

**Task-force d'audit et d'investigation
sur l'Intercommunale des Soins de Santé
du Pays de Charleroi**

Premier rapport intermédiaire

Lundi 3 juillet 2017

Table des matières

Introduction	4
Volet A : enquêtes administratives.....	14
Section 1 : L'absence de marché public pour la désignation d'un huissier chargé de récupérer les factures impayées par les patients des 78 sites de soins et d'aides à la personne et la problématique de la récupération auprès de l'huissier DEMINE d'un montant de 724.069,54€. 14	
Section 2 : L'absence de marché public pour la désignation de la personne chargée de l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie en 2014.	19
Section 3 : L'octroi de jetons de présence et les règles générales sur la composition des organes et les rémunérations des mandataires de l'intercommunale et des organes tiers.	24
Section 4 : La convention et la rémunération du Directeur Général des Hôpitaux.	26
Section 5 : La mise à disposition d'un agent de l'intercommunale auprès d'un cabinet ministériel de la FWB.....	39
Section 6 : Les concessions « Grands Restaurants Marie Curie et Vésale.	43
Conclusion générale	57
Volet B : Audit interne sur le contrôle interne	59
Partie I : Présentation de l'Institut des Soins de Santé du Pays de Charleroi (ISPPC).	59
Section 1 : Structure de l'actionnariat.....	59
Section 2 : Secteurs d'activités.....	59
Section 3 : Les organes.	63
Section 4 : Les rémunérations.	67
Section 5 : Les satellites.....	68
Section 6 : Recommandations.....	69
Partie II : Analyse des comptes de l'entité.....	70
Partie III : Les activités à auditer.	73
Section 1 : Procédure de recrutement/nomination.	73
Section 2 : Procédure de contrôle des promotions.....	80
Section 3 : Procédure de contrôle des prestations.	81
Section 4 : Procédure de fixation des rémunérations et évolutions de carrière.	83
Section 5 : Marchés de fournitures, services et travaux.	83
Section 6 : Rédaction des documents de marché (choix, relecture, validation, ...).	97
Section 7 : Suivi de l'exécution des marchés (décomptes, avenants, contrôle financier et qualité).	97

Section 8 : Tenue et suivi des inventaires (informatique, téléphonie, mobiliers, fournitures, parc automobile, ...).	98
Section 9 : Contrôle financier sur les marchés publics.....	101
Section 10 : Processus de recettes : récupération des créances.	102
Conclusion générale	108

Introduction

Début du mois de mars 2017, la presse relayait différentes accusations de dysfonctionnements relatives aux rémunérations des membres des organes de gestion et du Directeur général des Hôpitaux de l'Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi (ISPPC).

Complémentairement, un mail anonyme, adressé à certains administrateurs de l'intercommunale relevait des soupçons de malversations et de dysfonctionnements internes.

Sur la base de ces différents éléments, le 24 mai 2017, le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Logement a souhaité mettre en place une task-force d'audit et d'investigation, composée de représentants de la Direction générale des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale (DGO5) et du Corps de l'inspection des finances dont la mission est :

« Nonobstant et sans préjudice de toute enquête judiciaire en cours ou à venir, le Ministre des Pouvoirs locaux souhaite que, sous un bref délai, soit réalisé un audit et des investigations portant :

- *Sur le caractère avéré ou non de ces éléments ;*
- *Sur les règles de gouvernance internes de l'entreprise en lien avec les éléments problématiques relevés par la presse.¹ »*

¹ Note verte du 26 mai 2017 – Clé USB – Dossier task-force – Sous-dossier Note verte.

La démarche que nous avons initiée est inédite, tant dans sa forme qu’au niveau du pilotage et du suivi du dossier.

La constitution d’une task-force pluridisciplinaire bénéficiant de l’appui du corps de l’inspection des finances a permis d’approcher l’institution sous de nombreux angles et de mener des investigations multiples de front.

On soulignera également la parfaite collaboration de l’ISPPC, Direction et agents, qui a répondu aux nombreuses demandes de documentation et d’information.

Néanmoins, le délai imparti pour mener les enquêtes et études est manifestement trop court au vu de l’ampleur des questionnements mais également de leur complexité. Ce vaste champ a imposé certains choix.

Enfin, les travaux de la task-force ont mobilisé une vingtaine d’agents de la DGO5, qui devaient par ailleurs assurer leurs missions et tâches quotidiennes avec la même diligence et dans un respect strict des délais. Si le gouvernement souhaite que la DGO5 multiplie ce type d’initiatives, cela ne pourra se faire à effectif constant.

Il va de soi que l’expérience est riche d’enseignements mais comporte donc des limites. Les constats et conclusions posés dans ce rapport doivent être utilisés avec prudence. De nombreux aspects du dossier mériteraient des approfondissements.

1. Composition de la task-force d’audit et d’investigation



2. Relevé des activités de la task-force

Le 30 mai 2017 : mise en place d'une task-force d'audit et d'investigation ;

Le 30 mai 2017 : proposition à Monsieur le Ministre des thématiques examinées ;

Le 31 mai 2017 : présentation de la méthode de travail à Messieurs Laurent LEVEQUE et Nicolas TZANETATOS, respectivement Directeur général et Président de l'ISPPC ;

Le 02 juin 2017 : rencontre avec le service d'audit interne de l'ISPPC ;

Le 06 juin 2017 : réunion hebdomadaire de la task-force ;

Le 13 juin 2017 : réunion hebdomadaire de la task-force ;

Le 20 juin 2017 : réunion hebdomadaire de la task-force ;

Le 27 juin 2017 : réunion hebdomadaire de la task-force ;

Le 30 juin 2017 : réunion de relecture du rapport de la task-force ;

Le 03 juillet 2017 : remise du rapport et des recommandations, le cas échéant, provisoires.

3. Objectifs

La task-force s'est fixée pour objectif de réaliser des travaux structurés à deux niveaux :

- **Volet A : Enquêtes administratives** sur la légalité et la conformité de certains actes et certaines situations à partir de faits spécifiquement dénoncés dans la presse et dans un courriel anonyme (rémunération des membres des organes de gestion et du Directeur général des Hôpitaux, malversations ou dysfonctionnements internes portant sur des nominations, des marchés publics, ...) ;
- **Volet B : Audit externe sur les systèmes et procédures de contrôle interne** de certaines activités de l'intercommunale en lien direct avec les faits dénoncés dans le volet A (procédures de recrutement et de promotion du personnel, tenue et suivi des inventaires, suivi des marchés publics, ...).

Au regard du délai fixé par le Ministre pour réaliser les investigations et rendre un rapport, la task-force a volontairement ciblé son champ d'activité :

- Sur la base des faits dénoncés et non sur la base d'une analyse de risques préalable;

- A la gouvernance, au management et à la gestion administrative et financière de l'institution, laissant le domaine médical (financement, contrôle, prestations, ressources humaines, ...) à d'autres autorités compétences en la matière (INAMI, AVIQ, ...);
- Au contrôle de légalité et de régularité au regard de normes déterminées et principalement du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) :

Domaines	Conformité à la réglementation
Gouvernance interne : composition, compétences, règles de rémunération, délégation de pouvoirs et de compétences (au regard des statuts et ROI)	CDLC Loi Hôpitaux
Fonction publique (personnel administratif et ouvrier) : recrutement, rémunérations, évaluation, promotion, ...	CDLD, Principes généraux, RGB Loi Hôpitaux
Marchés publics : choix du mode de passation, attribution, suivi, ...	CDLD, Loi sur les Marchés publics
Gestion budgétaire et comptable : reddition des comptes, engagement, liquidation, ...	CDLD Code de droit économique du 28/02/2013

La task-force a la responsabilité de déterminer si les opérations sont conformes au cadre législatif et réglementaire de l'entité. Seule une instance judiciaire pourra établir si une opération est frauduleuse. Toutefois, conformément à l'article 29 Code d'Instruction Criminelle (CIC), la task-force est bien entendu dans l'obligation de dénoncer tout fait délictueux porté à sa connaissance durant l'audit et les investigations.

4. Volet A : enquête administrative

Le CDLD organise la tutelle administrative ordinaire sur les intercommunales qui relèvent de la compétence de la Région wallonne :

- Tous les actes, décisions administratives d'une intercommunale, sont soumis à la tutelle (générale d'annulation ou spéciale d'approbation) ;
- La DGO5 est chargée de l'instruction des actes pour compte de l'autorité de tutelle (L3112-1 al. 2) ;

- *« Elle peut, d'initiative ou à la demande de l'autorité de tutelle, faire recueillir, tant sur les lieux que par correspondance, tout renseignement utile à l'instruction de l'acte.*

A l'issue de l'instruction, l'administration rédige un rapport de synthèse. Ce rapport comporte les renseignements et éléments recueillis en cours d'instruction et contient l'avis de l'administration. » (L3112-1 al. 3 et 4).

Dans cette perspective, la task-force a listé tous les faits relevés dans la presse ou ayant fait l'objet d'une dénonciation afin d'évaluer sa capacité à réaliser une enquête administrative.

Problématiques		Qui	Remarques
1	Un cuisinier de l'hôpital a soudoyé un chef de service afin de se voir attribuer un des marchés de fournitures de repas	Parquet	Enquête interne en cours
2	Responsables de services et DG se sont vu offrir, par des entreprises, des séjours en Espagne et en Italie + « bons repas »	Parquet	Enquête interne en cours
3	Absence de marché public pour la désignation d'un huissier	Volet A - DGO5 Dir. des marchés publics et du patrimoine	Documents à appeler : documents des marchés relatifs à la désignation des huissiers, liste des huissiers, ...
4	Absence de marché public pour la désignation de la personne chargée de l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie en 2014	Volet A - DGO5 Dir. des marchés publics et du patrimoine	Documents à appeler : ensemble des documents relatifs aux marchés passés à l'occasion de la séance inaugurale
5	Travaux réalisés dans des habitations privées de membres de l'ISPPC par des ouvriers de l'ISPPC	Parquet	Le contrôle des prestations des agents fera l'objet d'une analyse (voir volet B)
6	Entreprise candidate à un marché public aurait accompli des travaux dans des habitations privées de membres de l'ISPPC	Parquet	
7	Le DG aurait fait préparer, dans les cuisines d'un des hôpitaux et par du personnel de l'intercommunale, les repas de son bal du bourgmestre acheminés au moyen de camions de l'ISPPC	Parquet	Enquête interne en cours
8	Commune de Merbes-le-Château aurait reçu du matériel de l'intercommunale	Volet B	La tenue et le suivi des inventaires feront l'objet d'une analyse (voir volet B)
9	Des agents de sécurité de l'intercommunale seraient chargés d'assurer la surveillance d'évènements extérieurs aux activités de l'interco	Parquet	Le contrôle des prestations des agents fera l'objet d'une analyse (voir volet B)

10	Des agents de l'intercommunale se seraient vu octroyer des nominations et/ou promotions « partisans »	Volet B	Vérifier les recours introduit à la DGO5 ces dernières années
11	Double jetons de présence + règles générales sur la composition des organes et les rémunérations des mandataires ainsi que d'organes tiers à identifier (ASBL, ass chap XII, ...)	Volet A – DGO5 Dir. de la Législation organique	Instruction en cours – ensemble des documents reçus
12	Convention et rémunération du Directeur Général des hôpitaux	Volet A – DGO5 Dir. des Ressources humaines	Instruction en cours – ensemble des documents reçus
13	Mise à disposition d'un agent auprès d'un cabinet ministériel FWB	Volet A – DGO5 Dir. des Ressources humaines	Documents à appeler : convention passée avec la FWB, relevé des coûts de l'agent détaché, preuves de remboursement par le cabinet, ...
14	Vérification des concessions Marie-Curie et Vésale (à la demande du président de l'intercommunale)	Volet A - DGO5 Dir. des marchés publics et du patrimoine	Documents à appeler : conventions adoptées dans le cadre des concessions « Grands restaurants » de l'entité
15	Détournement potentiel de subsides INAMI, concernant les dentistes stagiaires	INAMI	

En conclusion, la task-force a réalisé 6 enquêtes administratives :

- 1) Les marchés publics dans le cadre de la désignation des huissiers ;
- 2) Les marchés publics dans le cadre de l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie en 2014 ;
- 3) L'octroi de jetons de présence et les règles générales sur la composition des organes et les rémunérations des mandataires de l'intercommunale et des organes tiers (ASBL, ass. Chap. XII notamment) ;
- 4) La convention et la rémunération du Directeur Général des Hôpitaux ;
- 5) La mise à disposition d'un agent de l'intercommunale auprès d'un cabinet ministériel de la FWB ;
- 6) Les concessions « Grands Restaurants Marie Curie et Vésale ».

Ces rapports ne feront pas l'objet d'une communication préalable ni d'un débat contradictoire avec les dirigeants de l'intercommunale et constitueront les sections 1 à 6 du premier volet de ce rapport.

En outre, les conclusions de ces rapports feront l'objet d'une transmission au Parquet à toutes fins utiles. En effet, seuls les cours et tribunaux peuvent trancher sur l'application de l'article 245 du Code Pénal.

5. Volet B : audit sur le contrôle interne

Le second volet de notre mission consiste à évaluer la gouvernance interne de l'institution en lien avec les éléments problématiques relevés dans la presse.

Dans ce cadre, la task-force a analysé le contrôle interne mis en place au sein de l'entreprise.

Le contrôle interne se définit comme « *un processus intégré (...) mis en œuvre par la direction et par le personnel d'une entité (...) conçu pour parer aux risques et fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'entité, des objectifs généraux suivants :*

- *Respect des obligations de rendre compte ;*
- *Conformité aux textes législatifs et réglementaires applicables ;*
- *Protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages ;*
- *Exécution d'opérations éthiques, économiques, efficaces et efficaces de façon ordonnée »².*

Afin de cadrer les activités de la task-force, nous avons structuré nos travaux en deux temps :

² Cour des Comptes Européenne, 2012, *Manuel d'Audit Financier et d'Audit de Conformité*, p. 41.

- Une présentation de l'entité et de son environnement ;
- Un audit de 10 activités spécifiquement sélectionnées sur la base des risques identifiés dans la presse ou dans le courriel anonyme adressé à certains administrateurs.

	Activités/Actes à contrôler
Fonction publique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procédure de recrutement/nomination 2. Procédure de contrôle des prestations 3. Procédure de contrôle des promotions 4. Fixation des rémunérations et évolutions de carrière
Marchés publics	<ol style="list-style-type: none"> 5. Programmation marchés fournitures, services et de travaux (vérifier son existence) 6. Rédaction des documents de marché (choix, relecture, validation, ...) 7. Suivi de l'exécution des marchés (décomptes, avenants, contrôle financier et qualité)
Finances	<ol style="list-style-type: none"> 8. Tenue et suivi des inventaires (informatique, téléphonie, mobiliers, fournitures, parc automobile, ...) 9. Contrôle financier sur les marchés publics 10. Processus de recettes : récupérations de créances

Ces audits devraient faire l'objet d'un débat contradictoire avec les dirigeants de l'intercommunale.

Au regard du délai imparti pour mener les différentes investigations et analyses, ce débat n'a pas pu s'organiser. Sur la base du suivi que le Gouvernement entendra donner à ce rapport, la task-force estime qu'il conviendrait d'approfondir certains aspects du rapport et de permettre aux dirigeants de l'intercommunale d'apporter des éléments complémentaires avant de conclure définitivement sur la gouvernance interne de l'institution.

Méthode d'audit

Chacune des activités est étudiée en vue de situer l'activité, appréhender la gouvernance interne, les risques et le degré de maîtrise de ceux-ci.

Différents tests sont réalisés en vue d'éprouver l'effectivité du contrôle interne par l'analyse d'événements passés - tels que certains marchés de travaux ou de fournitures (sélection aléatoire), décisions de nominations, de recrutements ou de promotions (sélection spécifique de décisions touchant aux fonctions d'encadrement).

La période d'étude a été fixée à 3 ans (2014 à 2017), cette période est toutefois adaptable en fonction des thématiques spécifiques et du nombre d'événements qui se sont produits sur la période afin de permettre un échantillonnage suffisant.

Les travaux de la cellule d'audit interne de l'ISPPC sont, le cas échéant, pris en considération dans le cadre de l'audit des 10 activités réalisé par la task-force.

En effet, la task-force estime que cette cellule a réalisé des travaux utiles aux investigations en cours. Une présentation du Comité d'audit interne et de la cellule est jointe en annexe³ du présent rapport.

Au vu de l'actualité, la structure d'Audit interne de l'ISPPC a, par ailleurs, proposé en mars 2017 que le service d'audit sollicite une mission d'audit par un prestataire externe sur « *les processus liés au fonctionnement et à la fixation des rémunérations des organes de gestion et de direction* ». Cette proposition a été portée à la connaissance du Conseil d'Administration le 27 mars 2017, mais celui-ci a décidé de reporter ce point et ne l'a plus abordé depuis lors.

Cette proposition a ensuite été précisée et décomposée en trois audits :

- Audit des rémunérations ;
- Audit du fonctionnement du Conseil d'administration et de la structure managériale ;
- Audit de la gestion des rémunérations.

Ces missions, pouvant être réalisées par la cellule d'audit interne, en n'abordant pas l'aspect légalité qui ne relève pas de la compétence de la cellule, ont été approuvées par le Comité d'Audit le 8 mai 2017. Elles devraient débuter en septembre 2017.

³ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Audit interne.

Volet A : enquêtes administratives

Section 1 : L'absence de marché public pour la désignation d'un huissier chargé de récupérer les factures impayées par les patients des 78 sites de soins et d'aides à la personne et la problématique de la récupération auprès de l'huissier DEMINE d'un montant de 724.069,54€⁴.

Le courriel anonyme fait état de ce qu'« *il n'y aurait eu aucun marché public pour choisir l'huissier chargé de récupérer les factures impayées par les patients des 78 sites de soins et d'aides à la personne. Et plusieurs millions d'euros ainsi perçus se seraient égarés au sein de l'institution* ».

Dans ce cadre, il a été demandé à l'I.S.P.P.C. :

- 1) La liste des huissiers qui travaillent ou ont travaillé pour l'I.S.P.P.C. durant les exercices 2014 à maintenant ;
- 2) Les marchés publics qui les ont désignés et plus précisément, outre la décision d'attribution du marché, le cahier spécial des charges (uniquement les clauses administratives), l'estimation du marché, le cas échéant, le P.V. d'ouverture des offres et le rapport d'analyse des offres ;
- 3) Les commentaires de l'I.S.P.P.C. sur les faits qui sont reprochés (notamment, absence de marché public, plusieurs millions d'euros perçus qui se seraient « égarés » au sein de l'institution).

Dans un courrier électronique du 12 juin 2017, l'I.S.P.P.C. a répondu à ces différentes questions en expliquant que seul l'huissier E. CANSSE travaille pour l'ISPPC depuis 2014 et qu'il n'y a pas eu de marché public pour désigner Monsieur E. CANSSE.

Néanmoins, il y a lieu de relever qu'en 2015, un cahier spécial des charges a été rédigé au sein de l'I.S.P.P.C. (Direction financière - Audit interne). Ce cahier spécial des charges n'a pas été publié « *suite à l'annonce imminente de la transposition* », dans le droit national, de la directive européenne prévoyant les exclusions spécifiques pour les marchés de services et particulièrement, ceux de l'huissier de justice.

Dans un rapport d'audit relatif à la gestion du recouvrement mis à jour le 29 janvier 2014, la cellule d'audit interne de l'intercommunale constatait qu'aucun marché n'a été attribué à l'époque. Elle recommandait de lancer, dans les meilleurs délais, une procédure

⁴ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet A – 01.Huissier.

d'attribution d'un marché public relatif aux prestations d'huissiers, avocats ou autres sociétés de recouvrement.

L'implication des acteurs concernés était jugée comme fondamentale dans la rédaction du cahier des charges pour permettre d'optimiser tant l'efficacité du personnel que l'utilisation de la technologie mise à disposition et donc, in fine, le processus dans son ensemble.

L'inertie du Conseil d'administration de l'I.S.P.P.C. face au problème détecté par la cellule d'audit est difficilement compréhensible, d'autant que la cellule d'audit interne avait formulé une série de pistes d'amélioration et de recommandation très concrètes.

Dans la mission de suivi de la gestion du recouvrement par la cellule d'audit interne (mise à jour le 5 décembre 2016), on peut lire que le marché public relatif au recours aux huissiers et avocats doit toujours être relancé. Il était recommandé de s'assurer de l'exhaustivité des contraintes techniques liées aux échanges avec les prestataires externes (huissiers, avocats et /ou sociétés de recouvrement) au sein du cahier spécial des charges pour optimiser l'utilisation des transferts électroniques et améliorer l'efficacité du suivi des dossiers en impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

Il était également clairement recommandé à la Direction d'assurer l'application de procédures visant à respecter la législation sur les marchés publics dans l'attente de la transposition de la Directive européenne attendue pour le second semestre 2017.

A cet égard, si la nouvelle loi sur les marchés publics entre en vigueur le 30 juin 2017, elle n'exonère la désignation des huissiers de justice que pour leurs activités de recouvrement exercées sous le contrôle d'une juridiction ou en vertu de la loi. Elle ne dispense pas pour le surplus l'autorité publique de respecter certains grands principes des droits administratifs tels que l'égalité de traitement ou la transparence dans le processus de désignation.

Selon l'I.S.P.P.C., un nouveau cahier spécial des charges vient d'être rédigé relatif à la désignation d'un huissier de justice pour la phase judiciaire du recouvrement des créances. La phase amiable est assurée par le service contentieux de l'I.S.P.P.C. Le point relatif à l'approbation de ce cahier spécial des charges a été inscrit à l'ordre du jour du Conseil d'administration de l'I.S.P.P.C. du 12 juin 2017, mais a été reporté.

En ce qui concerne « les millions d'euros perçus qui se seraient égarés au sein de l'institution »:

L'I.S.P.P.C., dans son mail du 12 juin 2017, un mémo de la direction financière décrit la situation suivante :

a) Description du dossier

« Le Chu de Charleroi et Chu A. Vésale travaillaient, avant la fusion en 2000, respectivement avec l'huissier DEMINE et l'huissier CANSSE.

Lors de la fusion, l'I.S.P.P.C. a décidé de travailler conjointement avec les deux huissiers en répartissant de manière équitable les dossiers confiés à l'un et l'autre huissier.

Le service contentieux de l'I.S.P.P.C. avait accès au programme Diogène utilisé par les huissiers de justice. Ce programme permet :

- de suivre les démarches effectuées par l'huissier pour le recouvrement des créances,
- de communiquer par message avec l'huissier sur les dossiers en cours ;
- d'indiquer des commentaires sur les dossiers.

En 2011, l'huissier DEMINE a retiré l'accès à l'I.S.P.P.C. au programme Diogène empêchant tout contact et tout suivi sur les montants éventuellement recouverts. De multiples tentatives amiables vaines ont été tentées pour réinstaller cet accès.

A partir de 2012, plus aucun dossier n'a été confié à l'huissier DEMINE.

La situation a été exposée au Conseil d'administration qui a entériné la proposition de porter de 75 % à 100 % la dotation de provisions pour créances douteuses confiées aux huissiers. Cette décision a été impactée dans les comptes annuels 2013 et reprise dans les règles d'évaluation annexée aux comptes déposés à la BNB.

En 2016, Monsieur HUWART, candidat Huissier de Justice a été désigné Huissier de Justice faisant fonction par le Procureur du Roi près le Tribunal de Première Instance de Hainaut en remplacement de feu l'huissier DEMINE.

L'I.S.P.P.C. a demandé à Monsieur HUWART de faire l'analyse des sommes éventuellement recouvertes par l'huissier DEMINE et qui n'auraient pas été versées à l'I.S.P.P.C.

Monsieur HUWART a confirmé que des montants pour un total de 724.069,54 € ont été perçus et enregistrés dans la comptabilité de l'huissier DEMINE. Ces créances concernent les périodes de 2002 à 2011.

La succession est telle qu'il est impossible à l'huissier HUWART de verser cette somme de 724.969,54 € à l'I.S.P.P.C. Dès lors, une déclaration de sinistre a été envoyée par voie recommandée à la Chambre Nationale des Huissiers de justice en date du 9 novembre 2016.

Les services juridiques et contentieux de l'I.S.P.P.C. sont régulièrement en contact avec les assureurs conseils de la Chambre nationale des Huissiers de Justice (la société Marsh) pour connaître l'évolution de ce dossier.

b) Impacts financiers pour l'I.S.P.P.C.

Les créances ouvertes et confiées à l'huissier à hauteur de 3,6 millions d'euros ont été provisionnées dans leur totalité au cours de l'exercice 2013, mais ces créances n'ont pas été annulées dans les comptes de l'I.S.P.P.C.

L'impact financier est le suivant :

- *La somme maximale que l'I.S.P.P.C. peut récupérer s'élève à 724.069,54 € (sommes réellement perçues par l'huissier DEMINE).*
- *Manifestement, la différence entre les 3,6 millions d'€ et la somme de 724.069,54 € n'a pas pu être recouvrée par l'huissier DEMINE.*
- *L'huissier HUWART n'en trouve pas de trace dans la comptabilité de l'étude DEMINE.*
- *Vu l'ancienneté de ces créances (de 2002 à 2011), ces créances sont certainement perdues et devront être abandonnées.*
- *Cet abandon sera comptabilisé quand le litige qui oppose l'I.S.P.P.C avec l'huissier DEMINE sera clôturé.*
- *Ceci n'aura pas d'impact sur les résultats futurs de l'I.S.P.P.C., ces créances ayant fait l'objet de réduction de valeurs en 2013. »*

Conclusion :

Sur la base des différents éléments repris ci-dessus, on peut conclure que la direction de l'I.S.P.P.C. a été informée, depuis 2014 au moins, que la désignation des huissiers devait faire l'objet d'un marché public. Ce manquement ne peut uniquement se justifier par l'attente d'une législation plus favorable pour la désignation d'un huissier.

En ce qui concerne les sommes perçues par l'huissier DEMINNE à concurrence de 724.069,54 € au profit de l'I.S.P.P.C., sur un total de 3,6 millions d'euros de créances lui confiées pour récupération, il nous semble possible de récupérer les 724.069,54 €, au moins en partie ; le solde des créances (3.600.000 € -724.069,54 €), vu leur ancienneté, est, par contre, probablement perdu.

1) Que peut faire la tutelle ?

La tutelle ne peut s'exercer sur des actes inexistants. En revanche, la DGO5 propose d'appeler l'acte relatif à l'attribution du marché, quelle que soit la procédure retenue par l'institution.

2) Recommandations :

R1 : Tout d'abord, nous incitons l'ISPPC à lancer dès que possible le marché sur la base du cahier spécial des charges existant ou sur la base d'un nouveau cahier spécial des charges en tenant compte de la nouvelle législation, c'est-à-dire en respectant, à tout le moins, les grands principes de transparence, de mise en concurrence et d'égalité de traitement. S'agissant des activités de recouvrement de créances non spécifiquement attribuées aux huissiers en vertu de la loi, la législation marchés publics s'applique par contre pleinement.

R2 : De plus, l'institution devrait procéder à la récupération des créances qui peuvent encore l'être et passer en irrécouvrable ce qui est définitivement perdu.

Section 2 : L'absence de marché public pour la désignation de la personne chargée de l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie en 2014⁵.

Le courriel anonyme précité fait également état de ce que « l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie aurait été confiée, moyennant paiement, à l'artiste Charles SZYMKOWICZ sans aucun marché public ».

Dans ce cadre, il a été demandé à l'I.S.P.P.C. l'ensemble des documents relatifs aux marchés passés à l'occasion de la séance inaugurale.

L'I.S.P.P.C a transmis à l'administration les documents relatifs aux marchés suivants :

1. Marchés inauguration

- a. Marché de services relatif à l'inauguration de l'hôpital civil Marie Curie (Décision du Conseil d'administration du 26 juin 2014)

Il s'agit d'un marché de services passé par procédure négociée directe avec publicité dont le montant d'attribution s'élevait à 142.845 € HTVA. Le montant dépassant le seuil de tutelle, la décision relative à l'attribution dudit marché, accompagnée des pièces justificatives, nous a été transmise en date du 29 juillet 2014. Le délai de tutelle était fixé au 15 septembre 2014.

L'administration a proposé une annulation à Monsieur le Ministre pour le motif suivant :

« Les documents du marchés ne précisent donc pas un niveau d'exigence en matière de capacité économique et financière alors que cela est requis par l'article 58 susvisé »

Le niveau d'exigence tel que prévu dans les documents du marché ayant été jugé suffisamment précis par le Ministre de tutelle, la proposition d'annulation préparée n'a pas été suivie. La délibération relative à l'attribution est donc devenue exécutoire par expiration du délai.

- b. Marché de services ayant pour objet la réalisation d'un mapping 3D (Décision du Directeur des achats du 19 octobre 2014)

Il s'agit d'un marché de services passé par procédure négociée sans publicité dont le montant d'attribution s'élevait à 28.200 € HTVA. Le montant ne dépassait donc pas le seuil de tutelle et n'a donc pas été transmis.

Le présent marché a pour objet la réalisation d'un mapping 3D afin de mettre le bâtiment du nouvel hôpital en valeur lors de l'inauguration.

⁵ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet A – 02.Inaugurale.

La base légale justifiant le recours à la procédure négociée sans publicité est l'article 26, §1^{er}, 1°, f de la loi du 15 juillet 2011 (les travaux, fournitures ou services ne peuvent, pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé).

L'I.S.P.P.C. justifie le recours à la procédure négociée sans publicité de la manière suivante :

« Considérant que nous souhaitons, lors de l'inauguration, mettre le bâtiment du nouvel hôpital en valeur ;

Considérant la réalisation d'un mapping 3D pour répondre à ce besoin,

S'agissant également d'un évènement qui aura lieu lors de la soirée de l'inauguration de l'hôpital civil Marie Curie, nous avons uniquement contacté l'adjudicataire du marché initial à savoir la société YELLOW EVENTS afin de remettre prix pour ce mapping 3D ».

L'I.S.P.P.C. ne fait pas état d'une quelconque exclusivité technique ou artistique ou d'éventuels droits d'exclusivité. L'intercommunale ne démontre donc pas en quoi cette société était la seule société apte à exécuter le marché.

La décision du Directeur des achats du 19 octobre 2014 ayant pour objet, d'une part, l'approbation du mode de passation et, d'autre part, l'attribution du marché manque, selon nous, de motivation en fait.

Nous constatons néanmoins que, lors du marché initial, la société YELLOW EVENTS avait remis offre pour une option libre qui avait pour objet « vidéo mapping ». Si la volonté de l'I.S.P.P.C. était de lever ladite option, il n'était pas nécessaire de passer un marché et une décision prise par l'organe compétent décidant de lever l'option aurait suffi.

Si, toutefois, la volonté de l'I.S.P.P.C. était d'obtenir la réalisation d'une vidéo mapping - tout en s'inspirant de l'option libre proposée par YELLOW EVENTS mais en adaptant le cas échéant celle-ci, il convenait, dans ce cas, de passer un marché public spécifique.

- c. Avenant au marché dont question au point a – Marché de services confié à YELLOW EVENTS (Décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2014).

Le montant total de l'avenant est de 2,37 % en dessous du montant d'attribution. La décision ayant pour objet l'approbation dudit avenant n'était donc pas soumise à tutelle.

Cet avenant avait pour objet la suppression de certains postes (réalisation d'une exposition temporaire et gestion de la presse) et ajout d'une autonomie électrique supplémentaire.

La décision susvisée ne présente, selon nous, aucun problème en termes de légalité.

d. Devis et demandes de commande

Le devis mentionne un montant total de 167.735 € HTVA.

Les demandes de commande mentionnent un acompte de 83.867,50 € HTVA et un solde de 83.867,50 € HTVA (soit un total de 167.735 € HTVA).

Toutefois, le montant du marché initial (après avenant) s'élevait à 139.535 € HTVA et le montant du marché ayant pour objet le mapping 3D, 28.200 € HTVA, soit un montant total de 167.553 € HTVA.

L'administration ignore d'où vient cette différence de 182 €.

2. Traiteur inauguration – autres marchés

a. Désignation d'un traiteur

L'I.S.P.P.C nous informe que le service communication a consulté 3 sociétés et nous transmet les offres remises par celles-ci.

La demande de commande fait mention d'un montant total de 38.500 € HTVA.

Cependant, bien que le pouvoir adjudicateur ait consulté 3 traiteurs, le choix du mode de passation et les conditions, d'une part, ainsi que l'attribution, d'autre part, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une décision par l'organe compétent, en l'occurrence, le Conseil d'administration pour les marchés inférieurs à 31.000€ HTVA⁶.

En outre, ce marché n'a pas été transmis à l'autorité de tutelle alors que le montant atteignait le seuil de transmission.

Il convient de souligner que, lors d'une conversation téléphonique avec Monsieur DE NEYS, coordinateur des achats, celui-ci nous a informés avoir été sollicité pour la production d'un bon de commande alors que la prestation avait déjà été effectuée. Il a refusé de régulariser la situation en faisant prendre les décisions adéquates et en produisant un bon de commande.

Toutefois, étant donné que la prestation avait été effectuée et devait donc être payée, celui-ci a renvoyé la demande vers le service compétent pour le paiement des prestations sans bon de commande.

Monsieur LEVEQUE, Directeur général a, finalement, accepté le paiement à titre tout à fait exceptionnel.

⁶ Page 19 du présent rapport.

b. Exposition

L'I.S.P.P.C nous transmet un mail de Madame Pauline DEHAVAY, membre du service communication, dans lequel celle-ci précise que le matériel avait été prêté par le musée Curie de Paris et que l'évènement « vernissage » n'a rien coûté. Il n'y avait donc, pas lieu de passer un marché public.

En ce qui concerne l'artiste Charles SZYMKOWICZ dont fait mention le courriel, Monsieur DE NEYS a attiré notre attention sur le fait que les œuvres de l'artiste actuellement exposées à l'hôpital Marie Curie sont à distinguer des objets relatifs à Marie Curie qui ont été prêtés par le musée Marie Curie pour l'exposition inaugurale.

En ce qui concerne les œuvres d'art exposées à l'hôpital, l'I.S.P.P.C nous a transmis un extrait d'un Conseil d'administration du 2 avril 2012 relatif à l'acquisition de celles-ci.

Un décret du 10 mai 1984 impose aux personnes de droit public qui construisent un bâtiment public d'y intégrer une ou plusieurs œuvres d'art. Afin de répondre à cette exigence, sur proposition du Bureau du président, le Conseil d'administration a décidé de consacrer une enveloppe de 1,5 million d'euros à l'acquisition d'œuvres d'art et de confier différentes missions à divers artistes dont Charles SZYMKOWICZ à qui il a été demandé de réaliser un portrait de Marie Curie.

Pour arrêter le choix des œuvres proposées par le Bureau du Président au C.A., il a été tenu compte de la mise en valeur du nom de l'hôpital (hologramme de Marie Curie, portrait de Marie Curie, photo de réunion des Nobels), de l'association de plusieurs techniques artistiques (sculpture, peinture, photographie, hologramme) et de l'origine des artistes (carolorégiens, wallons et italiens).

Il convenait toutefois de faire application de la réglementation relative aux marchés publics, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

L'I.S.P.P.C. aurait pu passer un marché public par procédure négociée sans publicité en ne consultant le cas échéant qu'un seul artiste et ce, sur la base de l'article 26, §1^{er}, 1°, f), de la loi du 15 juillet 2011 (les travaux, fournitures ou services ne peuvent, pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé), pour autant que l'exclusivité ait fait l'objet d'une motivation en fait.

Ce faisant, ce marché public aurait dû être transmis à la tutelle. Il conviendrait également de compléter l'analyse de ce dossier au regard du prix fixé pour l'acquisition des œuvres d'art.

Conclusion :

Le principal manquement relatif à l'inauguration de l'hôpital civil Marie Curie concerne le marché public relatif à la désignation du traiteur qui a été effectuée sans décision du Conseil d'administration.

En ce qui concerne l'artiste Charles SZYMKOWICZ, il ressort des informations communiquées par Monsieur DE NEYS que les œuvres de cet artiste n'ont pas de lien avec l'exposition inaugurale mais sont actuellement exposées à l'hôpital, la mission confiée audit artiste aurait dû faire l'objet d'un marché public et aurait dû être transmis à l'autorité de tutelle, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

1) Que peut faire la tutelle ?

Dans un souci de sécurité juridique, les décisions en cause ne sont plus susceptibles d'être annulées par la tutelle étant donné que les faits remontent à 2014.

2) Recommandations :

R3 : Il est impératif de motiver de manière formelle, c'est-à-dire en fait et en droit, le recours aux procédures d'exception pour la passation des marchés publics.

R4 : De plus, il est essentiel de respecter la chronologie des phases de passation d'un marché public (choix du mode de passation, examen des offres, décision d'attribution et seulement après paiement).

R5 : Enfin, il est vivement conseillé à l'ISPPC de recourir à la passation de marchés publics en ce compris pour des marchés relatifs à des œuvres d'art.

Section 3 : L'octroi de jetons de présence et les règles générales sur la composition des organes et les rémunérations des mandataires de l'intercommunale et des organes tiers⁷.

Par note verte du 20 mars 2017, le Cabinet de Monsieur le Ministre transmettait à l'Administration, pour instruction, un article de presse relatant des versements qui auraient été versés indûment aux administrateurs.

L'article de presse fait état d'octroi d'un jeton de présence aux administrateurs pour la réunion du Conseil d'administration et d'un second jeton pour celle du Comité de secteur qui se tient dans la foulée.

Dans son courrier du 10 mai 2017, l'intercommunale confirme le paiement de deux jetons de présence pour les administrateurs siégeant au Conseil d'administration et au Comité de secteur.

L'intercommunale précise, par ailleurs, avoir consulté un cabinet d'Avocats afin d'être éclairée sur le caractère indu ou pas des jetons de présence et remboursement des frais perçus par les membres du Conseil d'administration qui sont également membres des Comités de secteur hospitalier et non hospitalier de l'ISPPC pour des réunions qui ont été tenues le même jour et, s'il y a lieu, les modalités de remboursement de ces montants y compris sur le plan de la fiscalité et compte tenu, notamment d'éventuels délais de prescription et de la situation des personnes qui les ont perçus, qui, aujourd'hui, peuvent être encore ou ne plus être membres de l'organe de gestion et d'un comité de secteur, voire être décédées.

En annexe, le rapport du Cabinet d'avocats reprenant les arguments juridiques menant à la conclusion du paiement indu de jetons de présence aux administrateurs et à la conclusion de l'obligation de rembourser.

A ce titre, la task-force relève, comme cela est également précisé par le Cabinet d'avocats, la violation de l'article L5311-1, § 2, du CDLD, qui prévoit qu'« *il ne peut être accordé au même membre qu'un jeton de présence par jour quelque soit la nature et le nombre de réunions auquel il a assisté au sein de la même personne morale ou association de fait* »⁸.

⁷ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet A – 03.Organes-double jeton.

⁸ L'article L1532-4, alinéa 3, du CDLD prévoit que les membres qui assistent à plusieurs réunions du même organe de la même intercommunale qui ont lieu le même jour n'ont droit qu'à un seul jeton de présence. Cette disposition n'instaure pas un régime dérogatoire à l'article L5311-1, § 2, du CDLD, qui doit s'analyser comme étant plus restrictif que l'article L1532-4, alinéa 3 du même Code.

L'intercommunale précise que lors de la réunion du 8 mai 2017, le Conseil d'administration de l'ISPPC a décidé de demander aux administrateurs concernés le remboursement, selon les modalités encore à déterminer, des jetons de présence et frais indument perçus pour les réunions du Conseil d'administration et des Comités de secteur hospitalier et non hospitalier qui ont été tenues le même jour.

Sur la base de la décision prise par le Conseil d'administration, le Ministre de tutelle a adressé, le 15 juin 2017, un courrier à l'intercommunale lui demandant un relevé détaillé des jetons de présence et frais alloués de novembre 2006 à ce jour ainsi que le plan d'apurement pour chaque administrateur, la date de la mise en exécution de ce plan ainsi qu'un suivi trimestriel du remboursement.

Le 21 juin 2017, l'intercommunale a apporté les éléments de réponse suivants :

1. Le relevé des jetons de présence et indemnités forfaitaires pour les années 2008 à 2017 ;

La période de récupération porte de février 2008 à janvier 2017 ;

2. Le plan d'apurement : chaque administrateur a été averti par courrier et invité à contacter la direction des Ressources Humaines afin de prendre connaissance des éléments de son dossier : montant à rembourser, numéro de compte bancaire pour le remboursement, ...

Actuellement, il n'a pas encore été défini de plan d'étalement, il sera proposé au cas par cas, si un administrateur en fait la demande. L'intercommunale a toutefois dès à présent fixé une échéance ultime pour le remboursement, à savoir la date de renouvellement du prochain CA, soit juin 2019.

3. L'intercommunale s'engage à transmettre un suivi trimestriel.

L'administration s'assurera du suivi trimestriel de la récupération des montants à rembourser.

Section 4 : La convention et la rémunération du Directeur Général des Hôpitaux⁹.

1. Cadre de l'enquête

La présente section s'inscrit dans le cadre d'informations parues dans la presse et qui ont donné lieu à une question parlementaire du **07 mars 2017**,¹⁰ posée par Messieurs CRUCKE et HAZEE, parlementaires wallons, à Monsieur DERMAGNE, Ministre des Pouvoirs locaux sur « *La rémunération du Directeur général des hôpitaux de l'Intercommunale de Santé publique du Pays de Charleroi (ISPPC)* ».

Dans le cadre des questions posées par le Ministre à l'intercommunale au sujet de la rémunération du Docteur Philippe LEJEUNE, directeur général des hôpitaux, c'est la nature juridique du lien qui existe entre ce dernier et la première qui a nécessité la présente analyse.

Celle-ci aborde dès lors respectivement, au travers des actes administratifs et des conventions de l'ISPPC, la légalité du statut juridique du Docteur Lejeune, la légalité du montant de sa rémunération ainsi que la compétence de l'auteur des actes administratifs.

2. Légalité du statut juridique du Docteur LEJEUNE au sein de l'ISPPC

2.1. Rétroactes

Concernant l'historique des fonctions et du statut juridique du Docteur LEJEUNE au sein de l'hôpital, il ressort des pièces transmises par l'ISPPC que :

- Du 1^{er} octobre 1991 au 30 juin 2000, le Docteur LEJEUNE exerce la fonction de médecin en qualité de contractuel au sein de l'hôpital « IOS ».

En effet, le 1^{er} octobre 1991, Monsieur Philippe LEJEUNE, docteur en médecine, entre en service à l'Intercommunale d'œuvres sociales pour la Région de Charleroi (IOS), sous « contrat d'emploi » signé le 24 octobre 1991, en qualité « *de médecin à temps plein, attaché au service 'soins intensifs'* » ;

L'intercommunale précise que le Docteur Lejeune « a exercé, notamment, la fonction de directeur médical du CHU André Vésale » mais sans en préciser la date et sans fournir de document en attestant. A la lecture de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2017, cette fonction de direction daterait de 1996.

⁹ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet A – 04.Convention DG.

¹⁰ P.W. – C.R.A.C. N°121 (2016-2017)-Mardi 7 mars 2017.

- Du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2006, le Docteur LEJEUNE suspend son contrat de travail de 1991 et exerce sa fonction de directeur général des hôpitaux en qualité d'indépendant au sein de l'ISPPC (née officiellement le 30 juin 2000 de la fusion des deux intercommunales IOS et AISBS et d'hôpitaux gérés par le CPAS de Charleroi).

En effet, le 30 juin 2000, une convention est signée entre l'ISPPC, « employeur » et Monsieur Philippe LEJEUNE, « employé » par laquelle il est précisé en préambule que : « *A la suite des modifications statutaires de l'employeur, les parties ont convenu, d'autre part, de la conclusion d'une convention de collaboration relative à l'exécution d'un mandat de directeur général des hôpitaux généraux de l'intercommunale. Pendant la durée d'exercice de ce mandat, les parties ont convenu de suspendre le contrat de travail* ».

Cette convention indique ensuite qu'il est convenu que le contrat de travail qui les lie depuis le 1^{er} octobre 1990 est suspendu « *à partir du 1^{er} juillet 2000 et jusqu'au terme du mandat confié à l'employé en vertu de la convention de collaboration conclue entre parties ce jour et au plus tard jusqu'au 30 juin 2006. (...) **Au terme du mandat, le contrat de travail ressortira ses pleins et entiers effets*** » ;

- Du 1^{er} juillet 2006 au 31 décembre 2007, le Docteur LEJEUNE serait à nouveau lié avec l'ISPPC par un contrat de travail pour exercer la fonction de directeur général de l'hôpital.

Cette thèse est déduite des termes de la convention précitée du 30 juin 2000 qui prévoit la fin – automatique - de la suspension de ce contrat au 30 juin 2006 et des termes de la convention du 23 juillet 2008 (voir ci-après).

- Depuis le 1^{er} janvier 2008, le Docteur LEJEUNE est lié à l'ISPPC par une convention dite « d'entreprise » au travers de sa société privée.

En effet, le 23 juillet 2008, une convention qualifiée de « contrat d'entreprise » est conclue entre la SPRLU « LEJEUNE » et l'ISPPC prenant cours le 1^{er} janvier 2008, pour une durée indéterminée.

Dans cette convention, l'on peut lire que : « *par courrier du 26 décembre 2007, Monsieur Philippe LEJEUNE, membre du personnel **salaire** de l'ISPPC, a informé le secrétaire général de sa volonté de changer de statut et d'exercer ses fonctions en tant qu'indépendant* ».

- Il ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2017 que les membres du « bureau » décident à l'unanimité de « *prendre la décision de principe d'une suspension provisoire de la convention du Dr. Ph. Lejeune jusqu'à l'aboutissement de la mission d'audit de crise et des procédures judiciaires en cours* ».

Malgré les questions posées à l'intercommunale, il n'a pas été permis de connaître le sort réservé au contrat de travail qui a produit à nouveau ses effets en 2006 alors qu'une convention d'entreprise est par ailleurs signée en 2008.

En sa qualité de directeur général des hôpitaux, le Docteur LEJEUNE s'est vu par ailleurs confier des mandats de délégué à la gestion journalière par décisions successives du Conseil d'administration prises tous les 6 ans et ce, à partir de l'existence de l'ISPPC en 2000.

Ainsi, il ressort des informations tirées du Moniteur belge que :

- le 30 juin 2000, le Conseil d'administration décide : « (...), à l'unanimité et au scrutin secret : 1. Monsieur Philippe LEJEUNE est désigné en qualité de directeur général des hôpitaux de l'intercommunale. 2. Il exerce toutes les fonctions de directeur général des hôpitaux et à ce titre il assure la gestion quotidienne des départements médicaux, infirmiers, et paramédicaux de l'ensemble de ces activités de ces hôpitaux (...) Conjointement avec le secrétaire général et l'administrateur général, il engage l'institution pour ce qui concerne les hôpitaux généraux, vis-à-vis des tiers, pour tout acte relevant de la gestion journalière ».

Durant ce mandat, il est agent contractuel.

- Par délibération du 29 juin 2007, le conseil d'administration décide de reconduire le mandat de délégation à la gestion journalière à « Monsieur Philippe LEJEUNE est désigné directeur général des hôpitaux de l'intercommunale à dater du 1^{er} août 2007 » et ce, pour une durée de 6 ans.

Durant ce mandat, il exerce, au vu de l'historique des contrats exposés plus haut, d'abord dans le cadre d'un contrat de travail puis, dès janvier 2008, sous le couvert d'un contrat d'entreprise via sa société privée.

- Par délibération du 27 novembre 2014, le Conseil d'administration décide, dans le cadre de la gestion journalière, de « revoir les mandats de Monsieur Philippe LEJEUNE ». La durée du mandat n'est pas déterminée. A ce moment, le Docteur Lejeune exerce son mandat en qualité d'indépendant via sa société privée.

2.2. Légalité du statut juridique de Monsieur Lejeune au regard du CDLD

a. Dispositions légales applicables

En matière de fonction publique, l'article L1523-1, alinéa 3, du CDLD prévoit que : « Le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel. Le personnel de l'intercommunale est désigné sur base d'un profil de fonction déterminé par le conseil d'administration et d'un appel à candidatures (...). ».

b. Situation de Monsieur Lejeune

La « *convention de directeur général au sens de l'article 12 de la loi sur les hôpitaux* » signée le 23 juillet 2008 a pour objet de : « *effectuer les prestations afférentes à la gestion journalière et à la direction des activités médicales et paramédicales de l'ISPPC, dans le cadre des objectifs stratégiques et de la politique générale définie par le Conseil d'Administration de l'ISPPC. La société exercera cette fonction dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur, des statuts de l'ISPPC, de ses règlements et de l'organisation interne* ».

A notre sens, il s'agit donc bien d'exercer une fonction décisionnelle de l'intercommunale, laquelle ne peut être confiée qu'à un membre du personnel liée à l'intercommunale que par un contrat de travail ou un statut.

Or, cet acte, qualifié de « convention d'entreprise » par les parties, ne constitue ni un contrat de travail ni une relation statutaire. Par ailleurs, la mission de direction générale des hôpitaux a été confiée à un tiers à l'intercommunale, à savoir à la société privée de Monsieur Philippe Lejeune.

En signant la convention de directeur général des hôpitaux, l'intercommunale n'a pas respecté le prescrit de l'article 1523-1, alinéa 3 du CDLD.

Concernant les mandats de délégation à la gestion journalière, les délibérations prises par le conseil d'administration confient ces mandats à la personne physique du Docteur Lejeune.

En effet, l'article 35 A des statuts de l'ISPPC prévoient que : « *le Conseil d'administration confère la gestion journalière de l'intercommunale ainsi que la représentation de celle-ci, en ce qui concerne cette gestion à une ou plusieurs personnes.* ».

A notre sens, la gestion journalière de l'intercommunale ne peut être confiée, par nature, qu'à un membre du personnel.

Les actes de délégation du CA du 30 juin 2000 et du 29 juin 2007 confiant la gestion journalière à Monsieur Lejeune en qualité de directeur général des hôpitaux généraux de l'intercommunale ne posent pas de problème puisqu'il était employé contractuel à ces moments là.

La convention du 23 juillet 2008 ne pouvait par contre pas prévoir que « *la société exercera le mandat, dont question au règlement relatif à la délégation de gestion journalière de l'Intercommunale, arrêté par le Conseil d'Administration du 30 juin 2000 de même qu'aux délibérations dudit Conseil du 29 juin 2007 et 10 juillet 2007, annexées à la présente et qui font partie intégrante* ».

Ce faisant les parties à cette convention méconnaissent l'article L1523-1 du CDLD en ce qu'elles « externalisent » l'exercice de mandat de délégué à la gestion journalière. Les parties méconnaissent également l'article 35 A des statuts de l'ISPPC et l'acte de délégation du conseil d'administration de 2007.

Pour les mêmes motifs, la délibération du conseil d'administration du 27 novembre 2014 qui confie l'exercice du mandat de délégation à la gestion journalière à Monsieur Lejeune alors qu'il exerce ses fonctions au travers de sa société privée méconnaît l'article L1523-1 du CDLD.

c. Conclusion

Il résulte de ce qui précède qu'aucune fonction de gestion administrative ne peut être exercée sous une autre forme que le statut ou le contrat de travail eût-elle été exercée par le corps médical qui a, pour des raisons fiscales notamment, coutume d'exercer sous statut d'indépendant ou en société nonobstant le caractère intuitu personae de la relation juridique.

Tant les conventions du 23 juillet 2008 que la délibération du conseil d'administration du 27 novembre 2014 relative au mandat de gestion sont contraires au CDLD puisqu'elles portent sur l'exercice de missions liées à la qualité de membre du personnel lesquelles ne peuvent être exercées qu'au travers d'une relation statutaire ou d'un contrat de travail.

2.3. Légalité du statut juridique de Monsieur Lejeune au regard de la loi relative aux marchés publics

Le cabinet d'avocats THALES, consulté par l'ISPPC a conclu que les prestations étant effectuées par la S.P.R.L.U., à titre indépendant, devaient faire l'objet d'une mise en concurrence et, partant, d'une procédure de marché public.

Cette thèse n'est pas partagée. Considérant que le CDLD prévoit que la gestion journalière ne peut être déléguée qu'à une personne physique - membre du personnel de l'intercommunale -, la question de l'attribution de ces compétences via une procédure de marché public devient sans objet.

2.4. Légalité du statut juridique de Monsieur Lejeune au regard de la loi relative aux hôpitaux

a. Dispositions légales

La convention du 23 juillet 2008 relative à la fonction de directeur général des hôpitaux est prise au regard de la loi relative aux hôpitaux, laquelle institue la fonction de directeur général, sans préciser quel lien juridique doit unir celui-ci et l'hôpital.

Ainsi, l'article 17 (anciennement, article 12) de la loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008, prévoit que : « *Dans chaque hôpital, il y a un directeur qui est directement et exclusivement responsable devant le gestionnaire.*

Le directeur collabore étroitement avec le médecin en chef, le chef du département infirmier, des services paramédicaux, des services administratifs et financiers et des services techniques et avec le pharmacien hospitalier ».

Le directeur est défini comme étant (cf. article 8, 2°, de la loi sur les hôpitaux) : *« la ou les personnes chargées par le gestionnaire de la direction générale de l'activité journalière de l'hôpital ».*

Par ailleurs, ladite loi précitée coordonnée su 10 juillet 2008 prévoit qu'il appartient à l'hôpital de régir ses rapports juridiques avec les médecins.

En effet, l'article 144 de la loi stipule que :

« § 1er. Dans chaque hôpital est élaborée une réglementation générale régissant les rapports juridiques entre l'hôpital et les médecins, les conditions d'organisation et les conditions de travail, y compris les conditions financières de travail. Sans préjudice de l'application des articles 18 à 22, le règlement général ne peut contenir de dispositions qui mettraient en cause l'autonomie professionnelle du médecin hospitalier individuel sur le plan de l'établissement du diagnostic ou de l'exécution du traitement.

§ 2. Cette réglementation générale est élaborée à l'initiative du gestionnaire, dans le respect de la procédure prévue au chapitre 1er, section 1re, ou, le cas échéant, section 2.

Dans la réglementation générale, certaines matières peuvent être réglées d'une manière différente selon qu'il s'agit de médecins exerçant déjà à l'hôpital ou de médecins à engager pour la première fois à l'hôpital.

§ 3. La réglementation générale doit au moins traiter des matières suivantes :
1° les conditions d'admission, d'engagement, de nomination et de promotion;

2° dans quelles catégories de cas, pour quels motifs et selon quelles procédures il peut être mis fin aux rapports juridiques entre le gestionnaire et les médecins hospitaliers;

3° les conditions de travail dans lesquelles les médecins hospitaliers exercent leurs activités à l'hôpital, y compris les dispositions types relatives aux points énumérés à l'article 145, § 2;

4° les dispositions financières relatives à l'activité médicale, y compris les modalités de rémunération des médecins, le mode de perception des honoraires et, s'il échet, la réglementation des frais, ainsi que les dispositions types qui s'y rapportent;

5° les droits et devoirs respectifs concernant la permanence des soins médicaux ».

En outre, il y a lieu de relever que l'article 145 de la loi prévoit que :

*« § 1er. Par référence à la réglementation générale visée à l'article 144, les droits et devoirs respectifs du médecin hospitalier individuel et du gestionnaire, **et en particulier les conditions de travail du médecin hospitalier**, seront fixés par écrit, **soit dans une convention**, soit dans l'acte de nomination; les modifications à ces droits et devoirs respectifs seront également fixées par écrit.*

§ 2. Ces dispositions écrites portent au moins sur l'application concrète au médecin hospitalier individuel des points de l'article 144, § 3, ainsi que sur les éléments ci-après :

1° la fonction, les prestations, le service, les conditions de remplacement du médecin hospitalier en cas d'absence et, le cas échéant, les dispositions relatives à l'activité médicale en dehors de l'hôpital;

2° la durée de la période d'essai éventuelle;

3° le respect du règlement d'ordre intérieur de l'hôpital et des services et, le cas échéant, du règlement du staff;

4° les modalités du respect par les deux parties de leurs obligations relatives à l'organisation de la permanence des soins ».

Relevons également que le statut d'indépendant est sous-entendu dans la loi notamment en son article 158, §3, lequel fait référence au régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants pour les médecins des hôpitaux gérés par une personne morale de droit public pouvant prétendre à une pension de retraite.

b. Situation de Monsieur Lejeune

Le Règlement général médical de l'ISPPC prévoit en effet le principe du recours à des médecins indépendants. Le médecin indépendant est défini par ledit Règlement comme étant un médecin ayant un statut autre que médecin salarié et bénéficiant d'une convention de collaboration au sens du présent Règlement.

L'article 10 du Règlement prévoit que : *« Tout médecin est lié avec l'hôpital par une convention de collaboration dont le modèle est joint au présent règlement pour en faire partie intégrante.*

*La convention de collaboration peut être conclue **avec une société professionnelle** ou cédée par le médecin à une telle société, aux conditions que seul le médecin expressément désigné dans la convention susvantee exerce son art à l'ISPPC après avoir été préalablement autorisé (...)*

Par la signature d'une convention de collaboration, le médecin intègre le staff médical. Ce staff comprend donc tous les médecins de l'hôpital. (...) ».

Toutefois, en ce qui concerne le directeur général médical tout d'abord, force est de constater que les dispositions pré-rappelées de la loi relative aux hôpitaux n'en précise que la fonction et non son lien juridique avec l'hôpital.

En l'absence de précision dans la loi relative aux hôpitaux, l'ISPPC, devait, en sa qualité d'intercommunale, veiller au respect des dispositions du CDLD tel l'article L1523-1 précité qui impose la relation statutaire ou contractuelle des membres du personnel.

Les articles 144 et 145 précités de la loi relative aux hôpitaux semblent s'appliquer aux médecins qui exercent l'art de guérir, ce qui n'est a priori pas ou plus le cas de Monsieur Lejeune en l'espèce qui occupe au sein de l'intercommunale une fonction décisionnelle administrative.

A supposer qu'il faille considérer que Monsieur Lejeune soit soumis à ces articles 144 et 145 de la loi relative aux hôpitaux, il faut constater que celle-ci laisse libre choix à l'hôpital de recourir, dans sa réglementation générale, au régime « statutaire » (faisant référence aux notions telles que « nomination, promotion, etc...), ou au régime « contractuel » (via les notions de convention écrite »).

Ici également, il appartient alors à l'ISPPC de rédiger sa réglementation générale en tenant compte de sa qualité d'intercommunale dans le respect des dispositions du CDLD.

c. Conclusion

Il n'y a pas de « conflit de lois » entre le CDLD et la loi relative aux hôpitaux. Il appartient à l'hôpital de tenir compte dans ses actes de sa qualité particulière d'intercommunale et d'ainsi respecter les dispositions du CDLD.

Or, tant le règlement général et médical de l'ISPPC que les conventions litigieuses de 2008 n'ont tenu compte de sa qualité d'intercommunale en ce que le Conseil d'administration n'a pas respecté l'article L1523-1 du CDLD pour régir sa relation juridique avec Monsieur Lejeune.

3. Légalité du montant de la rémunération

a. Le montant de la rémunération

La presse indiquait que le montant des rémunérations payées par l'ISPPC à la société privée du Docteur LEJEUNE en qualité de directeur général des hôpitaux s'élevait tantôt à 334.872 € (Sud Presse), tantôt à 340.000 € (Le Soir).

A la suite de ces informations, les parlementaires wallons s'interrogeaient quant à la conformité de ce montant eu égard à la circulaire wallonne du 11 décembre 2014 visant à encadrer la rémunération de la fonction dirigeante au sein des intercommunales, laquelle fixe un plafond de 245.000 €.

Il ressort des pièces transmises par l'ISPPC que, selon les fiches fiscales de la « SCPRL Lejeune », celle-ci a perçu de l'ISPPC, un montant de 334.530 € pour l'année 2014 et de 334.872 € pour l'année 2015.

Le détail du montant de la rémunération trouve son fondement dans deux conventions conclues le **23 juillet 2008** entre l'intercommunale ISPPC et la « SPRLU Lejeune » :

- ➔ Une première convention, qui a pour objet de confier à la SPRLU l'exercice des fonctions de Directeur général au sens de l'article 12 (devenu l'article 17) de la loi sur les hôpitaux, prévoit en son article 3 le paiement d'un « *émolument annuel d'un montant brut de 237.822 €* », indexé chaque année sur base de l'indice santé ;
- ➔ une seconde convention qui a pour objet de confier, à la SPRLU, l'exercice du mandat de délégué à la gestion journalière en vertu de l'article 35 A des statuts de l'ISPPC prévoit le paiement d'un émolument annuel de 59.455,00 €. Ce montant est également indexé chaque année sur la base de l'indice santé.

L'ISPPC a par ailleurs précisé que : « *Au 31 décembre 2016, ces émoluments annuels s'élevaient donc respectivement à 272.751,07 € (convention de directeur général au sens de l'article 12 de la loi sur les hôpitaux) et 68.187,19 € (convention de mandat eu vertu de l'article 35 A des statuts de l'I.S.P.C.), soit un total de 340.938,26 €.*

Le montant de 334.000 € brut correspond aux émoluments annuels de 2014, évoqués dans la presse, qui s'élevaient plus précisément à 334.872 € ».

L'intercommunale ajoute que ces conventions de 2008 ont été approuvées par une délibération du Comité de rémunération prise le 23 juillet 2008, laquelle délibération a été transmise à l'autorité de tutelle.

b. Respect des textes du Gouvernement wallon

Il n'existe pas de norme contraignante à l'égard des montants des rémunérations des hautes fonctions dans une intercommunale car ces montants relèvent de l'autonomie locale.

Le Gouvernement wallon a néanmoins voulu encadrer ces rémunérations en fixant un plafond à observer par les intercommunales wallonnes.

Le plafond de rémunération de 245.000 € fixé par la circulaire précitée du 11 décembre 2014 s'applique à la fonction dirigeante telle que visée à l'article 1523-7, alinéa 2 du CDLD, à savoir au « *directeur général ou la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée* ».

Dans le cas d'espèce, l'ISPPC a précisé à cet égard que : « la « *personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée* » est selon nous, conformément à l'ensemble des textes et dispositions régissant la situation au sein de l'ISPPC, aujourd'hui, l'Administrateur Général à savoir Monsieur Laurent LEVEQUE, qui occupe ce poste depuis le 1^{er} septembre 2014 et qui a notamment autorité sur tous les membres du personnel de l'Intercommunale ».

Il faut en conclure que Mr Lejeune n'entre pas dans le champ d'application de cette circulaire.

Par ailleurs, la circulaire précise qu'elle s'applique au titulaire de la fonction dirigeante à partir de la publication au Moniteur belge de la circulaire, soit le 22 décembre 2014 en sorte que cette dernière n'a pas d'effet rétroactif et ne s'applique qu'aux situations nouvelles postérieures à sa publication.

Dans le présent cas, Monsieur LEJEUNE est entré en fonction antérieurement à la publication de la circulaire.

Encore serait-il donc titulaire de la fonction dirigeante – ce qu'il n'est pas en l'espèce – la circulaire susvisée du Gouvernement wallon lui permet de conserver ses droits acquis antérieurement.

c. Conclusion

La rémunération octroyée à la société du Docteur Lejeune n'est pas concernée par le plafond susvisé de 245.000 €.

4. Compétence de l'auteur de l'acte

Comme indiqué ci-dessus, deux conventions ont été signées le 23 juillet 2008 entre la SPRLU LEJEUNE et l'ISPPC.

Le même jour, le Comité de rémunération a « approuvé » la convention de Directeur général au sens de l'article 12 de la loi sur les hôpitaux et la convention de mandat prise en application de l'article 35A des statuts de l'ISPPC.

Or, au terme de l'article L1523-17, §2 du CDLD, l'approbation de convention ne relève pas des compétences du Comité de rémunération :

« § 2. Le comité de rémunération émet, après en avoir informé le conseil d'administration, des recommandations à l'assemblée générale pour chaque décision relative aux jetons de présence, aux éventuelles indemnités de fonction et à tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion.

Il fixe les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, liés directement ou indirectement aux fonctions de direction et transmet copie de ses délibérations en ces matières au conseil d'administration.

Il établit annuellement un rapport écrit comprenant les informations complètes sur :

1° les jetons de présence, éventuelles indemnités de fonction et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion, en fonction de leur qualité d'administrateur, de président ou de vice-président, ou de membre d'un organe restreint de gestion;

2° les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux fonctions de direction.

Ce rapport, adopté par le conseil d'administration, est annexé au rapport de gestion établi par les administrateurs en vertu de l'article L1523-16, alinéa 4.

Le président du conseil d'administration transmet copie de ce rapport au Gouvernement wallon, lequel communique annuellement les informations reçues au Parlement wallon.

Le comité de rémunération propose au conseil d'administration qui l'arrête un règlement d'ordre intérieur qui explicite le cadre régissant son fonctionnement. ».

La délibération du comité de rémunération du 23 juillet 2008 méconnaît par conséquent l'article L1523-17, §2 du CDLD.

Il appartient en réalité à l'organe compétent de désigner le directeur général médical dans un acte administratif. Ce n'est qu'en exécution de ces décisions que le lien juridique devait être formalisé par statut ou par contrat.

5. Contrôle de tutelle et recommandations

5.1. Contrôle de tutelle

a. Eu égard à la délibération du comité de rémunération du 23 juillet 2008

Rappelons que l'article L3122-3, 3°, du CDLD prévoit que les décisions du Comité de rémunération des Intercommunales doivent être transmises obligatoirement au Gouvernement wallon et ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été ainsi transmises.

Il appert des pièces transmises par l'ISPPC que les délibérations du 23 juillet 2008 ont été adressées, par courrier à une date inconnue, à « Monsieur Philippe COURARD, Ministre des affaires intérieures et de la fonction publique, Rue Van Opdré 95 à 5100 Jambes » (ancienne adresse de l'administration). Toutefois, d'une part l'Intercommunale ne transmet pas de preuve d'envoi de ce dossier, et d'autre part, l'Administration ne dispose d'aucune trace de ce dossier.

Quoiqu'il en soit, vu le délai écoulé jusqu'à ce jour, en raison du principe de sécurité juridique, ces deux décisions du Comité de rémunération ne peuvent plus aujourd'hui être remises en cause dans le cadre de l'exercice de la tutelle.

b. Eu égard aux conventions conclues le 23 juillet 2008

L'autorité de tutelle ne dispose d'aucune compétence pour vérifier la légalité des conventions, laquelle relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

Il serait néanmoins utile de transmettre ce dossier aux autorités judiciaires.

En effet, un ensemble d'éléments contenus dans les conventions et les actes de délégation permettent de penser qu'un juge judiciaire pourrait requalifier ce contrat d'entreprise en contrat de travail.

Pour rappel, une jurisprudence constante¹¹ définit le contrat de travail comme la convention par laquelle une personne s'engage à mettre son activité à la disposition d'une autre, sous la subordination de laquelle elle se place, moyennant rémunération.

Le contrat de travail se distingue par la présence de trois éléments :

- La prestation de travail ;
- La prestation de travail accomplie moyennant une rémunération ou un salaire ;
- Un lien de subordination.

En l'espèce, plusieurs éléments permettraient de requalifier le contrat d'entreprise en contrat de travail :

- L'existence d'un lien de subordination : comme analysé ci-dessus, la fonction de direction qu'occupe le Dr Lejeune impliquant d'être membre du personnel de l'Intercommunale et donc sous l'autorité de l'employeur ; l'objet de la fonction prévue dans la convention indiquant (point 2.2.) que : « *La société exercera son activité en conformité avec la politique générale et la stratégie décidée par le Conseil d'administration de l'ISPPC* » ;

¹¹ FEYEREISEN, M., « Chapitre 1 - La définition du contrat de travail » in *Guide pratique du droit du travail*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2016, pp. 5-21

- La circonstance que « l'ISPPC souscrit une police d'assurance couvrant la responsabilité civile de la société en sa qualité de directeur général des hôpitaux de l'ISPCC au sens de l'article 12 de la loi sur les hôpitaux » (point 5.3. de la convention de DG)
- La circonstance que le comité de rémunération s'est estimé compétent pour se prononcer sur la rémunération d'une fonction de direction.

Maître François LAGASSE, Avocat au Barreau de Bruxelles relève, en ce qui concerne la problématique des faux indépendants : « (...) Il ne suffit en effet pas de qualifier une collaboration d'indépendante pour échapper ipso facto à l'application de la législation sociale. Encore faut-il que le collaborateur qualifié d' « indépendant » ou de « free-lance » travaille réellement d'une manière indépendante. Si tel n'est pas le cas, si dans les faits il n'est qu'un salarié qualifié d'indépendant pour les besoins de la cause, le contrat le liant à son commettant pourra ultérieurement être requalifié par la juridiction appelée à se prononcer en la matière ».

c. Eu égard aux délibérations du CA relatives aux mandats de gestion journalière

Il est à noter que ces délibérations ne sont pas soumises à la tutelle administrative sauf si un recours en annulation était introduit par une personne intéressée.

A ce jour, l'autorité de tutelle n'a pas été saisie d'un tel recours.

5.2. Recommandations

A l'issue de l'analyse, il est recommandé à l'intercommunale de :

- **R6** : Se conformer aux dispositions du CDLD en ce qui concerne l'autorité compétente pour fixer la rémunération du Directeur général des hôpitaux ;
- **R7** : Se conformer aux dispositions du CDLD en réservant l'exercice de missions de directeur général des hôpitaux et de délégué à la gestion journalière à des membres du personnel, lesquels ne seront liés avec l'intercommunale que par une relation statutaire ou contractuelle.

R8 : Il convient par ailleurs d'attirer l'attention de l'intercommunale à la conformité de la réglementation générale et médical qui régit ses rapports juridiques avec les médecins indépendants eu égard à la législation relative aux marchés publics.

Section 5 : La mise à disposition d'un agent de l'intercommunale auprès d'un cabinet ministériel de la FWB¹².

1. Cadre de l'enquête administrative

L'origine du présent dossier vient des articles de presse transmis à l'autorité de tutelle, lesquels articles faisant état des faits suivants :

- Monsieur Alberto MULAS, Directeur général de la Cité de l'Enfance, détaché au Cabinet du Ministre Rachid MADRANE (Ministre de l'Aide à la Jeunesse) en tant que Chef de Cabinet Adjoint depuis le 1^{er} septembre 2014, aurait touché une somme de 12.000 € pour des frais incombant à l'employeur alors qu'il n'exerce plus de prestations à l'ISPPC.
- Le risque de conflit d'intérêt, la Cité de l'Enfance, branche de l'ISPPC étant susceptible de recevoir des subsides traités par le Cabinet MADRANE. La Cité de l'Enfance a notamment pour objectif d'apporter une aide aux jeunes en difficulté.

Ce dernier point concerne la gestion du Cabinet du Ministre de la Fédération Wallonie Bruxelles et sort par conséquent du champ d'analyse de la présente étude.

2. Situation professionnelle de Monsieur Alberto MULAS

En date du 1^{er} septembre 1998, l'Intercommunale d'œuvres sociales pour la région de Charleroi (devenue depuis l'ISPPC), a engagé, par contrat de travail, Monsieur Alberto MULAS en qualité de Responsable de la coordination générale de la Cité de l'Enfance, et ce sur la base d'une décision du Conseil d'administration du 26 août 1998.

Par la suite, cette fonction a pris la dénomination de « Directeur général ».

A partir du 1^{er} mai 2004, Monsieur MULAS s'est également vu confier la direction de l'Auberge Maréchal Ney et de la sorte, s'est vu octroyer une rémunération mensuelle complémentaire, par décisions successives du CA de l'ISPPC.

A partir du 1^{er} septembre 2014, Monsieur MULAS a fait l'objet d'un détachement à temps plein au Cabinet de Monsieur Rachid MADRANE, Ministre de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice et de la Promotion de Bruxelles chargé de la tutelle sur la Commission communautaire de la Région de Bruxelles-Capitale, en qualité de membre de niveau 1 exerçant les fonctions de Chef de Cabinet adjoint.

¹² Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet A – 05.Agent cabinet.

La délibération du CA de l'ISPPC du 06 octobre 2014 autorise ledit détachement et décide : « *de continuer à rémunérer Monsieur MULAS Alberto en facturant le coût de celui-ci au ministre de l'Aide à la jeunesse, des maisons de justice et de la Promotion de Bruxelles, chargé de la tutelle sur la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale. L'ISPPC transmettra trimestriellement une facture au cabinet du ministre pour le remboursement de la rémunération* ».

L'arrêté pris par le Ministre MADRANE en date du 08 septembre 2014 précise qu'il est alloué à Monsieur MULAS une allocation annuelle de Cabinet d'un montant de 3.402, 84 €. Cette allocation, payable mensuellement et à terme échu, est liée aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation (indice-pivot 138-01).

L'article 4 dudit arrêté précise également que : « *Pendant la durée du détachement, l'Intercommunale de Santé publique du Pays de Charleroi continuera à lui liquider son traitement.*

A la fin de chaque trimestre, le cabinet du Ministre (...) rembourserai à l'Intercommunale (...), le montant brut des rémunérations (augmenté le cas échéant des charges patronales) qu'elle aura liquidé au profit de Monsieur Alberto MULAS ».

Il semble, en outre, que le personnel de la Cité de l'Enfance bénéficie également d'une allocation spéciale. En effet, il résulte d'un note du service du personnel du CHU VESALE (devenu ISPPC) du 12 février 1998 relative poste de Responsable de la coordination générale que : « *A noter aussi qu'au brut barémique, il y a lieu d'ajouter une allocation spéciale telle que définie dans la circulaire 82.22 du 12 avril 1991 de Frs. 13.000, -(non indexée), soit mensuelle de Frs. 1.083,-.*

Cette allocation est octroyée à toutes les catégories de personnel, y compris de direction (...). ».

A noter que Monsieur MULAS ne dispose pas d'une échelle barémique de type « RGB » mais d'une échelle déterminée par la Communauté française (cf. contrat de travail de Monsieur MULAS du 1^{er} septembre 1998).

3. Accord sur les frais incombant à l'employeur

Par courrier du 14 mai 2013, l'ISPPC a informé Monsieur MULAS qu'un accord avait été conclu avec le SPF Finances en ce qui concerne les indemnités forfaitaires pour sa fonction, à savoir 400 €.

Cet accord porte sur une période de 5 ans à dater du 1^{er} janvier 2012, soit pour les années de revenus de 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016. Aussi ledit courrier précise : « *Il est clairement stipulé par l'Administration que les dépenses faisant partie de l'indemnisation forfaitaire ne peuvent plus être à nouveau remboursées par l'ISPPC au moyen de pièces justificatives (notes de frais). De même, les dépenses que l'ISPPC a supportées au titre d'indemnité forfaitaire pour dépenses propres à l'employeur ne peuvent plus être déduites de votre rémunération comme frais professionnels réels de votre déclaration fiscale personnelle.*

En tant que bénéficiaire, il est important pour vous d'avoir une vue claire sur le contenu de cet accord et ses conséquences directes. Le non-respect de cet accord peut mener à son annulation. J'attire également votre attention toute particulière sur le fait que tout double emploi sera considéré comme un avantage de toute nature taxable dans votre chef.

Vous trouverez donc, ci-dessous, une explication, sur la notion de dépenses (frais) propres à l'employeur (A) et un détail (B) :

- *Des frais professionnels qui sont compris dans l'indemnité mensuelle forfaitaire et qui ne sont donc pas remboursés sur base d'une note de frais ;*
- *Des frais qui ne sont pas compris dans ce forfait mensuel et qui peuvent donc être remboursés à certaines conditions sur base d'une note de frais.*

Ainsi dans le volet A, sont repris des frais qui sont normalement pris en charge par l'employeur, mais que le membre du personnel a dû, pour une raison ou une autre, supporter ou avancer dans le cadre de l'exercice de son activité professionnelle et qui sont donc compensés par l'employeur. Dans le même courrier, l'ISPPC précise : « *Afin d'alléger les tâches administratives, l'ISPPC, comme indiqué ci-dessus, a conclu avec le SPF Finances un accord prévoyant le remboursement de certaines dépenses propres à l'employeur sur base forfaitaire pour votre catégorie de fonction. Ainsi, en cas de modification de votre fonction, le paiement de cette indemnité ne vous est pas garanti. De même, les montants forfaitaires mensuels sont adaptés au prorata du pourcentage d'activité en cas de travail à temps partiel ou d'absences.* (C'est nous qui soulignons, ndlr).

Le volet B reprend des frais incombant à l'employeur tels que : les frais d'aménagement de bureau à domicile, les petits frais divers liés à l'utilisation de la voiture, les frais de téléphone et les frais de représentation.

Enfin, dans sa conclusion ledit courrier précisait : « *Il vous est demandé de veiller au strict respect de cette politique d'indemnisation de frais. Toute fraude entraînerait la révision du principe de l'octroi d'un forfait lié à l'exercice de votre fonction* ».

4. Sommes indûment perçues

Le bénéfice de ce forfait pour les dépenses propres à l'employeur impliquait nécessairement l'exercice de prestations réelles au sein de l'ISPPC par Monsieur Alberto MULAS puisqu'il est bien stipulé dans le courrier de l'ISPPC du 14 mai 2013 que les montants forfaitaires devaient être adaptés au prorata du pourcentage d'activité en cas de travail à temps partiel ou d'absences. A compter de son détachement auprès d'un Cabinet ministériel, plus aucune indemnité n'était dès lors due.

D'après l'ISPPC (cf. courrier du 14 juin 2017), l'indu serait de 12.000 €.

Ce montant de 12.000 € correspond aux calculs de l'Administration :

- 2014 : 4 X 400 = 1600 €
- 2015 : 12 X 400 = 4800 €
- 2016 : 12 X 400 = 4800 €
- 2017 : 2 X 400 = 800 €

TOTAL = 12.000 €

5. Conclusions

Il y a dans le chef de Monsieur MULAS un paiement indu.

Le 31 mars 2017, l'ISPPC a adressé un courrier à Monsieur MULAS indiquant que les frais incombant à l'employeur ne lui seront plus octroyés à partir du 1^{er} mars 2017.

Le 14 juin 2017, Monsieur MULAS a été invité par l'ISPPC à rembourser la somme de 12.000 € dans les plus brefs délais. Il était néanmoins stipulé que : « *Nous vous rappelons que, si, toutefois, vous rencontriez des difficultés pour régulariser cette situation en une fois, un plan d'apurement pourra vous être proposé* ».

La récupération de sommes indûment perçues relève en dernière instance des compétences des juridictions de l'Ordre judiciaire.

Section 6 : Les concessions « Grands Restaurants Marie Curie et Vésale¹³ »

D'initiative, l'I.S.P.P.C. a souhaité transmettre les pièces relatives aux concessions Grands Restaurants en raison, notamment, du lien de parenté unissant le Président de l'Intercommunale et l'un des co-gérants du concessionnaire désigné (SPRL à constituer) dans le cadre de ces deux concessions.

Monsieur Andréas TZANETATOS est, en effet, le père de Monsieur Nicolas TZANETATOS, Président de l'I.S.P.P.C.

Contrairement à ceux des communes et provinces, les actes des intercommunales ayant pour objet une délégation de gestion ne sont pas soumis à tutelle spéciale d'approbation mais à simple tutelle générale à transmission non obligatoire. Ces actes ne sont donc instruits par l'Administration que sur demande expresse du Ministre de tutelle ou sur réclamation.

Lesdits documents nous ont été transmis par mail du 12 juin 2017.

D'autres pièces étaient nécessaires dans le cadre de l'instruction de ce dossier à savoir :

- En ce qui concerne la concession de services relative à l'exploitation d'une brasserie-sandwicherie-croissanterie au sein de l'Hôpital Civil Marie Curie
 - Copie de la délibération approuvant le cahier spécial des charges intitulé « concessions commerciales – cahier spécial des charges » ;
 - Copie de la délibération approuvant l'avenant n°1 ;
- En ce qui concerne la concession de services relative à l'exploitation d'une brasserie-sandwicherie-croissanterie et de distributeurs au sein des hôpitaux André Vésale et Léonard De Vinci
 - Copie du « cahier spécial des charges » visé dans la délibération du Conseil d'Administration du 05 décembre 2016 et de la délibération l'approuvant ;

S'il s'agit de la même délibération et du même cahier des charges qu'en ce qui concerne la concession de services au sein de l'HCMC (document intitulé « concessions commerciales – cahier spécial des charges »), il était demandé de le préciser expressément ;
 - Copie de la délibération approuvant les clauses spécifiques et techniques applicables à cette concession et décidant du lancement de la procédure ;
 - Copie de la convention conclue avec le concessionnaire désigné.

¹³ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet A – 06.Concessions.

En date du 16 juin 2017, Madame Carmela DE LANNOIT, Secrétaire du Président et du Secrétariat Général, a transmis le mail suivant : « (...) nous récoltons les informations demandées cependant nous ne sommes plus en possession de nos archives ni de certains de nos documents plus récents (instruction judiciaire en cours, pose de scellés sur certains bureaux et saisie de documents par la justice). Dès récupération, ces derniers vous seront transmis (...) ».

Aussi, la présente note ne se base que sur les informations communiquées à ce jour.

1. Concessions de service – rappel

Une concession de service est un contrat administratif par lequel l'autorité concédante charge une personne publique ou privée, dite concessionnaire, de gérer un service à ses frais, risques et périls, sous le contrôle et selon les modalités que le concédant détermine.

Le concessionnaire est rémunéré en principe pour ses services par une perception auprès des usagers, bien qu'un prix puisse éventuellement être payé par le concédant (essentiellement lorsque le service en question risque d'être déficitaire).

La concession est un acte mixte, mi-contractuel et mi-règlementaire. La doctrine et la jurisprudence s'accordent à distinguer dans l'acte de concession :

- des clauses règlementaires, fixant directement l'organisation et le fonctionnement du service et qui, par conséquent, peuvent être modifiées unilatéralement par le concédant. Ce sont les clauses qui touchent également les usagers ;
- des clauses contractuelles, fixant la situation et les droits individuels du concessionnaire, les avantages qu'il peut légitimement retirer de l'exploitation du service dont il supporte d'ailleurs les aléas financiers. Ces clauses régissent les relations entre le concédant et le concessionnaire. Elles sont soumises aux règles de droit commun des contrats.

Si l'octroi de concession de service échappe – jusqu'à la transposition en droit belge de la Directive européenne 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession - à toute législation belge spécifique, il importe de respecter les grands principes de droit administratif tels les principes d'égalité, de non-discrimination, de motivation, etc.

Les principes d'égalité et de non-discrimination impliquent notamment, sauf hypothèse dûment motivée, une obligation de mise en concurrence et, dès lors, de publicité destinée à informer tout candidat potentiel de l'opération envisagée.

Cette publicité doit être adéquate et peut se réaliser via la presse écrite, les valves, internet, etc.

A défaut de législation spécifique en imposant les modalités, la publicité doit être la plus adaptée au regard de la nature et de la valeur estimée de la concession en cause.

Sans attendre la transposition en droit belge de la Directive « concessions », il est également possible de publier un avis de concession en tant que tel au Bulletin des Adjudications et/ou au Journal Officiel de l'Union Européenne. De nombreuses autorités publiques ont par le passé fait usage de cette possibilité.

2. Concession de services relative à l'exploitation d'une brasserie-sandwicherie-croissanterie au sein de l'Hôpital Civil Marie Curie¹⁴

a. Préambule

Par ses apostilles du 25 et 30 juillet 2013, Monsieur le Ministre Paul FURLAN a transmis à l'Administration, pour instruction, les réclamations de la SCRL LAURIC et de Monsieur DELPIRE – CRETS portant sur la délibération du 3 juin 2013 par laquelle le Conseil d'administration de l'Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi décide de ne pas attribuer la concession sandwicherie, de revoir sa délibération du 4 décembre 2012 en redistribuant le total des m² alloués aux surfaces faisant l'objet des concessions domaniales afin de satisfaire d'autres candidats concessionnaires qui sollicitaient une surface plus grande, d'autoriser l'exploitant de la concession brasserie à vendre des sandwiches et la délibération du 3 juin 2013 par laquelle le Conseil d'administration de l'Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi décide, sur proposition du Bureau du Président, d'attribuer la concession brasserie au candidat Messieurs JACQUES et TZANETATOS.

L'instruction de ce dossier a amené Monsieur le Ministre à annuler, par arrêté ministériel du 13 septembre 2013, les délibérations précitées pour violation des principes d'égalité et de transparence établis par le Traité instituant l'Union européenne.

b. Objet précis de l'acte

Par délibération du 14 octobre 2013, le Conseil d'Administration de l'I.S.P.P.C. a décidé :

- de revoir sa délibération du 04 décembre 2012 sur les points ci-dessous :
 - o suppression d'une concession sandwicherie dans la zone B du hall d'entrée ;
 - o octroi d'une surface brasserie-sandwicherie-croissanterie dans la zone C du hall d'entrée ;
- de revoir en conséquences les clauses spécifiques relatives à l'octroi d'une surface brasserie-sandwicherie-croissanterie ;

¹⁴ La présente grille d'analyse s'inspire de celle applicable aux concessions de services octroyées par les communes et provinces (délégations de gestion soumises à tutelle spéciale d'approbation).

- de publier un avis d'appel à concession dans la Nouvelle Gazette et le Soir.

Par délibération du 6 janvier 2014, le Conseil d'Administration de l'I.S.P.P.C. a décidé :

- d'attribuer la concession brasserie-sandwicherie-croissanterie au candidat JACQUES-TZANETATOS « Le Grand Restaurant » SPRL à constituer ;
- de rédiger une convention particulière pour finaliser et préciser les différents points ;
- de mandater le Secrétaire général pour toutes suites utiles à ce dossier.

L'opération en cause peut être qualifiée de concession de service au regard, notamment, des considérations suivantes :

- Des clauses relatives au fonctionnement du service concédé (prestations positives et/ou négatives imposées par le concédant à charge du concessionnaire) ont été prévues ;
- Article(s) de la convention concerné(s) : article 7 et clauses techniques du cahier des charges faisant partie intégrante de la convention ;
- Le risque lié à l'exploitation du service a été transféré au concessionnaire.

c. Procédure suivie par l'autorité concédante

2.1. Décision relative à la fixation préalable des conditions de la concession

Il convient de constater que l'I.S.P.P.C. semble régir les concessions de services qu'elle octroie par un cahier des charges « général » applicable à toutes et par des clauses spécifiques et techniques propres à chaque dossier.

Les remarques à formuler dans ce cadre sont les suivantes :

- Nous ne disposons pas de délibération relative à la fixation du cahier des charges « général » applicable à toutes les concessions ;
- Son éventuelle absence pourrait vicier la délibération d'attribution ;
- Pour ce qui relève des critères d'attribution : le premier critère d'attribution est relatif à la redevance additionnelle à payer à l'I.S.P.P.C. Cette disposition prévoit que le concessionnaire doit s'engager à verser une telle redevance qui peut être, par exemple, un pourcentage de son chiffre d'affaires annuel. Néanmoins, « *toute autre formule de redevance additionnelle* » pouvait être proposée.

Cette possibilité accordée aux candidats risque de compliquer la comparaison des offres, voire de la rendre impossible. En effet, comment comparer une offre se basant sur un pourcentage du chiffre d'affaires, une autre sur un pourcentage du résultat d'exploitation et une autre sur une toute autre formule inédite proposée par le candidat ? Si, en l'espèce, aucun problème n'est à déplorer en ce qu'une seule offre a été déposée, la comparaison de plusieurs offres aurait été rendue difficile en raison de la formulation de ce critère.

2.2. Mise en concurrence

La délibération du Conseil d'Administration évoque une publication dans les quotidiens « Le Soir » et « SudPresse – Nouvelle Gazette » et une liste de personnes qui ont été informées de la possibilité d'acquérir le cahier des charges.

Au regard du business plan du concessionnaire, cette concession apparaît être d'une importance financière considérable.

En effet, le candidat prévoit un chiffre d'affaires de :

- 1.494.000 € la première année ;
- 1.643.400 € la deuxième année ;
- 1.792.800 € la troisième année.

En faisant une moyenne de ces trois premières années et en la multipliant par 7 (durée du contrat), il ressort que le chiffre d'affaires de cette concession peut être estimé à 11.503.800 €.

Aussi, une publicité plus large – nationale, voire européenne – aurait dû être envisagée.

Pour rappel, suivant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et notamment l'arrêt TELAUSTRIA du 7 décembre 2000, affaire C-324/98, tout acte par lequel une entité publique confie la prestation d'une activité économique à un tiers présentant un « *intérêt transfrontalier certain* » est à examiner à la lumière des règles et principes contenus dans le Traité instituant l'Union européenne (non-discrimination, d'égalité de traitement, de transparence, de proportionnalité, de reconnaissance mutuelle et de protection des droits des particuliers).

En ce qui concerne le concept d'« *intérêt transfrontalier certain* », les arrêts suivants peuvent être relevés :

- « *S'agissant de l'existence d'un intérêt transfrontalier certain, celle-ci peut résulter, notamment, de l'importance économique de la convention dont la conclusion est projetée, du lieu de son exécution (...) ou encore de caractéristiques techniques (...).* »

Il appartient à la juridiction de renvoi de procéder à une appréciation circonstanciée de tous les éléments pertinents à cet égard (...), ce qu'elle paraît avoir déjà fait en l'occurrence, puisqu'elle a constaté que, eu égard à l'importance de la convention en cause au principal, il est probable que des entreprises établies dans d'autres États membres auraient manifesté leur intérêt en cas d'appel au marché.

Il convient encore de préciser qu'un intérêt transfrontalier certain existe sans qu'il soit requis qu'un opérateur économique ait effectivement manifesté son intérêt. Il en est spécialement ainsi lorsque, comme dans le cadre de l'affaire au principal, le litige porte sur l'absence de transparence ayant entouré la convention en cause. En effet, dans un tel cas, les opérateurs économiques établis dans d'autres États membres n'ont pas de réelle possibilité de manifester leur intérêt à obtenir cette concession (...). »¹⁵

- *« Il est toutefois loisible qu'une réglementation établisse, au niveau national ou local, des critères objectifs indiquant l'existence d'un intérêt transfrontalier certain. De tels critères pourraient être, notamment, le montant d'une certaine importance du marché en cause, en combinaison avec le lieu d'exécution des travaux. Il serait également possible d'exclure l'existence d'un tel intérêt dans le cas, par exemple, d'un enjeu économique très réduit du marché en cause (...). Toutefois, il est nécessaire de tenir compte du fait que, dans certains cas, les frontières traversent des agglomérations qui sont situées sur le territoire d'États membres différents et que, dans de telles circonstances, même des marchés de faible valeur peuvent présenter un intérêt transfrontalier certain. »¹⁶*

Il convient de constater que prouver cet intérêt transfrontalier certain n'est pas toujours – pour l'Autorité de tutelle à qui incombe la charge de la preuve – chose aisée.

En l'occurrence, le lieu d'exécution de la concession, l'importance financière de celle-ci et l'absence de caractère particulier du secteur en cause justifiant une éventuelle exclusivité laissent à penser qu'un intérêt transfrontalier certain existe et, dès lors, qu'une publicité accessible également hors des frontières belges aurait dû être effectuée.

A titre d'exemple, des annonces répétées et une publicité sur le site internet de l'I.S.P.C. auraient, à tout le moins, été opportunes. Une publication au Bulletin des Adjudications et/ou au Journal Officiel de l'Union Européenne aurait également été souhaitable.

¹⁵ Arrêt de la CJUE du 14 novembre 2013, C-221/12, Belgacom NV.

¹⁶ Arrêt de la CJUE du 15 mai 2008, C-147/06, SECAP SpA.

Néanmoins, il convient de rappeler que la jurisprudence du Conseil d'Etat, établie notamment par les arrêts n° 195.979 du 11 septembre 2009 et n° 196.917 du 13 octobre 2009, considère que les décisions des Autorités de tutelle doivent intervenir dans un délai raisonnable après les décisions litigieuses, afin de ne pas contrevenir aux principes de sécurité juridique et d'autonomie de l'intercommunale.

En tout état de cause, il n'est plus possible d'annuler la délibération prise il y a plus de trois ans sans risquer de contrevenir aux principes de sécurité juridique et d'autonomie de l'intercommunale.

2.3. Décision d'attribution : aucune remarque à formuler tant sur l'organe compétent que sur la motivation de la délibération d'attribution.

2.4. Convention :

L'article 2 de la convention prévoit que « *le concessionnaire s'engage à exploiter une brasserie-sandwicherie-croissanterie conformément à la description qui en est faite plus particulièrement aux points 2, 3 et 5 de l'offre remise par le concessionnaire le 25/11/2013 dont copie reprise en annexe 2 à la présente convention pour en faire partie intégrante* ». Ledit point 3 de la convention prévoit que le concessionnaire offrira « *à tous les membres du personnel de l'hôpital, une réduction de 10 % sur leur ticket brasserie ou sandwicherie* ». On peut se poser la question de savoir si l'I.S.P.P.C. a envisagé ou non le fait qu'il s'agissait d'un avantage en nature à son personnel et a, dès lors, pris toutes les dispositions utiles à cet égard.

L'article 7 prévoit que le « concessionnaire s'engage à ce que le personnel employé pour l'exploitation de la Brasserie-sandwicherie-croissanterie soit recruté dans la région de Charleroi ». Il est à noter que le cahier des charges prévoit quant à lui que le concessionnaire doit privilégier l'engagement des travailleurs de la région de Charleroi. A défaut de motivation adéquate justifiant cette différence de traitement, une telle clause est de nature à violer le principe d'égalité entre les personnes cherchant un emploi. L'attention de l'I.S.P.P.C. devrait être attirée sur l'éventuel risque de recours qui pourrait peser sur elle si un chercheur d'emploi était écarté, pour cette raison, par le concessionnaire.

L'article portant sur l'entrée en vigueur et la durée de la concession particulière prévoit que « *sur demande écrite du concessionnaire adressée au Secrétaire général au moins 9 mois avant l'échéance, par lettre recommandée à la poste, l'I.S.P.P.C. peut décider soit la reconduction pure et simple de la concession, soit l'élaboration d'une nouvelle convention s'appuyant sur des conditions financières et techniques différentes* ».

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁷, toute décision prise en vue de proroger ou de continuer les effets d'un contrat dans le temps, qu'elle intervienne postérieurement ou antérieurement au terme de ce dernier, amène à la conclusion d'un nouveau contrat. Une nouvelle procédure doit donc être lancée.

Une telle reconduction expresse (avec ou sans modification des conditions financières et techniques) serait contraire au principe d'égalité et de mise en concurrence.

d. Remarques complémentaires

❖ Conflit d'intérêt

Le lien de parenté existant entre le co-gérant du concessionnaire désigné (SPRL à constituer) et le Président de l'I.S.P.C. pose la question d'un éventuel conflit d'intérêt.

Selon l'article L1531-2 du CDLD, « §1^{er} Il est interdit à tout administrateur d'une intercommunale ou à tout membre du comité de gestion d'une association de projet :

1° d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct ;

2° de prendre part, directement ou indirectement, à des marchés passés avec l'intercommunale (...) ».

En l'espèce, il appert que :

- le Président, Monsieur Nicolas TZANETATOS est sorti de séance tant pour la délibération susvisée du 14 octobre 2013 que pour celle du 06 janvier 2014 ;
- les règles relatives aux conflits d'intérêt sont de stricte interprétation et que, dès lors, la question d'une éventuelle application du petit 2° du §1^{er} de l'article L1531-2 du CDLD susmentionné ne se pose pas, les concessions de services n'étant pas des marchés.

L'article L1531-2 du CDLD n'a donc pas été violé.

Au surplus, la question du respect de l'article 245 du Code pénal pourrait se poser.

¹⁷ C.E. du 02 février 1971, n°14.495, C.E. du 04 juillet 1967, n°12.511 et C.E. du 08 janvier 1993, n°41.519.

Pour rappel, l'article 245 du Code pénal stipule que :

« Toute personne exerçant une fonction publique, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 100 [euros] à 50.000 [euros] ou d'une de ces peines, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, conformément à l'article 33.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement ».

L'article 245 est très général en ce sens qu'il punit tout fonctionnaire c'est-à-dire notamment les conseillers communaux, bourgmestres et échevins pour autant que l'ensemble des exigences de la disposition légale soient remplies.

Selon la doctrine :

- L'exception du paragraphe final de l'article 245 précité n'existe pas au profit de celui qui prend part à une adjudication dont il est appelé par ses fonctions, à fixer les clauses en tout ou en partie où dont il doit agréer les prix.
- Le terme « intérêt » doit être compris dans son acception la plus large. Il peut s'agir d'un intérêt matériel ou moral, actuel ou futur, direct ou indirect, ponctuel ou habituel, minime ou conséquent. Il est, dès lors, sans importance que le fonctionnaire n'ait perçu qu'un avantage des plus modérés. La prise d'intérêt peut se matérialiser par un intéressement dans une affaire civile ou commerciale en rapport direct ou indirect avec l'exercice d'une fonction publique, que cet intéressement précède ou suive l'entrée en fonction. La prise d'intérêt est établie lorsqu'il y a eu perception d'un avantage quel qu'il soit, qu'il s'agisse d'une somme d'argent, d'une rémunération, d'un objet mobilier corporel ou incorporel, d'un objet immobilier ou d'un avantage purement moral.
- Les termes actes, adjudications entreprises et régies utilisés par la loi embrassent dans leur généralité, tous les actes soumis à l'administration ou à la surveillance qui relèvent de l'exercice d'une fonction publique. Le terme « acte » est un terme générique. Il est l'équivalent d'affaire et a, de ce fait, la portée la plus large.
- Le véritable critère, pour conclure à la violation de l'article 245 du Code pénal lorsqu'un intérêt personnel est pris par la personne exerçant une fonction publique, consiste dans la circonstance que l'acte posé à l'occasion de l'exercice de la fonction publique, lorsqu'il procure un avantage personnel au titulaire de celle-ci, ait effectivement porté préjudice à l'intérêt général.

Il est à noter que cette question relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux et qu'il n'appartient pas à l'Administration de se prononcer à cet égard.

❖ Avenant

L'I.S.P.P.C. a également transmis la pièce suivante : « *avenant 01 à la convention particulière de concession signée le 26/03/2014 et prise en application du cahier spécial des charges* ».

Cet avenant fixe, d'une part, la date d'entrée en vigueur de la convention de concession et, d'autre part, les règles d'utilisation, par le concessionnaire, du WIFI via le hotspot de l'I.S.P.P.C.

Force est de constater qu'aucune délibération n'approuvant cet avenant n'a été transmise.

Au regard de la remarque formulée au point I, il est impossible de déterminer, à l'heure actuelle, si cette délibération existe ou non.

e. Conclusion

La délibération d'attribution susmentionnée est viciée par un manque de publicité accessible également hors des frontières belges et, dès lors, elle énerve les principes d'égalité et de transparence établis par le Traité instituant l'Union européenne.

1) Que peut faire la tutelle ?

En raison de la théorie du délai raisonnable susmentionnée, il n'est plus possible, pour l'Autorité de Tutelle, d'annuler la délibération en cause.

2) Enfin, les recommandations suivantes peuvent être adressées à l'I.S.P.P.C. :

- **R9** : L'octroi de cette concession de services aurait dû être précédé de mesures de publicités plus adéquates.

En effet, au regard du business plan du concessionnaire, cette concession apparaît être d'une importance financière certaine.

Aussi, une publicité plus large – voire européenne – aurait dû être envisagée.

- **R10** : La comparaison de plusieurs offres aurait pu être compromise en raison de la possibilité offerte aux candidats de proposer « *toute autre formule de redevance additionnelle* ». A l'avenir, il conviendrait de ne plus user de ce type de formulation.
- **R11** : En ce qui concerne, l'octroi d'une réduction de 10 % pour le personnel, il conviendrait de s'assurer que toutes les procédures relatives à l'octroi d'un avantage en nature ont été respectées.

- **R12** : La convention devrait être modifiée pour omettre cette obligation du concessionnaire de recruter son personnel dans la région de Charleroi.
- **R13** : La reconduction expresse (avec ou sans modification des conditions financières et techniques) prévue par le cahier des charges ne pourra être exécutée sous peine de violer les principes d'égalité et de non-discrimination.

3. Concession de services relative à l'exploitation d'une brasserie-sandwicherie-croissanterie et de distributeurs au sein des hôpitaux André Vésale et Léonard De Vinci

a. Préambule

Par courrier du 05 février 2016, l'I.S.P.P.C. a sollicité un avis sur les cahiers des charges relatifs à l'exploitation de zones commerciales et à l'exploitation de distributeurs de boissons et collations dans l'hôpital de Vésale et l'hôpital Léonard de Vinci.

L'Administration a transmis ses remarques par courrier du 22 mars 2016.

b. Objet précis de l'acte

Par délibération du 05 décembre 2016, le Conseil d'Administration de l'I.S.P.P.C. a décidé de :

- faire sien et d'approuver le rapport d'attribution tel que présenté en séance ;
- d'attribuer la concession brasserie-sandwicherie-croissanterie-distributeurs au candidat JACQUES/TZANETATOS « Le Grand Restaurant 2 » SPRL à constituer en ce compris la variante proposée et de majorer la redevance en conséquence ;
- de rédiger une convention particulière pour finaliser et préciser les différents points.

L'opération en cause peut être qualifiée de concession de service au regard, notamment, des considérations suivantes :

- Des clauses relatives au fonctionnement du service concédé (prestations positives et/ou négatives imposées par le concédant à charge du concessionnaire) ont été prévues.
- Le risque lié à l'exploitation du service a été transféré au concessionnaire.

c. Procédure suivie par l'autorité concédante

3.1. Décision relative à la fixation préalable des conditions de la concession

Il convient de constater que l'I.S.P.P.C. semble régir les concessions de services qu'elle octroie par un cahier des charges « général » applicable à toutes celles-ci et par des clauses spécifiques et techniques propres à chaque dossier.

Les remarques à formuler dans ce cadre sont les suivantes :

- Nous ne disposons pas de délibération relative à la fixation du cahier des charges « général » applicable à toutes les concessions ;
- Son éventuelle absence pourrait vicier la délibération d'attribution ;
- Pas de remarque sur les critères de sélection et les critères d'attribution.

3.2. Mise en concurrence

La délibération du Conseil d'Administration évoque une publication dans les quotidiens « Le Soir » et « SudPresse – Nouvelle Gazette ».

Suite à cette publicité :

- 9 personnes ont sollicité la transmission du cahier des charges ;
- 3 personnes ont visité les lieux ;
- 2 personnes ont remis offre.

Néanmoins, cette publicité dans la presse aurait pu être répétée et qu'une publication sur le site internet de l'I.S.P.P.C. aurait également pu être opportune. En effet, au regard du business plan du concessionnaire, cette concession paraît d'une importance financière relative.

Le candidat choisi prévoit un chiffre d'affaires de :

- 490.566 € la première année ;
- 505.281 € la deuxième année ;
- 515.089 € la troisième année.

En faisant une moyenne de ces trois premières années et en la multipliant par 7 (nombre d'années de la concession), il ressort que le chiffre d'affaires de cette concession peut être estimé à 3.525.517 €.

Aussi, une publicité plus large aurait pu être envisagée.

Il est à noter qu'en l'espèce, il ne peut être affirmé qu'une publicité accessible également hors des frontières belges aurait dû être effectuée. En effet, l'intérêt transfrontalier certain susmentionné n'est pas avéré (voir remarque émise au point III, C, 1.2).

A toutes fins utiles, il convient de constater que la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession s'applique aux concessions dont la valeur est égale ou supérieure à 5 225 000 € (seuil au-delà duquel, il est considéré que l'intérêt transfrontalier est certain).

3.3. Décision d'attribution

Deux offres ont été reçues et analysées : « le Grand restaurant 2 » et SODEXO. La première a reçu 57 points sur 60 et la seconde 48 points sur 60.

Dans le cadre des critères d'attribution, le cahier des charges prévoyait que les candidats devaient proposer « *une redevance additionnelle qui correspond à un pourcentage de la redevance fixe annuelle hors TVA* ».

En l'occurrence pour ce critère, l'I.S.P.P.C. a octroyé 27 points sur 30 au « Grand Restaurant 2 » et 18 points sur 30 à SODEXO.

En effet, si le candidat « Le Grand Restaurant 2 » a proposé une redevance additionnelle correspondant à 25 % de la redevance fixe, SODEXO a, quant à lui, conditionné son offre en fonction de ses résultats annuels d'exploitation (en deçà d'un résultat annuel d'exploitation positif de 18.000 €, la redevance additionnelle est de 0 % et à partir de 18.001 € et par tranche de 10.000 € atteint, le candidat offre 16,73 % de la redevance fixe annuelle).

L'I.S.P.P.C. a considéré que l'offre de SODEXO restait aléatoire et objectivement invérifiable si le résultat d'exploitation n'atteignait pas les objectifs déterminés.

Il convient de constater que l'offre formulée par SODEXO, d'une part, complique la comparaison des offres en ce que ledit résultat d'exploitation est, à l'heure actuelle, indéterminé et, d'autre part, n'est pas véritablement conforme au cahier des charges.

Par conséquent, l'offre de SODEXO aurait, éventuellement, pu être purement et simplement écartée.

3.4. Convention

La délibération du Conseil d'Administration du 05 décembre 2016 prévoit qu'une convention sera rédigée. Néanmoins, cette dernière n'a pas été transmise à l'Administration.

Au regard de la remarque formulée au point I, il est impossible de déterminer, à l'heure actuelle, si cette convention existe ou non.

d. Remarques complémentaires

❖ Avantage en nature

La délibération du Conseil d'Administration du 05 décembre 2016 fait état d'une série de points et services additionnels énuméré par le candidat retenu dont notamment une remise de 10 % sur les sandwiches aux membres du personnel.

Sur ce point, la question se pose de savoir si l'ISPPC a estimé qu'il s'agissait d'un avantage en nature à son personnel et a, dès lors, poursuivi toutes les procédures adéquates à cet égard.

❖ Conflit d'intérêt

Voir point D ci-avant.

En l'espèce, Monsieur Nicolas TZANETATOS n'était pas présent lors de la séance du Conseil d'Administration du 05 décembre 2016.

e. Conclusion

Au regard des seuls éléments transmis (absence de tous les documents en raison de l'instruction judiciaire en cours), la qualification du contrat, la procédure poursuivie et le choix opéré quant au candidat désigné ne semblent pas devoir être remis en cause et ne devraient, dès lors, pas aboutir à proposer l'annulation de la délibération.

1) Que peut faire la tutelle ?

Voir point E ci-avant.

2) Enfin, les recommandations suivantes peuvent être adressées à l'I.S.P.P.C. :

- **R9** : L'octroi de cette concession de services aurait pu être précédé de mesures de publicités plus adéquates.

En effet, au regard du business plan du concessionnaire, cette concession paraît d'une importance financière relative.

Aussi, bien que les mesures de publicité réalisées ont permis de solliciter l'intérêt de 9 personnes et de recevoir deux offres, cette publicité dans la presse aurait pu être répétée. Une publication sur le site internet de l'I.S.P.P.C. aurait également pu être opportune, ainsi qu'au bulletin des adjudications.

R11 : En ce qui concerne, l'octroi d'une réduction pour le personnel, il conviendrait de s'assurer que toutes les procédures relatives à l'octroi d'un avantage en nature ont été respectées.

Conclusion générale

Faits	Tutelle	Recommandations
Absence d'un marché public pour la désignation d'un huissier	Non	<ul style="list-style-type: none"> - R1 : Lancer le marché sur base du CSCH existant ou d'un nouveau en tenant compte de la nouvelle législation ; - R2 : Procéder à la récupération des créances qui peuvent encore l'être et passer en irrécouvrable ce qui est perdu.
Absence d'un marché public pour la désignation de la personne chargée de l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie en 2014	Non	<ul style="list-style-type: none"> - R3 : Motiver formellement le recours aux procédures d'exception ; - R4 : Respecter la chronologie des phases de passation d'un marché public ; - R5 : Recourir à la passation des marchés publics en ce compris pour les marchés d'œuvres d'art.
L'octroi de double jeton de présence	Non	<ul style="list-style-type: none"> - Transmission trimestrielle du suivie de la récupération des montants à remboursés.
Convention et rémunération du Directeur Général des hôpitaux	Non	<ul style="list-style-type: none"> - R6 : Se conformer aux dispositions du CDLD en ce qui concerne l'autorité compétente pour fixer la rémunération du Directeur Général des Hôpitaux ; - R7 : Se conformer aux dispositions du CDLD en réservant l'exercice de missions de directeur général des hôpitaux et de délégué à la gestion journalière à des membres du personnel, lesquels ne seront liés avec l'intercommunale que par une relation statutaire ou contractuelle ; - R8 : Il convient par ailleurs d'attirer l'attention de l'intercommunale à la conformité de la réglementation générale et médical qui régit ses rapports juridiques avec les médecins indépendants eu égard à la législation relative aux marchés publics.

Mise à disposition d'un agent auprès d'un cabinet ministériel FWB	NON	/
Vérification des concessions Marie Curie et Vésale	Non	<ul style="list-style-type: none"> - R9 : Procéder à une publicité adéquate des concessions ; - R10 : Ne plus user de clauses de type « <i>toute autre formule de redevance additionnelle</i> » qui pourrait compromettre la comparaison des offres ; - R11 : Vérifier que les procédures d'octroi d'avantage en nature sont respectées ; - R12 : Modifier la convention Marie Curie afin de retirer l'obligation du concessionnaire de recruter son personnel dans la région ; - R13 : La reconduction expresse prévue par le cahier des charges ne pourra être exécutée sous peine de violer les principes d'égalité et de non-discrimination.

Volet B : Audit interne sur le contrôle interne

Partie I : Présentation de l'Institut des Soins de Santé du Pays de Charleroi (ISPPC)¹⁸.

Section 1 : Structure de l'actionnariat.

La SCRL Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi (ISPPC) est active dans le secteur de la santé. La structure de l'actionnariat est la suivante :

Associés	Nbre de parts souscrites	Nbre de parts libérées	Valeur €
Aiseau-Presles	28.770	28.770	71.318,97
Charleroi	759.181	759.181	1.881.960,54
Châtelet	125.834	125.834	311.934,34
Courcelles	99.696	99.696	247.139,93
Farciennes	43.486	43.486	107.798,98
Fleurus	46.807	46.807	116.031,52
Fontaine-l'Evêque	57.319	57.319	142.090,09
Gerpennes	25.825	25.825	64.018,50
Ham-sur-Heure	8.487	8.487	21.038,72
Montigny-le-Tilleul	22.223	22.223	55.089,38
Pont-à-Celles	18.900	18.900	46.851,88
CPAS de Charleroi	1	1	2,48
Province du Hainaut	7.500	7.500	18.592,01
ULB	1	1	2,48
Totaux	1.244.030	1.244.030	3.083.869,82

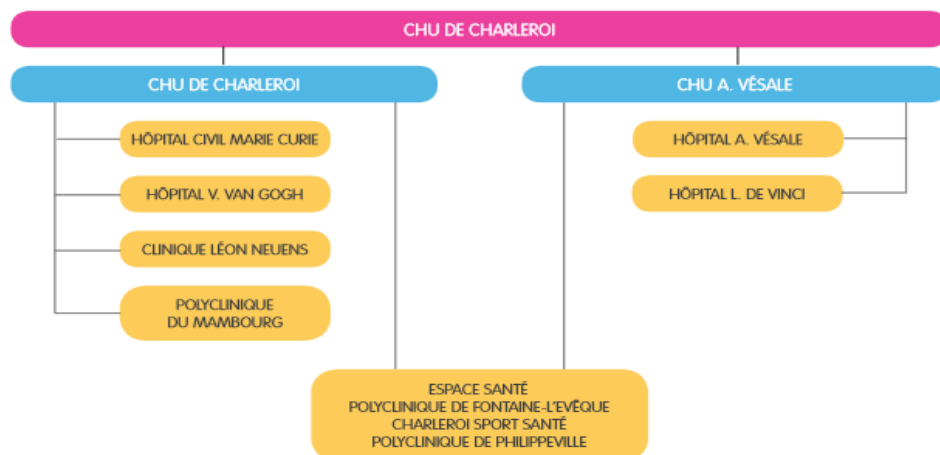
Section 2 : Secteurs d'activités.

Elle compte deux secteurs d'activité : le secteur hospitalier et le secteur non hospitalier.

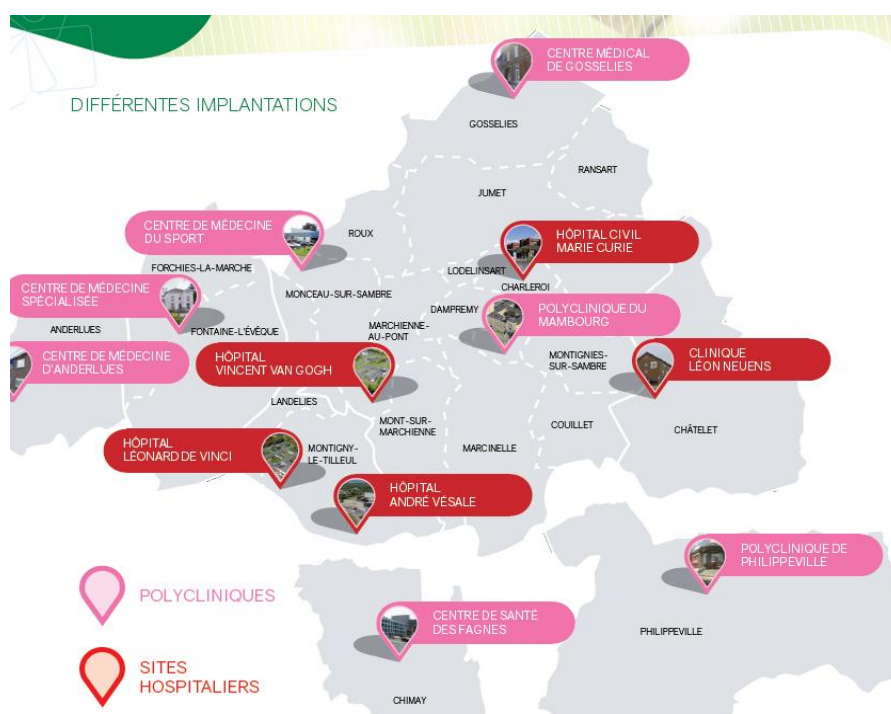
1) Le secteur Hospitalier

¹⁸ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 00.Structure.

CHU DE CHARLEROI SITES D'ACTIVITE



Géographiquement, en voici la répartition :



2) Le secteur non hospitalier

Quatre maisons de repos et de soins

- L'Heureux Séjour à Courcelles,
- Quiétude à Montigny-le-Tilleul, réouverture le 8 novembre 2016,
- Le Bel Abri à Farciennes, fermeture le 15 novembre 2016,
- Pierre Paulus à Châtelet, ouverture le 15 novembre 2016.

Un centre d'Aide à la Jeunesse

- La Cité de l'Enfance à Montigny-le-Tilleul et dans diverses localités de la région,
- Le Pôle Enfance et Formations à Montigny-le-Tilleul et dans diverses localités de la région.

Un service d'accueil spécialisé pour la petite enfance

- L'Auberge du Maréchal Ney à Fleurus.

Cinq crèches agréées par l'ONE

- Les Bambis à Montigny-le-Tilleul,
- Les Câlinous à Charleroi,
- Les Carabouyas à Marchienne-au-Pont,
- Les Marmouzets à Châtelet,
- Le Temps Qui Passe à Charleroi.

Cinq immeubles à appartements à Montigny-le-Tilleul :

L'origine de ces appartements remonte à 1967, époque où le Président de l'Intercommunale IOS, a décidé de construire des logements destinés principalement au personnel infirmier.

Ces logements sont situés sur le site de Montigny-le-Tilleul. Il s'agit de 121 logements répartis dans 5 immeubles de 5 ou 6 étages et comprenant :

- 14 appartements à 3 chambres
- 53 appartements à 2 chambres
- 46 appartements à 1 chambre 8 FLATS
- 34 garages

Dans le rapport de gestion, il est précisé que les locations se font exclusivement aux membres du personnel. Le loyer est fonction du nombre de mètres carrés et du nombre de chambres.

Section 3 : Les organes.

L'ISPPC étant une intercommunale, le CDLD impose des organes de gestion. Sont obligatoires l'assemblée générale, le conseil d'administration, le collège des contrôleurs aux comptes, le comité de rémunération.

Outre ces organes, l'ISPPC compte deux comités de secteurs, un bureau du Président, une cellule d'audit interne ainsi qu'un comité de coordination.

1) L'Assemblée Générale

L'Assemblée Générale représente l'universalité des propriétaires de parts sociales (pour les parts sociales voir supra) et ses décisions les engagent tous. Les associés ont à l'Assemblée Générale une voix par part. Chaque associé a droit à cinq délégués – sauf l'ULB qui n'a droit qu'à un seul.

En 2016, l'assemblée générale s'est réunie à deux reprises.

2) Le Conseil d'Administration- les comités de secteurs.

L'ISPPC est administrée par un Conseil d'Administration de 25 membres élus et nommés par l'Assemblée Générale.

Le Conseil d'Administration a les pouvoirs les plus étendus pour l'administration et la gestion de l'intercommunale. Tout ce qui n'est pas expressément réservé à l'Assemblée Générale par la loi et les statuts est de sa compétence. Le Conseil peut déléguer une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs de ses membres ou à une ou plusieurs personnes.

En 2016, le Conseil d'Administration a tenu 13 réunions. Les comités des secteurs hospitalier et non hospitalier ont tenu 12 réunions.

La composition est la suivante:

		Conseil d'administration	Secteur Hospitalier	Secteur Non Hospitalier
Président	TZANETATOS Nicolas	•	•	•
Vice-présidents	DUFRANE Anthony	•		•
	SALDEN Thomas	•	•	
	SALVI Véronique	•		•
	VANDERLICK Daniel	•		•
	VAN DYCK Bernard	•	•	
Membres				
	BOGAERT Luc	•		•
	BONNET Laurent	•		•
	BOULARD Myriam	•	•	
	BOUSMAN Sébastien	•	•	

	COGAN Elie	•	•	
	DEBON Frédéric	•	•	
	DEVILLERS Cyprien	•		•
	D'HOLLANDER Philippe	•		•
	DUCHENE Ophélie	•		•
	FRANTZEN Dominique	•	•	
	KILIC Serdar	•		•
	MASSART Daniel	•	•	
	MASSIN Eric	•	•	
	PREVINAIRE Fabienne	•	•	
	RAPTIS Karalabos	•	•	
	RICHIR Flora	•		•
	SEGHIN Philippe	•	•	
	STRUELENS Alain	•		•
	TAQUIN Caroline	•		•
Administrateur Général	LEVEQUE Laurent	•	•	•
Invités permanents	BRICHARD Sophie	•	•	
	DAOUDI Nabil	•	•	
	LEJEUNE Philippe	•	•	
	MONACO Bruno	•	•	•
	VANDUEREN Eric	•	•	
Secrétariat	LAMBERT Yasmine	•	•	•

3) Le Bureau du Président

Statutairement, le Bureau est chargé de la préparation des avis et décisions des Comités et du Conseil d'Administration ainsi que de l'information de ces organes. En 2016, le Bureau du Président s'est réuni à 20 reprises.

Il est composé comme suit :

Président	TZANETATOS Nicolas
Vice-présidents	DUFRANE Anthony
	SALDEN Thomas
	SALVI Véronique
	VANDERLICK Daniel
	VAN DYCK Bernard
Administrateur Général	LEVEQUE Laurent
Directeur Général des Hôpitaux	LEJEUNE Philippe
Directeur Général de la Logistique	MONACO Bruno

4) Le bureau de coordination

Les statuts (art.35) de l'intercommunale prévoit un système de délégation :

« A. Le conseil d'administration confère, par mandat, la gestion journalière de l'intercommunale ainsi que la représentation de celle-ci, en ce qui concerne cette gestion à une ou plusieurs personnes.

B. Dans le cadre de la délégation journalière qui lui est accordée par le conseil d'administration, du budget alloué à ce domaine d'activités, des moyens matériels et humains qui y sont affectés, le mandataire délégué à la gestion journalière prend les décisions qui s'imposent.

C. En outre, le conseil d'administration peut déléguer des pouvoirs spéciaux et limités à tout mandataire.

De même, les mandataires délégués à la gestion journalière peuvent conférer des pouvoirs spéciaux à tout mandataire mais dans les limites de leur propre délégation.

D. Le conseil d'administration engage les membres du personnel qui sont attachés à l'intercommunale. Il peut déléguer ce pouvoir à un mandataire délégué à la gestion journalière sauf pour ce qui concerne les fonctions de direction.

Il règle leurs attributions et fixe leur traitement ou salaire et, éventuellement, les garanties à donner pour l'exécution de leurs fonctions.

Les barèmes des traitements sont fixés par le conseil d'administration. »

Dans le cadre cette délégation journalière qui lui est accordée par le Conseil d'Administration, du budget alloué à ce domaine d'activités, des moyens matériels et humains qui y sont affectés, le délégué prend les décisions qui s'imposent. Le 5 décembre 2016, le Conseil d'Administration a approuvé à l'unanimité le rapport sur l'exécution des mandats à la gestion journalière.

De même, les délégués à la gestion journalière peuvent conférer des pouvoirs spéciaux à tout mandataire, mais dans les limites de leur propre délégation.

Les délégués à la gestion journalière se réunissent en Comité de Coordination. Ce comité est présidé par l'Administrateur Général.

En 2016, le Comité de Coordination a tenu 46 réunions.

Le Conseil d'Administration a conféré la gestion journalière de l'intercommunale ainsi que la représentation de celle-ci en ce qui concerne cette gestion aux personnes suivantes :

Administrateur Général	LEVEQUE Laurent
Directeur Général des Hôpitaux	LEJEUNE Philippe
Directeur Général de la Logistique	MONACO Bruno
Directrice Générale Adjointe	BRICHARD Sophie
Secrétaire Général	LAMBERT Yasmine

Les mandats ont été donnés par le conseil d'administration le 27 novembre 2014 (MB 9 décembre 2014). Suite à la suspension du Docteur Lejeune, la délégation est revue le 26 mai 2017 (MB 8 juin 2017).

5) Le comité de rémunération

Le comité de rémunération est prévu à l'article L1523-17 du CDLD.

Il émet des recommandations à l'Assemblée Générale pour chaque décision relative aux jetons de présence, aux éventuelles indemnités de fonction et à tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion et plus généralement aux administrateurs ou tiers qui seraient désignés par le Conseil d'Administration dans un comité prévu par les statuts de l'intercommunale. Il fixe les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, lié directement ou indirectement aux fonctions de direction exercées par des membres du personnel.

Il est composé comme suit :

Comité de rémunération	
Président	TZANETATOS Nicolas
Vice-présidents	DUFRANE Anthony
	SALVI Véronique
	VANDERLICK Daniel
	VAN DYCK Bernard
Invités permanents	
Directeur Général des Hôpitaux	LEJEUNE Philippe
Directeur Général de la Logistique	MONACO Bruno
Vice-présidents	SALDEN Thomas
Invité secrétaire	
Administrateur Général	LEVEQUE Laurent

6) Le collège des contrôleurs aux comptes

Le collège des contrôleurs aux comptes est prévu à l'article L1523-24 du CDLD.

L'Assemblée Générale du 17 décembre 2015 a procédé à la désignation du bureau de révisorat S.C.R.L. COLLEGE REVISE – CALLENS PIRENNE THEUNISSEN & CO – sis rue de Bomerée, 89 à 6534 Gozée et Avenue de Tervuren, 313 à 1150 Bruxelles, pour les années comptables 2016 – 2017 – 2018.

7) Les autres instances

L'ISPPC compte d'autres organes. Il convient de citer :

- Comités de concertation de base (CB)- Loi 04/08/96;
- Comités légaux: comité d'hygiène hospitalière, commission médico-pharmaceutique, commission de matériel, comité de transfusion hospitalière, comité d'éthique, commission financière, groupe de gestion de l'antibiothérapie ;
- Conseil médical.

Section 4 : Les rémunérations.

Le Président et les vice-présidents reçoivent une rémunération fixe. Les administrateurs, quant à eux, reçoivent un jeton de présence.

Pour 2016, les montants sont établis comme suit :

	Jusqu'au 30/06	A partir du 01/07	TOTAL
Président	2 871.73	2 929.23	34 805.76
Vice-présidents (5)	1 602.26	1 635.33	97 097.76
Administrateurs	128.27	130.83	49 677.01
TOTAL REMUNERATION 2016			181 580.53

Les montants différenciés suivant les semestres s'expliquent par l'indexation des rémunérations (application art. 5311-1, §5- art. L2212-7 du CDLD);

En ce qui concerne les montants, ils sont conformes à ceux fixés par l'Assemblée Générale du 26 juin 2008 en fonction de la recommandation du comité de rémunération du 28 mai 2008, à savoir une rémunération au plafond 5 (score 2.75). Cela est conforme au CDLD dès lors que les 3 critères sont respectés :

- Plus de 250 personnes occupées : Pers = score 1
- Chiffre d'affaires de plus de EUR 55.500.000.000 : CA = score 1
- Population de plus de 250 000 à 450 000 habitants : Pop = score 0,75

Il s'avère que cette délibération de l'Assemblée Générale fait suite à une demande d'informations de l'intercommunale à la Direction générale des Pouvoirs locaux, laquelle avait précisé que le plafond à prendre en considération était le plafond 5 et non le plafond 6, comme souhaité initialement, en fonction des trois critères de l'annexe 1 du CDLD.

Initialement, l'intercommunale avait fixé un plafond 6 suite à la détermination d'un score de 3 en ce qui concerne la population dès lors qu'elle comptabilisait les populations de la ville et du CPAS. A ce sujet, la Direction générale avait signalé qu'on ne pouvait comptabiliser la population de la Ville de Charleroi avec celle du CPAS de Charleroi.

On note par ailleurs que des remboursements forfaitaires de frais sont accordés (pour le président : 550 € soit 884.62 € indexés- pour les vice-présidents 340 €, soit 546.85 € indexés- pour les administrateurs 31 € soit 49.86 €.

L'Assemblée Générale du 26 juin 2008 a validé ces remboursements de frais.

Par rapport à ceux-ci, le remboursement de frais est admissible s'il s'agit de frais incombant à l'employeur. Ainsi, par courrier du 21 mars 2008, la Direction générale des Pouvoirs locaux a précisé à l'intercommunale qu'en application de l'article L5111-5, § 1^{er}, du CDLD, il est exact de calculer le montant des avantages en nature dont bénéficient les titulaires d'un mandat dérivé sur la base des règles appliquées par l'administration fiscale en matière d'impôts sur les revenus. Il en résulte, en conséquence, que ne sont pris en considération pour la vérification des plafonds à ne pas dépasser que la rétribution octroyée sans tenir compte des sommes versées à titre de frais incombant à l'employeur, puisqu'il s'agit d'un remboursement par l'intercommunale et non de rémunération.

Mais, il n'est pas précisé comment le montant forfaitaire a été déterminé, de sorte qu'il est difficile de savoir ce qu'il pourrait ressortir de ce montant comme n'étant pas un remboursement de frais mais une « autre forme de rémunération ».

Section 5 : Les satellites.

Sur la base du cadastre fourni par l'intercommunale, on relève les organismes suivants où l'intercommunal a des représentants :

- Association Carolorégienne de Gestion des Habitations Protégées (A.C.G.H.P, Chapitre XII) ;
- Association Inter-hospitalière de la Région de Charleroi (A.I.R.C ASBL) ;
- Concertations Assuétudes du Pays de Charleroi (C.A.P.C ASBL) ;
- Centre Régional d'Aide Médicale Urgente (C.R.A.M.U ASBL) ;
- Centre Radiologique Marchiennois ;
- Diapason-Transition ASBL ;
- Espace Santé Charleroi (Chapitre XII) ;
- Institut de Pathologie et de Génétique (I.P.G ASBL) ;
- Plateforme de concertation en Santé Mentale des Régions du Centre et de Charleroi (ASBL) ;
- Plateforme de Concertation en Soins Palliatifs du Hainaut oriental ;
- PROMAREX ;
- SANTHEA (ASBL) ;
- SIDA-IST Charleroi-Mons (ASBL) ;
- Amicale de l'I.S.P.P.C.

Les mandats exercés au sein de ces satellites sont gratuits à l'exception du mandat d'un non-élu pour lequel l'intercommunale déclare une rémunération annuelle (Promarex). Ce mandataire est par ailleurs membre du bureau de coordination de l'ISPPC. Il conviendrait d'investiguer cette situation spécifique.

Ces structures satellites ont fait l'objet d'un rapport d'audit de la Cellule d'Audit interne de l'I.S.P.P.C en 2015¹⁹.

Section 6 : Recommandations.

R14 : Par rapport au mécanisme de délégation tel que fixé à l'article 35 des statuts, il s'agit d'un système dérogatoire au CDLD²⁰. Ce mécanisme devrait être revu afin de respecter les règles fixées dans le CDLD.

R15 : Par rapport aux remboursements forfaitaires de frais, s'ils sont de nature à réduire les charges administratives pour les intéressés (mandataires élus) et pour l'intercommunale, ils n'offrent pas toute la transparence voulue. Ce système devrait être abandonné au profit d'un remboursement sur la base de frais réels. Cela permettrait aussi de déterminer quels frais sont visés.

¹⁹ Les documents de référence : Clé USB –Dossier Audit interne – 02.Rapport de mission – Rapport 2015-13.

²⁰ Article L1523-18, §3 : « Le conseil d'administration peut déléguer sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'intercommunale à son Président ou à la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée au sein de l'intercommunale. Le cas échéant, la délibération relative à la délégation précise les actes de gestion journalière qui sont délégués. Elle est votée à la majorité simple. Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des majorités spéciales. »

Partie II : Analyse des comptes de l'entité²¹.

Les comptes de l'année 2013 ont été votés en Assemblée Générale du 26/6/14 et ont fait l'objet d'un arrêté ministériel d'approbation daté du 4/2/15.

Trois points sont à souligner :

- Le réviseur a remis une attestation sans réserve pour ces comptes ;
- Le CRAC a remis un avis favorable ;
- Une remarque pour l'avenir a été insérée par le service : *« Il est recommandé, à l'avenir, de mentionner dans les convocations aux assemblées générales que l'intercommunale envoie à ses communes, province et CPAS associés, que conformément à l'article L1523-13 §1^{er} (alinéas 4 et 5) du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, la séance de l'assemblée générale est ouverte à toutes les personnes domiciliées depuis 6 mois au moins sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS associés. »*

Les comptes de l'année 2014 ont été votés en Assemblée Générale du 25/6/15 et ont fait l'objet d'un arrêté ministériel d'approbation daté du 18/12/15.

Une attestation sans réserve a été émise par le réviseur avec une remarque sur l'annexe C7 des comptes annuels qui décrit les incertitudes liées à la détermination des montants de rattrapage.

Par ailleurs, le CRAC n'a pu remettre un avis favorable sur ces comptes, au vu notamment de l'évolution des résultats de l'Institution avec une croissance de son déficit ; quant au secteur hospitalier, il présente un bénéfice à la clôture de l'exercice seulement grâce à l'enregistrement de produits exceptionnels et les projections à l'horizon 2019 du secteur hospitalier sont, quant à elles, également en net déficit.

De plus, des remarques pour l'avenir ont été insérées par le service : *« A l'avenir, le rapport de gestion comportera également les lignes de développement et un plan financier pluriannuel, conformément à l'article L1523-16 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;*

Comme à l'exercice 2013, il est recommandé, à l'avenir, de mentionner dans les convocations aux assemblées générales que l'intercommunale envoie à ses communes et province associées, que conformément à l'article L1523-13 §1^{er} du Code précité, la séance de l'assemblée générale est ouverte à toutes les personnes domiciliées depuis 6 mois au moins sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS associés ;

²¹ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 001.Analyse des comptes.

Il est demandé, à l'avenir, que le rapport spécifique sur les prises de participation que l'intercommunale fournit à la tutelle conformément à la circulaire relative aux pièces justificatives du 27 mai 2013, soit plus détaillé ;

Il est aussi demandé, à l'avenir, que la tutelle reçoive de l'intercommunale, des actes administratifs pour les décisions relatives aux comptes annuels et aux 2 types de décharge, comme le prévoit la circulaire du 27 mai 2013 précitée. Le notaire de l'ISPPC en prendra bonne note. »

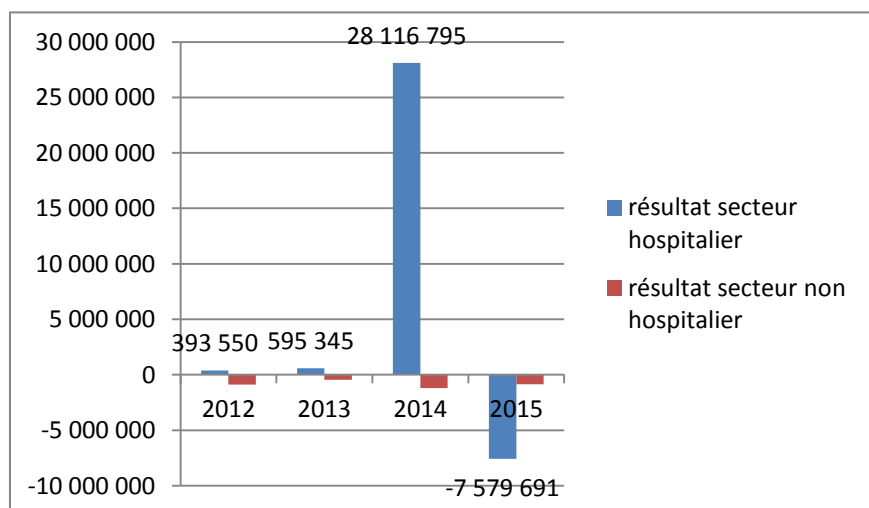
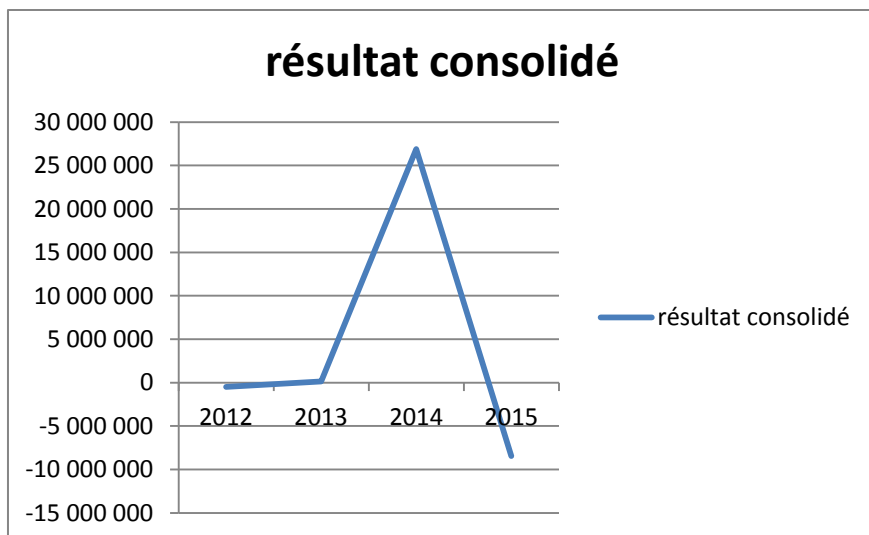
Les comptes de l'année 2015 ont été votés par l'Assemblée Générale extraordinaire du 30/6/16 et approuvés le 6/1/17, considérant qu'ils étaient conformes à la loi - attestation sans réserve du réviseur.

Le CRAC n'a pu remettre un avis favorable sur ces comptes au vu notamment *des résultats de l'Institution (secteur non-hospitalier présente une diminution de son déficit, secteur hospitalier présente un important mali à la clôture de l'exercice 2015 contrairement à l'exercice 2014).*

Des remarques pour l'avenir ont été insérées par le service :

« A l'avenir, le rapport de gestion comportera également un plan financier pluriannuel, conformément à l'article L1523-16 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation. De plus, la structure de l'organisation que doit comporter le rapport de gestion vu l'article L1523-16 du Code précité, comprendra la composition du comité de rémunération, en plus de celle du conseil d'administration et de celle de l'organe restreint de gestion.

Il est également demandé, pour l'avenir, de veiller à rédiger un rapport spécifique sur les prises de participation détaillé, c'est-à-dire permettant aux associés de reconstituer le montant des participations financières figurant à l'actif du bilan, dans les immobilisations financières (document prévu par la circulaire du 27 mai 2013 relative aux pièces justificatives.) »



Partie III : Les activités à auditer.

Sections 1 : Procédure de recrutement/nomination²².

1. Domaine à risques

Il s'agit d'examiner les procédures de recrutement/nomination/promotion de l'ISPPC afin de vérifier si celles-ci respectent les prescriptions légales et réglementaires en vigueur en la matière.

2. Activité audité

L'examen porte sur les procédures de recrutement/nomination/promotion de l'ISPPC au regard des dispositions générales en matière de personnel applicables aux agents de l'Intercommunale et aux informations récoltées suite à la réunion avec la Direction des Ressources humaines (DRH) de l'ISPPC en date du 22 juin 2017.

3. Cadre légal

- Le Code la Démocratie locale et de la Décentralisation, en particulier l'article L1523-1, alinéa 3 ;
- Les articles 10 et 11 de la Constitution ;
- La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

4. Dispositifs de contrôle interne

- Les organigrammes (de services) et descriptions de fonctions ;
- Le Règlement de travail, lequel englobe les droits et devoirs de tous les travailleurs. En réalité, ce document fait également office de statut du personnel;
- Les procédures à suivre pour un recrutement interne/externe.

Ces documents ont été fournis par l'ISPPC.

Il convient de relever que :

- L'ISPPC ne dispose pas de Cadre au sens de la RGB.

²² Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 01.Procédure de recrutement/nomination et 03. Procédure de contrôle des nominations.

- L'organigramme et descriptions de fonctions reprennent notamment les formations de base (diplômes) requises ainsi que les expériences professionnelles requises et souhaitées.
- Les procédures ne sont pas formalisées dans les statuts mais sont précisées au cas par cas (appel, épreuves, ...).

D'après les informations communiquées par la DRH lors de la réunion du 22 juin 2017, la promotion en interne est privilégiée pour les postes à responsabilités, lesquels ne sont pas nécessairement statutaires.

5. Identification des risques

En matière de fonction publique, les risques de toutes organisations sont, notamment :

- L'absence de publicité entraînant un non-respect du principe d'égalité pour l'accès aux emplois publics.
- L'incompétence de l'organe prenant la décision.
- L'absence de motivation ou la motivation inadéquate.
- Le non-respect de la procédure prévue par les « dispositions générales en matière de personnel ».
- Favoritisme.

6. Analyse : vérifications et tests

a. Analyse d'actes spécifiques

Il s'agit de vérifier 9 procédures de recrutement/nomination/promotion. Ces 10 procédures se décomposent en deux catégories :

- 5 agents choisis sur la base d'une liste du personnel de manière aléatoire ;
- les membres du Comité de coordination (4 personnes – pour le directeur général des hôpitaux, voir Volet A du présent rapport).

Membres du personnel :

CAS 1- Emploi de Directeur Service communication	CAS 2 - Directeur service juridique	CAS 3 - Agent technique en chef	CAS 4 - Technicien de surface	CAS 5 - Ouvrier d'entretien
A5 SP - Contractuel – CDI	A6 – Statutaire	D10 – Statutaire	E2 – Contractuel	E2 – Contractuel
<p><u>Conditions obligatoirement requises :</u></p> <p>Avoir un diplôme universitaire (licence ou master) en Communication.</p> <p>Avoir une expérience professionnelle d'au moins 10 ans dans une fonction de gestion de projets de communication et d'au moins 5 ans dans une fonction de coordination d'équipe.</p> <p>Avoir une expérience probante dans la gestion des contacts avec la presse locale, régionale et nationale.</p> <p>Avoir le permis de conduire et un véhicule vu le caractère intersites de l'institution.</p>	<p><u>Conditions obligatoirement requises :</u></p> <p>Avoir une licence / Master en Droit.</p> <p>Disposer d'une expérience de minimum 10 ans dans le domaine juridique et d'une expérience récente de minimum 5 ans dans le domaine des marchés publics.</p> <p>Avoir des connaissances en informatique utiles à la fonction dans l'institution est requis.</p> <p>Posséder un permis de conduire B et un véhicule vu le caractère intersites de l'institution.</p>	<p><u>Conditions obligatoirement requises:</u></p> <p>Avoir au minimum le diplôme de l'enseignement technique secondaire supérieur ou CTSS accompagné d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans comme responsable d'un corps de métier.</p> <p>Avoir une expérience en matière de gestion d'équipe.</p> <p>Posséder un permis de conduire.</p>		

<p><u>Procédure :</u></p> <p>Appel à candidatures interne et externe.</p> <p>Commission de sélection.</p> <p>Epreuve orale uniquement. Chaque entretien s'est déroulé de manière identique.</p> <p>Désignation par délibération motivée du CA.</p> <p>Comparaison des titres et mérites.</p> <p>Candidat externe retenu.</p> <p>Engagement en CDI.</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Appel à candidatures interne et externe (annonce parue sur le site internet de l'ISPPC).</p> <p>Commission de sélection.</p> <p>Epreuve orale uniquement. Chaque entretien s'est déroulé de manière identique.</p> <p>Désignation par délibération motivée du CA.</p> <p>Comparaison des titres et mérites.</p> <p>Candidat externe retenu. Il a bénéficié d'une <u>nomination au recrutement</u>. La nature statutaire de l'emploi à pourvoir n'apparaît pas de l'appel à candidatures ni de tout autre document.</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Appel aux candidatures interne. Jury interne.</p> <p>Epreuve orale uniquement.</p> <p>Désignation par délibération du CA du 06 août 2012.</p> <p>Période d'essai de 2 ans pendant laquelle il touche un complément de traitement égal à la différence entre traitement annuel brut lui octroyé et le traitement brut annuel lié à la fonction d'Agent technique en chef.</p> <p>Le candidat choisi est statutaire en qualité d'électricien à l'IOS depuis le 1^{er} janvier 1982.</p> <p>Pas de comparaison des titres et mérites par le CA alors qu'une autre personne avait également postulé pour le poste. Il n'y a pas donc pas de motivation formelle de la décision</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Agent transféré en 2016 du Centre coordonné de l'Enfance.</p> <p>Pas d'engagement « propre » par l'ISPPC, l'agent provenant d'un transfert.</p> <p>Le transfert a été formalisé par la signature d'un avenant au contrat de travail entre l'agent et l'ISPPC.²³</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Agent transféré en 2016 du Centre coordonné de l'Enfance.</p> <p>Pas d'engagement « propre » par l'ISPPC, l'agent provenant d'un transfert.</p> <p>Le transfert a été formalisé par la signature d'un avenant au contrat de travail entre l'agent et l'ISPPC.</p>
---	---	--	--	---

²³ Lors de la rencontre avec l'ISPPC du 22 juin 2017, la DRH a expliqué qu'une erreur s'est produite concernant cet agent : il exerçait, dans les faits, la fonction de Brigadier dans l'ASBL avant transfert. Il a été rémunéré par l'ISPPC en tant que Brigadier alors que son contrat de travail indiquait bien Technicien de surface. Cette erreur va être rectifiée. L'avenant au contrat de travail dont question ci-dessus mentionne bien la fonction de Technicien de surface rémunérée par l'échelle barémique E2.

Membres du Comité de Coordination :

CAS 1	CAS 2	CAS 3	CAS 4
A8 – Contractuel – CDI	A8 – Contractuel - CDI	A8 - Contractuel - CDI	A8 - Statutaire
<p><u>Conditions obligatoirement requises :</u></p> <p>Être titulaire d'un master (licence) en droit ;</p> <p>Pouvoir se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins 8 ans au sein de l'ISPPC.</p> <p>Ces conditions n'apparaissent pas dans les descriptions de fonctions et de profil mais dans une délibération du conseil d'administration du 06 octobre 2014</p>	<p><u>Conditions obligatoirement requises :</u></p> <p>Diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long ;</p> <p>Expérience professionnelle d'au moins 12 ans dans une fonction de niveau ou dans une fonction équivalente dans 5 ans d'expérience de gestion d'équipe ou de projets.</p> <p>Ces conditions ne figurent pas dans les descriptions de fonctions et de profil de l'organigramme de l'ISPPC.</p>	<p><u>Conditions obligatoirement requises :</u></p> <p>Aucune condition ne figure dans les pièces transmises.</p>	<p><u>Conditions obligatoirement requises :</u></p> <p>Aucune condition ne figure dans les pièces transmises.</p>
<p><u>Procédure :</u></p> <p>Appel à candidatures interne (parution sur le site intranet de l'ISPPC).</p> <p>Une seule candidature a été déposée mais celle-ci ne figure pas au dossier.</p> <p>Examen de la candidature par le Bureau du Président et présentation au CA.</p> <p>A la lecture de cette décision, pas d'épreuve organisée.</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Appel à candidatures interne et externe.</p> <p><u>Jury.</u></p> <p>Les candidats devaient rentrer un mémoire de 4.000 mots qui a servi de base à l'examen oral.</p> <p>Comparaison des titres et mérites.</p> <p>Désignation par délibération du CA.</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Pas d'examen, d'acte de candidature.</p> <p>Signature d'un avenant au contrat de travail.</p> <p>Pas de motivation, ni de comparaison des titres et mérites.</p> <p>Pas de délibération du CA.</p>	<p><u>Procédure :</u></p> <p>Pas d'examen – Transfert d'une institution à l'occasion de la fusion</p> <p>Acte de candidature déposé à la DRH de l'ISPPC.</p> <p>Décision de désignation du CPAS de CHARLEROI.</p>

<p>Désignation par délibération du CA faisant référence à son parcours au sein de l'ISPPC et aux compétences professionnelles du candidat.</p>			
Constats			
<p>L'échelle A8 est une échelle de promotion, donc réservée aux statutaires selon la RGB.</p> <p>L'engagement aurait dû se traduire par la conclusion d'un nouveau contrat de travail et non par la simple signature d'un avenant au contrat initial ne s'agissant pas du même poste ni de la même rémunération.</p>	<p>Délibération (non transmise à la tutelle), du Comité de rémunération prévoyant l'octroi d'un sursalaire de 40%, en cas d'exercice d'un mandat de gestion.</p> <p>Ce sursalaire de 40% figure dans le contrat de travail de l'intéressé.</p>	<p>L'échelle A8 est une échelle de promotion, donc réservée aux statutaires selon la RGB.</p> <p>L'engagement aurait dû se traduire par la conclusion d'un nouveau contrat de travail et non par la simple signature d'un avenant au contrat initial ne s'agissant pas du même poste ni de la même rémunération.</p>	<p>Octroi par le CA d'une indemnité de fonction égale à 40% du traitement calculé en fonction de son échelle barémique pendant la durée d'exercice de son mandat.</p> <p>Cet octroi est justifié par le CA par le fait que l'extension du champ de la délégation de la gestion journalière de l'Intercommunale. Le CA précise également que ce surplus n'est pas lié à la fonction particulière exercée par l'agent concerné et ne peut être considéré comme inhérent à la fonction.</p> <p>Le bénéfice de cette indemnité de 40% ne repose sur aucune disposition générale en matière de personnel.</p>

Il ressort d'une entrevue avec la DRH de l'ISPPC les éléments suivants :

- Gestion des Ressources humaines dynamique et pragmatique. Conscience de l'importance de l'évaluation et des descriptions de fonctions. Utilisation d'un logiciel de GRH.
- La mobilité interne est favorisée dans la mesure où l'Intercommunale, avant de se tourner vers un recrutement externe, utilise son vivier d'agents en interne (par exemple, agents devant faire l'objet d'un reclassement pour raisons médicales).

Points à améliorer (issus des dossiers analysés ci-dessus):

- Des disparités de procédures existent – sans explication objective - notamment entre les conditions d'accès pour les plus hautes fonctions (appel interne ou appel public externe, minimum d'expérience professionnelle requise de 8 ans pour une haute fonction et 10 ans pour une autre fonction subalterne, ...)
- Il n'existe pas de fondement réglementaire (règlement de travail ou descriptions de fonction) sur les motifs pour lesquels un poste sera ouvert au recrutement ou à la promotion. Les procédures de recrutement et de promotion ne sont pas décrites de manière complète dans le règlement de travail (le recours à un jury, l'étendue de la publicité de l'appel à candidatures...)
- Le choix du lauréat à un examen n'est pas systématiquement motivé. L'octroi de « faisant fonction » n'est pas non plus motivé ;
- L'ISPPC a adhéré à la RGB mais les descriptions de fonctions ou le règlement de travail ne mentionnent pas les conditions d'évolution de carrière ;
- Les échelles barémiques de l'ensemble du personnel, y compris de la haute direction, ainsi que les indemnités, sursalaires et allocations, ne sont pas formalisés dans un statut ou dans leur règlement de travail.

b. Conclusions/Recommandations

- **R16** : Dans la mesure où l'ISPPC a adhéré à la RGB, ils doivent en respecter les principes à savoir : disposer d'un cadre, d'un statut clair comportant toutes les dispositions générales applicables au personnel de l'intercommunale et y intégrer toutes les conditions d'accès de la RGB prévues pour accéder à chaque emploi par recrutement, évolution de carrière et promotion ;

- **R17** : Les procédures de recrutement/promotion devraient être également être formalisées dans un texte règlementaire (l'existence du jury, les types d'épreuves, les cas de recours à un recrutement externe ou à la promotion, l'étendue de la publicité pour les procédures de recrutement...);
- **R18** : Respecter la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle, même s'il n'y a qu'un seul candidat. et par conséquent, procéder systématiquement à une comparaison des titres et mérites ;
- **R19** : Le changement de fonction et de rémunération nécessite un nouveau contrat et non un simple avenant ;
- **R20** : Dans les principes de la Fonction publique, un recrutement implique nécessairement une publicité externe. L'ISPPC devrait plutôt parler de « promotion » plutôt que de recrutement interne ;
- **R21** : Dans les principes de la Fonction publique, la promotion n'est prévue que pour les agents statutaires et non pour les contractuels ;
- **R22** : L'octroi d'une prime ou d'un sursalaire doit être négociée préalablement avec les organisations syndicales représentatives et être intégrées dans des « dispositions générales en matière de personnel » déterminant les conditions d'octroi ; les conditions d'accès aux emplois et toutes dispositions générales prises en matière de personnel doivent être soumises à la tutelle spéciale d'approbation.

Section 2 : Procédure de contrôle des promotions²⁴.

Voir section 1.

²⁴ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 02.Procédure de contrôle des promotions.

Section 3 : Procédure de contrôle des prestations²⁵.

1. Domaine à risques

Il s'agit d'examiner les procédures de contrôle des prestations de l'ISPPC afin de vérifier si celles-ci permettent d'exercer une vérification de l'activité du personnel.

2. Activité auditée

Nous avons examiné les procédures de contrôle des prestations de l'ISPPC en nous basant sur les dispositions générales en matière de personnel applicables aux agents de l'Intercommunale et sur les informations récoltées suite à la réunion avec la Direction des Ressources humaines de l'ISPPC en date du 22 juin 2017.

3. Cadre légal

Loi du 08 avril 1965 instituant les règlements de travail.

4. Dispositifs de contrôle interne

- Le Règlement de travail ;
- Logiciel de contrôle des pointages.

La Section 4 de la Partie D du RT de l'ISPPC prévoit que : « *Le contrôle des prestations se fait par l'intermédiaire de pointeuses se trouvant sur les divers sites. Le pointage est obligatoire sauf exception.*

Le membre du personnel pointe au début et à la fin du travail, ainsi que lors des interruptions de service. Le membre du personnel doit obligatoirement pointer quand il sort de l'institution et notamment pendant son temps de table. A défaut, il pourra faire l'objet d'une sanction. Le membre du personnel empêché de pointer, notamment, cas de panne de la pointeuse ou d'oubli, remplira un document signé par son chef de service et transmis au service des ressources humaines de son site.

Il est strictement défendu de pointer à la place d'un(e) collègue ; toute contravention à cette disposition peut, sur base d'une vérification des éléments de faits, constituer un motif grave de renvoi (...).

Le personnel de direction ne pointe pas.

Il incombe à chaque responsable hiérarchique d'effectuer le contrôle des présences (Section 2 du Chapitre 4, Partie 1 du RT).

²⁵ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 03.Procédure de contrôle des prestations.

Les horaires de travail sont bien repris en annexe du Règlement de travail.

5. Identification des risques

- Absence de contrôle de l'absentéisme.
- Impossibilité de déterminer qui fait quoi et quand.
- Agents effectuant des tâches en dehors des prestations qui leur incombent normalement.

6. Analyse : vérifications et tests

Analyse d'actes spécifiques

Dans le cadre de cet examen, l'Intercommunale a fourni le relevé des pointages de quelques agents concernés que la task-force avait sélectionné.

Le logiciel de pointage permet des « alertes » en cas d'anomalie, par exemple, un agent n'a pas pointé alors qu'il est censé être là.

7. Constats

Points forts :

- Le logiciel de pointage permet d'assurer un suivi des prestations effectuées par le personnel avec alertes.
- Le logiciel est également un outil de planification pour les Chefs de service permettant d'avoir une vision globale des présences/absences dans le service.
- Conscientisation des responsables hiérarchiques qui doivent veiller au contrôle des présences.

Points à améliorer : aucune proposition à ce stade.

8. Conclusions/Recommandations

Aucune anomalie n'a été détectée. Même pour les agents non soumis au pointage, il existe un relevé reprenant les jours prestés, les jours de maladie, de congés, etc....

Au regard des éléments fournis les dispositions prises en vue de contrôler les prestations semblent suffisantes.

Section 4 : Procédure de fixation des rémunérations et évolutions de carrière²⁶.

Voir section 1.

Section 5 : Marchés de fournitures, services et travaux²⁷.

Dans le cadre du contrôle des processus internes en matière de marchés publics, nous avons décidé de procéder en deux temps

- 1) Procéder à un recensement des marchés publics soumis à la tutelle depuis 2014 et analyser les décisions prises sur ces marchés ;
- 2) Analyser des marchés publics qui n'ont pas été soumis à la tutelle dans une liste fournie par l'intercommunale.

1. Marchés Publics soumis à Tutelle depuis 2014

En application de l'article L3122-3, 4° du CDLD, les délibérations des intercommunales portant sur :

- a) l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et des services d'un montant excédant ceux repris au tableau ci-dessous ;
- b) l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui porte au minimum sur 10 % du montant initial du marché ;
- c) l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant cumulé aux montants des avenants successifs atteint au moins 10 % du montant initial du marché ;

sont transmises au Gouvernement, accompagnées de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption, et ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été ainsi transmises.

²⁶ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 04.Procédure de fixation des rémunérations et évolutions de carrière.

²⁷ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B - 05, 06, 07.

Tableau des dossiers instruits :

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Dossiers instruits :	142	40	79	6	267
Propositions d'annulation :	28	3	5	0	36
Annulations :	1	0	0	0	1
Exécutoires par expiration du délai :	27	4	27	0	58

Commentaires :

- L'examen de ces décisions est réalisé sur la base d'une grille d'analyse dont un exemplaire est joint en annexe.
- Au cours des 3,5 exercices écoulés (2014 jusqu'au 19/05/2017), 267 dossiers ont été instruits et soumis à l'autorité de Tutelle, un seul a fait l'objet d'un arrêté d'annulation. Il s'agissait d'une décision du 1er septembre 2014 qui concernait le renouvellement d'un contrat leasing véhicule, l'annulation était motivée par une violation de l'article 8, §2 de l'Arrêté royal du 15 juillet 2011 « passation » qui interdit de faire référence directement à une marque en particulier.
- Par contre, l'administration a proposé à l'autorité de tutelle 36 annulations.
- 35 propositions n'ont donc pas été suivies, permettant aux décisions de l'I.S.P.P.C. de devenir exécutoires par expiration du délai.

Les principaux motifs d'annulation peuvent, pour l'essentiel, se résumer ainsi :

- Application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics en lieu et place de la loi du 15 juin 2006 suite à une publication de l'avis de marché postérieure au 01 juillet 2013 ;
- Absence de minima pour apprécier la capacité économique, financière ou technique des soumissionnaires ;
- La même décision fixe à la fois le mode de passation et attribue le marché : la consultation a donc été lancée sans une décision d'un organe de l'intercommunale pour gagner du temps ;
- Absence de contrôle des prix anormaux ;

- Confusion entre critères de sélection et critères d'attribution ;
- Mauvaise application de la procédure négociée sans publicité basée sur l'urgence impérieuse ;
- Mauvaise application de la loi en cas de variante obligatoire (classement unique) ;
- Non-respect de l'article relatif aux causes d'exclusion ;
- Référence explicite à une marque ;
- Non-respect du classement unique en cas d'options ou variantes.

Ce décalage entre les propositions de l'administration et les décisions de l'autorité de Tutelle peut s'expliquer d'une part, par le souci de l'administration de proposer au Ministre des notes qui relèvent toutes les imperfections juridiques des délibérations pour lui permettre de se forger une opinion la plus précise possible et d'autre part, la volonté du Ministre de Tutelle de n'inférer sur le fonctionnement des pouvoirs locaux que lorsque les grands principes qui sous tendent la législation sur les marchés publics sont mis à mal.

C'est manifestement dans cet esprit qu'il faut considérer le sort réservé aux propositions d'annulation qui n'ont pas été suivies d'effet.

Seuls les dossiers transmis sont examinés par l'administration de Tutelle qui reste tributaire de ce que les intercommunales jugent nécessaire de transmettre.

Recommandations :

Depuis 2014, les services marchés publics de l'I.S.S.P.C. ont tenu compte des remarques émises par l'autorité de Tutelle. La qualité des dossiers n'est que rarement prise en défaut pour une aussi grosse institution.

Il n'y a donc pas de recommandation particulière à formuler à l'I.S.P.P.C. pour ce qui concerne les marchés publics soumis à l'autorité de Tutelle.

2. Marchés Publics sous les seuils d'exercice de la Tutelle

Lors de la réunion du 1^{er} juin 2017 de la task-force d'audit et d'investigation, il a été demandé à l'I.S.P.P.C. de fournir la liste des marchés publics passés durant la période 2014 à 2017, en-dessous des seuils de transmission à la tutelle avec le mode de passation choisi, l'adjudicataire et le montant attribué.

Notre étude vise à rechercher d'éventuelles pratiques récurrentes dans la passation de commandes et marchés et leur éventuelle contradiction avec la réglementation.

a. Choix des marchés :

Nous avons procédé à un échantillonnage ciblé de marchés extraits de la liste communiquée par l'ISPPC et choisis selon certains indices (récurrence de certaines fournitures, date de passation, indication de marques).

L'analyse de risques portait sur :

- La scission potentielle de marchés ;
- La mention prohibée de marque ou modèle ;
- La compétence de l'auteur de l'acte sur la base de l'organisation des délégations au sein de l'institution.

Les marchés concernés sont les suivants :

Reconductions de contrats d'entretien de matériel de radiologie :

- ID 9201 – délibération du 17 décembre 2013 pour un montant de 13.802,00 € HTVA
- ID 9202 – délibération du 17 décembre 2013 pour un montant de 20.414,00 € HTVA
- ID 9203 – délibération du 17 décembre 2013 pour un montant de 9.895,00 € HTVA
- ID 9204 – délibération du 17 décembre 2013 pour un montant de 11.629,00 €

Reconduction du contrat d'entretien du matériel de ventilation :

- ID 9541 – délibération du 27 janvier 2014 pour un montant de 12.403,13 € HTVA
- ID 9548 – délibération du 27 janvier 2014 pour un montant de 8.613,35 € HTVA
- ID 9553 – délibération du 27 janvier 2014 pour un montant de 14.178,26 € HTVA

Fourniture de smartphones iOS :

- ID 16110 – délibération du 22 mars 2016 pour un montant de 6.190,10 € HTVA

Fourniture d'imprimantes :

- ID 10211 – Imprimante thermique Datamax – délibération du 2 avril 2014 pour un montant de 16.489,90 € HTVA
- ID 10216 – Imprimantes matricielle – délibération du 2 avril 2014 pour un montant de 11.238,80 € HTVA

- ID10222 – Imprimantes couleurs HP Laserjet Pro 400 M451DN – délibération du 10 avril 2014 pour un montant de 10.911,00 € HTVA
- ID10224 – Imprimantes N/B HP Laserjet Pro 400 M401DN – délibération du 10 avril 2014 pour un montant de 28.690,50 € HTVA
- ID10528 – Imprimantes HP Laserjet N/B – délibération du 6 mai 2014 pour un montant de 19.127,00 € HTVA
- ID 10856 – Imprimantes PC23 DT 203 dpi – délibération du 30 juin 2014 pour un montant de 6.787,66 € HTVA
- ID 11349 – Imprimantes N/B HCMC – délibération du 14 août 2014 pour un montant de 19.127,00 € HTVA

b. La Compétence de l'organe décisionnel :

Concernant la compétence de l'organe décisionnel, il faut envisager premièrement le problème de la délibération unique prise par le même organe, ensuite celui de la délégation de pouvoirs, et enfin celui de la validité de la compétence du Directeur des achats pour approuver les marchés publics transmis pour étude sous le seuil de Tutelle.

- 1) En premier, nous remarquons dans les marchés transmis que la même délibération prise par le Directeur des Achats approuve le lancement du marché (mode de passation, approbation des documents du marché) et l'attribution même du marché.

Bien que la procédure de marché public implique dans un premier temps le lancement du marché et dans un second temps, l'attribution, dans les faits, la délibération du Directeur des Achats relate bien les différentes étapes chronologiques de la procédure du marché (dans le cadre de la procédure négociée sans publicité) : lancement du marché, date d'envoi des invitations à remettre offre, date limite de réception des offres, et le rapport d'attribution.

- 2) L'article 1523-18§3 du CDLD prévoit que le Conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'intercommunale à son Président ou à la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée au sein de l'intercommunale, le Président ou la personne précitée ayant la compétence de lancer la procédure et d'approuver le marché.

La délibération de délégation citée dans les marchés étudiés est celle du Conseil d'administration du 8 novembre 2010 donnant délégation au Directeur Général de la Logistique (Monsieur Bruno Monaco) dans le cadre du mandat de gestion journalière pour tous les marchés qui ne sont pas soumis à tutelle (à l'exception de deux types de commandes : les spécialités pharmaceutiques et les implants).

Notons toutefois que la décision de délégation du 8 novembre 2010 mentionne également qu'il s'agit « des marchés publics dont la valeur n'excède pas 31.000 € en ce qui concerne les marchés publics de services et de 62.000 € pour ce qui concerne les marchés de travaux ».

- 3) Il est prévu par ailleurs dans la décision de délégation du 8 novembre 2010 du Conseil d'administration au Directeur Général de la Logistique que ce dernier peut déléguer (à son tour) tout ou partie de la gestion de ces marchés aux responsables du service Achats et de la Direction Technique, le Directeur des Achats étant Monsieur Michel Compagnie, qui a, en l'occurrence approuvé tous les marchés reçus pour examen, (Monsieur Tesse, étant le responsable de la Direction technique) .

Notons toutefois que la décision complète de délégation du Conseil d'administration (comprenant d'une part, la signature du Président ainsi que celle du Secrétaire Général, et d'autre part, la liste des présents) au Directeur Général de la Logistique n'a pas pu nous être transmise par l'intercommunale et donc être vérifiée (seule la liste des présents ayant été communiquée par mail), les registres archivés ayant été saisis par la Police judiciaire. Il en va de même de la délégation du Directeur Général de la Logistique accordée au Directeur des achats pour les marchés passés dans le cadre de l'étude, qui n'a pu être vérifiée également.

Enfin, nous devons constater que toutes les délibérations approuvées par le Directeur des Achats ne sont pas formellement signées : l'intercommunale justifie qu'il avait été convenu avec le Directeur des achats que les décisions devaient être éditées et archivées dans le dossier « logiciel 3P ». Ce n'était qu'au moment de l'approbation du bon de commande (s'il s'agissait d'un montant supérieur à 8.500 € HTVA) (et donc a posteriori) que le Directeur des achats consultait le dossier avec les pièces éditées et validait ensuite la décision par sa signature électronique attachée au bon de commande plutôt que par sa signature manuscrite sur le document papier.

Hormis ces remarques de forme, il ne nous est pas apparu de dysfonctionnements particuliers concernant les délégations.

c. L'analyse des marchés réclamés

De l'analyse des marchés réclamés à l'ISPPC et transmis, nous en retirons les observations suivantes :

1) *Carences en ce qui concerne la vision et la gestion globales des besoins et leurs potentielles conséquences en matière de légalité*

L'audit interne (« Rapport d'Audit interne, Mission d'audit 2015-12-ISPPC – Gestion des services techniques ») relève un problème récurrent de manque de prévision, de globalisation et de centralisation des besoins et ce constat se confirme à l'analyse des dossiers choisis.

Les commandes inférieures à 8.500,00 € HTVA sont gérées via le logiciel « INFOHOS », logiciel administratif « achat-compta » permettant de gérer le flux de commande, les bons de commande, factures, etc... Ce logiciel permet de gérer trois types de commandes : 1) achats directs, 2) articles codés non stockés (articles d'usage courant mais généralement limités à un ou quelques consommateur(s) et 3) articles codés-stockés (articles en stock dans les différents magasins de l'institution).

Selon le rapport d'audit interne, des commandes de moins de 8.500,00 € HTVA se font de manière informelle, sans mise en concurrence et sans estimation annuelle des montants cumulés, montants cumulés qui exigeraient pourtant le recours à une procédure avec publicité lorsque ceux-ci dépassent 85.000,00 € HTVA. Seuls les articles « *codés- non stockés* » font l'objet d'un « *monitorage* » visant à estimer l'importance des commandes et leur intégration éventuelle dans un prochain marché.

Mais le problème se présente également pour les marchés au-delà de 8.500,00 € HTVA.

Ainsi, pas moins de cinq procédures de consultation par procédure négociée sans publicité pour la fourniture d'imprimantes ont été lancées à la même date, ce qui dénote une gestion globalisée qui n'est pas optimale.

Si l'on ne peut pas en déduire une volonté délibérée du pouvoir adjudicateur d'éluder les règles de publicité applicables aux marchés atteignant certains montants, on peut néanmoins s'interroger sur une potentielle scission de marchés puisque le montant cumulé de ces marchés excède 85.000,00 € HTVA.

On constate également que le pouvoir adjudicateur procède régulièrement à une estimation annuelle de certains marchés de services comportant une clause de reconduction tacite.

Si le montant annuel reste bien en-deçà du seuil des 85.000,00 € HTVA, il n'en est pas toujours de même si on cumule les montants des diverses reconductions.

On constate également que certaines procédures négociées se fondent à la fois sur l'article 26, §1^{er}, 1°, a) de la loi du 15 juin 2006 (montant inférieur à 85.000,00 € HTVA) et l'article 26, §1^{er}, 1°, f) (spécificité technique). Le problème de la scission de marché ne se pose dès lors théoriquement pas, puisque la procédure négociée sans publicité se justifierait en tout état de cause par l'article 26, §1^{er}, 1°, f), sans condition de montant. **Il semble toutefois que le pouvoir adjudicateur ait parfois une interprétation relativement souple de la spécificité technique invoquée.** Ainsi, lorsque l'ISPPC décide d'invoquer la spécificité technique pour attribuer le marché d'entretien du matériel de ventilation à la SPRL Technimed, il semble omettre que le marché était initialement attribué à une autre société et qu'il s'en déduit donc qu'il n'y a pas de spécificité technique au sens de l'article 26 précité.

Pour peu que le montant du marché, correctement calculé, dépasse 85.000,00 € HTVA, le marché se trouve dès lors dépourvu de base légale.

2) *Recours à des pratiques illégales*

Une pratique est la mention de marques et modèles bien déterminés dans les demandes d'offres, ce qui est clairement en contradiction à l'article 8, §2 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011.

Ainsi, les demandes d'offres concernant la fourniture de smartphones précisait que le modèle demandé (sans aucune mention quant à un éventuel produit équivalent) était un Iphone 6 64 GB.

Les demandes d'offres concernant des imprimantes, évoquées *supra*, mentionnent clairement marque et modèle demandés.

S'il est effectivement légitime que le pouvoir adjudicateur veille à demander le matériel qui lui semble le plus approprié à ses besoins, cela ne peut se faire en contradiction avec les exigences légales.

3. **Procédures de commande publique**

Enfin, lors de réunions avec l'ISPPC, il a été demandé s'il existait une programmation des marchés publics, un compte rendu de la procédure de commande publique pratiquée au sein de l'institution depuis la conception du marché jusqu'au suivi de l'exécution des marchés, c'est-à-dire :

- Qui lance la procédure ;
- Qui rédige les CSCH (clauses techniques et administratives) ;
- Qui établit les rapports d'analyse des offres ;
- Qui valide ;
- Qui attribue ;
- Qui effectue les réceptions ;

- Qui paie ;
- Qui exerce le contrôle financier et de la qualité ? Et l'évaluation des conflits d'intérêt potentiels.

L'ISPPC a répondu de manière claire (par un tableau ci-joint) en prenant soin de distinguer chaque hypothèse de commandes et d'identifier les organes de contrôles spécifiques. Il n'y a pas de remarque particulière à formuler sur cette manière de procéder.

Analyse et constats :

- Des délégations existent pour les commandes et approbation de certains factures
 - pas pour les paiements qui sont réservées aux directeurs membres du Comité de Coordination (liste des délégations fournies)
- En termes de délai de paiement, l'institution déclare des délais de 30 jours pour les factures ou 50 jours pour les déclarations de créance.

Pour mémoire, le montant des indemnités de retard de l'ISPPC s'élève à 16 300,49 € en 2015, ce qui traduit une bonne maîtrise des délais de paiement.

- Pour ce qui concerne d'éventuelles pertes de facture ou l'existence d'un contentieux important avec des fournisseurs, l'intercommunale déclare ne pas avoir de contentieux –. Il se peut que des factures non encore enregistrées en comptabilité s'égarer mais le risque est faible au regard de leur organisation interne (enregistrement comptable et dématérialisation de toute entrée au service comptabilité).
- Quant au risque de double paiement de facture, le système semble également sécurisé.

Test de cheminement sur 3 opérations :

Nous avons souhaité obtenir le processus de paiement pour les 3 marchés publics suivants :

Marché de fruits et légumes frais et produits 4^{ème} gamme décidé par délibération de l'ISPPC

Le processus a été décrit à toutes les étapes : marché public, commande, réception de la marchandise, envoi de la facture, bon de livraison et de commande à la comptabilité.

Nous avons également un échantillon/exemple reprenant le suivi depuis la commande (commande, bon de commande, livraison, facturation). Les interventions et responsabilités de chaque intervenant sont décrites.

Sur la base des documents reçus, il semble que l'intercommunale a mis en place un processus qui prévient les principaux risques.

Marché de rénovation de 12 appartements (phase 4) – Logement Vésale – Remplacement des châssis, rénovation des façades et rénovation de la rampe et de l'auvent principal (phase 2) décidé par délibération de l'ISPPC datée du 9/11/15 ;

Reçu : un document relatif au processus de paiement pour ce marché, qui mentionne uniquement les 7 étapes dans le processus de paiement des factures liées à ce marché public. Il s'agit là du parcours théorique d'une facture liée à ce marché public.

Ce document nous renseigne sur les fonctions des personnes qui doivent gérer le suivi des factures (pas sur leur nom).

Nous avons ici aussi reçu la décision d'attribution du marché ainsi que celle de la réception provisoire. Nous avons également un exemple du cheminement d'une facture.

Pour ce MP, les documents reçus de même que les décisions paraissent être en ordre. Sur cette base, la procédure interne semble prévenir les principaux risques.

Marché de mazout de chauffage décidé par délibération de l'ISPPC datée du 2/3/15 :

Le prix sera celui du jour de la commande (et non pas du jour de la livraison), seule garantie du contrôle du prix pratiqué.

Le délai de livraison est de 2 jours ouvrables dès la passation téléphonique de la commande (il faut en tenir compte afin de ne pas être à court de carburant).

PROCEDURE:

1/ L'utilisateur qui a besoin de mazout de chauffage :

- Encode sa demande via son catalogue d'articles codés non stockés ;
- Prévient le service achats.

2/ Le préposé de la cellule des achats :

- Vérifie le prix officiel du jour sur le site internet "spf économie" (adresse ci-dessus) ;
- Modifie le prix dans la demande du service ;
- Force l'approbation du bon de commande
- Le bon de commande est envoyé automatiquement par fax ;
- Un url de la page du prix officiel est enregistré sur le bon de commande.

3/ Lorsque la livraison a lieu, l'utilisateur scanne le bordereau de livraison et effectue la réception.

Pour Lodelinsart, le service envoie son bordereau de livraison signé au magasin général de Vésale, tant qu'ils ne sont pas équipés du matériel nécessaire pour procéder aux réceptions.

L'ISPPC a également envoyé les documents relatifs au marché public, délibération de passation et d'attribution, avis de marché, cahier spécial des charges,...).

A ce stade de l'analyse et sur la base des documents en notre possession, le processus semble prévenir tout risque majeur de mauvaise gestion de ce type de commande.

Direction technique

Question	3P – Cellule travaux	3P – Régie	Infohos – Cellule travaux	Infohos – Régie	Infohos – Magasin Technique – réapprovisionnement magasin
Qui lance la procédure ?	Chef de projet	Service achat technique et/ou Responsable de la Régie	Service achat technique et/ou Chef de projet	Service achat technique et/ou Responsable de la Régie	Responsable du magasin
Qui rédige le CSCH (clauses techniques et administratives)	Chef de projet	Clauses administratives : Service achat technique et Clauses techniques : Régie	Service achat technique et/ou Chef de projet	Clauses administratives : Service achat technique et Clauses techniques : Régie	CSC en cours de rédaction – Clauses administratives : service achat technique et Clauses techniques : régie technique
Qui établit les rapports d'analyse des offres ?	Chef de projet	Service achat technique et/ou Responsable de la Régie	Service achat technique et/ou Chef de projet	Service achat technique et/ou Responsable de la Régie	Service achat technique pour le futur
Qui valide ?	Relecture par Directeur Technique et par le service juridique pour les dossiers présentés au CA	Relecture par Directeur Technique et par le service juridique pour les dossiers présentés au CA	Service achat technique + compta si budget et cocoord si pas budget	Service achat technique + compta si budget et cocoord si pas budget	Responsable du magasin
Qui attribue ?	Le CA pour les marchés de services et de fourniture > à 31.000 euros HTVA et la DG logistique et DT pour les marchés inférieurs respectivement à 31.000 euros HTVA pour les services et fournitures et 62.000 euros HTVA pour les travaux	Direction Générale de la logistique et la Direction Technique	Pour les commandes inférieures à 2.500 euros HTVA, Directeur Technique seul ; pour les commandes supérieures à 2.500 euros HTVA, Directeur technique et le Directeur général de la logistique	Pour les commandes inférieures à 2.500 euros HTVA, Directeur Technique seul ; pour les commandes supérieures à 2.500 euros HTVA, Directeur technique et le Directeur général de la logistique	Signature par Directeur Régie Technique et Directeur Technique
Qui effectue les réceptions ?	Chef de projet	Régie technique	Chef de projet	Régie technique	Responsable du magasin
Qui paie ?	Comptabilité après signature par Directeur général logistique et Directeur technique	Comptabilité après signature par Directeur général logistique et Directeur technique	Comptabilité après validation par service achat technique	Comptabilité après validation par service achat technique	Comptabilité après validation par Responsable Magasin
Qui exerce le contrôle financier et de la qualité ?	Contrôle financier : encodage et chef de projet Qualité : chef de projet	Régie technique	Chef de projet	Service achat technique et responsable technique	Responsable magasin technique
Programmation des marchés de fournitures, services et travaux	Budget annuel – si pas budget imputation budget réserve cocoord	Budget annuel – si pas budget imputation budget réserve cocoord	Budget annuel – si pas budget alors passage au cocoord	Budget annuel – si pas budget alors passage au cocoord	

Direction des achats

Question	3P	Infos achats directs > 8.500 eur htva	Infos articles codés	Infos commandes automatiques magasins généraux	Filières autonomes
Qui lance la procédure ?	Le gestionnaire de dossier selon : * Echéance d'un marché précédent * Expression de besoin émanant d'un « consommateur » ou d'un service ressource * Instruction venant de la voie hiérarchique	Le gestionnaire de la demande d'achat sur base d'un besoin exprimé par un « consommateur » ou un service ressource	* Le « consommateur » par le biais d'un document de création d'article éventuellement complété d'une action par un gestionnaire de la cellule d'étude des marchés (principalement si la prévision de commande serait > à 8.500 eur htva/an * Un gestionnaire de dossier (cellule étude des marchés) lorsqu'il s'agit de consommables liés à une acquisition ou encore, lors de marchés de produits de consommation courante	Le responsable du magasin général sur base d'une proposition de commande génère automatiquement en fonction de l'état des seuils du stock	Cfr documents séparés : * transmis par les gestionnaires responsables de filières concernés
Qui rédige le CSCH ?	Le gestionnaire de dossier parfois secondé pour les clauses techniques par le gestionnaire technique, le fonctionnaire dirigeant ou un référent « métier »	Le gestionnaire de dossier ou le « consommateur » qui a exprimé le besoin + CGA (conditions générales d'achats associées au bon de commande)	Le gestionnaire de dossier ou le « consommateur » qui a exprimé le besoin + CGA (conditions générales d'achats associées au bon de commande) et éventuellement le gestionnaire de dossier (Cellule étude des marchés) si la consommation annuelle est > à 8.500 eur htva. Parmi ces articles, l'on en retrouve qui relèvent cependant d'une procédure réalisée dans 3P	La majorité des articles en magasins font l'objet d'une procédure dans 3P sinon, cfr « Article codé »	Idem ci-dessus pour la partie autonome. Pour la partie non-autonome, cfr colonnes précédentes
Qui établit les rapports d'analyse des offres ?	Le gestionnaire de dossier et lorsqu'il existe, le gestionnaire technique, le	Le gestionnaire de dossier ou le « consommateur » qui a motivé le choix	Le « consommateur » qui a motivé son choix et éventuellement le	Cfr 3P ou articles codés	Idem ci-dessus

	réfèrent – « métier » ou le fonctionnaire dirigeant		gestionnaire de dossier (cell étude des marchés)		
Qui valide ?	* Relecture par le directeur des achats + service juridique pour les dossiers qui sont présentés au CA	Directeur des achats + comptabilité (s'il s'agit d'un investissement non programmés => accord cocoor	Directeur des achats (=> 31/12/2016). Ensuite : cfr Direction financière et administrative	Directeur des achats (=> 31/12/2016). Ensuite : cfr Direction financière et administrative	Le responsable gestionnaire de la filière concernée + comptabilité pour les investissements médicaux non programmés et < à 8.500 eur htva passés par la filière biotechnique => accord cocoor)
Qui attribue ?	* Le CA pour les marchés en PNSP > à 31.000 eur htva ou les marchés en procédure ouverte ou restreinte faisant l'objet d'une publication * Directeur des achats pour les achats compris entre 8.500 eur htva et 31.000 eur htva * le gestionnaire de dossier pour les montants inférieurs à 8.500 eur htva + validation du bon de commande infohos ou de la lettre de commande par le directeur des achats	Le directeur des achats sur proposition du gestionnaire de dossier	Jusqu'au 31/12/2016, le directeur des achats sur proposition du « consommateur » et/ou du gestionnaire de dossier cellule étude de marchés. Ensuite : cfr Direction financière et administrative	Cfr 3P ou articles codés	Le responsable gestionnaire de la filière concernée pour la partie en autonomie sinon Cfr 3P, achats directs ou articles codés
Qui réceptionne ?	* Le gestionnaire de dossier + fonctionnaire dirigeant ou gestionnaire technique + Préposé au quai de réception (sauf exceptions)	Préposé au quai de réception (sauf exceptions où il s'agira du « consommateur »)	Préposé au quai de réception (sauf exceptions où il s'agira du « consommateur »)	Le responsable du magasin général + Préposé au quai de réception	Cfr documents séparés : * transmis par les gestionnaires responsables de filières concernés
Qui paie ?	Trésorerie (Direction financière et administrative) après vérification de la facture par la cellule administrative du service des achats (+ signature du gestionnaire de dossier pour les investissements d'un montant > à 20.000 eur htva)	Trésorerie (Direction financière et administrative) après vérification de la facture par la cellule administrative du service des achats	Trésorerie (Direction financière et administrative) après vérification de la facture par la cellule administrative du service des achats (jusqu'au 31/12/2016). Ensuite : cfr Direction financière et administrative	Trésorerie (Direction financière et administrative) après vérification de la facture par la cellule administrative du service des achats (jusqu'au 31/12/2016). Ensuite : cfr Direction financière et administrative	Trésorerie (Direction financière et administrative) après vérification de la facture par des agents de la filière concernée Cfr documents séparés : * transmis par les gestionnaires responsables de filières concernés

Qui exerce le contrôle financier et de la qualité ?	* Financier : cellule administrative des achats et gestionnaire de dossier * Qualité : le « consommateur »	* Financier : cellule administrative des achats * Qualité : le « consommateur »	* Financier : cellule administrative des achats (jusqu'au 31/12/2016). Ensuite : cfr Direction financière et administrative * Qualité : le « consommateur »	* Financier : cellule administrative des achats (jusqu'au 31/12/2016). Ensuite : cfr Direction financière et administrative * Qualité : le « consommateur »	Cfr documents séparés : * transmis par les gestionnaires responsables de filières
Comment les conflits d'intérêts potentiels sont évalués	* Lorsque nous avons la connaissance d'un conflit d'intérêt potentiel, nous prévenons la personne concernée de se tenir « à l'écart » de la passation de marché. * Par ailleurs, dans les CSC (en condition d'accès), une attestation sur l'honneur est exigée certifiant que le soumissionnaire ne se trouve pas dans les cas d'incompatibilités décrits par la Loi sur les MP ainsi que ceux apparaissant dans le CDLD	Sans	San	Cfr 3P et articles codés	Cfr documents séparés : * transmis par les gestionnaires responsables de filières

Conclusion et recommandations :

Au vu de l'analyse des marchés publics soumis à Tutelle depuis 2014 et des dossiers reçus sous les seuils de transmission obligatoire, on peut tirer les enseignements préliminaires suivants :

- **R23** : Nous recommandons à l'ISPPC de mettre en place un système de gestion centralisée et proactive des besoins pour pouvoir lancer de manière optimale les marchés publics et éviter des éventuelles scissions de marchés.
- **R24** : L'utilisation de marques dans les invitations à soumissionner est également proscrite.
- **R25** : Il est évident que les anciens contrats de maintenance doivent être remis en concurrence, et qu'il s'agit d'éviter les reconductions tacites, ces dernières devenant illégales au regard de la législation sur les marchés publics.
- **R26** : L'attention de l'ISPPC est également attirée quant à la nécessité de recourir avec circonspection à la procédure négociée sans publicité sur la base de la spécificité technique, et de ne pas négliger l'appel à concurrence lorsque cette dernière se justifie.

Section 6 : Rédaction des documents de marché (choix, relecture, validation, ...)²⁸.

Voir section 5.

Section 7 : Suivi de l'exécution des marchés (décomptes, avenants, contrôle financier et qualité)²⁹.

²⁸ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 06. Rédaction des documents de marchés.

²⁹ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 07. Suivi de l'exécution des marchés.

Section 8 : Tenue et suivi des inventaires (informatique, téléphonie, mobiliers, fournitures, parc automobile, ...)³⁰.

Pour cette analyse, il a été décidé de se focaliser sur la tenue et le suivi des inventaires des véhicules et du matériel informatique (et assimilé).

En ce qui concerne l'inventaire relatif au parc automobile :

L'ISPPC nous a envoyé l'inventaire de son parc automobile sous format Excel. Lors de son analyse, l'attention de a été attirée par les points suivants :

- Dans l'onglet « propriété de l'ISPPC », on retrouve un véhicule Mini Countryman avec le code couleur « avantage toute nature », cependant ce véhicule ne figure pas dans l'onglet « propriété de l'ISPPC avec ATN » ;
- On retrouve dans le listing complet, une tondeuse, l'administration s'étonne de la trouver dans le parc automobile ;
- Sous l'onglet « leasing sans ATN » on retrouve une Toyota affectée à la ville de Charleroi ;
- Dans ce tableau ne figure aucune date d'achat, ou date de mise à disposition.
- Pas non plus d'information quant aux prix des véhicules. Aucun élément relatif aux amortissements.

=> Ce tableau ne nous permet pas d'établir de lien avec les comptes de l'ISPPC, nous ne disposons pas d'éléments suffisants.

Convention entre le membre du personnel et l'ISPPC pour les véhicules de société

Concernant les véhicules de société, il existe entre le membre du personnel et l'ISPPC, une « car policy », document joint par l'ISPPC.

Ce document a été élaboré afin de définir les droits et obligations des utilisateurs de voitures de sociétés, comme par exemple quelles personnes (autres que le travailleur) peuvent conduire la voiture. On y apprend, entre autres, que les voitures de société sont classées en 4 catégories en fonction du modèle de véhicule. On y cite les dépenses à charge du travailleur, les amendes par exemple. Ce document est de la compétence de l'Administrateur général après accord du comité de rémunération, il doit être signé par chaque collaborateur qui bénéficie d'un véhicule de société.

³⁰ Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 08. Tenue et suivi des inventaires.

Y a-t-il un avantage en toute nature ?

La mise à disposition d'un véhicule de société par l'employeur à un membre du personnel, qui peut utiliser cette voiture partiellement à des fins privées, est considérée par le législateur comme un avantage en nature (ATN). Cette utilisation est par conséquent soumise à un précompte professionnel à la charge du travailleur, celui-ci autorise l'employeur à retenir chaque mois à la source ces contributions légales.

Carte carburant, contrôle de cette carte et marché public

Il existe des cartes carburant, celles-ci ont fait l'objet du marché public n°2013-0031 « carburant routier 2013-2017 ».

Elles sont mises à disposition des utilisateurs et couvrent l'utilisation professionnelle et privée.

Chaque carte est remise à la livraison du véhicule et est utilisée exclusivement pour approvisionner le véhicule mis à la disposition de l'utilisateur. Cette carte est liée au véhicule, le travailleur dispose d'un identifiant unique qu'il doit saisir pour réaliser l'approvisionnement en carburant (ce qui représente un 1er contrôle).

Autres contrôles :

- mensuellement chaque chef de service reçoit un état Shell (fournisseur de carburant actuel) reprenant chacun des véhicules de son service, les approvisionnements effectués en carburant, le kilométrage enregistré pour chacun de ces véhicules, le lieu, le collaborateur de l'ISPPC (identifiant) qui a effectué la transaction ;
- quotidiennement le chef de service reçoit des mails sur l'utilisation des cartes de carburant, il sera également informé d'une mauvaise utilisation des cartes carburant, par exemple carte utilisée pour un achat autre que du carburant.

L'approvisionnement en carburant se fait exclusivement auprès des stations renseignées par l'ISPPC. Les prélèvements de carburant en dehors du réseau sont remboursables mais doivent rester exceptionnels.

Le code secret, le code chauffeur et l'indice kilométrique exact doivent être introduits lors de chaque prise de carburant.

Contrôle véhicules utilitaires

Concernant les véhicules utilitaires, un carnet de route est à compléter, un exemple PDF a été envoyé par l'ISPPC.

Entretiens

Concernant les entretiens, le chef de service ou le conducteur (d'un véhicule de société) gère les entretiens de leur véhicule en respectant le manuel d'entretien de la marque du véhicule.

Pour les véhicules en leasing full service, les entretiens sont inclus dans le contrat de service. Certains véhicules, propriétés de l'ISPPC, bénéficient d'un contrat d'entretien prévu dans le marché.

Pour ce point, les informations reçues sont théoriques mais paraissent correctes.

Sur la base des documents fournis par l'ISPPC, il semble que l'institution ait pris les dispositions utiles afin

- **de tenir un inventaire du parc automobile ;**
- **de prendre les dispositions afin de garantir son entretien ;**
- **de garantir une utilisation conforme des véhicules de fonction, de service ainsi que des cartes carburant.**

En ce qui concerne l'inventaire relatif au parc informatique

Une liste a été reçue qui semble fournir un inventaire du matériel informatique de l'institution (programmes divers, Cisco, imprimantes, ordinateurs portables et fixes, écrans, téléphones,...). On sait également à quel site est dédié ce matériel.

Le mode d'amortissement du matériel, la valeur d'achat du matériel, le montant de l'amortissement annuel, le montant des amortissements cumulés et la valeur du bien après amortissement(s) annuel(s) ne sont pas repris dans les documents reçus par la task-force.

Pour chacun de ces 2 sites, le service ne dispose pas de leur valeur comptable au 31/12/15, soit après amortissements, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir de lien entre celle-ci et les immobilisations corporelles figurant dans les actifs immobilisés, à l'actif du bilan des comptes 2015 consolidés de l'ISPPC.

Les pratiques en matière d'amortissement du matériel informatique semblent être les suivantes :

- Durée de vie théorique du matériel : 5 ans, en pratique entre 3 et 5 ans ;
- Ecran : remplacé si problème majeur ou obsolète par rapport à l'évolution des exigences applicatives après expiration contrat de garantie ;
- Pour tout le reste : remplacé si problème majeur après expiration du contrat de garantie et intervention trop coûteuse par rapport à sa valeur résiduelle.

Nous n'avons pas reçu d'information quant à l'existence d'une convention entre les agents et l'organisation pour la mise à disposition de matériel informatique mobile.

Néanmoins, les ordinateurs portables sont bridés par le service informatique de manière à n'avoir qu'une utilisation professionnelle dudit ordinateur.

Recommandations :

R27 : Il serait souhaitable de disposer des dates d'achats, du montant d'achat, des règles d'amortissement, du montant annuel de l'amortissement et de la valeur résiduelle après amortissement et ce, afin de pouvoir rattacher celle-ci à la valeur comptable mentionnée dans le bilan. Et prévoir une liaison entre les deux fichiers.

R28 : Enfin, il conviendrait de garantir davantage de traçabilité du matériel informatique portable (convention avec les agents disposant de ce type de matériel) afin de prévenir tout risque de perte, vol ou détournement.

Section 9 : Contrôle financier sur les marchés publics³¹.

Voir section 5.

³¹Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 09. Contrôle financier sur les marchés publics.

Section 10 : Processus de recettes : récupération des créances³².

Analyse et constats :

Il existe au sein de l'intercommunale,

- un Service Tarification – Facturation dans le secteur hospitalier.
- un Service Recouvrement.
- un Service de support « Comptabilité et Recouvrement ».

Y a-t-il vérification de la corrélation entre les visites etc des patients et les factures ?; Autrement dit comment vérifiez vous que toutes les prestations sont bien facturées ?;

L'analyse du processus de récupération des créances s'est basée sur le rapport du collège des réviseurs de l'ISPPC.

Les principaux constats sont :

- Actes techniques : pour facturer, tous les actes enregistrés dans le système informatique des différents services sont transmis de façon automatique au système central de gestion des patients pour la facturation ;
- Consultations : il y a la perception soit en cash soit par paiement électronique direct ou facturation.

Le contrôle se fait une fois par jour, par la vérification de la feuille de caisse / Bancontact avec les données de tarification du système informatique central.

Le contrôle des facturations et des paiements par paiement électronique semble bon.

La task-force attire toutefois l'attention sur les risques de failles pour les paiements en espèces. Nous n'avons toutefois pas eu le temps de vérifier sur place le processus et les contrôles qui sont mis en place pour prévenir ce type risque.

En 2015, l'intercommunale enregistrait des créances commerciales à commerciales à un an au plus qui s'élèvent à 123.252.411€ à l'actif du bilan 2015 du secteur hospitalier qui se décompose comme suit :

³² Les documents de référence : Clé USB – Dossier Volet B – 10. Processus de recette.

INTITULE	MONTANT	%
Créances < 1 an	145.030.410,19	100,00%
Patients	15.184.840,30	10,47%
Organismes assureurs	92.387.832,21	63,70%
Montants de rattrapage	20.205.141,35	13,93%
Produits à recevoir	6.763,95	0,00%
Acomptes versés	1,14	0,00%
Créances douteuses	17.245.831,24	11,89%
Réd. de valeur actées (-)	- 21.777.999,31	
TOTAL CREANCES < 1 AN	123.252.410,88	

Le montant des clients douteux dépasse la créance sur les patients. Il est donc inclus dans les clients douteux des créances sur les organismes assureurs et/ou les rattrapages (subsides du Fédéral).

On observe également un montant de réduction de valeurs sur créances supérieur à celui des créances douteuses. Une reprise doit être faite pour ajuster le montant à celui des créances douteuses.

Enfin, le montant des créances commerciale à un an au plus mises en irrécouvrables à l'exercice 2015 ne repose pas sur une décision du Conseil d'administration (simple prise d'acte lors de la présentation des comptes).

Factures patients mises en irrécouvrables				
intitulé	2015	2016	2017	total
Montant <	77,86	398,61	450,35	926,82
DCD sans héritier	3.934,48	40.028,36	86.549,52	130.512,36
DCD renonciation de succession	23.232,07	25.398,36	4.400,36	53.030,79
Signalétique	2.189,61	7.580,87	28.386,94	38.157,42
Gitan	49,57	90,34	9,69	149,60
RCD	1.362,05	135,58	92,69	1.590,32
Prescription	72,53	30,55	1.641,00	1.744,08
Direction médicale	894,01	4.612,57	0,00	5.506,58
Refus CPAS patient dans un home	6.489,40	1.757,69	1.656,53	9.903,62
IRRE home ISPPC	2.744,31	0,00	0,00	2.744,31
Méiateur	0,00	0,00	0,00	0,00
Insolvable-pas d'assignation possible	0,00	34.482,44	30.589,43	65.071,87
Refus CPAS Ou Manque réquisitoire	11.104,43	221.387,80	108.711,19	341.203,42
Service Social	293,10	0,00	0,00	293,10
Facturation	53,55	178,83	1.145,18	1.377,56
TOTAL	52.496,97	336.082,00	263.632,88	652.211,85

Les trois causes principales d'irrecouvrables en 2015 sont :

- Sans héritier : **3.934,48€** ;
- Renonciation de succession : **23.232,07€** ;
- Refus CPAS ou manque de réquisitoire : **11.104,43€**.

Les montants des « Sans héritier » et « Refus CPAS ou manque de réquisitoire » ont sensiblement augmenté en 2016 et 2017.

Le suivi des factures impayées est le suivant :

	Factures	Note cred PAT	Paiement	Irrécouvrable	solde actuel
Tous les clients	33.768.411,90	-1.306.985,01	-28.536.923,92	-651.815,29	3.272.687,68
1. Clients non douteux	28.524.326,23	-1.210.877,61	-26.478.477,78	-358.369,70	476.601,14
- Clients recouvrables	28.524.326,23	-1.210.877,61	-26.478.477,78		834.970,84
- Irrécouvrables	0,00			-358.369,70	-358.369,70
2. Clients douteux	5.244.085,67	-96.107,40	-2.058.446,14	-293.445,59	2.796.086,54
Administration provisoire.	400.441,19	-11.889,18	-321.666,68	-4.584,97	62.300,36
Huissier Cansse Sommatons.	2.047.050,05	-6.318,27	-147.530,58	-3.664,94	1.889.536,26
Moratoires.	1.377.002,33	-22.091,21	-877.897,31	-21.234,17	455.779,64
Problème signalétique	264.144,60	-38.592,66	37.386,19	-115.500,42	147.437,71
Règlement collectif de dettes.	97.665,85	-933,85	-5.046,16	-1.695,20	89.990,64
Succession.	1.055.191,18	-15.943,61	-743.462,34	-146.765,89	149.019,34
Patients Français Solidaris.	2.590,47	-338,62	-229,26		2.022,59

Dès la comptabilisation de la facturation, les patients reçoivent un code « non douteux » ou « douteux ».

S'il n'y a, a priori, aucune raison que les patients ne règlent pas les factures relatives à leurs soins, ils sont classés comme « non douteux ».

Après deux rappels envoyés par le service contentieux de l'ISPPC, et sans réaction du patient, le dossier est confié à l'huissier, la patient est alors requalifié « douteux ».

Les patients en administration provisoire, en moratoire, en règlement collectif de dettes, dont la signalétique est incorrecte, ou pour lesquels la succession est refusée (ce point n'a pas été exploré) sont classés en patients « douteux ».

Selon les statistiques de l'ISPPC:

- 66,00% des créances sont payées spontanément ;
- 18,79% des créances sont payées après un 1^{er} rappel ;
- 3,42% des créances sont payées après un 2nd rappel ;
- 11,79% des créances restent ouvertes.

Le solde actuel encore dû par les patients pour la facturation 2015 est de 3.272.687,68 €.

Enfin, en nombre de factures et de montants, les créances mises en irrécouvrables, pour les factures de moins de 7,5 € :

FACTURES 2015						
de 0,01 à 7,49 €						
	TOTAL		Pas de rappel		Rappel	
	Nbre	montant	Nbre	montant	Nbre	montant
Total	217.245	1.672.104,59	196.296	681.811,31	20.949	990.293,28
payé		-689.427,70		-653.596,34		-35.831,36
ND/C		-914.347,97		-7.322,55		-907.025,42
Solde	17.647	68.328,92	5.574	20.892,42	12.073	47.436,50

L'ISPPC a émis 217.245 factures d'un montant supérieur à 0,00€ et inférieur ou égal à 7,50 €.

Le montant total de ces factures s'élève à 1.672.104,59 € dont 689.427,70 € ont été payés et 914.347,97 € ont fait l'objet de notes de crédit.

Les factures incluses dans un dossier global douteux font l'objet d'un rappel.

Le solde actuel est de 68.328,92 € pour ces factures.

Le tableau montre que les patients avec des factures de maximum 7,49€ ne sont pas inquiétés par les rappels. Il faudrait donc appliquer des pénalités pour les inciter à régler leur facture (concept théorique – à réfléchir en interne).

Pour les factures comprises entre 7,5 € et moins de 15 € :

FACTURES 2015						
De 7,50 à 14,99€						
	TOTAL		Pas de rappel		Rappel	
	Nbre	montant	Nbre	montant	Nbre	montant
Total	212.991	2.312.924,99	177.565	1.930.146,99	35.426	382.778,00
payé		-2.154.413,33		-1.923.327,71		-
ND/C		-9.669,61		-5.979,91		-3.689,70
Solde	13.864	148.842,05	290	839,37	13.574	148.002,68

L'ISPPC a émis 212.991 factures d'un montant supérieur à 7,50€ et inférieur ou égal à 15 €.

Le montant total de ces factures s'élève à 2.312.924,99 € dont 2.154.413,33 € ont été payées et 9.669,61 € ont fait l'objet de notes de crédit.

Le solde actuel est de 148.842,05 € pour ces factures.

Les factures de 7,50€ à 14,99€ sont payées à 83% sans rappel et engendrent moins de note de crédits que le précédent type de facture.

Ces factures font l'objet de rappel si elles font partie d'un dossier douteux global.

La décision de cibler les rappels individuels pour des factures > ou = à 7,50 € (pour un 1^{er} rappel) ou à 15 € pour un 2nd rappel vient d'une estimation du coût d'établissement de rappels.

Cette décision paraissait pertinente au mandataire à la gestion journalière.

Il n'y a pas de décision particulière de mise au contentieux des factures non payées par les patients : la qualification d'un dossier non payé en dossier douteux est automatique.

L'ISPPC indique qu'elle n'a jamais appliqué de pénalités aux patients au 1^{er} ou 2nd rappel. Celles-ci devraient s'appliquer à partir de l'exercice 2017 (à partir des factures émises en janvier 2017).

Dans le document relatif à la formalisation du processus de récupération de frais facturés aux patients que ces pénalités y sont mentionnées. Ces pénalités pourraient couvrir les frais administratifs de rappel et inciter les patients à payer avant les rappels.

En 2015, les frais d'huissiers s'élevaient à 187.904,36 €.

Ces frais sont relatifs à des factures antérieures ou égales à 2015.

L'huissier a mis en recouvrement des factures d'un montant total de 2.047.050,05€ sur ce montant, seulement 147.530,58€ ont pu être payés et ce montant ne couvre pas ses honoraires.

Conclusions/Recommandations

La Cellule d'Audit interne de l'ISPPC a réalisé en 2013 et 2016, une mission de suivi relative à la gestion du recouvrement. Dans le rapport établi par cette Cellule, on peut notamment lire que pour le secteur hospitalier, sur les 8 recommandations émises en 2013 par la Cellule :

- 2 – pourtant acceptées en 2013 - ne seront pas mises en œuvre par décision de la Direction : la révision des seuils d'envoi des factures³³ et rappels ; l'informatisation de la facturation³⁴ (e-invoicing) ;
- 3 ont été suivies d'une analyse ou d'initiatives ponctuelles mais non finalisées ;
- 3 n'ont fait l'objet d'aucune amélioration significative : dont 1 visant notamment l'imputation de frais de procédures à charge du patient dans le cadre des actions de recouvrement ; dont 1 visant à relancer le marché public relatif au recouvrement, afin d'encadrer le recours à des prestataires externes (huissiers, avocats ou société de recouvrement.).

La procédure de recouvrement de créance est bien organisée.

R29 : Il conviendrait d'appliquer des pénalités aux patients en défaut de paiement.

De plus, le recouvrement par voie d'huissier n'est pas efficient, le coût étant plus élevé que les montants encaissés.

R30 : Il serait intéressant d'étudier la faisabilité et coût d'un service interne pour recouvrer les créances.

³³ A partir de 2,48€ actuellement, y apprend-on dans ce rapport.

³⁴ Recommandation faite par ladite Cellule en 2013, « étant donné les montants non réclamés en raison de multiples créances marginales. »

Conclusion générale

	Recommandations
Section 1 : Procédure de recrutement/nomination Section 2 : Procédure de contrôle des promotions Section 4 : Procédure de fixation des rémunérations et évolution de carrière	<ul style="list-style-type: none">- R16 : Dans la mesure où l'ISPPC a adhéré à la RGB, ils doivent en respecter les principes à savoir : disposer d'un cadre, d'un statut clair comportant toutes les dispositions générales applicables au personnel de l'intercommunale et y intégrer toutes les conditions d'accès de la RGB prévues pour accéder à chaque emploi par recrutement, évolution de carrière et promotion ;- R17 : Les procédures de recrutement/promotion devraient être également être formalisées dans un texte réglementaire (l'existence du jury, les types d'épreuves, les cas de recours à un recrutement externe ou à la promotion, l'étendue de la publicité pour les procédures de recrutement...)- R18 : Respecter la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle, même s'il n'y a qu'un seul candidat. et par conséquent, procéder systématiquement à une comparaison des titres et mérites ;- R19 : Le changement de fonction et de rémunération nécessite un nouveau contrat et non un simple avenant ;- R20 : Dans les principes de la Fonction publique, un recrutement implique nécessairement une publicité externe. L'ISPPC devrait plutôt parler de « promotion » plutôt que de recrutement interne ;

	<ul style="list-style-type: none"> - R21 : Dans les principes de la Fonction publique, la promotion n'est prévue que pour les agents statutaires et non pour les contractuels ; - R22 : L'octroi d'une prime ou d'un sursalaire doit être négociée préalablement avec les organisations syndicales représentatives et être intégrées dans des « dispositions générales en matière de personnel » déterminant les conditions d'octroi ; les conditions d'accès aux emplois et toutes dispositions générales prises en matière de personnel doivent être soumises à la tutelle spéciale d'approbation.
Section 3 : Procédure de contrôle des prestations	Aucune anomalie détectée à ce stade.
Section 5 : Marchés fournitures, services et travaux Section 6 : Rédaction des documents de marché Section 7 : Suivi de l'exécution des marchés Section 9 : Contrôle financier sur les marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - R23 : Nous recommandons à l'ISPPC de mettre en place un système de gestion centralisée et proactive des besoins pour pouvoir lancer de manière optimale les marchés publics et éviter des éventuelles scissions de marchés. - R24 :L'utilisation de marques dans les invitations à soumissionner est également proscrite. - R25 : Il est évident que les anciens contrats de maintenance doivent être remis en concurrence, et qu'il s'agit d'éviter les reconductions tacites, ces dernières devenant illégales au regard de la législation sur les marchés publics. - R26 :L'attention de l'ISPPC est également attirée quant à la nécessité de recourir avec circonspection à la procédure négociée sans publicité sur la base de la spécificité technique, et de ne pas négliger l'appel à concurrence lorsque cette dernière se justifie.

<p>Section 8 : Tenue et suivi des inventaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> - R27 : Il serait souhaitable de disposer des dates d'achats, du montant d'achat, des règles d'amortissement, du montant annuel de l'amortissement et de la valeur résiduelle après amortissement et ce, afin de pouvoir rattacher celle-ci à la valeur comptable mentionnée dans le bilan. Et prévoir une liaison entre les deux fichiers. - R28 : Enfin, il conviendrait de garantir davantage de traçabilité du matériel informatique portable (convention avec les agents disposant de ce type de matériel) afin de prévenir tout risque de perte, vol ou détournement.
<p>Section 10 : Processus de recette – Récupération de créances</p>	<ul style="list-style-type: none"> - R29 : Il conviendrait d'appliquer des pénalités aux patients en défaut de paiement. - R30 : Il serait intéressant d'étudier la faisabilité et coût d'un service interne pour recouvrer les créances.

**Task-force d'audit et d'investigation
sur l'Intercommunale de Santé Publique
du Pays de Charleroi**

Deuxième rapport intermédiaire

Sommaire

I. Introduction	- 2 -
II. Suivi des mesures adoptées par l'Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi	- 3 -
Annexe : Etude de l'Association d'avocats Portalis relative à la nécessité de recourir à une procédure de marché public en vue de désigner un huissier chargé de procéder au recouvrement judiciaire des factures	- 12 -

I. INTRODUCTION

Ce deuxième rapport intermédiaire fait suite au premier rapport intermédiaire remis en juillet 2017 et formulant à l'intention de l'Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi 30 recommandations résultant de l'investigation et de l'audit menés.

Ce présent rapport constitue donc un rapport de suivi et présente en regard des recommandations une synthèse des mesures de suivi adoptées et des remarques émises par l'Intercommunale et transmises par les courriers des 05 octobre 2017, du 27 décembre 2017 et du 04 juin 2018.

En vert, figure le suivi déjà effectué ; en orange, le suivi en cours ou partiellement exécuté ; en rouge, le suivi restant à entreprendre ou les recommandations à l'égard desquelles l'ISPPC a émis des réserves.

Par ailleurs, en annexe, figure l'étude réalisée par l'Association d'avocats Portalis à la demande de l'ISPPC relative à la nécessité de recourir à une procédure de marché public en vue de désigner un huissier chargé de procéder au recouvrement judiciaire des factures.

II. SUIVI DES MESURES ADOPTÉES PAR L'INTERCOMMUNALE DE SANTÉ PUBLIQUE DU PAYS DE CHARLEROI

Volet A : enquêtes administratives

Faits	Recommandations	Suivi
Absence d'un marché public pour la désignation d'un huissier	<ul style="list-style-type: none"> - R1 : Lancer le marché sur base du CSCH existant ou d'un nouveau en tenant compte de la nouvelle législation ; - R2 : Procéder à la récupération des créances qui peuvent encore l'être et passer en irrécouvrable ce qui est perdu. 	<p>S1 : L'huissier Canse a continué à gérer les dossiers contentieux déjà instruits jusqu'au 31 août 2017. La récupération des créances et le suivi judiciaire est effectué par un avocat désigné selon une procédure de marché public. Pour les dossiers non encore instruits, un huissier sera désigné par un appel à concurrence respectant les grands principes des marchés publics, mais sans application d'une procédure de marché public. (Voy. l'étude de l'Associations d'avocats Portalis sur la question de l'applicabilité de la législation marchés publics à la désignation d'huissier de justice)</p> <p>S2 : Feu l'huissier Demine a recouvré 724.069,54 € sur les 3,6 millions d'euros de créance ; l'ISPPC a reçu de la Chambre nationale des huissiers de justice, au titre de quittance provisionnelle à valoir sur l'indemnité totale et définitive, la somme de 324.326,96€. Les créances formant le solde à récupérer sont prescrites ; néanmoins, l'ISPPC tente d'engager la responsabilité de la direction et du Docteur Ph. Lejeune.</p>
Absence d'un marché public pour la désignation de la personne chargée de	<ul style="list-style-type: none"> - R3 : Motiver formellement le recours aux procédures d'exception ; 	<p>S3 : L'ISPPC fait remarquer que la tutelle n'a pas exercé son pouvoir d'annulation à l'encontre des marchés concernés par cette recommandation, laissant les décisions d'attribution</p>

l'exposition inaugurale du site de l'hôpital Marie Curie en 2014	<ul style="list-style-type: none"> - R4 : Respecter la chronologie des phases de passation d'un marché public ; - R5 : Recourir à la passation des marchés publics en ce compris pour les marchés d'œuvres d'art. 	<p>devenir exécutoire par expiration du délai.</p> <p>S4 : Des consignes ont été données aux services concernés afin qu'il soit procédé de la sorte au sein des marchés publics futurs.</p> <p>S5 : L'ISPPC a sollicité un avis juridique à cet égard.</p>
L'octroi de double jeton de présence	<ul style="list-style-type: none"> - Transmission trimestrielle du suivi de la récupération des montants à remboursés. 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 administrateurs doivent encore procéder au remboursement selon un plan d'apurement suivi par le département RH. - 5 administrateurs sont décédés : des démarches ont été effectuées auprès de l'Administration fiscale. (Cf. Tableau de suivi remis lors de la présentation orale du suivi des recommandations au Cabinet de Bue en date du 19 avril 2018)
Convention et rémunération du Directeur Général des hôpitaux	<ul style="list-style-type: none"> - R6 : Se conformer aux dispositions du CDLD en ce qui concerne l'autorité compétente pour fixer la rémunération du Directeur Général des Hôpitaux ; - R7 : Se conformer aux dispositions du CDLD en réservant l'exercice de missions de directeur général des hôpitaux et de délégué à la gestion journalière à des membres du personnel, lesquels ne seront liés avec l'intercommunale que par une relation statutaire ou contractuelle ; - R8 : Il convient par ailleurs d'attirer l'attention de l'intercommunale à la conformité de la réglementation générale et médical qui régit ses rapports juridiques avec les médecins indépendants eu égard à la législation relative aux marchés publics. 	<p>S6 :</p> <p>S7 : Le poste de Directeur général du secteur hospitalier est occupé <i>ad interim</i> par un membre du personnel statutaire.</p> <p>S8 : Un avis juridique a été sollicité par l'ISPPC et sera porté à la connaissance du Conseil médical.</p>

Mise à disposition d'un agent auprès d'un cabinet ministériel FWB	/	L'ISPPC a réclamé à cet agent le remboursement de l'indu ; celui-ci a pris un avocat. En l'absence de remboursement au 10 octobre 2017, une citation lui aura été signifiée.
Vérification des concessions Marie Curie et Vésale	<ul style="list-style-type: none"> - R9 : Procéder à une publicité adéquate des concessions ; - R10 : Ne plus user de clauses de type « <i>toute autre formule de redevance additionnelle</i> » qui pourrait compromettre la comparaison des offres ; - R11 : Vérifier que les procédures d'octroi d'avantages en nature sont respectées ; - R12 : Modifier la convention Marie Curie afin de retirer l'obligation du concessionnaire de recruter son personnel dans la région ; - R13 : La reconduction expresse prévue par le cahier des charges ne pourra être exécutée sous peine de violer les principes d'égalité et de non-discrimination. 	<p>S9 à 13 : L'ISPPC souligne que la question de l'illégalité de l'exécution des concessions de services relatives à l'hôpital Marie Curie et aux hôpitaux André Vésale et Léonard De Vinci ne se pose pas dès lors qu'il n'existe aucun conflit d'intérêt ou prise d'intérêt à l'exécution par le père de Mr Tzanetatos desdites concessions.</p> <p>Quant à la modification des conventions de concession, un réexamen de ces conventions est actuellement en cours par l'ISPPC en vue d'y apporter les changements nécessaires.</p>

Volet B : Audit interne sur le contrôle interne

	Recommandations	Suivi
<p>Section 1 : Procédure de recrutement/nomination</p> <p>Section 2 : Procédure de contrôle des promotions</p> <p>Section 4 : Procédure de fixation des rémunérations et évolution de carrière</p>	<p>- R16 : Dans la mesure où l'ISPPC a adhéré à la RGB, ils doivent en respecter les principes à savoir : disposer d'un cadre, d'un statut clair comportant toutes les dispositions générales applicables au personnel de l'intercommunale et y intégrer toutes les conditions d'accès de la RGB prévues pour accéder à chaque emploi par recrutement, évolution de carrière et promotion ;</p>	<p>S16 : Actuellement, l'ISPPC prend ses dispositions en vue de se conformer aux principes de la RGB. À cet égard, un statut pécuniaire est en cours d'élaboration. Cependant, depuis l'accord social du 25 octobre 2017 pour les secteurs de la santé, des nouvelles dispositions barémiques pour le personnel du secteur hospitalier sont en discussion avec les délégations syndicales (application des échelles IF-IC). Ce nouveau modèle, applicable au personnel des hôpitaux doit permettre au travailleur de percevoir une rémunération plus en rapport avec ses compétences et leur productivité à la place d'une simple augmentation linéaire en fonction de l'âge et de l'ancienneté. La mise en place de la classification IF-IC nécessite un accord local avec les organisations syndicales représentatives du personnel. Vu l'application uniquement dans le secteur hospitalier, il y aura un frein à la mobilité entre le secteur hospitalier et le secteur MRS au sein de l'intercommunale, notamment du personnel infirmier et soignant.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - R17 : Les procédures de recrutement/promotion devraient également être formalisées dans un texte réglementaire (l'existence du jury, les types d'épreuves, les cas de recours à un recrutement externe ou à la promotion, l'étendue de la publicité pour les procédures de recrutement...); - R18 : Respecter la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle, même s'il n'y a qu'un seul candidat. Et par conséquent, procéder systématiquement à une comparaison des titres et mérites ; - R19 : Le changement de fonction et de rémunération nécessite un nouveau contrat et non un simple avenant ; - R20 : Dans les principes de la Fonction publique, un recrutement implique nécessairement une publicité externe. L'ISPPC devrait plutôt parler de « promotion » plutôt que de recrutement interne ; - R21 : Dans les principes de la Fonction publique, la promotion n'est prévue que pour les agents statutaires et non pour les contractuels ; 	<p>Les règles de la RGB (évaluation, évolution de carrière par formation) pourraient être abandonnées dans avec cette nouvelle classification.</p> <p>S17 : L'ISPPC procède actuellement à l'analyse des dossiers et des procédures de recrutement/promotion en vue de mettre en évidence les corrections à apporter et les points d'amélioration.</p> <p>S18 : Le département des Ressources humaines a été sensibilisé au respect de l'intégrité des procédures et y porte dorénavant toute son attention.</p> <p>S19 : Les changements de fonction et de rémunération font à présent l'objet d'un nouveau contrat.</p> <p>S20 : l'ISPPC ne souhaite pas utiliser le vocable de « promotion » dès lors qu'elle n'entend pas exclure le personnel contractuel des postes vacants pour lesquels elle n'organise qu'une publicité interne.</p> <p>S21 : L'intercommunale comptant surtout des emplois contractuels et dans un souci d'égalité, l'ISPPC entend ouvrir les emplois à tous les membres du personnel, qu'ils soient contractuels ou statutaires.</p>
--	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - R22 : L'octroi d'une prime ou d'un sursalaire doit être négociée préalablement avec les organisations syndicales représentatives et être intégrées dans des « dispositions générales en matière de personnel » déterminant les conditions d'octroi ; les conditions d'accès aux emplois et toutes dispositions générales prises en matière de personnel doivent être soumises à la tutelle spéciale d'approbation. 	<p>S22 : Un projet de rédaction d'un statut pécuniaire est en cours de réalisation. Par ailleurs, l'ISPPC est attentive à ce que les primes et sursalaires soient négociées avec les organisations syndicales : les primes de fin d'année, chèques-repas, primes d'attractivité, primes de garde,... sont portées dans un protocole avec les organisations syndicales.</p>
Section 3 : Procédure de contrôle des prestations	Aucune anomalie détectée à ce stade.	Néant.
<p>Section 5 : Marchés fournitures, services et travaux</p> <p>Section 6 : Rédaction des documents de marché</p> <p>Section 7 : Suivi de l'exécution des marchés</p> <p>Section 9 : Contrôle financier sur les marchés publics</p>	<ul style="list-style-type: none"> - R23 : Nous recommandons à l'ISPPC de mettre en place un système de gestion centralisée et proactive des besoins pour pouvoir lancer de manière optimale les marchés publics et éviter des éventuelles scissions de marchés. 	<p>S23 : L'ISPPC a entrepris différentes actions en vue d'aboutir à une gestion centralisée et proactive des besoins, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'inventaire du matériel et des équipements médicaux existant ; - la planification de la durée de vie de ces équipements et leur remplacement ; - l'établissement par services d'un plan d'investissement quinquennal, révisé annuellement ; - le relevé et l'identification des marchés publics relatifs aux réparations du matériel médical en vue de lancer un marché-cadre ; - le classement des articles en magasin par catégorie d'articles en vue de lancer des marchés de fournitures en fonction de ces catégories. <p>De manière générale, l'ISPPC a entrepris</p>

	<p>R24 : L'utilisation de marques dans les invitations à soumissionner est également proscrite.</p> <p>- R25 : Il est évident que les anciens contrats de maintenance doivent être remis en concurrence, et qu'il s'agit d'éviter les reconductions tacites, ces dernières devenant illégales au regard de la législation sur les marchés publics.</p>	<p>différentes actions et analyses en vue de rationaliser et centraliser ses marchés publics (Analyse des montants, relevé des contrats et regroupement). Du personnel supplémentaire, dont un juriste mi-temps, a également été mis à disposition du Service des achats.</p> <p>S24 : Les différents services concernés ont été informés de l'interdiction de mentionner directement des marques.</p> <p>S25 : Différentes actions ont été menées par l'ISPPC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le relevé des échéances des contrats en cours en vue de planifier les préavis de non-reconduction et de relancer ces marchés ; - les contrats arrivés à échéance font l'objet d'une nouvelle mise en concurrence dans le respect de la législation applicable aux marchés publics ; - Passation d'un marché-cadre de services regroupant plusieurs contrats d'entretien ; - Les reconductions tacites ne sont plus autorisées ; - les paiements se font à termes échus, et non plus anticipativement ; -les procédures internes de souscription a un contrat d'entretien ont été revues afin de respecter les procédures des marchés publics. (19 contrats ont été remis en concurrence suite à ces actions).
--	--	---

	<p>- R26 : L'attention de l'ISPPC est également attirée quant à la nécessité de recourir avec circonspection à la procédure négociée sans publicité sur la base de la spécificité technique, et de ne pas négliger l'appel à concurrence lorsque cette dernière se justifie.</p>	<p>S26 : L'ISPPC souligne que chaque recours à la spécificité technique est vérifié avec application, notamment via la soumission de la motivation au Conseil d'Administration. Elle tient toutefois à faire remarquer qu'en tant qu'institution hospitalière de nombreux achats sont liés à des équipements et des dispositifs médicaux qui existent déjà dans l'institution et avec lesquelles les achats connexes doivent restés compatibles. De plus, la pratique même de la médecine et des soins demande également à ce que les praticiens disposent des matériels avec lesquels leurs compétences s'exercent au mieux.</p>
<p>Section 8 : Tenue et suivi des inventaires</p>	<p>- R27 : Il serait souhaitable de disposer des dates d'achats, du montant d'achat, des règles d'amortissement, du montant annuel de l'amortissement et de la valeur résiduelle après amortissement et ce, afin de pouvoir rattacher celle-ci à la valeur comptable mentionnée dans le bilan. Et prévoir une liaison entre les deux fichiers.</p>	<p>S27 : En cours d'exécution. Le développement d'un formulaire de demande d'investissement « matériel médical » informatisé en lien avec l'inventaire du parc de matériel médical est en projet. Pour chaque équipement médical repris dans cet inventaire, la date d'achat, la valeur résiduel, l'amortissement, le coût de fonctionnement, l'association avec le contrat d'entretien et les pièces détachées en magasin, la prévision de déclassement et de renouvellement pourront, entre autres, être connus. Ceci permettra de disposer d'une vue sur le cycle complet du matériel avec une traçabilité et l'historique des investissements et remplacements.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - R28 : Enfin, il conviendrait de garantir davantage de traçabilité du matériel informatique portable (convention avec les agents disposant de ce type de matériel) afin de prévenir tout risque de perte, vol ou détournement. 	<p>S28 : Un courrier a été envoyé à tous les membres du personnel disposant d'un gsm ou d'une tablette fourni par l'Intercommunale leur rappelant les règles d'utilisation de ce matériel et comportant en annexe le règlement particulier relatif à l'utilisation d'une tablette ou d'un gsm devant être renvoyé signé. Par ailleurs, la gestion des demandes de matériel mobile et la traçabilité de ces appareils s'effectuent à présent au travers du logiciel de Gestion de Maintenance Assistée par Ordinateur.</p>
<p>Section 10 : Processus de recette – Récupération de créances</p>	<ul style="list-style-type: none"> - R29 : Il conviendrait d'appliquer des pénalités aux patients en défaut de paiement. - R30 : Il serait intéressant d'étudier la faisabilité et coût d'un service interne pour recouvrer les créances. 	<p>S29 : Des frais de rappel sont facturés aux patients en défaut de paiement depuis décembre 2016 (10€ pour le 1^{er} rappel ; 30€ pour le deuxième rappel).</p> <p>S30 : Un service interne du contentieux et de recouvrement existe depuis la création de l'ISPPC. Composé de 7 temps pleins, il se charge, en matière de recouvrement des créances, des deux premiers rappels de paiement, de la transmission des dossiers aux huissiers et du suivi des huissiers.</p> <p>Un nouveau marché « Huissiers » sera passé après les corrections liées aux avis de la Tutelle et du bureau d'avocats Portalis.</p>

ANNEXE : Etude de l'Association d'avocats Portalis relative à la nécessité de recourir à une procédure de marché public en vue de désigner un huissier chargé de procéder au recouvrement judiciaire des factures

Olivier JADIN (sprl)
DES en Droit de l'Environnement

Laurent BERNARD (sprl)
Licencié en Droit Fiscal
Licencié en Droit et Economie des Assurances

Marie-Claude DELVIGNE (sprl)
Licenciée en Droit Social

Nathalie TISON (sprl)
Licenciée en Droit Public et Administratif

Cindy GUBIANI *
DES en Droit Fiscal

Marie MALORGIO
Master en Sciences de Gestion

Jean-Louis LEUCKX
MC en Droit Public et Administratif

Jean-François WAUTHIER
LLM Droit des Entreprises

Célia THUIN
MC en Droit Fiscal

Caroline DELFORGE

Bénédicte SCHAAKX

I.S.P.P.C.

Attn. Monsieur Johan BOUVIER

Boulevard Zoé Drion 1

6000 CHARLEROI

MAIL

Le 17 octobre 2017

OJ/DC

Nos Références

Concerne

: 32414

: ISPPC - huissier recouvrement jud.

Monsieur,

La présente fait suite à votre e-mail du 13 octobre dernier m'interrogeant sur la nécessité de recourir à un marché public afin de désigner un huissier chargé de procéder au « *recouvrement judiciaire* » de factures.

Plus précisément, il me paraît ressortir du projet de cahier spécial des charges joint à votre e-mail, point 1.3., que les tâches confiées à l'huissier concerné seront les suivantes :

- Etape 1 : enquête de solvabilité ;
- Etape 2 : établissement de l'acte de citation ;
- Etape 3 : signification de l'acte de citation ;
- Etape 4 : transmission à l'avocat d'une liste des débiteurs ;
- Etape 5 : signification des jugements avec ou sans commandement de payer ;
- Etape 6 : à défaut de résultat, envoi d'un avertissement ;
- Etape 7 : à défaut de résultat, classement du dossier.

Compte tenu de ces missions, vous vous interrogez sur l'applicabilité de l'article 28, §1^{er}, 4°, d) et e) de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

Je vous prie de trouver ci-joint mon avis circonstancié quant à cette question, établi aux termes d'une analyse rapide compte tenu du délai requis et sur base de la doctrine et de la jurisprudence actuellement publiées (et particulièrement peu fournies).

Je demeure, bien évidemment, à votre disposition pour toute précision et vous vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments dévoués.

Olivier JADIN
oj@portaliz.eu

* Collaboratrice externe inscrite au Barreau de Mons



1. Conformément à l'article 28, §1^{er}, 4°, d) et e) de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics :

« Ne sont pas soumis à l'application de la présente loi, [...], les marchés publics de services ayant pour objet :

[...]

4° l'un des services juridiques suivants :

[...]

d) les services juridiques fournis par des administrateurs légaux ou des tuteurs ou d'autres services juridiques dont les prestataires sont désignés par une juridiction de l'Etat membre concerné ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle de ces juridictions ;

e) les autres services juridiques qui, dans le Royaume, sont liés, même occasionnellement, à l'exercice de la puissance publique »¹.

La question qui se pose, en l'espèce, est de déterminer si les tâches confiées à l'huissier par le cahier spécial des charges envisagé entrent dans le champ d'application de l'une de ces deux exceptions.

2. Afin de répondre à cette question, il est, tout d'abord essentiel, de rappeler brièvement les différentes tâches pouvant être confiées aux huissiers de justice.

Celles-ci sont énumérées à l'article 519 du Code judiciaire, qui dispose que :

« §1^{er}. Les huissiers de justice sont chargés de missions pour lesquelles ils sont seuls compétents et par rapport auxquelles ils sont tenus d'exercer leur ministère.

Ces missions sont :

1° dresser et signifier tous exploits et mettre à exécution les décisions de justice ainsi que tous les actes ou titres en forme exécutoire;

[...]

§2. Les huissiers de justice ont des compétences résiduelles pour lesquelles ils n'ont pas de monopole ni d'obligation d'exercer leur ministère et, notamment :

[...]

14° effectuer des enquêtes sur la solvabilité, établir et délivrer des rapports sur le patrimoine;

[...].

¹ Je souligne.

§ 3. L'huissier de justice a un devoir d'information général envers son requérant et envers le débiteur. C'est ainsi qu'en cas de risque d'insolvabilité du débiteur, il en informera le créancier afin de permettre à ce dernier d'apprécier correctement l'opportunité de faire procéder à des mesures d'exécution et il informera le débiteur des possibilités qu'offre le règlement collectif de dettes.

[...] ».

Il résulte de cette disposition que deux types de tâches incombent aux huissiers de justice, à savoir : **les tâches exclusives et obligatoires** (par exemple, dresser et signifier un exploit) énumérées à l'article 519, §1^{er}, d'une part, et les tâches résiduelles (par exemple, réaliser une enquête de solvabilité) énumérées à l'article 519, §2, d'autre part.

3. Les travaux préparatoires de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics précisent, concernant les exclusions prévues à l'article 28, §1^{er}, 4^o, d) et e), de manière particulièrement peu prolixe, que :

« d) Sont également concernés, les services juridiques fournis par des administrateurs légaux ou des tuteurs ou d'autres services juridiques dont les prestataires sont désignés par une juridiction de l'État membre concerné ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle de ces juridictions.

e) Sont enfin visés, conformément à l'article 51 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, d'autres services juridiques qui, dans l'Etat membre concerné, sont liés, même occasionnellement à l'exercice de la puissance publique. Bien qu'il ne soit pas possible d'en dresser une liste exhaustive, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne² pourrait à cet égard être une source d'inspiration »³.

Concernant, plus particulièrement, les services juridiques fournis par des huissiers de justice, lesdits travaux préparatoires précisent encore que :

« Il y a lieu enfin de préciser que les services juridiques fournis par des huissiers de justice tombent sous le champ d'application du chapitre 6 relatif aux services sociaux et aux autres services spécifiques. De tels services peuvent toutefois être exclus du champ d'application de la présente loi si, conformément au point, d), les huissiers de justice sont désignés par une cour ou un tribunal ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle de ces juridictions »⁴.

Le Ministre Willy BORSU a, quant à lui, précisé lors de la discussion du projet de loi en séance plénière du Parlement, que :

² À ce propos, référence peut notamment être faite à l'arrêt Commission européenne / Belgique, 24 mai 2011, C-47/08, dans le cadre duquel la Cour de justice de l'Union européenne a décidé, en matière de droit d'établissement, concernant l'ancien article 45 TCE (51 TFUE), que « les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique belge, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique » (point 123 dudit arrêt).

³ Projet de loi relative aux marchés publics, Doc., Ch. Repr, Exposé des motifs, n°54-1541/001, p. 55.

⁴ *Ibid.*, p. 56. Je souligne.

« Je termine avec une réponse concernant les huissiers de justice, Monsieur Piedboeuf, pour indiquer que ceux-ci sont bien exclus dans le cadre des missions qui leur sont explicitement confiées par une juridiction ou de par la loi. Nous visons ici notamment les articles 519, §2, 4°, 6°, 8° et 519, §1^{er}, 2°. Je dis bien notamment »⁵.

La Commission wallonne sur les marchés publics a, pour sa part, précisé, dans un avis du 24 octobre 2016 :

« En principe, les services juridiques fournis par les huissiers de justice relèvent de l'application du chapitre 6 du titre 2 ou du chapitre 6 du titre 3 de la loi du 17 juin 2016, traitant des services sociaux et autres services spécifiques respectivement dans les secteurs classiques et dans les secteurs spéciaux. On peut admettre que les services fournis par des huissiers de justice sont des services juridiques. Ces services peuvent toutefois être exclus du champ d'application de la loi du 17 juin 2016 si les conditions suivantes sont remplies :

- 1° les huissiers de justice sont désignés par une Cour ou un Tribunal ou par la loi ;
 - 2° pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle d'une juridiction.
- [...]

Ces conditions s'appliquent cumulativement. Il faut également vérifier si les tâches spécifiques fournies par l'huissier de justice relèvent du contrôle d'une juridiction dans le cas où ce dernier est désigné par la loi.

En ce qui concerne les tâches effectuées par un huissier de justice en vertu d'une désignation par une juridiction et sous son contrôle, la Commission des marchés publics estime qu'il peut être renvoyé à son intervention en tant qu'administrateur provisoire (art. 519, §2, 8°, Code judiciaire), liquidateur (art. 519, §2, 6°, Code judiciaire) et séquestre (art. 519, §2, 4° Code judiciaire.).

S'agissant des tâches effectuées par un huissier de justice en vertu d'une désignation par la loi et sous le contrôle d'une juridiction, la Commission des marchés publics considère qu'il peut notamment être renvoyé à la rédaction et à la signification de tous les exploits et à la mise en exécution des décisions de justice ainsi que de tous actes ou titres en forme exécutoire (art. 519, §1^{er}, 1°, C. jud.). La Commission ajoute que la condition de contrôle par une juridiction devra également être remplie lorsqu'une autorité souhaite, par exemple, envoyer une citation introductive d'instance devant le tribunal, vu que le juge vérifie si la citation a été faite correctement.

Les tâches suivantes ne relèvent donc pas de l'exception : le recouvrement de dettes à l'amiable, l'intervention en tant que médiateur de dettes à l'amiable,...

Le fait qu'une tâche d'un huissier de justice figure à l'article 519, §2 du Code judiciaire ne suffit pas pour conclure que l'exception ne s'appliquera pas.

Les énumérations ci-dessus ne sont pas exhaustives. Néanmoins, la grande majorité des cas semble donc avoir fait l'objet d'un éclaircissement »⁶.

⁵ Je souligne. Ch. Repr., Compte rendu intégral, CRIV54 PLEN110, 12 mai 2016, p. 63.

⁶ Je souligne.

La Commission wallonne des marchés publics a également indiqué, dans le procès-verbal définitif de sa réunion du 10 novembre 2016, que :

« Concernant les huissiers de justice, les points d) et e) peuvent s'appliquer à condition qu'il s'agisse de missions exclusives et obligatoires type signification de décision judiciaire ou désignation par une juridiction. Ces missions sont donc exclues du champ d'application de la réglementation MP.

Concernant les missions non exclusives et non obligatoires comme par exemple le recouvrement amiable et/ou le recouvrement forcé contrainte fiscale, ces missions ne sont pas exclues du champ d'application des MP. Il s'agira alors de services juridiques visés par le chapitre 6 de la loi du 17 juin 2006 relatif aux services sociaux et autres services spécifiques.

[...]

Par ailleurs, il faut insister sur le fait que si l'huissier agissant dans le cadre de ses missions spécifiques tente un règlement amiable alors que ce n'est pas prévu dans la convention passée avec lui, un MP ne doit cependant pas être passé.

Il faut vérifier le libellé des missions dans la convention spécifique pour juger de l'application ou non de la réglementation MP.

Conclusions du raisonnement

Aujourd'hui, les services juridiques sont visés par la catégorie 21 de l'annexe II B de la loi du 15 juin 2006. A ce titre, les huissiers de justice sont soumis à la réglementation MP.

La nouvelle loi (art. 28) exclut certaines missions juridiques du champ d'application de la réglementation MP, ce qui a comme conséquence que certains estiment que les huissiers sont complètement exclus de la réglementation MP.

Ce raisonnement n'est pas complet, il faut vérifier la qualification des missions (cfr. Code judiciaire) pour déterminer avec précision le type de services rendus par l'huissier de justice et donc voir si la réglementation MP doit être respectée ou non.

Autrement dit, dès que l'huissier de justice prend des actes qui peuvent être pris par d'autres personnes (par exemple : société de récupération de créances) alors il faut une mise en concurrence.

[...] »⁷.

Ceci étant posé, je dois bien avouer être quelque peu circonspect concernant la pertinence et de la cohérence tant de la déclaration du Ministre BORSU que de l'avis et du procès-verbal de réunion de la Commission wallonne pour les marchés publics.

⁷ Je souligne.

En effet,

- d'une part, le Ministre BORSU et la Commission wallonne pour les marchés publics, dans son avis du 24 octobre 2016, considèrent que la distinction opérée par l'article 519 du Code judiciaire entre les tâches exclusives et obligatoires (art. 519, §1^{er}), d'une part, et les tâches résiduelles (art. 519, §2), d'autre part, n'est pas pertinente s'agissant d'apprécier si les exclusions prévues par l'article 28, §1^{er}, d) et e) est applicable.

Tant le Ministre que la Commission wallonne pour les marchés publics considèrent qu'il convient de vérifier, pour chaque cas concret, si la tâche réalisée a été explicitement confiée à l'huissier de justice par une juridiction ou par la loi.

La Commission interprète, par ailleurs, de manière large, la condition relative au contrôle juridictionnel et considère que dès lors qu'une citation fait l'objet d'une vérification par le juge, la rédaction d'un tel acte est une tâche couverte par l'exception.

- d'autre part, la Commission wallonne pour les marchés publics, dans son procès-verbal de réunion du 10 novembre 2016, semble revenir à une interprétation plus restrictive de l'article 28, §1^{er}, d) et e) puisqu'elle se réfère expressément à la distinction opérée par l'article 519 du Code judiciaire entre les tâches obligatoires et exclusives (qui, selon elle, tombent dans le champ d'application des exceptions) et les tâches résiduelles (qui, selon elle, ne tombent pas dans le champ d'application des exceptions).

Il n'existe à l'heure actuelle à ma connaissance ni doctrine, ni jurisprudence publiées qui permettrait de valider/d'invalider l'une ou l'autre thèse.

Bref, il est difficile, en l'état actuel du droit, de se faire une opinion tranchée de la manière dont l'article 28, §1^{er}, d) et e) sera appliqué aux huissiers.

4. Toutefois, au regard de ce qui précède, les constats suivants me paraissent pouvoir être opérés.

- **Concernant les actes de signification**

Il me paraît certain que la signification de citations et de jugements relèvent du champ d'application des deux exceptions visées à l'article 28, §1^{er}, d) et e), les conditions de chacune de ces deux exceptions (désignation par la loi et contrôle juridictionnel, d'une part ; exercice de prérogatives de puissance publique, d'autre part) étant remplies.

- **Concernant la rédaction des actes de citation**

Concernant l'article 28, §1^{er}, d), la Commission wallonne pour les marchés publics, dans son avis du 24 octobre 2016, considère que cette tâche relève du champ d'application de l'exclusion, puisque « le juge vérifie si la citation a été faite correctement ». Je suis, pour ma part, plus réservé quant à cette question, ceci d'autant plus que la même Commission mentionne, dans son procès-verbal du 10 novembre 2016, que « dès que l'huissier de justice prend des actes qui peuvent être pris par d'autres personnes (par exemple : société de récupération de créances) alors il faut une mise en concurrence ». Or, il est indéniable que l'huissier n'est pas le seul à pouvoir rédiger une citation. De même, le simple fait que « le juge vérifie si la citation a été faite correctement » ne me paraît pas

satisfaire à la condition de contrôle juridictionnel dès lors que les vérifications effectuées à ce propos sont très sommaires.

Concernant l'article 28, §1^{er}, e), la rédaction d'une citation n'est évidemment pas une prérogative de puissance publique.

Il est cependant à noter que les huissiers de justice sont les seuls à pouvoir « dresser [...] tous exploits », conformément à l'article 519, §1^{er}, 1° du Code judiciaire, ce qui relève sans aucun doute des exceptions visées par l'article 28, §1^{er}, d) et e). L'on pourrait, sur cette base, tenter de soutenir que dans la mesure où l'huissier se limite à compléter de manière « quasi-automatique » une citation dont le texte est prédéterminé, la tâche qui lui est confiée se limite à « dresser un exploit » et entre, en conséquence, dans le champ d'application des exclusions.

- **Concernant la réalisation d'enquêtes de solvabilité avant toute procédure judiciaire**

Concernant l'article 28, §1^{er}, d), de deux choses l'une :

- Soit on considère que seules les tâches exclusives et obligatoires confiées aux huissiers par l'article 519, §1^{er} du Code judiciaire entrent dans le champ d'application de l'exclusion. Dans cette hypothèse, il ne fait aucun doute que la réalisation d'enquêtes de solvabilité, visée à l'article 519, §2, 14° du Code judiciaire, n'entre pas dans le champ d'application de l'exception.
- Soit on considère que toutes les tâches confiées explicitement aux huissiers de justice par la loi et soumises à un contrôle juridictionnel, de manière large, entre dans le champ d'application de l'exclusion, peu importe qu'elles soient visées par l'article 519, §1^{er} ou 519, §2 du Code judiciaire.

Dans cette hypothèse, l'enquête de solvabilité me paraît également ne pas entrer dans le champ d'application de l'exclusion, puisqu'aucun contrôle juridictionnel n'est exercé.

Concernant l'article 28, §1^{er}, e), la réalisation d'une enquête de solvabilité ne me paraît pas constituer une prérogative de puissance publique.

Ceci étant, il y a lieu de souligner que tout dépend – en pratique – des prérogatives concrètes octroyées par la loi à l'huissier. Il y aurait lieu, à cet égard, de vérifier quels sont précisément les pouvoirs octroyés par la loi dans le cadre d'une enquête de solvabilité (quels sont les informations qu'il peut consulter ? qui d'autre y a accès ?).

- **Sur l'établissement et la transmission à l'avocat d'une liste de débiteurs**

Cette mission ne me paraît pas être couverte par les exceptions prévues à l'article 28, §1^{er}, d) et e) de la loi du 17 juin 2016.

- *Sur l'envoi d'un avertissement suite à la signification du jugement*

Dans la mesure où cette tâche ne constitue qu'un accessoire à la signification du jugement, il pourrait être plaidé que celle-ci est couverte par les exclusions prévues à l'article 28, §1^{er}, d) et e) du Code judiciaire.

5. Compte tenu de la mixité des tâches confiées à l'huissier (certaines couvertes par l'exclusion, d'autre pas), quel serait le régime applicable ?

À ce propos, la Commission wallonne pour les marchés publics a précisé, dans son procès-verbal du 10 novembre 2016, que :

« Quid en cas de mixité des missions ?

Il est possible de scinder les missions en deux.

L'article 21 de la (nouvelle) loi prévoit que c'est la réglementation la plus contraignante qui s'applique et donc il y a lieu d'appliquer la législation MP ».

M. VASTMAN, commentant l'avis de la Commission wallonne sur les marchés publics du 24 octobre 2016, mentionne, quant à elle, que :

« S'agissant des marchés mixtes (marché de désignation d'huissier de justice qui relèvent partiellement du champ d'application de la loi et qui en sont partiellement exclus), la Commission des marchés publics précise qu'il faut appliquer l'article 21 de la loi du 17 juin 2016.

Ainsi, (1) soit les services fournis par des huissiers de justice sont objectivement séparables du marché global et le pouvoir adjudicateur peut alors décider de passer par des marchés distincts pour les différentes parties du marché, (2) soit les services fournis par des huissiers de justice sont objectivement inséparables du marché global, de sorte que le régime juridique applicable au marché est déterminé en fonction de l'objet principal dudit marché.

Dans le cas d'un marché mixte qui peut être séparé en marchés distincts, la Commission des marchés publics indique que la décision concernant le régime juridique applicable à chacun de ces marchés distincts est adoptée sur la base des caractéristiques des différentes parties en question »⁸.

Je ne me rallie pas complètement au raisonnement selon lequel l'article 21 de la loi du 17 juin 2016 est applicable au cas d'espèce, dans la mesure où cette disposition concerne les marchés mixtes, c'est-à-dire aux marchés qui ont à la fois pour objet des marchés relevant du Titre 2 (« Secteurs classiques ») de la loi du 17 juin 2016 et des marchés relevant « d'autres régimes juridiques ». En l'espèce, l'ensemble des prestations objet du marché relèvent du Titre 2, lequel exclut certaines de celles-ci du champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Ceci étant, à suivre l'avis de la Commission,

- soit vous considérez que les prestations sont objectivement dissociables. Vous devrez, dans ce cas, appliquer le régime adéquat à chaque prestation.

⁸ M. VASTMANS, *Les marchés publics de services juridiques*, Wauthier-Braine, Vanden Broele, 2017, pp. 21-22.

- soit vous considérez que les tâches sont objectivement indissociables. Dans ce cas, il vous incomberait de déterminer l'objet principal du marché et d'appliquer le régime relatif à cet objet principal.

De manière précautionneuse, je conseillerais toutefois, dès lors que certaines prestations relèvent du champ d'application de la législation sur les marchés publics (notamment, à mon sens, la réalisation d'enquêtes de solvabilité avant toute procédure contentieuse), de recourir à une procédure de marché public *a minima* pour celles-ci.

À ce propos, j'attire votre attention sur le fait que les services juridiques prestés par un huissier entrent dans le champ d'application des articles 88 et suivants de la loi du 17 juin 2016 (« services sociaux et autres services spécifiques »)⁹.

⁹ Projet de loi relative aux marchés publics, *Doc.*, Ch. Repr, Exposé des motifs, n°54-1541/001, p. 56.

