

# Marchés publics et autres audits de régularité dans l'administration fédérale

*Lors de son contrôle des comptes généraux, la Cour des comptes examine si les marchés publics des départements fédéraux sont attribués et exécutés de manière régulière, c'est-à-dire conformément à la réglementation, aux instructions, aux procédures et aux dispositions contractuelles.*

*En 2016 et 2017, la Cour a contrôlé plusieurs marchés publics du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et, du SPF Sécurité sociale et de Fedict. Elle a aussi analysé les mesures prises par ces SPF concernant le contrôle interne des achats et évalué les dispositions en matière d'intégrité et de fraude dans le cadre de ces marchés.*

*La Cour des comptes a également examiné les marchés publics relatifs au parc automobile des départements fédéraux. Pour ce qui est des marchés publics d'acquisition des véhicules, la Cour a examiné le respect de la réglementation applicable et des dispositions en matière d'inventaire et de rapportage concernant le parc automobile ainsi que le recours aux activités d'achat centralisées.*

*Elle a également analysé les travaux et services de construction ainsi que ceux relatifs à la rénovation et à l'entretien des bâtiments diplomatiques à l'étranger par le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement ; elle a vérifié la gestion des travaux d'entretien par la Régie des bâtiments ainsi qu'une sélection de marchés publics passés par l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, l'Office central d'action sociale et culturelle de la Défense et l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.*

*Les marchés publics examinés ont été sélectionnés sur la base de critères tels que l'objet du marché, le montant et les risques associés aux procédures choisies.*

*La Cour des comptes souligne tout d'abord qu'elle a rencontré des difficultés pour obtenir des dossiers d'achat complets et clairs dans le cadre de plusieurs contrôles. Elle n'a pas pu disposer (immédiatement) de dossiers complets et bien structurés.*

*La Cour a constaté que les départements et organismes omettent souvent d'entamer une procédure de marché public pour des fournitures et services, tels que les services juridiques, les petits achats ou travaux et les régimes d'exclusivité.*

*Dans le cadre de la passation des marchés, la Cour a en outre constaté des infractions à certaines règles de mise en concurrence, de motivation du recours à la procédure négociée, d'estimation, de durée maximale des marchés, de droit d'accès, de sélection qualitative, d'analyse de la régularité des offres et de délai d'attente. Les décisions d'attribution n'étaient pas toujours motivées ni communiquées à suffisance aux soumissionnaires.*

*Concernant l'exécution des marchés, les règles générales ne sont pas toujours appliquées, surtout en matière de cautionnement, de réception provisoire et de modification de marchés. Certains départements devraient mieux respecter les règles relatives aux délais de vérification et de paiement et aux intérêts de retard.*

*La Cour des comptes a aussi relevé que des mesures de contrôle interne faisaient souvent défaut et que certains manquements étaient récurrents. Elle formule une série de recommandations transversales visant à améliorer le respect de la réglementation relative aux marchés publics.*

*L'examen des marchés publics d'acquisition des véhicules a mis en évidence que l'État fédéral ne dispose pas d'un inventaire centralisé, fiable et exhaustif de son parc automobile en raison de la multiplicité, du manque d'uniformité et des lacunes du rapportage. La Cour recommande de coordonner et d'uniformiser les textes applicables en la matière, de rationaliser les outils existants ainsi que de centraliser autant que possible ces données. Elle encourage en outre le recours aux centrales d'achat et recommande de veiller à ce que tous les accords-cadres soient disponibles sur la plate-forme e-catalogue. Pour répondre aux besoins de l'administration fédérale, les centrales d'achat devront augmenter l'offre de véhicules écologiques et mettre à sa disposition dès que possible des contrats de leasing. Elles devront aussi améliorer leur suivi des commandes et veiller à donner aux utilisateurs toutes les informations utiles pour comparer les contrats sous l'angle qualité/prix et commander des véhicules qui répondent aux normes environnementales et budgétaires. Les départements devraient également renforcer la centralisation de la fonction d'achat. Enfin, la Cour a relevé quelques lacunes récurrentes dans le respect de la législation applicable. Une partie de ces constats résulte des grandes disparités et complexités des textes applicables en la matière. La Cour préconise dès lors de les uniformiser.*

*Outre les marchés publics, la Cour des comptes a examiné les dépenses relatives aux voyages de service à l'étranger des départements fédéraux. Il s'agit du suivi d'un audit de 2006. La Cour a sélectionné un échantillon représentatif de dépenses à partir des informations fournies par les départements, notamment en fonction du montant des dépenses individuelles. L'examen a montré que, depuis l'audit de 2006, la plupart des départements ont élaboré des instructions internes concernant les voyages de service à l'étranger. Celles-ci ne sont toutefois pas uniformes et leur contenu est très variable. Les contrôles des dossiers n'ont pas révélé de manquements graves. La Cour des comptes recommande toutefois aux départements de se montrer encore plus vigilants concernant l'autorisation en temps voulu des voyages de service à l'étranger, leur motivation, le respect des procédures de réservation des billets et chambres d'hôtel et la justification des dépenses supplémentaires.*

*Il s'est avéré à l'issue de l'audit qu'un nombre élevé de départements recourent désormais aux services d'un intermédiaire de voyages pour réserver des billets et des séjours par le biais d'un contrat-cadre. L'administration fédérale a par ailleurs aussi mis en place un nouveau système d'allocations et indemnités pour le personnel de la fonction publique fédérale. Des tarifs uniformes ont notamment été imposés à tous les départements concernant l'indemnité forfaitaire pour frais de séjour et l'indemnité complémentaire pour frais de logement.*

## TABLE DES MATIÈRES

### Marchés publics et contrôle interne des achats auprès de Fedict, du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et du SPF Sécurité sociale 6

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Contrôle interne des achats</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Contrôle d'une sélection de marchés publics</b>	<b>7</b>
3.1	Mise en concurrence	8
3.2	Droit d'accès	9
3.3	Sélection qualitative	10
3.4	Examen des offres	10
3.5	Obligations de motivation et d'information	11
3.6	Cas spécifique de la désignation de réviseurs d'entreprises par le SPF Sécurité sociale	11
3.7	Publication de l'avis d'attribution du marché	11
3.8	Exécution du marché	12
3.8.1	Cautionnement	12
3.8.2	Respect du délai de paiement et intérêts de retard	12
3.8.3	Concordance entre la facture et l'offre	12
<b>4</b>	<b>Mesures anti-fraude et politique d'intégrité en matière de marchés publics</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Recommandations</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Réponses des présidents du comité de direction des SPF et des ministres de tutelle</b>	<b>14</b>

### Marchés publics de travaux et services connexes dans les bâtiments diplomatiques à l'étranger passés par le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement 16

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>Résultats de l'audit</b>	<b>16</b>
2.1	Tenue des dossiers	16
2.2	Régularité des marchés publics	17
2.2.1	Attribution	17
2.2.2	Exécution	19
<b>3</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>Réponses du président du SPF et du ministre</b>	<b>21</b>

### Marchés publics d'acquisition des véhicules de l'État fédéral 22

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>22</b>
1.1	Enjeux	22
1.2	Portée et méthode de l'audit	23
<b>2</b>	<b>Constatations et recommandations de l'audit</b>	<b>24</b>
2.1	Inventaire du parc automobile	24
2.2	Achats centralisés	26

2.3	Respect de la législation applicable	27
2.3.1	Législation relative aux marchés publics	27
2.3.2	Dispositions spécifiques en matière de développement durable	28
2.3.3	Qualité de la législation	29
<b>3</b>	<b>Réponses des départements</b>	<b>31</b>
	<b>Marchés publics de travaux d'entretien à la Régie des bâtiments</b>	<b>32</b>
<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>32</b>
<b>2</b>	<b>Régularité des marchés publics</b>	<b>32</b>
2.1	Commandes sur adjudications de stocks	33
2.2	Contrats d'entretien de longue durée	33
2.2.1	Base et augmentation du montant engagé	33
2.2.2	Durée des contrats	33
2.2.3	Prolongation du contrat	34
2.3	Marchés publics passés en 2015	34
2.3.1	Recours à la procédure négociée sans publicité	34
2.3.2	Délai de réception des offres	35
2.3.3	Examen du droit d'accès	35
2.3.4	Délai d'attente	35
<b>3</b>	<b>Paiements sur avances de fonds</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>Suivi des recommandations relatives à la planification et au suivi des travaux d'entretien</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>Système de contrôle interne pour les marchés publics de travaux d'entretien</b>	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>37</b>
<b>7</b>	<b>Réponse du ministre de tutelle</b>	<b>38</b>
	<b>Audit de régularité des marchés publics auprès de Fedasil</b>	<b>39</b>
<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>39</b>
<b>2</b>	<b>Régularité des marchés publics</b>	<b>39</b>
2.1	Mise en concurrence	39
2.1.1	Procédure négociée sans publicité	39
2.1.2	Délai minimum de réception des offres	40
2.2	Droit d'accès	40
2.3	Sélection qualitative	40
2.4	Examen des offres et attribution	41
2.5	Obligations de motivation et d'information	41
2.6	Exécution du marché	41
2.6.1	Vérification et réception des services prestés et des fournitures	41
2.6.2	Obligation de retenue et responsabilité solidaire pour les dettes sociales et fiscales	41
2.7	Constatations relatives aux marchés passés dans l'urgence pour faire face à la crise de l'asile	42
2.7.1	Utilisation de la procédure négociée sans publicité	42
2.7.2	Absence d'examen des motifs d'exclusion obligatoire	43
2.7.3	Examen lacunaire des critères de sélection	43
2.7.4	Évaluation non transparente du contenu des offres	44

2.7.5	Non-respect des obligations en matière de publicité et d'information	44
2.7.6	Réaction de Fedasil	44
<b>3</b>	<b>Mesures de contrôle interne</b>	<b>45</b>
<b>4</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>45</b>
<b>Marchés publics et contrôle interne des achats auprès de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé et de l'Office central d'action sociale et culturelle de la Défense</b>		<b>47</b>
<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>47</b>
<b>2</b>	<b>Constatations</b>	<b>47</b>
2.1	Mise en concurrence	48
2.2	Durée du marché	48
2.3	Motivation formelle du recours à la procédure négociée sans publicité - décision motivée	49
2.4	Obligation d'information	49
2.5	Exécution du marché	49
2.5.1	Cautionnement	49
2.5.2	Respect du délai de vérification et de paiement	49
2.5.3	Concordance entre la facture, l'offre et/ou le bon de commande	50
<b>3</b>	<b>Contrôle interne, mesures anti-fraude et politique d'intégrité en matière de marchés publics</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>Recommandations</b>	<b>51</b>
4.1	Régularité des marchés publics	51
4.2	Contrôle interne et lutte contre la fraude	52
<b>5</b>	<b>Réponses du fonctionnaire dirigeant de l'Ocasc et du ministre de tutelle</b>	<b>53</b>
<b>Dépenses relatives aux voyages de service à l'étranger des SPF/SPP, de la Défense et de la Police fédérale (audit de suivi)</b>		<b>54</b>
<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>54</b>
<b>2</b>	<b>Constatations</b>	<b>56</b>
2.1	Évaluation de la réglementation et des instructions internes	56
2.2	Demande de voyage de service à l'étranger et autorisation	57
2.3	Réservation du voyage et du séjour	58
2.4	Remboursement des frais liés aux voyages de service à l'étranger	59
<b>3</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>60</b>
<b>Recommandations transversales</b>		<b>61</b>
<b>1</b>	<b>Respect de la réglementation</b>	<b>61</b>
<b>2</b>	<b>Recommandations</b>	<b>61</b>

# Marchés publics et contrôle interne des achats auprès de Fedict, du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et du SPF Sécurité sociale

## 1 Contexte

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a examiné les mesures prises par le SPF Technologie de l'information et de la communication (Fedict)<sup>1</sup>, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique) et le SPF Sécurité sociale en vue d'exercer un contrôle interne adéquat sur les achats. Aux SPF Santé publique et Sécurité sociale, la Cour a en particulier examiné les suites données aux recommandations qu'elle avait formulées antérieurement à ce sujet.

La Cour a également examiné une sélection de marchés publics passés par les trois SPF. Concernant Fedict, il s'agissait uniquement de marchés publics de services dans le cadre de l'e-government. La Cour a analysé à cette occasion si les marchés publics avaient été passés et exécutés de manière régulière et conforme à la réglementation.

Elle a aussi évalué les mesures prises par les SPF en matière d'intégrité et de fraude dans le cadre des marchés publics.

## 2 Contrôle interne des achats

### *SPF Santé publique*

Fin 2014, la Cour avait formulé neuf recommandations pour améliorer le contrôle interne des achats au SPF Santé publique<sup>2</sup>. Le SPF a pris plusieurs mesures pour y donner suite. Sept ont été réalisées entre-temps ou étaient en cours de réalisation lors de l'audit. Deux recommandations n'ont pas été réalisées pour le moment par le SPF Santé publique, à savoir celles visant à confier l'ensemble des procédures de marchés publics à un service centralisé et à établir des *shortlists* (à réviser périodiquement) de fournisseurs potentiels à consulter pour les achats de faible montant récurrents ou non.

---

<sup>1</sup> Fedict, le SPF Budget et Contrôle de la gestion et le SPF Personnel et Organisation ont été intégrés le 1<sup>er</sup> janvier 2017 au nouveau SPF Stratégie et Appui.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Contrôle interne des achats au SPF Chancellerie et au SPF Santé publique », 171<sup>e</sup> Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2014, p. 297-302, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

Dans son dernier audit, la Cour des comptes a recommandé de consigner et documenter le système de contrôle interne, dont chaque service du SPF est responsable, dans des procédures et instructions écrites et de les évaluer régulièrement.

#### *SPF Sécurité sociale*

Fin 2013, la Cour avait formulé huit recommandations relatives au contrôle interne des achats au SPF Sécurité sociale<sup>3</sup>. Le SPF en a exécuté deux, dont la centralisation de la fonction d'achat. Deux autres recommandations ont ainsi perdu leur pertinence et quatre autres n'ont pas été mises en œuvre, parce que le SPF les a considérées comme dépassées ou uniquement applicables dans des cas exceptionnels.

Un système de contrôle interne a été mis en place à la suite de la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, d'une cellule des marchés publics au sein du SPF. Vu les constats repris au point 3, la Cour insiste toutefois sur la nécessité de pérenniser les moyens de cette cellule afin qu'elle puisse remplir sa fonction de contrôle de manière optimale. Une planification des achats et un suivi systématique de l'exécution des marchés publics doivent permettre au SPF de mieux maîtriser l'ensemble du processus d'achat.

#### *Fedict*

La Cour des comptes a constaté dans cet audit que Fedict a mis suffisamment en œuvre la plupart des mesures relatives à un contrôle interne de qualité des marchés publics. Il maîtrise la réglementation relative aux marchés publics et dispose d'une structure organisationnelle favorisant une gestion efficace et efficiente des marchés. Un service d'achat centralisé fournit des avis, offre un soutien et un accompagnement et assure le suivi et le contrôle de tous les achats. Un *Procurement Manager* (gestionnaire des marchés publics) veille à l'application de la réglementation relative aux marchés publics et archive les dossiers. Une analyse de risques détaillée du cycle d'achat est envisagée.

### **3 Contrôle d'une sélection de marchés publics**

#### *SPF Santé publique*

Pour réaliser son examen, la Cour des comptes a sélectionné auprès du SPF Santé publique 35 engagements (pour 3,9 millions d'euros TVAC au total) imputés au budget durant les huit premiers mois de 2016<sup>4</sup>. Au cours de cette période, le SPF a imputé 1.182 engagements pour un total de 7,4 millions d'euros TVAC, dont seulement 200 dépassaient 5.000 euros TVAC. Les 35 engagements examinés concernaient 31 marchés publics et 4 engagements provisionnels.

#### *SPF Sécurité sociale*

Au SPF Sécurité sociale, la Cour a sélectionné 50 engagements (pour 3,1 millions d'euros TVAC au total) imputés au budget durant les sept premiers mois de 2016. Au cours de cette période, le SPF a imputé 110 engagements de plus de 5.000 euros TVAC, représentant au total 5,3 millions d'euros TVAC. Sur les 50 engagements sélectionnés, 28 concernaient la passation de dix-neuf marchés publics différents, quatre le paiement d'honoraires à des interprètes et

---

<sup>3</sup> Cour des comptes, « Contrôle interne des achats au SPF Sécurité sociale et au SPP Intégration sociale », 170<sup>e</sup> Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2013, p. 269-276, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>4</sup> Les dossiers à examiner ont été sélectionnés sur la base de l'objet du marché, de la procédure d'attribution suivie et de l'importance financière.

avocats et cinq des commandes dans le cadre de marchés passés par la Smals ou FOR CMS. Les treize autres portaient sur la désignation de réviseurs d'entreprises.

#### *Fedict*

La Cour a sélectionné 24 marchés publics de services (concernant uniquement des projets d'*e-government*) de Fedict pour un total de 4,8 millions d'euros HTVA parmi 183 dossiers (de 2015 et du premier semestre de 2016) représentant 5,7 millions d'euros HTVA au total.

La Cour des comptes a rencontré des difficultés pour obtenir des dossiers d'achat clairs et complets auprès des SPF Santé publique et Sécurité sociale. Elle n'a pas pu disposer (immédiatement) de dossiers complets et bien structurés, ce qui a sensiblement compliqué et retardé l'audit.

Les constats ci-après suivent la chronologie de plusieurs étapes importantes de la procédure de passation des marchés publics<sup>5</sup>.

### **3.1 Mise en concurrence**

Une première étape de la passation du marché est sa mise en concurrence<sup>6</sup>. Celle-ci peut se faire via l'avis préalable du marché ou, dans le cadre des procédures négociées sans publicité, via la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. La Cour des comptes a constaté divers manquements.

#### *SPF Santé publique*

Le SPF Santé publique a liquidé 1.541 achats pour 1.292.092,92 euros TVAC au total sur simple facture acceptée dans le cadre de quatre engagements provisionnels pour l'achat de matériel de laboratoire pour un total de 1.807.172,63 euros TVAC<sup>7</sup>. Toutes ces commandes ont été passées auprès des fournisseurs concernés sans mise en concurrence. En vertu de la loi de 2006 relative aux marchés publics, un marché pouvait être conclu sur simple facture acceptée pour autant que la dépense à approuver ne dépasse pas 8.500 euros hors TVA. Scinder les marchés dans le but d'utiliser cette procédure simple est toutefois interdit<sup>8</sup>. En scindant l'acquisition de matériel de laboratoire en plusieurs petites commandes, le SPF Santé publique a soustrait ce marché aux règles de publicité et a eu recours indûment à la possibilité de conclure des marchés sur simple facture acceptée. En outre, les marchés conclus sur simple facture acceptée sont pourtant aussi soumis à l'obligation de consulter plusieurs participants potentiels dans la mesure du possible.

Dans huit marchés publics (pour 647.065,44 euros TVAC au total), le SPF Santé publique a invoqué l'existence d'une spécificité technique ou de droits exclusifs pour attribuer le marché à un fournisseur ou prestataire de services déterminé sans mise en concurrence<sup>9</sup>. Dans cinq

<sup>5</sup> Le point 3.6 constitue une exception, car il traite spécifiquement de la question de la désignation des réviseurs d'entreprises au SPF Sécurité sociale.

<sup>6</sup> Article 6 de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (ci-après la « loi de 2006 relative aux marchés publics »).

<sup>7</sup> Situation au 4 octobre 2016.

<sup>8</sup> Article 105, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> en lien avec l'article 103, § 3, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques (ci-après l'« arrêté royal de passation »).

<sup>9</sup> Article 26, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, f, de la loi de 2006 relative aux marchés publics.



de ces dossiers, la décision motivée ne justifiait toutefois pas suffisamment le recours à cette procédure exceptionnelle.

Enfin, la Cour a constaté que deux des engagements examinés concernaient des contrats d'entretien conclus sans mise en concurrence au mépris de la réglementation relative aux marchés publics. L'attribution directe d'un marché public sans mise en concurrence constitue une infraction grave aux principes fondamentaux de la réglementation, à savoir la non-discrimination, l'égalité de traitement et la transparence<sup>10</sup>. En outre, la jurisprudence belge tend clairement à considérer comme contraires à l'ordre public et dès lors frappés de nullité absolue les contrats conclus sans tenir compte de la réglementation sur les marchés publics en ce qu'ils ne respectent pas le principe de mise en concurrence et, par conséquent, celui d'égalité<sup>11</sup>.

#### *SPF Sécurité sociale*

Deux engagements provisionnels d'un total de 836.915,00 euros TVAC concernent les honoraires d'avocats dans le cadre des procédures de recours introduites par la Direction générale des personnes handicapées. Aucune procédure de marché public n'a été suivie pour désigner différents avocats<sup>12</sup>. Un cabinet d'avocats a également été désigné pour 123.000,00 euros TVAC sans procédure de marché public, ce qui est contraire à la réglementation.

Le SPF Sécurité sociale a invoqué dans six dossiers une spécificité technique ou le fait qu'il s'agissait de services complémentaires pour passer le marché sans mise en concurrence par procédure négociée sans publicité. Ces dossiers ne contenaient pas de motivation matérielle ou pas de motivation matérielle suffisante pour recourir à cette procédure exceptionnelle, de sorte que le SPF ne démontre pas que son application était justifiée.

Enfin, la Cour des comptes a constaté que le SPF n'a pas respecté entièrement la réglementation sur les marchés publics dans deux contrats de fourniture de véhicules. Une demande de prix informelle a, certes, été adressée à plusieurs fournisseurs, mais aucune mise en concurrence formelle n'a été organisée comme le prévoit la réglementation sur les marchés publics.

#### *Fedict*

Comme indiqué, un marché public pouvait être conclu sur la base d'une facture acceptée lorsque la dépense à approuver ne dépassait pas 8.500 euros hors TVA. La Cour a constaté dans un dossier de ce type que Fedict avait attribué le marché sans consulter plusieurs sociétés, même de manière moins formalisée.

### **3.2 Droit d'accès**

L'étape suivante de la procédure de passation d'un marché public est l'examen du droit d'accès. Il vise à vérifier si le candidat ou le soumissionnaire ne doit pas être exclu de la

---

<sup>10</sup> Article 5 de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

<sup>11</sup> Voir notamment tribunal de première instance de Termonde, 18 décembre 2009, S. t./ BVBA Studiebureau V. (jugement définitif) ; cour d'appel de Bruxelles, 23 novembre 2011, gemeente Tubeke t./ CVBA R. ; cour d'appel de Bruxelles, 28 décembre 2013, SPRL C.t./ SCRL T. ; cour d'appel de Gand, 14 février 2014, NV J. t./ VZW T.

<sup>12</sup> Le SPF Sécurité sociale a signalé que les avocats sont désignés par le ministre par arrondissement et que la rémunération par dossier est régie par l'arrêté ministériel du 22 novembre 2002 fixant le mode de rétribution des avocats chargés de défendre les intérêts de la Direction générale des personnes handicapées du SPF Sécurité sociale.

procédure sur la base d'un des critères d'exclusion prévus par la réglementation<sup>13</sup>. Ainsi, le pouvoir adjudicateur doit vérifier, en se basant sur un extrait du casier judiciaire, que le candidat ou le soumissionnaire n'a pas été condamné pour participation à une organisation criminelle, corruption, fraude ou blanchiment de capitaux.

Les pièces des dossiers transmises par le SPF Sécurité sociale (7 des 19 dossiers) et le SPF Santé publique (13 des 31 dossiers) n'ont pas permis de déterminer si les critères d'exclusion obligatoire avaient été examinés. Dans tous ces cas, les SPF n'ont donc pas examiné de manière exhaustive si le candidat ou le soumissionnaire concerné ne devait pas être exclu de la procédure.

### 3.3 Sélection qualitative

Dans le cadre de la sélection qualitative, le pouvoir adjudicateur examine si le candidat ou le soumissionnaire est apte à réaliser le marché selon des critères à caractère financier, économique, technique ou professionnel<sup>14</sup>. Les critères de sélection qualitative et leur niveau d'exigence doivent être précisés et être liés et proportionnés à l'objet du marché. En procédure ouverte et procédure négociée directe avec publicité, il convient de fixer un niveau minimum. À défaut, la procédure est illégale, de sorte que le Conseil d'État peut suspendre ou annuler la décision d'attribution.

Le SPF Santé publique a passé trois marchés par appel d'offres ouvert sans préciser le niveau minimum des critères de sélection. Le SPF Sécurité sociale a omis d'imposer un niveau minimum pour trois marchés passés par procédure négociée directe avec publicité.

La Cour des comptes a également constaté dans deux dossiers du SPF Santé publique que l'adjudicataire final avait été sélectionné à tort. En effet, les pièces des dossiers transmises ne font pas apparaître que les adjudicataires concernés remplissaient les critères de sélection qualitative fixés.

### 3.4 Examen des offres

Lorsqu'il examine des offres, le pouvoir adjudicateur évalue la valeur intrinsèque de chacune à l'aide des critères d'attribution. La Cour des comptes a constaté des manquements au niveau de la formulation des critères d'attribution dans deux dossiers du SPF Santé publique. Ainsi, une visite des lieux obligatoire peut difficilement être considérée comme un critère d'attribution.

Dans deux dossiers conclus sur simple facture acceptée, l'examen des pièces a permis de déduire que les offres n'avaient pas été comparées correctement et que le soumissionnaire retenu n'avait donc pas nécessairement remis l'offre économiquement la plus avantageuse.

Un rapport d'évaluation dûment élaboré doit contenir une analyse détaillée et une comparaison de chaque offre permettant de désigner l'offre la plus avantageuse de manière motivée sur la base de critères d'attribution connus au préalable. La Cour des comptes a constaté dans la quasi-totalité des dossiers de Fedict que, même si les motifs d'exclusion ainsi que la régularité administrative et technique des offres ont été examinés, les constatations

---

<sup>13</sup> Article 61 de l'arrêté royal de passation.

<sup>14</sup> Articles 67 à 79 de l'arrêté royal de passation.

et les décisions qui en découlent n'ont été exposées et commentées que très sommairement voire pas du tout dans le rapport d'attribution.

### 3.5 Obligations de motivation et d'information

Enfin, la décision prise doit être motivée et, ensuite, les candidats et soumissionnaires doivent être informés. Il importe que le SPF motive dûment cette décision et respecte le délai d'attente avant de conclure le marché.

Les SPF Santé publique et Sécurité sociale ont omis chacun dans cinq dossiers d'établir une décision motivée. Aucun délai d'attente n'a été respecté dans deux dossiers du SPF Santé publique, alors que les dispositions des cahiers spéciaux des charges concernés le prescrivaient<sup>15</sup>.

### 3.6 Cas spécifique de la désignation de réviseurs d'entreprises par le SPF Sécurité sociale

La Cour des comptes a rencontré des difficultés pour obtenir des dossiers complets, clairs et bien structurés concernant la désignation de réviseurs d'entreprises au sein des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Les dossiers sont restés incomplets et non structurés malgré les diverses demandes.

Cette situation n'a pas permis de réaliser un audit de régularité correct et exhaustif. La Cour formule les observations suivantes :

- Sur les treize dossiers examinés, huit ne comportaient pas de décision de sélection motivée<sup>16</sup>.
- Le classement des candidats sélectionnés ne suit pas toujours la même logique et n'a pas toujours la même cohérence si on compare plusieurs marchés analogues.
- Dans deux dossiers, la décision d'attribution a dû être revue à la suite de l'avis défavorable de l'Inspection des finances, notamment en raison d'imprécisions dans les cahiers spéciaux des charges.
- Plusieurs procédures se sont étendues sur une longue période, allant jusqu'à 25 mois.

Le déroulement et la gestion problématiques de ces dossiers s'expliquent notamment par la répartition des tâches entre les différents acteurs de ces procédures. Les IPSS doivent ainsi se charger d'analyser les offres, alors que le pouvoir adjudicateur est le SPF.

### 3.7 Publication de l'avis d'attribution du marché

Les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure au seuil de publication européen sont soumis à une obligation de publicité après l'attribution du marché. L'avis d'attribution

---

<sup>15</sup> Articles 11 et 30 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services (ci-après la « loi de protection juridique »).

<sup>16</sup> Articles 4 et 5 de la loi de protection juridique.

du marché doit être publié au Journal officiel de l'Union européenne et au Bulletin des adjudications, via l'application e-procurement, dans un délai de 48 jours après l'attribution<sup>17</sup>.

Ne pas publier l'avis d'attribution du marché est contraire au principe fondamental de transparence et d'obligation d'information et soustrait le marché passé au contrôle de la Commission européenne.

Aucun avis d'attribution du marché n'a été publié dans deux dossiers du SPF Santé publique, deux dossiers du SPF Sécurité sociale et cinq dossiers de Fedict.

### **3.8 Exécution du marché**

#### **3.8.1 Cautionnement<sup>18</sup>**

Hormis dans quelques cas exceptionnels<sup>19</sup>, un adjudicataire est toujours tenu de constituer une caution dans les 30 jours civils suivant le jour où le marché a été conclu, sauf si les documents du marché prévoient un délai plus long<sup>20</sup>. Cette caution sert à garantir que l'entrepreneur respecte ses obligations jusqu'à la réalisation complète du marché.

Dans neuf dossiers de Fedict, le cautionnement n'a pas été constitué dans les 30 jours civils<sup>21</sup> et le SPF a omis d'appliquer les mesures ou sanctions réglementaires<sup>22</sup>.

#### **3.8.2 Respect du délai de paiement et intérêts de retard**

En vertu de la réglementation applicable, le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de paiement de 50 jours civils après réception de la facture<sup>23</sup> ou de trente jours civils après l'expiration du délai de vérification<sup>24</sup>.

Huit factures ont été payées en retard dans cinq dossiers de Fedict passés en application de la loi de 1993 relative aux marchés publics<sup>25</sup>. Lorsque le délai de paiement est dépassé, le prestataire de services a droit, de plein droit et sans mise en demeure, à des intérêts de retard<sup>26</sup> que Fedict n'a toutefois pas payé.

#### **3.8.3 Concordance entre la facture et l'offre**

Dans six dossiers de Fedict, la Cour n'a pas pu vérifier la concordance de plusieurs factures et de l'offre, parce que les factures contenaient des frais ou prestations supplémentaires ou

---

<sup>17</sup> Article 60 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics et article 38, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal de passation.

<sup>18</sup> Les règles relatives au cautionnement sont énoncées aux articles 5 à 9 du cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, annexé à l'arrêté royal du 26 septembre 1996 (ci-après le « CGC ») et aux articles 25 à 29 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics (ci-après l'« arrêté royal d'exécution »).

<sup>19</sup> Article 25, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>20</sup> Article 27 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>21</sup> Article 5, § 3, du CGC et article 27, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>22</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup> et 2, et article 20, § 6, du CGC ou article 29 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>23</sup> Article 15, § 2, du CGC.

<sup>24</sup> Articles 150 et 160 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>25</sup> Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

<sup>26</sup> Article 15, § 4, du CGC. Ce principe est expressément confirmé à l'article 69 de l'arrêté royal d'exécution.

mentionnaient un prix unitaire erroné ou parce que le procès-verbal de réception provisoire ou les relevés des heures de travail faisaient défaut.

#### 4 Mesures anti-fraude et politique d'intégrité en matière de marchés publics

##### *SPF Santé publique*

En matière d'intégrité et de fraude, le SPF met à disposition une page intranet relative à l'intégrité et à la déontologie et veille à ce qu'il n'y ait pas d'incompatibilités lors de l'octroi de rôles dans Fedcom. Il a aussi diffusé une communication au sujet des conflits d'intérêts et des mécanismes de tourniquet.

##### *SPF Sécurité sociale*

Concernant les mesures d'intégrité et de lutte contre la fraude, le SPF Sécurité sociale mentionne notamment la séparation de fonctions mise en place, le contrôle systématique par la cellule Marchés publics, l'existence d'équipes d'évaluation pour les marchés publics importants et les contrôles qualité des engagements.

##### *Fedict*

Le principe de la séparation des fonctions est intégré de manière suffisante au processus d'achat suivant le principe du double regard (*four (or more) eyes principle*). Le contrôle interne des achats est aussi bien développé. Des mesures ont également été prises afin de lutter contre les conflits d'intérêts, les incompatibilités et les pratiques de fraude et de corruption lors de l'attribution et l'exécution des marchés publics.

Les trois SPF pourraient toutefois aussi envisager de rédiger un code de déontologie, d'analyser régulièrement les risques éventuels en matière d'intégrité, d'instaurer une rotation périodique des « acheteurs » et de créer un point de contact central en cas d'indice de fraude ou de corruption.

#### 5 Recommandations

Pour la bonne gestion et un contrôle interne et externe concluant des marchés publics, il est essentiel que les SPF compilent tous les documents relatifs à la passation et à l'exécution d'un marché dans un seul dossier structuré logiquement (au format papier ou électronique). Les SPF Santé publique et Sécurité sociale doivent adapter leurs procédures et instructions en la matière.

Lorsqu'ils recourent à la procédure négociée sans publicité, surtout lorsqu'ils invoquent des raisons techniques ou des droits d'exclusivité, ils doivent toujours le motiver formellement et matériellement dans une décision motivée.

Les trois SPF doivent toujours consulter la concurrence, même pour les marchés de moindre ampleur sur simple facture acceptée. Le SPF Sécurité sociale doit donc aussi consulter la concurrence lorsqu'il passe des marchés de services juridiques à prester par des avocats.

Les SPF Santé publique et Sécurité sociale doivent respecter plus scrupuleusement les dispositions relatives au droit d'accès et à la sélection qualitative. Ils doivent toujours

examiner les critères d'exclusion obligatoire et formuler et analyser plus soigneusement les critères de sélection qualitative.

Les trois SPF doivent établir une décision motivée et publier un avis d'attribution du marché lorsque la législation l'exige.

En ce qui concerne spécifiquement le SPF Santé publique, la Cour recommande de réaliser une analyse des marchés conclus sur simple facture acceptée. Elle permettra de détecter de manière proactive les besoins répétitifs, d'éviter la scission de marchés et de passer les marchés de la manière la plus économe, conformément à la réglementation. À cet égard, il est renvoyé en particulier à la possibilité prévue explicitement dans la réglementation de conclure des contrats-cadres.

La Cour recommande au SPF Sécurité sociale d'évaluer le rôle des différents acteurs ainsi que la répartition des tâches entre eux lors du renouvellement des contrats des réviseurs d'entreprises. Le SPF doit définir une procédure claire mentionnant délais et responsabilités. La réglementation relative aux marchés publics doit aussi être appliquée plus scrupuleusement dans le cadre de ces marchés.

Fedict doit respecter plus scrupuleusement les règles relatives au cautionnement, aux délais de paiement et au paiement d'intérêts de retard.

## **6 Réponses des présidents du comité de direction des SPF et des ministres de tutelle**

### *SPF Santé publique*

Le 4 janvier 2017, la Cour des comptes a transmis un avant-projet de rapport au SPF Santé publique pour commentaire. La réponse du SPF du 30 janvier 2017 a été intégrée au rapport soumis le 8 mars 2017 à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

Le président du comité de direction du SPF Santé publique a répondu de manière circonstanciée que le SPF accorderait toute son attention aux recommandations de la Cour, qu'il donnerait suite à plusieurs d'entre elles à court terme (analyse des petites commandes, respect plus strict des instructions existantes et extension de celles-ci) ou qu'il les analyserait plus en détail (service d'achat central, conscientisation concernant la législation sur les marchés publics) avant de les mettre en pratique.

Le service d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion du SPF a inscrit dans son plan de management 2017 un objectif visant à développer une politique d'intégrité pour le SPF en collaboration avec les acteurs concernés. L'opportunité de rédiger un code de déontologie spécifique au SPF sera également examinée.

La ministre n'a pas répondu.

### *Fedict*

La Cour des comptes a envoyé son avant-projet de rapport à Fedict le 25 janvier 2017. Le président du comité de direction a répondu le 23 février 2017. Sa réponse a été intégrée au projet de rapport que la Cour a envoyé le 15 mars 2017 au ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste.

Le président du comité de direction de Fedict a répondu que l'archivage et le suivi de l'exécution des marchés publics étaient effectivement susceptibles d'être améliorés. Il a aussi annoncé qu'il accorderait toute son attention aux recommandations de la Cour et qu'il les incorporerait dans les procédures, même à la suite de l'intégration précitée de Fedict dans le SPF Bosa.

Le ministre n'a pas répondu.

*SPF Sécurité sociale*

La Cour des comptes a envoyé son avant-projet de rapport au SPF Sécurité sociale le 5 avril 2017. Elle n'a reçu aucun commentaire du président du comité de direction du SPF et a adressé son rapport à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique le 19 juillet 2017.

La ministre n'a pas répondu.

# Marchés publics de travaux et services connexes dans les bâtiments diplomatiques à l'étranger passés par le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

## 1 Contexte

La Cour des comptes a examiné 27 marchés publics de travaux et services connexes dans les bâtiments diplomatiques à l'étranger. Les marchés représentent au total 23,8 millions d'euros TVAC. Ils ont été attribués en 2015 et 2016 par le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement en application de la loi de 2006 relative aux marchés publics et de ses arrêtés d'exécution.

Par dérogation à cette loi et à ses arrêtés d'exécution, le budget général des dépenses contient chaque année une disposition légale spécifique (2.14.5) autorisant le SPF à attribuer exceptionnellement par procédure négociée, au lieu des procédures de passation ouvertes ou restreintes légales, des marchés publics de travaux et services connexes d'un montant inférieur aux seuils européens, pour autant que l'annonce nécessaire soit faite pour assurer une concurrence efficace et que les principes essentiels de la législation soient respectés.

La Cour des comptes a envoyé son projet de rapport pour commentaire au SPF et au ministre des Affaires étrangères et européennes le 28 mars 2018. Leurs réponses sont examinées au point 4.

## 2 Résultats de l'audit

### 2.1 Tenue des dossiers

Plusieurs documents pertinents faisaient défaut dans douze des vingt-sept dossiers sélectionnés, même après des demandes répétées. Il manquait ainsi la demande de prix ou le cahier spécial des charges, l'offre ou la convention, le procès-verbal d'ouverture des offres, le rapport d'attribution, les avis de l'Inspection des finances, la décision motivée, les notifications de non-attribution, les factures, les états d'avancement détaillés voire le dossier d'attribution dans sa quasi-totalité.

Ces dossiers étaient à ce point incomplets qu'ils ont fortement entravé et retardé l'audit. Ils ne permettaient par ailleurs souvent pas un contrôle interne ni externe efficace et concluant.



## 2.2 Régularité des marchés publics

### 2.2.1 Attribution

#### *Préparation des marchés*

La Cour des comptes a d'abord observé que le SPF a manqué d'estimer et de préparer correctement un marché ainsi que d'obtenir, pour deux marchés, les approbations nécessaires :

- Deux marchés ont été attribués sans l'approbation préalable du conseil des ministres, qui était pourtant requise conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a) de l'arrêté royal du 3 avril 2013<sup>27</sup>.
- Un marché, où les travaux supplémentaires représentaient une augmentation de 77 % par rapport au montant initial, révèle une préparation technique insuffisante du cahier spécial des charges.

#### *Avis de l'Inspection des finances*

Les avis de l'Inspection des finances faisaient défaut ou avaient été transmis en retard dans cinq dossiers<sup>28</sup> :

- Dans un dossier, l'avis relatif à l'attribution n'a pas été transmis intégralement et le SPF a entamé le marché sans avis préalable. L'avis datait en effet du 9 décembre 2014, alors que les demandes de prix avaient été envoyées le 25 septembre 2014.
- Dans un autre dossier, l'avis de l'Inspection des finances datait du 9 décembre 2014, tandis que les demandes de prix avaient été envoyées dès le 18 avril 2014. L'avis n'a été demandé qu'après l'envoi du cahier spécial des charges, la tenue des négociations et la réception des *Best and Final Offers* (BAFO).
- Dans un troisième dossier, l'avis concernant l'attribution du marché faisait défaut, tandis que, dans deux autres dossiers, il manquait tant l'avis préalable que l'avis d'attribution.

#### *Procès-verbal d'ouverture des offres*

Bien que l'élaboration d'un procès-verbal d'ouverture des offres ne soit obligatoire qu'en cas d'adjudication ou d'appel d'offres et non dans le cadre d'une procédure négociée sans publicité comme dans les marchés examinés, il est recommandé de toujours établir un procès-verbal d'ouverture des offres pour garantir la transparence de la procédure. Les prescriptions en matière de dépôt et d'ouverture des offres visent en effet à protéger les soumissionnaires contre les abus du pouvoir adjudicateur et, ainsi, à leur garantir l'égalité de traitement<sup>29</sup>.

Le SPF n'a pas pu produire de procès-verbal d'ouverture des offres dans quatre dossiers.

---

<sup>27</sup> Arrêté royal du 3 avril 2013 relatif à l'intervention préalable du conseil des ministres.

<sup>28</sup> L'article 15, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire dispose que les marchés publics dépassant certains seuils doivent être soumis pour avis au préalable (avant le lancement et l'attribution du marché).

<sup>29</sup> C. De Koninck, P. Flamey & J., Bosquet, *De Plaatsing van Overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het Koninklijk Besluit van 15 juli 2011 houdende de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren*, Malines, Kluwer, 2013, p. 536.

### *Contenu du rapport d'attribution et de la décision motivée*

Un rapport d'attribution dûment élaboré doit contenir une analyse détaillée et une comparaison de chaque offre permettant de désigner l'offre la plus avantageuse de manière motivée sur la base des critères d'attribution connus au préalable.

L'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, de la loi de protection juridique dispose en outre explicitement que la décision motivée doit comporter non seulement les noms du soumissionnaire retenu et des soumissionnaires dont l'offre régulière n'a pas été choisie, mais aussi les motifs de droit et de fait des décisions relatives au choix final, y compris les caractéristiques et les avantages relatifs de l'offre retenue.

Un dossier ne contenait pas de rapport d'attribution ni de décision d'attribution motivée justifiant le choix final.

Dans deux dossiers, le rapport d'attribution ne faisait pas apparaître que les motifs d'exclusion et la régularité administrative et technique des offres avaient été examinés avant l'attribution.

### *Obligation d'information*

Pour les marchés dont la dépense à approuver dépasse le seuil de 85.000 euros (HTVA), le pouvoir adjudicateur communique, dès qu'il a pris la décision d'attribution motivée, cette décision à tout soumissionnaire dont l'offre n'a pas été choisie et au soumissionnaire retenu<sup>30</sup>.

Cette obligation d'information n'a pas été respectée ou les documents n'ont pas (ou plus) pu être produits dans six dossiers.

### *Référence à la mauvaise réglementation*

Huit dossiers faisaient référence, à tort, à l'ancienne réglementation sur les marchés publics qui n'est plus applicable.

Ainsi, les cahiers spéciaux des charges évoquaient un paiement dans les 60 jours civils de la réception de la facture ou dans les 90 jours civils en cas de paiement relatif au solde du marché ou en cas de paiement unique<sup>31</sup>. La nouvelle réglementation relative aux marchés publics est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 pour les marchés publics dans le cadre desquels des soumissionnaires sont invités à déposer une offre à partir de cette date<sup>32</sup>. Cette référence juridique erronée a aussi pour conséquence que les soumissionnaires et les adjudicataires ignorent quelles sont les modalités de paiement applicables.

En outre, dans sept dossiers, le cahier spécial des charges prévoyait un délai de paiement de 20, 50 ou 60 jours civils à dater de la réception de la facture, ce qui est contraire à l'article 95 de l'arrêté royal d'exécution, qui prévoit un délai de 30 jours à compter de la fin de la vérification.

---

<sup>30</sup> Article 8, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi de protection juridique.

<sup>31</sup> Article 15, § 1<sup>er</sup>, du CGC de l'époque.

<sup>32</sup> En vertu de l'arrêté royal du 2 juin 2013 fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, et de ses arrêtés royaux d'exécution.

### 2.2.2 Exécution

#### *Cautionnement*

Un adjudicataire est tenu de constituer un cautionnement dans les trente jours civils de la conclusion du marché<sup>33</sup>. Cette caution sert à garantir le respect des obligations de l'entrepreneur jusqu'à la réalisation complète du marché et est calculée à partir du montant HTVA, arrondi à la dizaine d'euros supérieure.

Dans quatre dossiers, le cautionnement n'a pas été constitué dans les 30 jours civils, a été calculé à partir du montant du marché TVAC ou n'a pas été arrondi.

#### *Respect des obligations de vérification et de paiement*

Pour les marchés de travaux, le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de vérification de 30 jours à dater de la réception de la déclaration de créance pour vérifier l'état des travaux introduit et dresser un procès-verbal mentionnant les travaux acceptés en paiement et le montant dû<sup>34</sup>. Il doit transmettre ce procès-verbal à l'entrepreneur en l'invitant à introduire une facture pour le montant indiqué dans les cinq jours. Le pouvoir adjudicateur doit ensuite payer l'entrepreneur dans les 30 jours de la date de fin des obligations de vérification, pour autant qu'il dispose d'une facture établie régulièrement.

Dans un dossier, il n'a pas été possible de vérifier à partir des factures si le paiement avait été effectué à temps, parce que la date de réception ne figurait pas sur celles-ci. Le SPF a précisé à ce sujet que les factures sont en général réceptionnées à l'ambassade et que la date de réception n'est pas enregistrée. Cet enregistrement est pourtant nécessaire pour pouvoir déterminer le délai de paiement.

Un ou plusieurs paiements ont été effectués tardivement dans cinq dossiers eu égard aux dispositions erronées du cahier spécial des charges<sup>35</sup> ou de la réglementation. Les conditions de paiement n'étaient pas connues dans un dossier, parce que les dispositions administratives du cahier spécial des charges n'ont pas été transmises à la Cour.

#### *Délai d'exécution*

La Cour des comptes a constaté dans un dossier que le délai d'exécution contractuel était dépassé. Un autre dossier ne permettait pas de déterminer le délai d'exécution précis.

#### *Justification et acceptation des prestations*

Un paiement ne peut être effectué que pour un service fait et accepté<sup>36</sup>. Les prestations ne peuvent donc être payées que si un représentant du pouvoir adjudicateur a constaté dans un procès-verbal de réception provisoire ou de refus de réception qu'elles satisfont aux prescriptions du cahier spécial des charges<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Hormis quelques exceptions (voir l'article 25, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal d'exécution). Les documents du marché peuvent aussi accorder un délai plus long (article 27 de l'arrêté royal d'exécution).

<sup>34</sup> Article 95 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>35</sup> De plus, les obligations de paiement définies dans le cahier spécial des charges se référaient à l'ancienne réglementation sur les marchés publics qui n'est plus applicable ou n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article 95 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>36</sup> Article 7 de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

<sup>37</sup> Article 92 de l'arrêté royal d'exécution.

Le SPF n'a pas été en mesure de soumettre un procès-verbal de réception provisoire dans deux dossiers.

#### *Contrôle de la concordance avec les offres et les factures*

L'état d'avancement détaillé des travaux réalisés faisait défaut dans deux dossiers et l'offre approuvée était (en partie) manquante dans deux autres dossiers. La Cour n'a donc pas été en mesure de vérifier la concordance entre la facture et l'offre.

### **3 Conclusions et recommandations**

La Cour des comptes constate tout d'abord que plusieurs documents pertinents étaient manquants dans la moitié des dossiers examinés. Il a dès lors été impossible de réaliser un audit de régularité correct et exhaustif. La Cour des comptes recommande dès lors au SPF de conserver un exemplaire (électronique) des dossiers complets au niveau de l'administration centrale.

Trois dossiers auraient dû être préparés, estimés ou soumis à l'approbation du conseil des ministres de manière plus scrupuleuse.

La Cour des comptes attire l'attention sur l'obligation réglementaire de recueillir au préalable les avis nécessaires de l'Inspection des finances et recommande de dresser un cahier spécial des charges ou une demande de prix pour tous les marchés publics de travaux.

Il s'indique par ailleurs de dresser un procès-verbal d'ouverture des offres, également pour les procédures négociées sans publicité et de veiller à l'application correcte de la réglementation en vigueur relative aux marchés publics, en particulier concernant les règles de paiement.

La Cour des comptes recommande aussi d'établir pour chaque dossier, après l'analyse requise des candidatures ou des offres, un rapport d'attribution détaillé exposant de manière circonstanciée tous les aspects de la procédure (dont l'examen des motifs d'exclusion et de la régularité administrative et technique des offres).

Le SPF doit aussi veiller plus scrupuleusement à respecter les dispositions en matière d'obligation d'information et de cautionnement.

Faute de données, la Cour n'a pas toujours pu vérifier si le paiement avait été effectué à temps. En cas de paiement tardif, le SPF doit aussi verser les intérêts de retard réglementaires.

En ce qui concerne la justification et l'acceptation des prestations fournies, la Cour des comptes attire aussi l'attention sur l'obligation, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, de dresser un procès-verbal de réception provisoire pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 8.500 euros HTVA.

En l'absence de documents essentiels, la Cour n'a en outre pas pu vérifier dans quatre dossiers si les factures concordaient avec l'offre ou l'état d'avancement réel des travaux.

#### 4 Réponses du président du SPF et du ministre

Le président du SPF a finalement transmis une partie des documents manquants précités en annexe à sa réponse du 15 mai 2018. Près de la moitié des dossiers demeurent toutefois incomplets. Le président a également commenté les accords préalables manquants du conseil des ministres et de l'Inspection des finances. Il estime par ailleurs que certaines pratiques (notamment le cautionnement et les amendes pour retard) sont à mettre en œuvre avec prudence tant que le cadre réglementaire des marchés passés à l'étranger n'est pas précisé.

Concernant le contrôle interne des marchés publics, il signale qu'une note a été adressée au comité de direction du 18 mai 2018. Elle vise à accroître la responsabilité des ordonnateurs et à mettre en place un service supplémentaire de contrôle interne pour ces marchés.

Le président souligne ensuite l'importance d'un archivage auprès de l'administration centrale et de la numérisation des données et documents. Il se réfère enfin à un accord-cadre destiné à assister la Direction générale du personnel et de l'organisation compétente dans les questions juridiques, l'élaboration de modèles et la confection de cahiers spéciaux des charges.

Le ministre n'a pas répondu.

# Marchés publics d'acquisition des véhicules de l'État fédéral

## 1 Contexte

### 1.1 Enjeux

L'acquisition des véhicules par l'État fédéral est encadrée de nombreuses normes spécifiques. Elles sont destinées à en assurer une gestion financière saine et à répondre aux objectifs de développement durable.

Outre la législation relative aux marchés publics, l'administration fédérale<sup>38</sup> doit respecter les dispositions d'une circulaire (307quinquies<sup>39</sup>, puis 307sexies<sup>40</sup>) pour l'achat et le leasing de ses voitures de personnes. Cette circulaire contient notamment des dispositions relatives aux plafonds budgétaires et objectifs environnementaux à respecter, au rapportage et à l'utilisation des centrales d'achat.

Dès que la valeur de ses marchés d'achat ou de leasing de voitures de personnes et de véhicules utilitaires atteint le seuil de publicité européen<sup>41</sup>, l'État doit aussi leur appliquer l'arrêté royal du 20 décembre 2010<sup>42</sup>.

Les secrétariats et organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral doivent tenir compte des directives du SPF Chancellerie du Premier ministre du 23 octobre 2014 pour composer et renouveler leur parc automobile.

Au 31 décembre 2016<sup>43</sup>, le parc automobile de l'État fédéral comprenait 5.488 voitures de personnes (85 % d'achats et 15 % de leasings) et 1.704 utilitaires légers (93 % d'achats et 7 % de leasings). Entre 2014 et 2016, les départements fédéraux ont dépensé au total 19,2 millions d'euros HTVA pour l'achat et le leasing de voitures de personnes et 14,5 millions d'euros HTVA pour l'achat et le leasing d'utilitaires légers.

---

<sup>38</sup> SPF, SPP, Défense et Police fédérale. Lors du lancement de l'audit, l'État fédéral comprenait dix-sept départements fédéraux. Il n'en compte plus que quinze depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017. Dans le contexte du *redesign* de l'administration fédérale, le gouvernement a en effet créé le SPF Stratégie et Appui, qui intègre en une seule entité le SPF Budget, le SPF P&O, Fedict, Selor et Impreva (arrêté royal du 22 février 2017).

<sup>39</sup> Circulaire 307quinquies du 13 juillet 2009 – Acquisition de véhicules de personnes destinés aux services de l'État et à certains organismes d'intérêt public.

<sup>40</sup> Circulaire 307sexies du 21 avril 2017 – Acquisition de véhicules de personnes destinés aux services de l'État et à certains organismes d'intérêt public.

<sup>41</sup> Pour l'administration fédérale, le seuil de publicité européen était fixé à 135.000 euros HTVA jusqu'au 31 décembre 2017. Il est de 144.000 euros HTVA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>42</sup> Arrêté royal du 20 décembre 2010 relatif à la promotion de véhicules propres et économes en énergie dans le cadre des marchés publics.

<sup>43</sup> L'état des lieux du parc et son renouvellement sont établis sur la base des informations fournies à la Cour des comptes par les départements fédéraux, les organes stratégiques et le SPF Chancellerie du Premier ministre.

La Police fédérale et la Défense disposent des deux plus importants parcs automobiles. Ils représentent ensemble 80 % du parc total de l'État fédéral, soit 5.731 véhicules.

Quant au parc automobile des organes stratégiques des 18 membres du gouvernement fédéral, il comprend 73 voitures de personnes en leasing.

## 1.2 Portée et méthode de l'audit

La Cour des comptes a examiné si l'administration fédérale disposait d'un inventaire fiable et exhaustif de son parc automobile, nécessaire à une gestion optimale et au contrôle du respect des engagements environnementaux.

Elle a ensuite évalué si l'offre des centrales de marchés publics pour services fédéraux permettait de couvrir les besoins de l'administration fédérale pour l'achat et le leasing de ses véhicules et de répondre aux objectifs de développement durable. Elle a examiné dans quelle mesure les départements et les organes stratégiques ont recouru à ces centrales d'achat.

Enfin, la Cour a analysé dans quelle mesure les départements fédéraux et les organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral ont respecté, entre 2014 et 2016, la législation relative aux marchés publics ainsi que les normes spécifiques applicables pour l'achat et le leasing de certains de leurs véhicules.

Elle a examiné un échantillon de marchés publics d'achat et de leasing de voitures de personnes (catégorie M1<sup>44</sup>) et d'utilitaires légers (catégorie N1<sup>45</sup>) au profit des administrations fédérales et des organes stratégiques visés par les circulaires (307quinquies et 307sexies) et/ou l'arrêté royal du 20 décembre 2010<sup>46</sup>.

Elle a également analysé les accords-cadres des centrales d'achat (CMS<sup>47</sup> et Police fédérale) mis à la disposition des départements fédéraux<sup>48</sup>.

L'ensemble des marchés sélectionnés et analysés pour les départements fédéraux représente 804 véhicules de personnes pour des dépenses en engagement de 10,3 millions d'euros HTVA entre 2014 et 2016 et 133 utilitaires pour des dépenses en engagement de 2,7 millions d'euros HTVA. Pour les organes stratégiques, les 53 engagements pour des voitures de personnes représentent un budget de 1,5 million d'euros HTVA.

---

<sup>44</sup> La catégorie M1 comprend les « véhicules conçus et construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum » (article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité).

<sup>45</sup> Au sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 15 mars 1968, il s'agit de « véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids ne dépassant pas 3,5 tonnes ».

<sup>46</sup> Les véhicules spécifiques de la Défense et de la Police fédérale ont donc entre autres été exclus de l'audit.

<sup>47</sup> La Centrale de marchés pour services fédéraux (CMS) fait partie de la Direction générale Comptable fédéral et Procurement du SPF Stratégie et Appui (SPF Bosa).

<sup>48</sup> Sont concernés deux marchés FOR CMS, l'un pour l'achat de véhicules utilitaires et l'autre l'achat de voitures de personnes et l'accord-cadre de la Police fédérale pour l'acquisition et l'entretien de véhicules de police et anonymes.

## 2 Constatations et recommandations de l'audit

### 2.1 Inventaire du parc automobile

L'État fédéral n'a pas d'inventaire centralisé, fiable et exhaustif de son parc automobile, notamment en raison de la multiplicité et du manque d'uniformité et des lacunes du rapportage et des carences de certains acteurs qui n'assument pas leur rôle en la matière.

Différentes normes énoncent en effet des obligations distinctes de rapportage sur certaines données du parc automobile fédéral.

Tableau 1 – Normes imposant des obligations de rapportage sur le parc automobile fédéral

Norme	Entrée en vigueur	Entités concernées	Contenu de l'obligation	Destinataire du rapportage
Circulaire 307quinquies	03/08/2009 (abrogée par 307sexies)	Services de l'administration fédérale, y compris la Défense et la Police fédérale	Transmettre chaque année un état récapitulatif des véhicules M1 acquis l'année précédente	Premier ministre Ministre du Développement durable (IFDD, CIDD) <sup>(1)</sup> Inspection des finances
Circulaire 307sexies	11/05/2017		Transmettre chaque année un état récapitulatif exhaustif du parc M1	Ministre du Développement durable (IFDD et CIDD) Inspection des finances
Programme RSÉtat! <sup>(2)</sup>	20/07/2012		Réaliser un état des lieux du parc	Ministre du Développement durable (IFDD et CIDD)
Directives du SPF Chancellerie du Premier ministre	23/10/2014	Organes stratégiques	Transmettre la composition et toute modification du parc	Inspection des finances Service Secrétariat et Logistique du SPF Chancellerie

<sup>(1)</sup> IFDD - Institut fédéral pour le développement durable et CIDD- Commission interdépartementale pour le développement durable.

<sup>(2)</sup> Adopté le 20 juillet 2012 par le gouvernement fédéral, ce programme pour le développement durable prévoit une collecte de données pour l'ensemble du parc. L'inventaire est réparti en six catégories (véhicules de personnes, camionnettes, camions, minibus, véhicules à moteur et autres véhicules).

Source : *textes normatifs*

Deux bases de données incomplètes et au contenu distinct coexistent, à savoir le rapport de la Commission interdépartementale pour le développement durable (CIDD) et l'inventaire du SPF Chancellerie du Premier ministre.

Les départements de l'administration générale ne respectent l'obligation de rapportage que de manière variable. Ainsi, peu d'entre eux soumettent chaque année à l'Inspection des finances leur récapitulatif des véhicules acquis l'année précédente, comme le prévoit la circulaire 307quinquies.



Quant aux rapports de la CIDD, ils ne sont établis que tous les deux ans, malgré l'obligation de transmission annuelle prévue dans la circulaire 307quinquies et le programme RSÉtat. En outre, les organes stratégiques ne doivent pas transmettre d'informations à la CIDD.

Par ailleurs, les données d'inventaire disponibles s'avèrent incomplètes. Les informations que les départements transmettent à la CIDD sont lacunaires, notamment en termes d'écoscore<sup>49</sup>. Il s'agit pourtant de l'outil principal de suivi environnemental du parc.

De plus, l'inventaire de la CIDD n'inclut pas les données de la Police fédérale et de la Défense, qui totalisent pourtant 80 % des voitures de personnes et 79 % des utilitaires de l'État fédéral<sup>50</sup>. Il ne reprend pas non plus les données des organes stratégiques.

Dans ces conditions, le ministre du Développement durable et le gouvernement n'ont pas une image fidèle de l'état environnemental du parc automobile fédéral. Ils ne peuvent donc pas non plus mesurer la progression des résultats de sa gestion par rapport aux objectifs environnementaux.

Les données collectées par le SPF Chancellerie sont, elles aussi, incomplètes (la mention de l'écoscore manque pour six organes stratégiques) et non uniformisées (il n'existe pas de champ pour mentionner la catégorie des véhicules).

Une structure centralisée, la présence d'un service spécifique de gestion et l'utilisation d'outils informatiques auraient dû permettre d'améliorer la qualité des données transmises.

La Cour des comptes recommande dès lors aux départements fédéraux, aux organes stratégiques, au SPF Bosa, à l'IFDD et au SPF Chancellerie du Premier ministre, de :

- disposer, au sein de chaque département, d'un inventaire centralisé reprenant ses véhicules et ceux des organes stratégiques qui lui sont rattachés ; inclure dans cet inventaire les informations minimales prévues par la circulaire 307sexies (kilomètres parcourus, données environnementales et techniques, etc.) ;
- développer, à terme, un inventaire centralisé des véhicules des départements et organes stratégiques géré par un coordinateur formellement désigné ; y inclure toutes les informations reprises dans les obligations légales de rapportage (circulaires, Commission interdépartementale pour le développement durable, SPF Chancellerie du Premier ministre) pour éviter d'éparpiller les données et appliquer le principe du « only once » (ne pas avoir à communiquer plusieurs fois la même information à différentes administrations) ;
- coordonner et unifier les textes normatifs en matière de rapportage applicables aux départements fédéraux et aux organes stratégiques ;
- rationaliser et uniformiser les outils de rapportage et de gestion, en favorisant le partage d'outils existants.

---

<sup>49</sup> L'écoscore est un score environnemental attribué à un véhicule, qui donne une indication de son caractère écologique global. Il tient compte de l'effet de serre, de la qualité de l'air et des nuisances sonores. Le score attribué se situe entre 0 et 100. Plus le score est élevé, moins le véhicule a d'impact sur l'environnement.

<sup>50</sup> Ces deux départements disposent certes de leur propre système de gestion logistique.

## 2.2 Achats centralisés

L'offre proposée par les centrales d'achat (CMS et Police fédérale) via la plate-forme e-catalogue<sup>51</sup> permet de couvrir les catégories de voitures de personnes des circulaires 307quinquies et 307sexies ainsi que plusieurs types d'utilitaires. Le recours des départements fédéraux aux contrats de ces centrales pendant la période 2014-2016 a concerné 88,5 % des achats de véhicules de personnes et 92 % des achats d'utilitaires.

La Cour des comptes constate cependant les problèmes suivants concernant les achats centralisés :

- L'offre de véhicules écologiques est limitée et n'aide pas les départements à atteindre les objectifs d'écoscore et de taux de véhicules électriques, hybrides ou CNG (gaz naturel comprimé).
- Les centrales ne proposaient pas encore de contrats de leasing pendant la période 2014-2016<sup>52</sup>.
- Les contrats ouverts à l'administration fédérale via l'e-catalogue présentent certains risques de gestion et de légalité. La multiplicité des contrats et modèles disponibles - liée au manque de structuration et de transparence des données de la plate-forme - ne facilite pas l'analyse des offres sur la base du meilleur rapport qualité/prix.
- Les informations de l'e-catalogue ne sont pas assez structurées pour permettre aux départements de choisir en fonction de leurs besoins et contraintes. Il est dès lors difficile d'accéder à toutes les informations utiles.
- Le mécanisme que la CMS utilise pour déterminer le prix (seule la remise offerte est indiquée) ne permet pas de visualiser directement le prix du véhicule.
- La diversité de l'offre et la liberté de choix à la commande permettent par ailleurs de commander des véhicules qui ne répondent pas nécessairement aux normes relatives à l'écoscore ou au prix maximum<sup>53</sup>.
- La CMS n'est pas en mesure de fournir des statistiques correctes pour chaque accord-cadre et ne centralise pas systématiquement les informations transmises par les départements.

La plate-forme e-catalogue ne reprend par ailleurs pas certains marchés pourtant destinés à l'administration fédérale. Ainsi, le marché conjoint du SPF Finances pour l'achat d'utilitaires électriques et CNG pour ses propres besoins et ceux des SPF Justice et Mobilité et Transports ne sont pas ouverts à tous les départements fédéraux. Lors de l'audit, le marché conclu par le SPF Intérieur pour l'achat d'utilitaires 4X4 ne l'était pas non plus. Le SPF Intérieur a toutefois signalé dans sa réponse qu'il allait le placer sur la plate-forme pour le mettre directement à disposition de tous les départements.

---

<sup>51</sup> e-catalogue est une application qui a pour objectif de regrouper tous les accords-cadres des centrales d'achat disponibles aux pouvoirs adjudicateurs fédéraux.

<sup>52</sup> En mai 2018, la centrale CMS finalisait la procédure d'attribution d'un nouveau marché d'achat et de leasing opérationnel pour véhicules utilitaires. Elle a déclaré qu'un autre marché de leasing pourrait être lancé pour les voitures de personnes afin de répondre aux besoins des organes stratégiques et des départements.

<sup>53</sup> Les circulaires fixent des prix maximums par catégorie de véhicules pour l'achat et le leasing.

La Cour des comptes recommande dès lors aux centrales d'achat et au SPF Bosa de :

- placer les informations relatives à tous les accords-cadres conclus par les centrales d'achat sur la plate-forme e-catalogue ;
- structurer, de manière uniforme, l'offre disponible afin de permettre aux utilisateurs de comparer les contrats sur la base de critères comme le prix, l'écoscore, ou encore la classification des voitures de personnes selon la circulaire 307sexies ;
- veiller à augmenter l'offre de véhicules écologiques pour atteindre les objectifs de la circulaire 307sexies ;
- mettre à disposition, dès que possible, des contrats de leasing de voitures de personnes ;
- veiller à ce que les centrales d'achat centralisent davantage les données de rapportage et suivent les commandes réalisées sur la base de leurs accords-cadres.

### 2.3 Respect de la législation applicable

#### 2.3.1 Législation relative aux marchés publics

La Cour des comptes constate que les centrales doivent veiller à conserver la maîtrise des prix dans le cadre de leur révision en cours d'exécution du marché. Les contrats de la CMS et l'ancien contrat de la Police fédérale se référaient aux prix catalogue et la révision des prix dépendait dès lors de paramètres non contrôlables.

Le degré de maîtrise de la législation relative aux marchés publics par les départements fédéraux et les organes stratégiques est par ailleurs variable et parfois insuffisant. L'analyse de l'échantillon de leurs marchés révèle quelques lacunes récurrentes, plus significatives notamment au sein des organes stratégiques.

La Cour a constaté des entorses aux règles de mise en concurrence des marchés, surtout en matière de leasing. Ainsi, certains documents mentionnent des marques. Les départements ne consultent pas Free Market<sup>54</sup> et ne vérifient pas systématiquement le droit d'accès au marché.

Le principe général de mise en concurrence qui implique de consulter plusieurs fournisseurs<sup>55</sup> n'a pas été respecté dans tous les marchés examinés et la preuve de cette consultation n'est pas toujours conservée.

De plus, les règles d'information aux soumissionnaires ne sont pas strictement respectées.

Pour les marchés par procédure négociée, l'absence d'un cahier spécial des charges est souvent source d'incertitudes quant aux dispositions applicables. De même, pour les marchés de leasing, en l'absence de cahier spécial des charges, les départements et les organes stratégiques recourent en général au contrat élaboré par les sociétés de leasing. Ces

---

<sup>54</sup> Les départements doivent consulter l'environnement Free Market de l'application fédérale e-notification de manière à respecter une concurrence effective et une égalité de traitement des entreprises pour des marchés de faible valeur (entre 31.000 euros TVAC et 85.000 euros HTVA).

<sup>55</sup> Article 5 de la loi relative aux marchés publics de 2006

contrats comportent des conditions difficilement compatibles avec certaines règles essentielles en matière d'exécution des marchés publics.

La Cour des comptes a relevé un archivage déficient des pièces, qui a empêché certains interlocuteurs de produire à la Cour les documents du marché.

Enfin, l'examen des pièces a révélé un certain fractionnement, à tort, des commandes. Il aboutit à l'application d'un régime juridique plus souple et réduit les bénéfices liés à une mutualisation des commandes.

La Cour des comptes adresse dès lors les recommandations suivantes aux départements et aux organes stratégiques :

- veiller à centraliser la gestion des achats et du leasing des véhicules du département et des organes stratégiques concernés afin d'éviter, dans la mesure du possible, le double emploi de moyens humains et matériels et afin de spécialiser le personnel affecté à ces tâches ;
- inviter par écrit (courriel) les opérateurs économiques consultés à remettre une offre, y compris pour les marchés de faible montant, et en conserver la preuve ; consulter l'application Free Market pour les marchés concernés ;
- rédiger un cahier spécial des charges, ou un document en tenant lieu, avec les spécifications techniques et les conditions particulières applicables au marché, quel qu'en soit le montant, en utilisant les modèles de documents développés par le SPF Bosa ; pour l'achat et le leasing des véhicules, veiller à n'utiliser ni marque ni modèle dans les spécifications techniques fonctionnelles ;
- en matière de révision de prix, utiliser en priorité les indices publiés par le SPF Économie, comme le coût de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière, et inclure des clauses particulières de sauvegarde pour maîtriser l'évolution à la hausse des prix ;
- vérifier de manière systématique l'absence de causes d'exclusion dans le chef des soumissionnaires lorsque cette condition est légalement requise ;
- formaliser et documenter les procédures de marchés par la numérisation systématique des pièces (notamment les preuves de consultation de la concurrence, de vérification du droit d'accès et de communication des décisions) à des fins de gestion, de conservation et de justification du respect des obligations légales ;
- former, de manière continue, le personnel concerné à la législation relative aux marchés publics.

### **2.3.2 Dispositions spécifiques en matière de développement durable**

L'analyse du respect des dispositions spécifiques portant sur l'achat et le leasing de véhicules fait également apparaître quelques lacunes.

Ainsi, les centrales d'achat et les départements n'appliquent pas strictement l'arrêté royal du 20 décembre 2010 qui transpose une directive européenne en matière de développement durable. L'intégration des considérations énergétiques fait, en général, défaut et la méthode de calcul des coûts prévue dans l'arrêté n'est pas utilisée.

Au niveau du respect de l'ancienne circulaire 307quinquies, la Cour souligne les risques de non-conformité des véhicules disponibles via la plate-forme officielle e-catalogue en termes d'écoscore et de plafond budgétaire.

De plus, l'analyse des marchés des départements révèle plusieurs entorses à la circulaire 307quinquies :

- non-intégration de critères d'attribution environnementaux ;
- non-respect du niveau minimal d'écoscore ;
- absence de pièces justificatives (qualification du véhicule, détail du prix, écoscore, catégorie de véhicule) ;
- absence de motivation du recours aux centrales d'achat ;
- absence de détail du prix qui empêche de mettre en évidence les éléments entrant en considération pour le calcul.

Des bonnes pratiques sont toutefois à noter dans plusieurs départements, telles que l'utilisation de documents types et la référence à ces dispositions spécifiques dans les documents de marché. Les limites budgétaires sont, par ailleurs, bien respectées dans l'ensemble.

L'examen de l'échantillon de marchés des organes stratégiques démontre que ces derniers respectent la plupart des directives de la Chancellerie. La complexité des normes de ces directives relatives à la composition du parc automobile et à son taux d'émission moyen pose toutefois question.

La Cour des comptes recommande dès lors aux départements et organes stratégiques :

- d'adapter les documents types (dont les formulaires d'offre) aux exigences de la circulaire 307sexies ;
- d'exiger systématiquement des soumissionnaires qu'ils joignent à leur offre la preuve de l'écoscore du véhicule proposé (via [www.ecoscore.be](http://www.ecoscore.be)) ou toutes les données nécessaires à son calcul (telles que le monoxyde et le dioxyde de carbone et les particules fines, consommation combinée, bruit) ;
- de demander aux soumissionnaires de détailler le prix en fonction des éléments qui entrent en considération pour son calcul selon la nouvelle circulaire 307sexies.

### 2.3.3 Qualité de la législation

Une partie des constats de la Cour résulte de la complexité de la législation applicable. Les départements fédéraux et les organes stratégiques sont, en effet, confrontés à une inflation de normes, destinées à régir l'acquisition de véhicules, au contenu distinct, parfois imprécis et dont la complexité ne cesse de croître.

Ainsi, l'arrêté royal du 20 décembre 2010 et les circulaires 307quinquies et sexies utilisent des méthodes différentes, surtout pour les prescriptions énergétiques. Les directives applicables aux organes stratégiques s'éloignent en outre de certaines dispositions des circulaires, notamment en termes de durée de présence des véhicules et de limites budgétaires et environnementales. Ces discordances nuisent à la réalisation des objectifs environnementaux et complexifient inutilement la gestion juridique et opérationnelle du parc. Elles génèrent une surcharge de travail pour le personnel chargé d'acquiescer des

véhicules, pour des résultats peu perceptibles au regard des objectifs environnementaux. La Cour des comptes met dès lors en doute l'impact réel de ces normes et leur plus-value.

Elle attire également l'attention sur la nécessité d'actualiser régulièrement les normes environnementales et énergétiques reprises dans les textes. L'arrêté royal du 20 décembre 2010 et les directives de la Chancellerie à destination des organes stratégiques peuvent, en effet, se révéler obsolètes sur ces plans<sup>56</sup>.

Enfin, le caractère évolutif de l'écoscore engendre des incertitudes. Son utilisation devrait s'entourer de garanties supplémentaires en termes de transparence et d'archivage des données.

Le champ d'application matériel de la circulaire 307sexies est mieux défini que dans celui de l'ancienne circulaire, puisqu'elle indique la catégorie des véhicules inclus et précise ceux qui sont exclus. En revanche, le texte ne comprend plus la longueur minimale qui permet d'identifier clairement les véhicules se rattachant aux classes et catégories admises et, par voie de conséquence, notamment, les limites budgétaires s'y appliquant. Il subsiste par ailleurs un doute quant à son champ d'application, puisque certaines entités de l'État fédéral (Police fédérale, Défense, organes stratégiques et ordre judiciaire) n'y sont pas mentionnées formellement.

L'application aux organes stratégiques de la circulaire P&O du 30 novembre 2012 sur l'utilisation des applications e-procurement<sup>57</sup> pose également question.

Au regard de ces faiblesses, la Cour des comptes recommande le recours aux accords-cadres, l'intensification de la centralisation de la gestion de ces marchés par un acteur administratif unique ainsi que la coordination et l'uniformisation des textes et circulaires.

La Cour des comptes recommande dès lors au Premier ministre, au ministre de la Fonction publique, au SPF Bosa, à la CIDDD et à chaque département :

- d'étudier la possibilité de rassembler, en un seul texte coordonné et unifié, les dispositions applicables aux départements fédéraux et aux organes stratégiques ;
- de veiller à actualiser les textes applicables, en particulier concernant les normes environnementales et énergétiques ;
- de mettre les directives aux organes stratégiques en conformité avec la circulaire 307sexies et l'arrêté royal du 20 décembre 2010 ;
- d'examiner la possibilité et la nécessité d'adapter l'annexe de l'arrêté royal du 20 décembre 2010 pour tenir compte de l'inflation et du progrès technique ;

---

<sup>56</sup> L'arrêté prévoit en principe une modification de son annexe contenant les critères énergétiques et environnementaux pour le calcul du coût d'utilisation des véhicules, et ce, en vue de tenir compte des adaptations à l'inflation et au progrès technique.

<sup>57</sup> SPF Personnel et Organisation et SPF Chancellerie du Premier ministre, *Marchés publics. Utilisation des applications e-procurement par les services de l'État fédéral*, circulaire P&O/2012/e-Proc du 30 novembre 2012, *Moniteur belge* du 7 décembre 2012.

- de préciser le champ d'application de la circulaire 307sexies en ce qui concerne la Police fédérale, les organes stratégiques et l'ordre judiciaire et préciser les catégories de véhicules ;
- de préciser le champ d'application de la circulaire P&O du 30 novembre 2012 sur l'utilisation des applications e-procurement concernant les organes stratégiques ;
- d'organiser un archivage des écoscores.

### 3 Réponses des départements

La Cour des comptes a transmis son projet de rapport d'audit aux présidents des comités de direction des SPP et SPF, à la commissaire générale de la Police fédérale, au chef de la Défense ainsi qu'au Premier ministre le 18 avril 2018. Elle a invité le Premier ministre à le transmettre, pour commentaire, à l'ensemble des membres de son gouvernement.

Le SPF Intérieur, le SPF Justice, le SPF Bosa, le SPF Chancellerie du Premier ministre et le SPF Santé publique souscrivent en grande partie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Ils soulignent toutefois que des mesures ont déjà été prises dans le cadre de la politique fédérale de centralisation des marchés publics pour optimiser la gestion des achats et de leurs données. De plus, ils annoncent la mise en œuvre d'autres mesures destinées à corriger les faiblesses de la législation, notamment en termes d'uniformisation.

La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse des autres départements fédéraux ni du Premier ministre et des ministres et secrétaires d'État fédéraux.

# Marchés publics de travaux d'entretien à la Régie des bâtiments

## 1 Contexte

La Cour des comptes a examiné une sélection de marchés publics de travaux d'entretien passés par la Régie des bâtiments. Elle a analysé si les marchés ont été passés et exécutés de manière régulière et conforme à la réglementation en vigueur à ce moment-là<sup>58</sup>. Par ailleurs, elle a sélectionné environ 200 paiements imputés sur des avances de fonds<sup>59</sup> pour un total de 0,6 million d'euros<sup>60</sup>.

La Cour a aussi examiné quelles mesures la Régie a prises pour donner suite aux observations formulées fin 2014 par la Cour au sujet de l'absence de planification pour l'entretien des bâtiments<sup>61</sup> et du système de contrôle interne mis en place pour les marchés de travaux d'entretien.

La Cour des comptes a transmis un avant-projet de rapport à la Régie pour commentaire le 19 octobre 2016. La réponse de la Régie du 18 novembre 2016 a été intégrée au rapport adressé le 21 décembre 2016 au ministre de tutelle, qui a répondu le 8 février 2017. Sa réponse est traitée au point 7.

## 2 Régularité des marchés publics

La Cour des comptes a sélectionné 39 engagements pour un total de 7,5 millions d'euros. Elle s'est basée sur un relevé, établi par la Régie, des engagements de crédits effectués en 2015 (pour un total de 17 millions d'euros). Les 39 engagements examinés se répartissent en quatre catégories :

- quatre commandes sur les adjudications de stocks passées pour 2015 ;
- dix-huit contrats d'entretien de longue durée conclus pour 2015 ;
- quatorze marchés publics passés en 2015 ;

---

<sup>58</sup> La loi de 2006 relative aux marchés publics et ses arrêtés d'exécution. La loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et ses arrêtés d'application sont applicables à partir du 30 juin 2017.

<sup>59</sup> Les comptables des services extérieurs de la Régie sont autorisés à utiliser ces avances de fonds pour payer certaines dépenses qui :

- concernent des factures acceptées (ou des documents pouvant en tenir lieu, tels que les déclarations de créance ou les demandes de paiement) ;
- ne dépassent pas 5.500 euros ;
- sont payables en une fois ;
- ne se rapportent en aucune façon à un marché de travaux, de services et de fournitures d'un montant supérieur à la somme précitée.

<sup>60</sup> Sauf mention contraire, tous les montants s'entendent TVAC.

<sup>61</sup> Cour des comptes, *Gestion des besoins immobiliers de l'État par la Régie des bâtiments*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, 2014, 45 p., [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



- trois contrats de financement<sup>62</sup>.

## 2.1 Commandes sur adjudications de stocks

Quatre des engagements concernaient des commandes sur des adjudications de stocks<sup>63</sup>. Pour ces dossiers, la Cour a examiné si la commande a été passée de manière régulière sur l'adjudication de stock concernée et si les prix unitaires utilisés étaient corrects. Toutes les commandes examinées remplissaient les conditions et un contrôle par échantillonnage des prix unitaires n'a pas révélé d'irrégularité.

## 2.2 Contrats d'entretien de longue durée

Dix-huit engagements concernaient des contrats d'entretien de longue durée. Pour ces dossiers, la Cour a examiné la base du montant engagé et si celui-ci pouvait être ramené au montant initialement attribué. Elle a en outre examiné le délai d'exécution initial du contrat et si celui-ci n'avait pas été dépassé ou prolongé (de manière irrégulière).

### 2.2.1 Base et augmentation du montant engagé

La manière dont la Régie fixe le montant à engager annuellement de ces contrats d'entretien de longue durée n'est pas uniforme : elle utilise deux méthodes.

La première méthode, constatée pour treize engagements, consiste à appliquer année après année un coefficient d'augmentation forfaitaire de 5 % par rapport à l'engagement précédent, sans tenir compte du coefficient contractuel de révision des prix. Cette méthode n'est pas correcte ni transparente. Les dossiers ne contenaient pas d'historique clair du passage du montant attribué initialement au montant engagé en 2015. Ce coefficient forfaitaire conduit en outre à l'engagement systématique de crédits trop élevés qui ne sont liquidés qu'en partie. À la clôture de l'audit à la mi-2016, seuls 51 % du montant total de ces treize engagements de 2015 avaient été liquidés. Aucune facture n'avait même encore été liquidée sur certains engagements.

La deuxième méthode, constatée pour quatre engagements, consiste à augmenter le montant annuel contractuel à concurrence de la révision des prix escomptée pour l'année à venir. Cette estimation se base sur le coefficient de révision des prix de la dernière facture envoyée, qui est ensuite légèrement augmenté suivant l'appréciation des gestionnaires de dossiers. Cette méthode conduit à une estimation plus réaliste et plus correcte du montant à engager.

Un engagement ne relève d'aucune des deux méthodes. Le montant de base a été majoré de 11 %, mais la manière dont cette majoration a été déterminée n'est pas documentée.

### 2.2.2 Durée des contrats

Une grande partie des dix-huit contrats d'entretien ont une très longue durée.

---

<sup>62</sup> Il s'est avéré par la suite que ces contrats de financement n'étaient pas des marchés publics et sortaient dès lors du champ d'audit.

<sup>63</sup> Les adjudications de stocks ou marchés à commandes sont des marchés de travaux conclus à des prix unitaires forfaitaires sur la base de quantités présumées, dans le cadre desquels des commandes partielles peuvent être passées en fonction des besoins.

Pour huit d'entre eux, la durée du contrat prévue dans les documents du marché était de neuf ans. Elle était de dix ans dans quatre cas. Dans un cas, les documents du marché prévoyaient même que le marché soit reconduit tacitement d'année en année.

Les contrats de longue durée devraient constituer une exception, étant donné qu'ils sont potentiellement contraires aux principes fondamentaux d'égalité de traitement et de transparence. Le principe de la mise en concurrence implique notamment qu'un pouvoir adjudicateur ne peut pas se lier pour une période trop longue à un seul entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé. Bien que la durée raisonnable de chaque marché puisse dépendre des circonstances concrètes, une durée maximale de quatre ans est considérée comme raisonnable dans la plupart des cas<sup>64</sup>.

Si la Régie estime que certaines circonstances requièrent une durée plus longue, par exemple, pour des installations techniques, elle doit le motiver dûment dans les documents du marché.

### **2.2.3 Prolongation du contrat**

Outre la problématique de la durée trop longue, quatre contrats d'entretien ont été prolongés de manière tardive, irrégulière et/ou imprévue.

Après avoir été résilié dans un premier temps, un contrat a été prolongé tardivement une première fois et prolongé tacitement une deuxième fois. Un autre a été prolongé après annulation de la décision d'attribution par le Conseil d'État, alors qu'il ne pouvait de toute évidence plus l'être en raison de l'annulation. La prolongation de deux contrats a été signée tardivement par une des deux parties, de sorte que les prestations ont été effectuées sans base contractuelle concluante.

## **2.3 Marchés publics passés en 2015**

Quatorze engagements concernaient des marchés publics passés en 2015. La Cour a examiné si ces marchés ont été attribués de manière régulière et conformément à la réglementation applicable. Cet examen a révélé quelques manquements, dont les principaux sont énoncés ci-après.

### **2.3.1 Recours à la procédure négociée sans publicité**

Pour passer ses marchés publics, la Régie avait le choix entre une adjudication ouverte ou restreinte, d'une part, et un appel d'offres ouvert ou restreint, d'autre part. La procédure négociée est par contre une procédure exceptionnelle qui ne peut être utilisée que dans des cas exceptionnels, énumérés de manière limitative dans la législation<sup>65</sup>.

Un marché a été passé sans mise en concurrence et dans l'urgence via une procédure négociée sans publicité, alors que toutes les conditions requises pour recourir à cette procédure n'étaient pas remplies.

---

<sup>64</sup> Article 37, § 2, de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

<sup>65</sup> Article 26, § 1<sup>er</sup>, de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

### 2.3.2 Délai de réception des offres

Dans le cadre d'une procédure ouverte non soumise aux prescriptions de publicité européenne, le délai minimum de réception des offres s'est élevé à 36 jours à dater de l'envoi de l'avis de marché<sup>66</sup>.

Dans un marché, le délai de réception des offres ne s'élevait toutefois qu'à 34 jours.

### 2.3.3 Examen du droit d'accès

La Régie doit toujours vérifier qu'un candidat ou soumissionnaire ne se trouve pas dans un des cas d'exclusion prévus par la réglementation relative aux marchés publics. Ainsi, elle doit examiner à l'aide d'un extrait du casier judiciaire si le candidat ou le soumissionnaire n'a pas été condamné pour participation à une organisation criminelle, corruption, fraude ou blanchiment de capitaux<sup>67</sup>.

La Régie n'a pas vérifié ces motifs d'exclusion obligatoire dans neuf dossiers.

### 2.3.4 Délai d'attente

Le pouvoir adjudicateur doit respecter de plein droit un délai d'attente pour les marchés de fournitures et de services à partir du seuil européen de publicité et pour les marchés de travaux à partir de la moitié du seuil européen. Le marché ne peut donc pas être conclu avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de l'envoi de la décision motivée. Si le marché n'atteint pas ces seuils, le pouvoir adjudicateur peut s'imposer délibérément un délai d'attente, qu'il doit évidemment respecter<sup>68</sup>.

Contrairement aux dispositions des documents du marché, ce délai d'attente volontaire n'a pas été respecté dans trois dossiers.

## 3 Paiements sur avances de fonds

La Cour des comptes a aussi examiné une sélection de quelque 200 paiements imputés sur trois engagements concernant des avances de fonds. Pour ces paiements, la Cour a essentiellement examiné dans quelle mesure les achats avaient été mis en concurrence et si « l'instruction pour les avances de fonds (version 2007) » de la Régie avait été respectée.

Bien que les marchés ne dépassant pas 8.500 euros HTVA puissent être conclus sur simple facture acceptée, celle-ci servant de preuve de leur conclusion, la Cour des comptes attire l'attention sur l'applicabilité à ces marchés du principe de mise en concurrence<sup>69</sup>. Lorsque c'est possible, la Régie doit dès lors consulter différents entrepreneurs potentiels, effectuer un choix objectif et pouvoir justifier ce choix.

Il n'y a pourtant eu aucune mise en concurrence pour 165 paiements effectués sur avances de fonds. Pour 29 d'entre eux, le dossier ne contenait même aucune offre. La Régie a motivé l'absence de mise en concurrence comme suit dans les documents repris dans les dossiers :

---

<sup>66</sup> Article 48 de l'arrêté royal de passation.

<sup>67</sup> Articles 58 et 61 de l'arrêté royal de passation.

<sup>68</sup> Article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, et article 30 de la loi de protection juridique.

<sup>69</sup> Article 6 de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

- urgence (119 paiements) ;
- monopole de la société d'entretien (19 paiements) ;
- absence de motivation ou impossibilité de la déduire des documents (27 paiements).

La Cour a en outre constaté dans quatre cas<sup>70</sup> que le paiement avait été scindé pour ne pas dépasser le plafond de 5.500 euros HTVA (pour pouvoir utiliser les avances de fonds) ou de 8.500 euros HTVA (pour pouvoir conclure le marché sur simple facture acceptée)<sup>71</sup>.

Enfin, pour 151 paiements, la facture ne mentionnait pas la date à laquelle les prestations avaient été effectuées, ce qui est pourtant exigé dans l'instruction précitée.

Dans sa réponse, la Régie indique qu'elle met bien en concurrence les marchés payés sur avances de fonds. À cet égard, elle renvoie à son manuel juridique Free Market qui prévoit que tous les marchés d'une valeur de un à 31.000 euros HTVA doivent être publiés sur le site internet Free Market, de sorte que le marché soit ouvert à tous les entrepreneurs intéressés. Ce manuel dispose également qu'il n'est pas obligatoire d'utiliser le site Free Market dans les cas réellement urgents dus à des circonstances imprévues ou à la force majeure et que cette urgence doit toujours être due à des circonstances externes et non à l'inaction ou à l'action tardive des services de la Régie.

L'audit a cependant montré que plus de la moitié des marchés examinés réglés via des avances de fonds n'ont pas été mis en concurrence et que le motif invoqué était très souvent l'urgence qui permet cette exception. Cela porte atteinte au caractère exceptionnel de la procédure d'urgence.

#### **4 Suivi des recommandations relatives à la planification et au suivi des travaux d'entretien**

La Cour des comptes a également demandé à la Régie quelles mesures elle a prises pour donner suite aux recommandations formulées par la Cour fin 2014<sup>72</sup>. La Cour avait constaté à l'époque qu'aucune planification n'encadrait l'entretien des bâtiments. Elle avait recommandé de créer un système d'information centralisé sur les travaux d'entretien ou de réparation à réaliser à la demande du client ainsi que sur les investissements et travaux d'entretien à réaliser à l'initiative de la Régie dans le cadre d'une gestion proactive.

La Cour a constaté que la Régie possédait, certes, plusieurs applications et licences lui permettant d'enregistrer les travaux d'entretien et de les suivre, mais qu'elle ne disposait toujours pas fin 2016 d'une stratégie ni d'un programme d'entretien proactifs.

---

<sup>70</sup> Ces quatre cas concernaient douze paiements sur avances de fonds.

<sup>71</sup> Article 105, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4<sup>o</sup>, en lien avec l'article 103, § 3, dernier alinéa, de l'arrêté royal de passation.

<sup>72</sup> Cour des comptes, « Compte d'exécution du budget », 172<sup>e</sup> Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2015, p. 88, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

## 5 Système de contrôle interne pour les marchés publics de travaux d'entretien

La Cour des comptes avait aussi constaté fin 2014 que le contrôle interne était insuffisant et avait recommandé que davantage de ressources soient allouées à la mise en place de celui-ci selon le référentiel Coso ainsi qu'à l'organisation d'activités de contrôle interne<sup>73</sup>.

Dans le cadre de cet audit, la Cour avait interrogé la Régie au sujet du système de contrôle interne mis en place pour les marchés publics de travaux d'entretien. La Régie a transmis un état de la situation des plans d'actions élaborés en 2014 dans le cadre du risque 6 Manque d'entretien de bâtiments, du risque 10 Fraude et du risque 12 Absence d'une politique d'achat de Prismic<sup>74</sup>.

Concernant le risque 6 Manque d'entretien de bâtiments, aucun des six points d'action n'était en cours d'exécution, validé ou opérationnel à la clôture de cet audit (fin 2016). Deux points se trouvaient dans la phase de conception, tandis que les autres n'avaient pas encore été entamés.

Concernant le risque 10 Fraude, deux des cinq points d'action relatifs à la passation de marchés publics avaient été approuvés et étaient opérationnels et un point d'action était en cours d'exécution. La Régie est toutefois consciente du risque de fraude et s'efforce de le maîtriser. La mise en œuvre de ces mesures de gestion devra toutefois s'accompagner de la poursuite de l'élaboration et du maintien en état du système de contrôle interne, d'un audit interne et d'une politique d'intégrité.

Pour ce qui est du risque 12 Absence d'une politique d'achat, la plupart des points d'action étaient en cours d'exécution à la clôture de l'audit. La Cour des comptes recommande de constituer un groupe d'expertise qui mettrait ses connaissances à la disposition des acheteurs. En effet, la Régie ne possède pas de cellule centrale spécialisée qui accompagnerait, suivrait et approuverait les procédures de marchés publics. Elle peut, toutefois, faire appel au service juridique si nécessaire. L'existence d'une telle cellule serait opportune eu égard au volume, à l'importance matérielle et à la complexité des marchés et à son importance pour la réalisation des objectifs de la Régie.

## 6 Conclusions et recommandations

L'examen de la régularité des marchés publics de travaux d'entretien a révélé quelques manquements. Pour appliquer la réglementation relative aux marchés publics de manière plus stricte, la Régie doit :

- passer des marchés par procédure négociée sans publicité uniquement lorsque toutes les conditions d'application légales sont remplies ;
- limiter la durée des contrats à quatre ans ou motiver dans les documents de marché les conditions particulières qui requièrent une durée plus longue ;

<sup>73</sup> Cour des comptes, *Gestion des besoins immobiliers de l'État par la Régie des bâtiments*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, 2014, p. 12-21, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>74</sup> Prismic (*Project Risk Management and Internal Control*) est un instrument interne à la Régie pour la gestion des risques et le contrôle interne. Une liste des treize risques majeurs, à résorber en priorité, a été élaborée dans le cadre de ce projet.

- calculer correctement le délai minimum de réception des offres et le respecter ;
- respecter les dispositions relatives au droit d'accès et toujours examiner tant les motifs d'exclusion (obligatoire) que la déclaration implicite ou explicite sur l'honneur ;
- respecter strictement les dispositions relatives au délai d'attente ;
- traiter la prolongation des marchés dans les délais et dans les limites des possibilités légales et contractuelles ;
- calculer le montant à engager chaque année dans le cadre des contrats de longue durée à l'aide du coefficient de révision des prix prévu contractuellement.

La Cour des comptes souligne par ailleurs que le principe de mise en concurrence s'applique à tous les marchés publics, quel que soit leur mode d'attribution. Même pour les marchés conclus sur simple facture acceptée, la Régie doit consulter si possible plusieurs candidats potentiels, effectuer un choix objectif et pouvoir le justifier. Les paiements ne peuvent pas être scindés volontairement pour pouvoir conclure des marchés sur facture acceptée ou utiliser le système des avances de fonds.

Si la Régie possède plusieurs applications qui lui permettent d'enregistrer les travaux d'entretien et de les suivre, elle n'a toujours pas de stratégie ni de programme d'entretien proactifs.

Enfin, le contrôle interne à la Régie reste insuffisant dans son application.

## 7 Réponse du ministre de tutelle

Dans sa lettre du 8 février 2017, le ministre a fait savoir que sa note de politique générale 2017 relative à la Régie des bâtiments contenait un paragraphe « *Facility* » qui précise que la Régie poursuivra l'élaboration d'un *Facility Management Information System*. De nouveaux modules du système permettront notamment d'améliorer l'entretien préventif des bâtiments.

Le ministre a en outre signalé qu'en ce qui concerne l'urgence invoquée pour ne pas publier un marché via Free Market, la Régie est très souvent confrontée à de petites réparations urgentes qui ne peuvent pas attendre une publication sur Free Market et requièrent une action immédiate.

# Audit de régularité des marchés publics auprès de Fedasil

## 1 Contexte

La Cour des comptes a examiné vingt marchés publics passés en 2016 et 2017 par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après « Fedasil »). Les marchés, d'une valeur totale de 283,67 millions d'euros, ont été sélectionnés à partir d'une liste récapitulative d'achats<sup>75</sup> soumise par Fedasil à la Cour.

La Cour des comptes a examiné si Fedasil a passé et exécuté les marchés publics de manière régulière et conforme à la réglementation en vigueur au moment de l'audit<sup>76</sup>. Outre cet audit de régularité, un aperçu des mesures de contrôle interne relatives au cycle d'achat a été demandé à Fedasil.

La Cour des comptes a envoyé le 8 novembre 2017 un projet de rapport à Fedasil et au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration pour commentaire. La réponse de l'organisme du 18 décembre 2017 a été intégrée dans cet article. Le secrétaire d'État n'a pas répondu au projet de rapport.

## 2 Régularité des marchés publics

Les constatations ci-après sont structurées suivant la chronologie d'un certain nombre d'étapes importantes de la procédure de passation. Sur les vingt marchés, quatre ont été passés dans l'urgence. En raison de leur caractère spécifique, ils sont examinés dans un point distinct (2.7).

### 2.1 Mise en concurrence

Une première étape de la procédure de passation est la mise en concurrence du marché par le biais de l'avis de marché préalable ou, pour la procédure négociée sans publicité, par le biais de la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. La Cour des comptes a constaté plusieurs manquements en la matière.

#### 2.1.1 Procédure négociée sans publicité

Comme précisé, le principe de mise en concurrence est appliqué généralement en annonçant le marché. Dans le cadre d'une procédure négociée sans publicité, l'annonce n'est pas requise. Néanmoins, le pouvoir adjudicateur doit, si possible, consulter plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services<sup>77</sup>. La mise en concurrence n'est donc pas totalement exclue, hormis dans quelques cas spécifiques où cette consultation est *de facto* impossible. La procédure négociée est, notamment en raison de la mise en concurrence

---

<sup>75</sup> Cette liste récapitulative n'était toutefois pas exhaustive en raison de l'absence d'un système de suivi.

<sup>76</sup> Loi de 2006 relative aux marchés publics et ses arrêtés d'exécution.

<sup>77</sup> Article 26, § 1<sup>er</sup>, de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

limitée, une procédure exceptionnelle qui ne peut être utilisée que dans les cas énumérés dans la loi relative aux marchés publics.

Fedasil a passé à tort un marché par procédure négociée sans publicité. Les conditions légales de l'exception invoquée par Fedasil n'étaient pas remplies, notamment en raison d'une modification substantielle des quantités présumées<sup>78</sup>.

Dans un autre marché passé par procédure négociée sans publicité, Fedasil n'a pas consulté plusieurs entrepreneurs. Le marché a été réattribué au prestataire de services déjà en place sans aucune mise en concurrence<sup>79</sup>.

### 2.1.2 Délai minimum de réception des offres

Dans un dossier, le délai minimum de réception des offres était trop court. Pour les marchés passés par procédure négociée directe avec publicité, le délai minimum de réception des offres s'élève à 22 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de marché<sup>80</sup>. Dans le marché concerné, le délai ne s'élevait qu'à 21 jours.

## 2.2 Droit d'accès

L'étape suivante de la procédure de passation est l'examen du droit d'accès. À ce stade, le pouvoir adjudicateur doit vérifier si le candidat ou le soumissionnaire ne se trouve pas dans un des cas d'exclusion prévus par la réglementation relative aux marchés publics et donc être exclu<sup>81</sup>. Ainsi, le pouvoir adjudicateur doit vérifier en se basant sur un extrait du casier judiciaire que le candidat ou le soumissionnaire n'a pas été condamné pour participation à une organisation criminelle, corruption, fraude ou blanchiment de capitaux<sup>82</sup>.

Dans douze marchés publics, les pièces des dossiers transmises ne permettaient pas d'établir que Fedasil avait examiné effectivement les critères d'exclusion obligatoire. Dans tous ces dossiers, Fedasil n'a donc pas examiné complètement si le candidat ou le soumissionnaire concerné ne devait pas être exclu de la procédure.

## 2.3 Sélection qualitative

Lors de la sélection qualitative, le pouvoir adjudicateur examine à l'aide de critères financiers, économiques, techniques ou de compétences professionnelles si le candidat ou le soumissionnaire est apte à exécuter le marché. Les critères de sélection qualitative et leur niveau d'exigence doivent être précisés et être liés et proportionnés à l'objet du marché. En procédure ouverte et procédure négociée directe avec publicité, la fixation d'un niveau

---

<sup>78</sup> Article 26, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, e), de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

<sup>79</sup> D'après Fedasil, il était nécessaire de procéder ainsi pour garantir la continuité de la prestation de services, bien que le marché ait déjà été prolongé à quatre reprises auparavant pour des périodes plus courtes, sans que l'Agence ait lancé un nouveau marché.

<sup>80</sup> Article 48, deuxième alinéa, de l'arrêté royal de passation.

<sup>81</sup> L'article 58, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal de passation précise que le pouvoir adjudicateur procède à la sélection des candidats ou des soumissionnaires dans la mesure où les renseignements et les documents nécessaires établissent qu'ils remplissent les dispositions relatives au droit d'accès au marché prévues aux articles 61 à 66.

<sup>82</sup> Article 61, § 1<sup>er</sup> et § 3, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal de passation.



minimum est obligatoire<sup>83</sup>. L'absence d'un niveau minimum est une irrégularité qui peut donner lieu à la suspension ou à l'annulation de la décision d'attribution par le Conseil d'État.

Fedasil a passé un marché par appel d'offres ouvert sans préciser le niveau minimum requis d'un critère de sélection.

#### **2.4 Examen des offres et attribution**

L'étape suivante de la procédure de passation est l'examen des offres et l'attribution du marché. À cet égard, il est notamment important que le marché soit conclu dans le délai d'engagement de l'offre, sauf si une prolongation a été demandée préalablement au co-contractant<sup>84</sup>. Un marché a été conclu après l'expiration du délai d'engagement initial non prolongé.

#### **2.5 Obligations de motivation et d'information**

Après avoir examiné les offres et attribué le marché, la décision doit être motivée et communiquée aux candidats et aux soumissionnaires. Dans un marché, la décision motivée a été communiquée trop tard aux soumissionnaires concernés.

La législation dispose également que, si le pouvoir adjudicateur décide de renoncer à passer un marché et, le cas échéant, de lancer une nouvelle procédure, il communique immédiatement la décision motivée aux candidats, participants et soumissionnaires concernés<sup>85</sup>. Fedasil a décidé le 14 avril 2016 de ne pas attribuer un marché, mais n'a communiqué cette information aux soumissionnaires concernés que début juillet 2016.

#### **2.6 Exécution du marché**

##### **2.6.1 Vérification et réception des services prestés et des fournitures**

Le cahier spécial des charges de plusieurs dossiers précise que la réception provisoire a lieu au moment où la facture est signée « pour accord de paiement » par le fonctionnaire dirigeant ou son délégué. Dans cinq marchés, l'examen d'un échantillon de factures a montré que cette disposition n'a pas toujours été respectée. Les factures n'étaient pas toutes signées.

##### **2.6.2 Obligation de retenue et responsabilité solidaire pour les dettes sociales et fiscales**

Dans certains secteurs de services sensibles à la fraude (services de gardiennage et de surveillance, services de transformation de la viande, etc.<sup>86</sup>) et pour les travaux immobiliers,

---

<sup>83</sup> Article 58, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal de passation.

<sup>84</sup> Article 57 de l'arrêté royal de passation.

<sup>85</sup> Article 9 de la loi de protection juridique.

<sup>86</sup> Cour des comptes, *Lutte contre la fraude dans les secteurs de la construction, de la viande et du gardiennage. Mise en œuvre par le SPF Finances du dispositif légal de retenue sur facture et de responsabilité solidaire*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2017, 45 p., [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

il existe une obligation de retenue<sup>87</sup> et une responsabilité solidaire<sup>88</sup> des donneurs d'ordre et des entrepreneurs pour les dettes fiscales et sociales de leur co-contractant<sup>89</sup>.

Lors du paiement des factures des différents marchés de gardiennage, Fedasil n'a pas vérifié en ligne si le prestataire de services avait des dettes fiscales ou sociales, que Fedasil aurait donc dû retenir sur les factures. Vu les sanctions possibles et la responsabilité solidaire éventuelle, cette situation représentait un risque financier pour l'organisme.

## **2.7 Constatations relatives aux marchés passés dans l'urgence pour faire face à la crise de l'asile**

Quatre des vingt marchés sélectionnés, d'un montant total de 208,2 millions d'euros, ont été passés dans l'urgence pour faire face à la crise de l'asile. Pour obtenir une image aussi complète que possible de ces marchés, la Cour a aussi demandé, pendant l'examen des dossiers, des informations au sujet de trois dossiers qui n'avaient pas été sélectionnés initialement. Deux des sept marchés sélectionnés avaient été lancés, mais n'ont finalement pas été attribués, donc la Cour a examiné cinq marchés au total.

La Cour des comptes a tout d'abord rencontré des difficultés importantes pour obtenir des dossiers complets, clairs et bien structurés concernant ces marchés. Plusieurs étapes importantes de la procédure n'étaient pas ou pas suffisamment motivées et documentées, probablement en raison de l'urgence dans laquelle ces marchés ont dû être passés. Il était dès lors impossible de réaliser un audit de régularité correct et exhaustif.

Bien que la Cour comprenne les circonstances difficiles et l'urgence dans lesquelles ces marchés ont dû être passés, elle tient à attirer l'attention sur plusieurs lacunes importantes dans les cinq marchés.

### **2.7.1 Utilisation de la procédure négociée sans publicité**

Dans sa communication du 9 septembre 2015, la Commission européenne a précisé la manière dont les règles relatives aux marchés publics doivent être interprétées dans le cadre de la crise de l'asile<sup>90</sup>. La Commission européenne a souligné à cette occasion que la procédure négociée sans publicité pour cause d'urgence impérieuse ne peut être appliquée que dans des cas exceptionnels, que toutes les conditions doivent être remplies et que ces conditions doivent être interprétées de manière restrictive. D'après la Commission

---

<sup>87</sup> En bref, lorsqu'un pouvoir adjudicateur effectue un paiement à une entreprise qui a des dettes sociales ou fiscales, il est tenu de retenir un pourcentage et de le verser à l'ONSS ou à l'administration fiscale. Le défaut de retenue sur facture peut être sanctionné.

<sup>88</sup> Le pouvoir adjudicateur qui fait appel à un adjudicataire qui avait déjà des dettes sociales ou fiscales au moment de la conclusion du marché peut être tenu solidairement responsable des dettes sociales ou fiscales de cet adjudicataire.

<sup>89</sup> La circulaire du 22 juillet 2014 donne un aperçu des diverses mesures prises par le gouvernement fédéral pour lutter contre différentes formes de fraude sociale et fiscale et veiller à ce qu'elles s'intègrent dans la législation sur les marchés publics (circulaire du 22 juillet 2014 du SPF Chancellerie du Premier ministre – Circulaire marchés publics – Responsabilité solidaire pour les dettes salariales d'un adjudicataire ou d'un sous-traitant - Responsabilité solidaire pour les dettes salariales d'un adjudicataire ou d'un sous-traitant qui occupe des ressortissants de pays tiers en séjour illégal - Extension de la responsabilité solidaire pour les dettes fiscales et sociales à certains secteurs sensibles à la fraude).

<sup>90</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux règles de passation de marchés publics en lien avec l'actuelle crise de l'asile, 9 septembre 2015, COM(2015) 454 final.

européenne, toutes les conditions suivantes doivent être remplies lors de l'évaluation de chaque cas :

- a) **Événements imprévisibles pour les pouvoirs adjudicateurs**  
La Commission européenne admet que l'augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile sur une période assez courte constitue un événement imprévisible.
- b) **Urgence impérieuse rendant impossible le respect des délais généraux**  
Dans trois des cinq marchés, le délai entre le lancement de la procédure et l'attribution du marché était assez court, donc cette condition est remplie. Pour deux marchés avec une durée de procédure plus longue, une procédure ouverte ou restreinte aurait toutefois pu être appliquée dans le même délai et la procédure négociée sans publicité a donc été utilisée à tort.
- c) **Lien de causalité entre l'événement imprévisible et l'urgence impérieuse**  
D'après la Commission européenne, le lien de causalité entre l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile et la nécessité de subvenir à leurs besoins à court terme ne saurait être mis en doute.
- d) **Dans la mesure strictement nécessaire**  
L'utilisation de la procédure négociée sans publicité n'est possible que « *dans la mesure strictement nécessaire* ». D'après la Commission européenne, elle n'est utilisée « *que dans l'attente de solutions plus stables, telles que des contrats-cadres de fournitures et de services passés selon les procédures normales (y compris accélérées)* ». La durée des contrats conclus par procédure négociée sans publicité doit donc être limitée et ne peut, en principe, pas dépasser le délai nécessaire à Fedasil pour faire face immédiatement à la situation d'urgence et passer un marché par procédure ouverte ou restreinte.

Les cinq marchés examinés avaient tous une durée de quatre ans (maximum). Cette condition n'est donc en aucun cas remplie.

Comme toutes les conditions d'application de la procédure négociée sans publicité n'étaient pas remplies cumulativement, Fedasil a utilisé à tort cette procédure exceptionnelle dans les cinq marchés examinés.

### 2.7.2 Absence d'examen des motifs d'exclusion obligatoire

Comme déjà signalé au point 2.2, le pouvoir adjudicateur doit toujours examiner si le soumissionnaire ne doit pas être exclu de la procédure.

Dans aucun des cinq dossiers, les documents sous-jacents ne font apparaître que Fedasil a examiné l'exactitude de la déclaration implicite ou explicite sur l'honneur.

### 2.7.3 Examen lacunaire des critères de sélection

Fedasil doit sélectionner les candidats et soumissionnaires qui remplissent les critères de sélection qualitative fixés. La décision motivée doit comporter les motifs de droit et de fait de cette décision<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> L'article 5, 6°, de la loi de protection juridique dispose que la décision motivée comporte les noms des candidats ou soumissionnaires non sélectionnés et sélectionnés et les motifs de droit et de fait des décisions y afférentes.

Dans quatre des cinq dossiers, les critères de sélection manquaient ou étaient formulés de manière imprécise ou l'examen des critères et la motivation de la décision présentaient de graves lacunes.

#### 2.7.4 Évaluation non transparente du contenu des offres

L'évaluation du contenu des offres des cinq marchés attribués se caractérise par un manque de transparence. Comme déjà signalé, la Cour des comptes a rencontré des difficultés pour obtenir des dossiers complets, clairs et bien structurés concernant ces marchés. Plusieurs étapes importantes de la procédure, dont l'évaluation du contenu des offres, n'étaient pas ou pas suffisamment motivées et documentées. La Cour n'a donc pas pu réaliser un audit de régularité adéquat. Elle peut néanmoins conclure que l'évaluation du contenu et des aspects techniques des offres n'est pas transparente et présente de sérieuses lacunes.

#### 2.7.5 Non-respect des obligations en matière de publicité et d'information

Pour les marchés qui atteignent les seuils européens, Fedasil doit remplir les obligations d'information suivantes dès qu'il a pris sa décision motivée<sup>92</sup> :

- communiquer à tout soumissionnaire non sélectionné, les motifs de sa non-sélection sous la forme d'un extrait de la décision motivée ;
- communiquer à tout soumissionnaire dont l'offre a été jugée irrégulière, les motifs de son éviction sous la forme d'un extrait de la décision motivée ;
- communiquer à tout soumissionnaire dont l'offre n'a pas été choisie et au soumissionnaire retenu, la décision motivée.

Fedasil doit également établir un avis d'attribution de marché pour tout marché conclu dont la valeur estimée atteint les seuils européens, y compris par procédure négociée sans publicité. Cet avis doit être envoyé dans les 48 jours suivant la conclusion du marché au Journal officiel de l'Union européenne et au Bulletin des adjudications<sup>93</sup>.

Dans trois des cinq dossiers, les obligations d'information n'avaient pas été respectées et dans aucun des dossiers un avis d'attribution du marché n'a été publié.

#### 2.7.6 Réaction de Fedasil

Fedasil se rallie à l'analyse de la Cour des comptes, mais souligne le contexte particulier et urgent dans lequel ces marchés ont été passés. Il y avait tout d'abord la volonté politique de faire face le plus rapidement possible au manque de places d'accueil. En outre, il était impossible de prévoir l'ampleur et la durée de la crise de l'asile.

Le défi de Fedasil était donc triple : (1) exécuter les décisions politiques, (2) attirer des opérateurs économiques pour l'accueil des demandeurs d'asile et (3) respecter la réglementation sur les marchés publics.

Fedasil souligne qu'il ne disposait pas de moyens suffisants pour procéder à l'analyse approfondie et documentée des diverses propositions qui est requise dans le cadre de ces procédures d'achat, surtout vu le délai court dans lequel cette analyse devait avoir lieu. De plus, l'absence d'expérience concernant de telles procédures d'urgence et l'impossibilité

---

<sup>92</sup> Article 8, § 1<sup>er</sup>, de la loi de protection juridique.

<sup>93</sup> Article 38, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal de passation.

d'acquérir à court terme des connaissances supplémentaires au sujet des marchés publics ont eu une incidence négative sur les procédures menées.

### 3 Mesures de contrôle interne

Lors du contrôle des comptes 2014 et 2015 de Fedasil, la Cour avait examiné la régularité de la passation d'une sélection limitée de marchés publics. À cette occasion, elle avait notamment attiré l'attention sur le volume très important de marchés conclus sur simple facture acceptée (achats de moins de 8.500 euros hors TVA). Elle avait recommandé d'élaborer une politique d'achat intégrale englobant les différents centres et leurs besoins et encadrant l'intégralité de la procédure (de la détermination des besoins à la réception).

Le service Marchés publics de Fedasil a un nouveau chef de service depuis février 2017 et a été renforcé dans le courant de 2017. Une évolution positive est visible depuis lors. Des objectifs concrets ont été formulés et des initiatives entamées. Ainsi, les besoins globaux éventuels sont identifiés, un registre central des marchés publics a été élaboré, un code de déontologie a été rédigé et des formations sont organisées en matière de marchés publics.

Fedasil a ainsi déjà donné suite à la recommandation formulée lors du contrôle des comptes 2014 et 2015 visant à élaborer une politique d'achat intégrée et envisage de mettre en place à terme un meilleur système de contrôle interne.

### 4 Conclusions et recommandations

L'examen de la régularité de la passation et de l'exécution par Fedasil d'une sélection de vingt marchés publics a révélé plusieurs manquements. La Cour des comptes distingue les marchés passés en urgence pour faire face à la crise de l'asile et les autres dossiers.

En ce qui concerne ces derniers, la Cour recommande ce qui suit :

- Fedasil ne peut utiliser la procédure négociée sans publicité que dans les cas décrits de manière limitative dans la loi relative aux marchés publics, lesquels doivent être en outre interprétés de manière stricte et limitative. Le recours à cette procédure n'exclut en outre pas la mise en concurrence : si possible, il convient de consulter plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services.
- Les dispositions relatives au droit d'accès doivent être respectées plus scrupuleusement. Fedasil doit toujours examiner les motifs d'exclusion obligatoire ainsi que l'exactitude de la déclaration sur l'honneur.
- Fedasil doit mieux veiller au déroulement correct de la procédure de sélection.
- Fedasil doit modifier ses processus internes pour organiser une réception effective des travaux, fournitures et services et vérifier effectivement la concordance de la facture avec les commandes, les fournitures ou les services effectués.
- Fedasil doit vérifier au moment du paiement de la facture s'il existe une obligation de retenue pour les dettes fiscales ou sociales de l'adjudicataire. Fedasil n'a pas procédé à cette vérification lors du paiement de plusieurs marchés de gardiennage, ce qui représente un risque financier vu les sanctions possibles et l'éventuelle responsabilité solidaire.

En ce qui concerne les cinq marchés qui ont été passés en urgence pour faire face à la crise de l'asile, la Cour constate tout d'abord qu'il a été difficile d'obtenir des dossiers complets, clairs et structurés. Bien que la Cour comprenne les circonstances difficiles et les délais courts dans lesquels ces marchés ont dû être passés, elle tient à attirer l'attention sur plusieurs lacunes importantes.

- Les conditions d'application pour passer ces marchés par procédure négociée sans publicité pour des raisons d'urgence impérieuse n'étaient pas remplies. Fedasil a eu recours à tort à cette procédure exceptionnelle autorisée par la Commission européenne dans les cinq marchés examinés.
- Dans aucun des dossiers, les documents ne font apparaître que Fedasil a examiné l'exactitude de la déclaration implicite ou explicite sur l'honneur.
- Dans quatre des cinq dossiers, l'examen des critères de sélection qualitative ou la motivation de la décision de sélection présentaient des lacunes.
- L'évaluation du contenu des offres dans ces dossiers n'était pas transparente et présentait même des lacunes graves dans certains cas.
- Dans trois des cinq dossiers, les obligations d'information n'ont pas été respectées et un avis d'attribution du marché n'a été publié dans aucun des dossiers.

Fedasil doit examiner quelles mesures son service Marchés publics pourrait prendre pour se préparer le mieux possible à une éventuelle nouvelle crise de l'asile. L'élaboration d'un scénario décrivant les processus et les responsabilités lors de la passation en urgence de marchés aussi complexes pourrait s'avérer utile.

# Marchés publics et contrôle interne des achats auprès de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé et de l'Office central d'action sociale et culturelle de la Défense

## 1 Contexte

La Cour des comptes a examiné une sélection de marchés publics passés en 2014, 2015 et 2016 par l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (ci-après l'« AFMPS ») et l'Office central d'action sociale et culturelle de la Défense (ci-après l'« Ocasc »). Elle a analysé si les marchés publics ont été passés et exécutés de manière régulière et conforme à la réglementation. Elle a aussi examiné les mesures prises par ces organismes en matière de contrôle interne de leurs achats et de lutte contre la fraude et la corruption éventuelle.

La Cour a envoyé le 13 décembre 2017 et le 17 janvier 2018 un projet de rapport pour commentaire aux fonctionnaires dirigeants des organismes, avec copie pour information aux ministres de tutelle de la Santé publique et de la Défense. Seuls le fonctionnaire dirigeant et le ministre de tutelle de l'Ocasc ont adressé une réponse, qui est traitée au point 5.

## 2 Constatations

La Cour souligne tout d'abord que ni l'AFMPS ni l'Ocasc n'ont été en mesure de transmettre un tableau récapitulatif structuré de l'ensemble de leurs marchés publics. Ils ont toutefois soumis des relevés détaillés des factures par contrat et/ou par an (2014, 2015 et 2016).

À partir des informations reçues, la Cour a sélectionné vingt dossiers auprès de l'AFMPS et 35 dossiers auprès de l'Ocasc<sup>94</sup>. Comme les organismes n'avaient pas fourni de relevés structurés, la Cour n'a pas pu déterminer avec certitude le montant total des marchés sélectionnés, notamment parce que, pour certains marchés de longue durée, seule l'estimation initiale était connue.

Les constatations suivent la chronologie des étapes importantes de la procédure de passation.

Il convient toutefois de souligner au préalable que, dans six dossiers de l'AFMPS, plusieurs documents pertinents manquaient, ce qui a sensiblement entravé et ralenti l'examen.

---

<sup>94</sup> Les dossiers ont été sélectionnés sur la base de l'objet et de l'importance financière (estimée de manière indicative) du marché.

## 2.1 Mise en concurrence

Une première étape de la procédure de passation est la mise en concurrence du marché<sup>95</sup>, par l'avis de marché préalable ou, pour la procédure négociée sans publicité, par la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services.

La Cour des comptes a constaté que, dans deux dossiers de l'AFMPS, il n'était pas démontré clairement qu'une mise en concurrence effective avait eu lieu.

À l'Ocasc, six marchés ont été conclus sans aucune mise en concurrence et donc sans respecter la réglementation sur les marchés publics.

La Cour souligne que l'attribution directe d'un marché public sans aucune forme de mise en concurrence constitue une infraction grave aux principes fondamentaux de la réglementation sur les marchés publics, à savoir la non-discrimination, l'égalité de traitement et la transparence<sup>96</sup>. En outre, une tendance claire dans la jurisprudence belge considère comme contraires à l'ordre public et donc frappés de nullité absolue les contrats conclus en méconnaissance de la réglementation sur les marchés publics, notamment lorsqu'ils ne respectent pas le principe de mise en concurrence et donc celui d'égalité<sup>97</sup>.

## 2.2 Durée du marché

Le principe de la mise en concurrence<sup>98</sup>, un principe fondamental de la réglementation relative aux marchés publics, implique également qu'un pouvoir adjudicateur ne peut se lier pour une trop longue période à un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services en particulier. Bien que la durée raisonnable de chaque marché dépende des circonstances concrètes, une durée maximale de quatre ans est considérée comme raisonnable dans la plupart des cas. L'article 37, § 2, de la loi de 2006 relative aux marchés publics confirme d'ailleurs explicitement cette durée<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Article 6 de la loi de 2006 relative aux marchés publics.

<sup>96</sup> Voir l'article 5 de la loi de 2006 relative aux marchés publics. L'article 18 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE consacre l'égalité, la non-discrimination, la transparence et la proportionnalité comme principes de la passation de marchés. Voir aussi P. Flamey et C. De Koninck, *Overheidsopdrachten. Algemeen deel*, dans APR, Malines, Wolters Kluwer, 2017, n° 101.

<sup>97</sup> Voir note de bas de page 11 et C. De Koninck et P. Flamey, *De uitvoering van overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken*, Malines, Kluwer, 2014, p. 583-616.

<sup>98</sup> La loi de 1993 relative aux marchés publics dispose en son article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, que « les marchés publics de travaux, de fournitures et de services au nom des pouvoirs adjudicateurs visés à l'article 4 sont passés avec concurrence et à forfait, suivant les modes prévus au titre II du présent livre, mais sous réserve de ce qui est prévu au § 2 du présent article et à l'article 2 ». La loi de 2006 relative aux marchés publics reprend ce principe dans son article 5 : « Les pouvoirs adjudicateurs traitent les entrepreneurs, les fournisseurs et les prestataires de services dans le respect de l'égalité, de manière non discriminatoire et agissent avec transparence. Les marchés publics sont attribués avec concurrence, après vérification du droit d'accès, sélection qualitative et examen des offres des participants, conformément à une des procédures de passation déterminées au chapitre IV. »

<sup>99</sup> « Dès sa conclusion, un marché peut comporter une ou plusieurs reconductions, selon les modalités mentionnées dans les documents du marché. La durée totale, y compris les reconductions, ne peut en règle générale dépasser quatre ans à partir de la conclusion du marché ».



Dans quatre marchés publics de l'Ocasc, la durée réelle du marché a dépassé cette durée maximale. Les dépassements requièrent une justification formelle et matérielle adéquate, qui faisait défaut dans les quatre dossiers.

### 2.3 Motivation formelle du recours à la procédure négociée sans publicité - décision motivée

Un pouvoir adjudicateur peut seulement avoir recours à la procédure négociée dans les cas exceptionnels décrits à l'article 26 de la loi de 2006 relative aux marchés publics. Lorsque le pouvoir adjudicateur recourt à la procédure négociée, la motivation formelle doit établir que les conditions requises sont remplies<sup>100</sup>.

Cette motivation était manquante dans neuf dossiers de l'Ocasc.

### 2.4 Obligation d'information

Après avoir attribué le marché, le pouvoir adjudicateur doit d'abord informer les candidats ou soumissionnaires non sélectionnés et non retenus<sup>101</sup>. Ensuite, ceux-ci peuvent demander des renseignements complémentaires.

L'AFMPS n'a pas informé les candidats ou soumissionnaires dans deux dossiers. L'Ocasc a omis de le faire dans trois dossiers.

### 2.5 Exécution du marché

#### 2.5.1 Cautionnement<sup>102</sup>

Hormis quelques exceptions<sup>103</sup>, un adjudicataire est toujours tenu de constituer un cautionnement dans les trente jours civils suivant le jour de la conclusion du marché (sauf si les documents du marché tolèrent un délai plus long)<sup>104</sup>. Cette caution sert de garantie pour s'assurer que l'entrepreneur respectera ses obligations jusqu'à l'exécution complète du marché.

Le cautionnement n'a pas été constitué dans le délai de trente jours civils dans deux dossiers de l'AFMPS et huit dossiers de l'Ocasc<sup>105</sup>. En outre, l'Ocasc n'a pas appliqué les mesures ou sanctions réglementaires<sup>106</sup>.

#### 2.5.2 Respect du délai de vérification et de paiement

L'article 15, § 1<sup>er</sup> et 2, du CGC fixe le délai de paiement des marchés publics attribués en application de la loi de 1993 relative aux marchés publics. Si c'est la loi de 2006 relative aux

<sup>100</sup> I. Opdebeek et A. Coolsaet, *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Bruges, Die Keure, 1999, p. 224-225. Voir aussi S. Van Garsse, « Hoofdstuk VIII. Overheidsopdrachten », dans I. Opdebeek et A. Coolsaet (éd.), *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Bruges, Die Keure, 2013, p. 419-420.

<sup>101</sup> Article 29, § 2, de la loi de protection juridique ou article 65/29 de la loi de 1993 relative aux marchés publics en combinaison avec l'article 80, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

<sup>102</sup> Les règles relatives au cautionnement sont fixées aux articles 5 à 9 du CGC et aux articles 25 à 29 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>103</sup> Article 25, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>104</sup> Article 27 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>105</sup> Article 5, § 3, du CGC et article 27, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>106</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup> et 2, et article 20, § 6, du CGC ou article 29 de l'arrêté royal d'exécution.

marchés publics qui est applicable, l'article 95 de l'arrêté royal d'exécution fixe les obligations de vérification et de paiement pour les marchés publics de travaux et les articles 120, 150, 156 et 160 du même arrêté les fixent pour les marchés publics de fournitures et de services.

La Cour des comptes a constaté que l'AFMPS et l'Ocasc n'ont pas respecté à plusieurs reprises les délais réglementaires. Dans d'autres cas, elle n'a pas pu examiner si les délais avaient été respectés en raison de l'absence de données essentielles dans les documents transmis.

En cas de dépassement du délai de paiement, les cocontractants n'ont pas non plus perçu les intérêts de retard. Or, ceux-ci sont dus de plein droit et sans mise en demeure<sup>107</sup>.

### 2.5.3 Concordance entre la facture, l'offre et/ou le bon de commande

À l'AFMPS, la Cour des comptes n'a pas pu vérifier dans six dossiers si toutes les factures correspondaient aux offres ou aux bons de commande, notamment parce que certaines offres étaient manquantes ou que les factures comprenaient des coûts ou prestations supplémentaires ou mentionnaient un prix unitaire erroné. À l'Ocasc, ces constatations se sont limitées à deux dossiers.

## 3 Contrôle interne, mesures anti-fraude et politique d'intégrité en matière de marchés publics

### *AFMPS*

L'AFMPS dispose d'un service logistique central qui coordonne les achats ; chaque service peut toutefois lancer des marchés publics spécifiques à ses activités. Il peut à cet effet faire appel, au besoin, à l'expertise de la division Budget et Contrôle de la gestion. L'examen a montré que les services n'ont pas suffisamment recours à cette expertise.

Dans la mesure du possible, l'AFMPS a aussi recours systématiquement aux contrats-cadres de la centrale FOR CMS<sup>108</sup> ou de la Smals<sup>109</sup>.

L'AFMPS a rédigé des instructions concernant le déroulement chronologique des marchés publics. La Cour a cependant estimé, à partir de son contrôle, que celles-ci sont trop limitées et qu'elles sont trop peu appliquées ou de manière trop facultative.

Les risques du cycle d'achat n'avaient pas encore été identifiés par le service d'audit interne ou les responsables du contrôle interne.

L'AFMPS publie ses marchés sur la plate-forme e-procurement et conserve les documents relatifs à ses marchés publics sur son intranet.

### *Ocasc*

L'Ocasc dispose de services distincts pour les marchés de fournitures et de services, d'une part, et pour les marchés de travaux, d'autre part. Les services peuvent toutefois passer eux-mêmes les marchés concernant des achats destinés à satisfaire des besoins tout à fait

<sup>107</sup> Article 15, § 4, du CGC. Ce principe est expressément confirmé à l'article 69 de l'arrêté royal d'exécution.

<sup>108</sup> Service contrats-cadres multi-SPF du SPF Bosa.

<sup>109</sup> ASBL qui soutient le secteur social et les services publics fédéraux et les accompagne en matière de gestion de l'information.

spécifiques. Les petits achats et les achats en vue d'une revente sont aussi effectués directement par les différents services.

Les marchés publics qui dépassent certains montants sont, en principe, attribués sous le contrôle de la cellule Marchés publics du service juridique. La Cour des comptes a toutefois déduit de son contrôle que l'organisme fait trop rarement appel à l'expertise du service juridique ou tient trop peu compte de son avis.

L'Ocasc ne possède pas d'instructions détaillées sur le déroulement chronologique des marchés publics ni d'une analyse de risques du processus d'achat.

L'Ocasc utilise uniquement e-notification (par la cellule des marchés publics) et e-catalogue (par le service DI-L). Les autres outils comme e-tendering, e-auction, Free Market, etc. ne sont pas encore utilisés.

Le déroulement des procédures d'achat est uniquement suivi via les crédits budgétaires. Ce suivi pourrait toutefois être amélioré, puisque la Cour a constaté que les obligations en matière de cautionnement, de vérification et de paiement n'étaient souvent pas respectées en temps voulu.

Tous les documents sont conservés par les divers services pendant neuf ans au format papier. La cellule Marchés publics conserve une copie numérique des dossiers qu'elle encadre.

Le principe de la séparation des fonctions a été suffisamment intégré dans le processus d'achat. En effet, l'attribution, le contrôle de l'exécution des prestations et l'approbation du paiement sont effectués par des personnes différentes.

L'Ocasc dispose d'un service d'audit interne. Celui-ci n'avait toutefois pas encore réalisé d'analyse de risques spécifique ni d'audit des marchés publics au moment de l'audit.

## 4 Recommandations

### 4.1 Régularité des marchés publics

#### *AFMPS*

L'AFMPS doit élaborer un registre central répertoriant tous les marchés publics qu'elle a passés. Cela permettrait de renforcer le contrôle interne et externe. Elle doit également veiller à ce que les dossiers conservés soient complets et contiennent tous les documents et informations utiles.

Les contrats doivent être conclus conformément à la loi sur les marchés publics et plus particulièrement aux principes fondamentaux en matière d'égalité de traitement et de mise en concurrence.

L'AFMPS doit également veiller plus strictement au respect des prescriptions en ce qui concerne l'obligation d'information, la constitution du cautionnement en temps voulu et les délais de vérification et de paiement. Lorsqu'elle ne respecte pas le délai de paiement, l'AFMPS doit payer les intérêts de retard dus de plein droit.

*Ocasc*

L'Ocasc aussi doit constituer un registre central de ses marchés publics.

Un marché peut être conclu par le biais d'une facture acceptée lorsque la dépense à approuver ne dépasse pas 8.500 euros hors TVA<sup>110</sup>. Le pouvoir adjudicateur doit cependant aussi consulter, si possible, plusieurs participants potentiels. Cette consultation n'est toutefois pas soumise à des exigences formelles.

Il pourrait aussi être opportun d'analyser les marchés conclus sur simple facture acceptée afin de détecter les besoins répétitifs et de passer de manière proactive des marchés publics conformément à la réglementation en la matière et de la manière la plus avantageuse possible (quant au prix), par exemple, par le biais de contrats-cadres<sup>111</sup>.

L'Ocasc doit respecter l'obligation de mise en concurrence de manière plus stricte et, si possible, consulter plusieurs entreprises. En outre, il doit limiter la durée réelle des marchés à quatre ans.

La décision motivée doit reprendre, le cas échéant, tous les motifs pertinents pour recourir à la procédure négociée sans publicité.

L'Ocasc doit également mieux veiller au respect des dispositions relatives à l'obligation d'information, au cautionnement, aux délais de vérification et de paiement et à la liquidation des intérêts de retard.

#### **4.2 Contrôle interne et lutte contre la fraude**

*AFMPS*

L'AFMPS a élaboré quelques règles de contrôle interne. La qualité des marchés publics serait assurément encore améliorée si tous les services recouraient systématiquement à l'expertise de la division Budget et Contrôle de la gestion.

L'AFMPS devrait créer une cellule Marchés publics qui serait chargée d'accompagner et de suivre la procédure d'attribution et fournirait un soutien pour le contenu et rendrait un avis (final) ou donnerait son approbation à propos de cette procédure.

L'instruction existante sur la chronologie des marchés publics doit être complétée le plus vite possible et son application doit être imposée.

En outre, l'AFMPS doit réaliser une analyse détaillée des risques liés au cycle des achats et établir plus clairement le principe de la séparation des fonctions dans les procédures.

La Cour des comptes propose d'évaluer périodiquement le stockage électronique des dossiers et de l'adapter si nécessaire, car elle a constaté que certains dossiers examinés n'étaient pas complets.

---

<sup>110</sup> Article 110, dernier alinéa, en combinaison avec l'article 105, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal de passation.

<sup>111</sup> L'article 2, 35<sup>o</sup>, de la loi de 2016 relative aux marchés publics définit le contrat-cadre comme « l'accord entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs entrepreneurs ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées ».

L'arrêté de délégation en vigueur date de 2007 et doit être actualisé à la lumière de la loi de 2016 sur les marchés publics et de ses arrêtés d'exécution.

Enfin, l'AFMPS pourrait envisager d'élaborer un code de déontologie, d'analyser régulièrement les risques en matière d'intégrité, d'introduire une rotation périodique des acheteurs et de créer un point de contact central pour le signalement des cas comportant des indications de fraude ou de corruption.

#### *Ocasc*

Tous les services de l'Ocasc devraient être contraints à faire appel systématiquement à la cellule Marchés publics du service juridique pour l'ensemble de leurs marchés.

En outre, un système d'archivage structuré des documents relatifs à la conclusion et à l'exécution du marché doit être élaboré.

L'Ocasc doit aussi procéder à une analyse des risques détaillée du cycle d'achat.

La Cour des comptes a aussi constaté que l'Ocasc ne respecte pas toujours les obligations en matière de cautionnement, de vérification et de paiement.

Le suivi du déroulement des procédures d'achat via le système des crédits budgétaires doit être évalué et adapté si nécessaire.

L'arrêté de délégation doit être mis en conformité avec la loi de 2016 relative aux marchés publics et ses arrêtés d'exécution.

Enfin, l'Ocasc pourrait aussi envisager d'analyser régulièrement les risques en matière d'intégrité, d'introduire une rotation périodique des acheteurs et de créer un point de contact central pour le signalement des cas comportant des indications de fraude ou de corruption.

## **5 Réponses du fonctionnaire dirigeant de l'Ocasc et du ministre de tutelle**

Dans sa réponse du 15 février 2018, le fonctionnaire dirigeant de l'Ocasc reconnaît les constats et renvoie à un manque de personnel. Il annonce aussi que les mesures nécessaires seront prises. Ainsi, l'Ocasc étendra le rôle de la cellule Marchés publics, aura davantage recours aux contrats-cadres et effectuera des analyses de risques périodiques.

Dans sa réponse du 19 février 2018, le ministre de tutelle a signalé avoir pris connaissance des observations formulées et de la réponse du fonctionnaire dirigeant.

# Dépenses relatives aux voyages de service à l'étranger des SPF/SPP, de la Défense et de la Police fédérale (audit de suivi)

## 1 Contexte

La Cour des comptes a réalisé en 2006 un audit des dépenses relatives aux voyages de service à l'étranger des services publics fédéraux et de programmation (SPF et SPP), de la Défense et de la Police fédérale<sup>112</sup>. Cet audit avait démontré que la réglementation et les procédures de contrôle interne étaient inexistantes ou insuffisantes au sein de certains départements. L'absence d'un cadre normatif général et uniforme ne pouvait, en outre, pas garantir que les voyages de service à l'étranger soient réalisés et indemnisés aux meilleures conditions.

La Cour a réalisé en 2016 un audit de suivi pour examiner dans quelle mesure ses recommandations antérieures avaient été suivies. Elle a aussi analysé comment le processus des dépenses se déroule actuellement.

Elle a posé pour cela les questions d'audit suivantes :

- Dans quelle mesure les recommandations formulées par la Cour des comptes lors de son audit précédent ont-elles été mises en œuvre ?
- Le cadre réglementaire actuel est-il satisfaisant ou les règles et procédures doivent-elles être complétées ou revues ?
- Les paiements effectués par les départements sont-ils conformes au cadre réglementaire et aux procédures ?
- Le contrôle interne exercé par les départements sur ces liquidations est-il suffisant ?

L'audit a porté sur les dépenses, à la charge du budget général des dépenses de l'État, liées aux voyages de service à l'étranger du personnel statutaire et contractuel et de personnes n'ayant pas la qualité d'agent de l'État (des experts ou des journalistes, par exemple) qui ont effectué des déplacements à l'étranger pour le compte des départements concernés.

La Cour a procédé à une nouvelle évaluation des règles et des procédures en vigueur relatives à la demande et à l'autorisation du voyage de service, à la réservation du voyage et du séjour aux meilleures conditions, au remboursement des frais ainsi qu'au traitement et au suivi administratifs des dossiers. Elle a examiné l'imputation budgétaire et le traitement comptable, ainsi que l'organisation du contrôle interne sur ces opérations.

La Cour des comptes a tout d'abord demandé aux SPF/SPP, à la Défense et à la Police fédérale (en 2016, il s'agissait encore de dix-sept départements) de lui transmettre un relevé des

---

<sup>112</sup> Cour des comptes, « Dépenses de voyage de service à l'étranger, effectuées à la charge du budget général des dépenses de l'État fédéral », 163<sup>e</sup> Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, 2006, p. 678-690, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

voyages de service à l'étranger effectués au cours du premier semestre 2015. Vu les différences importantes entre les départements quant au nombre de voyages de service effectués, il n'a pas été possible d'en analyser un pourcentage identique pour les dix-sept départements. La Cour a dès lors sélectionné un échantillon représentatif (tant en termes de quantité que d'importance relative) pour chaque département. Les voyages de service parmi lesquels les dossiers ont été sélectionnés représentaient 7.667.785,46 euros, répartis entre 14.977 missions à l'étranger. La Cour a examiné 568 dossiers (3,8 %), représentant 1.392.715,60 euros, soit 18,16 % du total<sup>113</sup>.

Le contrôle de l'échantillon de dossiers et l'évaluation des instructions existantes ont été effectués à partir d'une liste de vérification détaillée. Ces listes de vérification s'appuyaient largement sur les instructions détaillées de la Défense et du SPF Affaires étrangères et qui peuvent, en raison de leur caractère détaillé, servir de bonnes pratiques pour l'organisation et la gestion des voyages de service à l'étranger.

Après des demandes informelles de renseignements, la Cour a repris ses constats dans un rapport de synthèse, qu'elle a soumis pour commentaire le 22 mars 2017 aux fonctionnaires dirigeants des dix-sept départements. Elle n'a toutefois reçu aucune réponse à ce rapport.

Les voyages de service à l'étranger sont tous les déplacements officiels à l'étranger visant à accomplir une mission spécifique effectuée par des fonctionnaires ou par des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire de l'État, à la charge du budget général des dépenses de l'État.

Les textes réglementaires suivants s'appliquaient aux voyages de service à l'étranger<sup>114</sup> :

- l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux ;
- l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours ;
- les arrêtés ministériels des 13 mars 2014 et 23 mars 2015 portant l'établissement d'indemnités de séjour octroyées aux représentants et aux fonctionnaires dépendant du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement qui se rendent à l'étranger ou qui siègent dans des commissions internationales ;
- les règles spécifiques appliquées par la Défense pour les militaires qui effectuent des déplacements de service à l'étranger, comme l'arrêté royal du 15 janvier 1962 fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du Royaume, l'arrêté ministériel du 3 février 1975 portant exécution de l'arrêté royal précité et l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif au remboursement de certains frais exceptionnels encourus par le militaire ;
- les règles spécifiques à la Police fédérale, dont les principales sont l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, partie XI, titre IV, chapitre VII, l'arrêté royal du 11 juillet 2002 fixant les conditions d'octroi d'une indemnité forfaitaire aux membres du personnel des services de police qui participent à des opérations à caractère humanitaire ou de police patronnées par un ou des

<sup>113</sup> Au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, le contrôle s'est limité à 55 dossiers au lieu des 75 prévus dans l'échantillon, parce que la collaboration avec les services concernés a été très laborieuse en raison de la rotation du personnel et d'une mauvaise organisation administrative.

<sup>114</sup> Voir aussi la fin du point 3.1.

organisme(s) international(aux) ainsi qu'à certaines opérations pour les besoins des forces armées et l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

Outre ce cadre normatif général, la plupart des départements ont élaboré leurs propres instructions internes en exécution de la réglementation.

## 2 Constatations

### 2.1 Évaluation de la réglementation et des instructions internes

Dans son audit de 2006, la Cour avait insisté sur la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire général adapté, complété par des instructions et des procédures claires au sein des départements afin d'assurer un contrôle interne adéquat. À cette occasion, la plupart des départements s'étaient engagés à rédiger de nouvelles instructions ou à tenir compte des recommandations de la Cour lors de la révision des règles existantes.

De l'audit de 2016, il ressort que des différences importantes subsistent encore dans les modalités des instructions internes pour les voyages de service à l'étranger.

Les instructions les plus complètes sont celles des départements qui, vu leur nature et leur taille, connaissent un nombre assez élevé de voyages de service à l'étranger. Les directives les plus complètes et les plus abouties sont celles de la Défense, de la Police fédérale, du SPF Affaires étrangères, du SPF Justice et du SPF Santé publique.

Les directives des autres départements sont plus limitées et ne contiennent parfois pas de description claire de la notion de « voyage de service ». Elles règlent aussi de manière moins stricte les modalités et les procédures d'approbation de la demande, de réservation des billets de train et d'avion, de réservation des séjours, d'indemnité de séjour, de remboursement des frais encourus et de suivi de la mission.

La Cour des comptes a constaté que les instructions existantes manquaient d'uniformité :

- Ainsi, certaines instructions ne précisent pas le délai dans lequel une demande de voyage de service à l'étranger doit être introduite (SPF Budget, SPF Mobilité, SPF Intérieur et Police fédérale)<sup>135</sup>.
- Dans dix départements, il n'était pas interdit aux agents de réserver eux-mêmes leurs billets (SPF Chancellerie, SPF Personnel et Organisation, SPF Finances, SPF Sécurité sociale, SPF Budget, SPF Économie, SPF Intérieur, SPF Mobilité, Police fédérale et SPP Intégration sociale).
- Dans dix départements également, il n'était pas interdit aux agents de réserver eux-mêmes un séjour (SPF Chancellerie, SPF Personnel et Organisation, SPF Finances, SPF Sécurité sociale, SPF Budget, SPF Économie, SPF Intérieur, SPF Justice, SPF Mobilité et SPP Intégration sociale).
- Cinq départements ne fixaient pas de tarif maximum pour les hôtels (SPF Chancellerie, SPF Personnel et Organisation, SPF Finances, SPF Budget, SPP Politique scientifique).

<sup>135</sup> Le 6 juin 2016, pendant la réalisation de l'audit, une circulaire a été promulguée qui fixe ce délai à quatorze jours civils. Les dossiers examinés n'étaient toutefois pas encore soumis à cette règle.



- Cinq départements remboursaient les frais réellement encourus (SPF Chancellerie, SPF Personnel et Organisation, SPF Finances, SPF Sécurité sociale, SPP Intégration sociale), tandis que les autres départements optaient pour des indemnités journalières forfaitaires.
- Sept départements ne fixaient pas de délai pour l'introduction des déclarations de créance après le retour d'une mission à l'étranger (SPF Chancellerie, SPF Budget, SPF Mobilité, SPF Intérieur, Police fédérale, SPP Intégration sociale, SPP Politique scientifique).
- Six départements ne prévoyaient pas de délai pour le remboursement des avances perçues en trop (SPF Chancellerie, SPF Sécurité sociale, SPF Santé publique, SPF Budget, SPF Intérieur, SPF Justice).
- Seuls huit départements imposaient la rédaction d'un rapport de mission après un voyage de service à l'étranger (Défense, SPF Justice, SPF Emploi, SPF Chancellerie, SPF Sécurité sociale, SPF Santé publique, SPP Politique scientifique et Police fédérale).

Au moment de l'audit, un cadre réglementaire adéquat était en cours d'élaboration au sein de la fonction publique fédérale et un nouvel arrêté royal est finalement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017<sup>116</sup>. Cet arrêté abroge et remplace les dispositions des arrêtés royaux des 24 décembre 1964 et 18 janvier 1965.

La nouvelle réglementation fixe pour tous les départements des tarifs uniformes pour l'indemnité forfaitaire pour frais de séjour et l'indemnité pour frais de logement. Tant pour les frais de séjour que pour les frais de logement, l'arrêté utilise les tarifs (révisables annuellement) applicables aux représentants et fonctionnaires qui dépendent du SPF Affaires étrangères.

Ce développement récent donne enfin suite à la recommandation de la Cour de 2006 visant à créer un cadre normatif général pour les voyages de service à l'étranger. Des directives aussi uniformes que possible doivent toutefois encore être élaborées en complément de cette nouvelle réglementation.

## 2.2 Demande de voyage de service à l'étranger et autorisation

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 prévoit que les frais de parcours résultant de déplacements effectués pour les besoins du service de l'État sont couverts par le Trésor. Conformément à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de cet arrêté, tout déplacement doit être autorisé par le président du comité de direction ou son délégué. Par conséquent, chaque voyage de service à l'étranger suppose une autorisation préalable de la hiérarchie et la mention de l'identité et de la fonction de la personne autorisée à effectuer le voyage de service. En outre, la demande doit indiquer la manière dont les frais liés à ce voyage seront budgétés.

---

<sup>116</sup> Arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

L'audit de la Cour a révélé ce qui suit :

- La plupart des dossiers contrôlés contenaient une demande approuvée par la hiérarchie. Cette demande était manquante dans 34 dossiers (dont onze de Fedict et dix du SPF Intérieur). En ce qui concerne Fedict, tous ces dossiers concernaient des missions à l'étranger effectuées par une seule personne.
- Dans dix dossiers, la demande de voyage de service à l'étranger n'avait pas été signée par le supérieur hiérarchique de l'agent (dont deux dossiers du SPP Intégration sociale<sup>117</sup> et trois dossiers du SPF Intérieur).
- En l'absence de date d'approbation, il n'a pas été possible d'établir avec certitude le moment où la hiérarchie a approuvé la demande de voyage de service à l'étranger dans 23 dossiers. Tel était surtout le cas au SPF Personnel et Organisation (quatre dossiers), au SPF Sécurité sociale (onze dossiers) et au SPF Santé publique (huit dossiers). À la suite d'une demande d'explication, ce dernier a répondu qu'il y veillerait mieux à l'avenir.

En application de la réglementation, chaque demande de voyage de service à l'étranger doit démontrer suffisamment l'intérêt pour le service et mentionner les modalités détaillées du voyage (destination, dates et heures de départ et de retour, agenda de travail, moyen de transport, etc.).

- Dans quatre cas (un au SPF Santé publique et trois au SPP Politique scientifique), l'objet de la mission à l'étranger n'était pas spécifié.

### 2.3 Réservation du voyage et du séjour

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965, les voyages de service doivent être organisés aux conditions les plus avantageuses pour le Trésor. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans l'intérêt du service.

L'audit de 2006 avait révélé que la plupart des SPF/SPP n'organisaient aucune mise en concurrence formalisée pour l'achat des billets et la réservation des séjours. En outre, la plupart des agents réservaient eux-mêmes leur billet et leur chambre d'hôtel. Seuls quelques SPF disposaient d'un service central à cet effet.

L'audit de suivi réalisé par la Cour en 2016 a révélé ce qui suit :

- Sept des dix-sept départements faisaient appel à des agences de voyage spécialisées désignées à l'issue d'une étude de marché préalable et de la conclusion d'un marché public de services, pour réserver le transport et le séjour dans le cadre des voyages de service à l'étranger. Il s'agissait de la Défense, du SPF Affaires étrangères, de la Police fédérale, du SPF Mobilité, du SPF Santé publique, du SPF Emploi et du SPP Politique scientifique. Ces départements disposent aussi de services centraux chargés de réserver le transport et les hôtels. Le SPF Justice a un service central qui organise une étude de marché distincte pour chaque mission.
- Les instructions internes de ces sept départements et du SPF Justice prévoient que les agents n'ont pas le droit d'effectuer eux-mêmes les réservations. Tel est aussi le cas des instructions du SPP Politique scientifique. La Cour a malgré cela constaté dans six

---

<sup>117</sup> Il s'agissait de deux voyages de service à l'étranger effectués par le président du SPP, qui exigeaient la signature du ministre compétent.

dossiers (un de la Défense, deux du SPF Santé publique et trois du SPP Politique scientifique) que des agents avaient effectué eux-mêmes des réservations.

- Dans un dossier du SPP Intégration sociale, qui n'interdit pas à ses agents d'effectuer eux-mêmes leur réservation, la réservation avait été effectuée avant l'approbation de la demande par la hiérarchie.

Le conseil des ministres du 4 mars 2016 a marqué son accord sur le lancement d'un marché public<sup>118</sup> pour l'engagement d'un intermédiaire de voyages chargé d'organiser et de gérer les voyages professionnels de plusieurs services publics fédéraux. La désignation d'un intermédiaire de voyages s'inscrivait dans la philosophie du projet d'optimisation (*redesign*) des organisations fédérales entamé en 2015, qui vise à augmenter l'efficacité des services publics en intégrant et en améliorant les processus communs<sup>119</sup>.

Ce contrat-cadre a été conclu le 21 décembre 2016 pour une durée de quatre ans maximum. Les départements suivants ont participé à ce marché : le SPF Chancellerie du Premier ministre, le SPF Stratégie et Appui, le SPF Économie, la Police fédérale, le SPF Mobilité et Transports, le SPF Justice, le SPF Finances, le SPF Emploi, le SPF Sécurité sociale, le SPF Santé publique, le SPP Intégration sociale et le SPP Politique scientifique. La Défense et les SPF Intérieur et Affaires étrangères n'ont toutefois pas rejoint le projet. Entre-temps, quatre organismes publics y ont adhéré.

Des missions (essentiellement des vols et des hôtels) pour un montant total arrondi de 1,6 million d'euros TVA incluse ont été réservées dans le cadre de ce contrat au cours de l'année budgétaire 2017.

#### 2.4 Remboursement des frais liés aux voyages de service à l'étranger

En vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965, chaque déplacement pour le compte de l'État doit se faire avec le moyen de transport le moins cher pour le Trésor. Il ne peut être dérogé à ce principe que si l'intérêt du service l'exige. L'article 4 de cet arrêté prévoit que l'utilisation de la voiture personnelle suppose aussi une autorisation préalable.

- Dans neuf dossiers (six de Fedict, deux du SPF Justice et un du SPF Mobilité), le véhicule personnel ou un taxi a été utilisé pour effectuer des déplacements de et vers l'aéroport dans le cadre d'un voyage de service à l'étranger, sans autorisation préalable ou nécessité du service (comme, par exemple, des déplacements à effectuer en dehors des heures normales des transports publics).

Pour les départements qui n'appliquent pas un régime forfaitaire, l'article 7 de l'arrêté royal du 24 décembre 1964 prévoit que les membres du personnel ont droit au remboursement des dépenses réellement effectuées sur production d'un mémoire justificatif.

- Dans un dossier (SPF Chancellerie), les frais liés à un voyage de service à l'étranger ont été déduits d'une avance non récupérée qui avait déjà été octroyée en octobre 2014 au membre du personnel concerné dans le cadre d'une autre mission, ce qui porte atteinte à la transparence des opérations budgétaires.

<sup>118</sup> Il s'agissait d'un marché public de services sous la forme d'un appel d'offres ouvert lancé par le SPF Économie, cahier spécial des charges n° 2016/P10/S2-CM/Reisbemiddelaar-Intermédiaire de voyages.

<sup>119</sup> Trajet 1 – Achats fédéraux coordonnés de façon centralisée.

- Dans trois dossiers du SPF Emploi, qui utilise un système forfaitaire et qui applique, pour le prix des chambres d'hôtel, les tarifs maximums fixés annuellement par arrêté ministériel par le SPF Affaires étrangères, les tarifs maximums avaient été dépassés sans aucune motivation.

### 3 Conclusions et recommandations

- La mise en place d'un cadre normatif général pour les voyages de service à l'étranger des services publics est une évolution positive en soi. Cependant, la Cour des comptes estime qu'il faut aussi veiller à élaborer un ensemble aussi uniforme que possible de directives complémentaires pour l'ensemble des départements et à les (faire) respecter scrupuleusement par la suite.
- Bien que l'audit de suivi de la Cour n'ait pas relevé de lacunes substantielles, la Cour insiste néanmoins sur la nécessité d'accorder davantage d'attention, y compris sous la nouvelle réglementation, à l'efficacité du contrôle interne et plus particulièrement à l'autorisation (en temps voulu) du voyage de service, à sa motivation, au respect des procédures en vigueur pour la réservation des billets et chambres d'hôtel et à la justification des éventuelles dépenses supplémentaires.
- En vue de l'optimisation du fonctionnement de l'administration fédérale visée par le projet de *redesign* des organisations fédérales, qui entend standardiser et améliorer l'efficacité, il semble logique que tous les départements utilisent à terme le contrat-cadre conclu par le SPF Économie, notamment pour maximaliser les économies d'échelle.

# Recommandations transversales

## 1 Respect de la réglementation

Les audits ont révélé que les départements et les organismes ne respectent pas suffisamment la réglementation relative aux marchés publics. La Cour des comptes souligne dès lors qu'ils doivent appliquer cette réglementation dans son ensemble, y compris les normes spécifiques applicables à l'achat et au leasing de leurs véhicules. Ainsi, ils doivent appliquer une procédure de marché public pour l'ensemble des travaux, fournitures et services relevant de la législation, y compris donc pour les services juridiques et les régimes d'exclusivité.

En principe, tous les marchés attribués doivent être mis en concurrence, même si le montant du marché (de travaux, fournitures ou services) est inférieur au seuil pour les marchés attribués au moyen d'une simple facture acceptée.

La Cour des comptes recommande également un meilleur respect des règles d'estimation et des règles relatives à la durée des marchés.

En outre, les départements et les organismes doivent appliquer le cahier général des charges, en particulier en ce qui concerne le cautionnement, la réception provisoire, la vérification, le délai de paiement et les intérêts de retard.

Enfin, ils doivent veiller à ce que le déroulement des procédures soit bien documenté. Tous les documents concernant l'attribution d'un marché doivent être conservés au minimum dix ans.

## 2 Recommandations

Au vu des constatations, la Cour des comptes recommande en particulier ce qui suit :

- n'avoir recours aux procédures négociées que lorsque la législation l'autorise et motiver cette décision de manière adéquate ;
- inviter par écrit (courriel) les opérateurs économiques consultés à remettre une offre, y compris pour les marchés de faible montant, et à en conserver la preuve ; utiliser l'application Free Market pour les marchés concernés ;
- vérifier systématiquement si les candidats et les soumissionnaires remplissent les conditions d'accès et les conditions de la sélection qualitative. Les départements doivent aussi vérifier la déclaration implicite sur l'honneur ;
- vérifier systématiquement si les offres introduites sont régulières et ont été signées par une personne habilitée, indépendamment de la procédure d'attribution ;
- examiner les offres dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement ;

- motiver les décisions de sélection et d'attribution dans le cadre de l'ensemble des motifs de droit et de fait ;
- appliquer systématiquement les mesures ou sanctions prévues si le cautionnement n'a pas été constitué ;
- payer les intérêts de retard de plein droit et sans mise en demeure lorsque les factures sont liquidées tardivement ;
- en matière de révision de prix, utiliser en priorité les indices publiés par le SPF Économie, comme le coût de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière, et inclure des clauses particulières de sauvegarde pour maîtriser l'évolution à la hausse des prix.

En ce qui concerne la gestion des marchés, la Cour recommande ce qui suit :

- planifier soigneusement les besoins et le lancement des marchés ;
- prendre des mesures de contrôle interne adéquates (par exemple, centraliser le contrôle et la coordination des procédures et des dossiers d'achat et les confier à un service spécialisé afin, notamment, d'éviter le double emploi de moyens humains et matériels, et spécialiser le personnel) ;
- constituer les dossiers d'achat de manière à pouvoir vérifier que les montants facturés correspondent aux montants inscrits dans les documents du marché ;
- utiliser des modèles de document existants ou élaborer des modèles de document ;
- documenter les procédures suivies et conserver tous les documents relatifs à l'attribution et à l'exécution d'un marché dans un seul dossier exhaustif ;
- dresser une liste exhaustive des marchés et élaborer un système permettant de suivre de manière efficiente et formalisée les commandes effectuées ;
- placer les informations relatives à tous les accords-cadres conclus par les centrales d'achat sur la plate-forme e-catalogue ;
- former, de manière continue, le personnel concerné à la législation relative aux marchés publics.

Comme mesures complémentaires de lutte contre la fraude et la corruption, la Cour recommande d'analyser périodiquement les risques en matière d'intégrité et d'organiser une rotation parmi les acheteurs, ainsi que d'élaborer un code de déontologie et de créer un point de contact central.

Enfin, en termes de coordination et d'actualisation des normes applicables aux marchés publics d'acquisition de véhicules, la Cour recommande aux autorités compétentes :

- d'étudier la possibilité de rassembler, en un seul texte coordonné et unifié, les dispositions spécifiques applicables aux départements fédéraux et aux organes stratégiques ;
- de veiller à actualiser les textes applicables, y compris l'annexe de l'arrêté royal du 20 décembre 2010 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie dans le cadre des marchés publics, en particulier concernant les normes environnementales et énergétiques ;
- de préciser le champ d'application personnel et matériel des circulaires fédérales en lien avec ces marchés publics, y compris la circulaire du SPF Personnel et Organisation du 30 novembre 2012 sur l'utilisation des applications e-procurement ;
- de coordonner et d'unifier les textes normatifs en matière de rapportage applicables aux départements fédéraux et aux organes stratégiques.

Ce rapport est uniquement disponible en version électronique et existe également en néerlandais.

*Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.*



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2018/1128/26

**ADRESSE**  
Cour des comptes  
rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)