



**Corps inter fédéral
de l'Inspection des Finances**

**Gérer l'exceptionnel :
comment maîtriser les grands projets (immobiliers)
de l'Etat ?**

**Enseignements
de l'audit des développements budgétaires du projet de regroupement
d'un grand nombre de services de la Police fédérale
dans le centre-ville de Bruxelles**

Période analysée : 2007/2019
et état actuel de la situation

Rapport final

30 avril 2019

DIFFUSION RESTREINTE

Rapport et annexes destinés à être adressés aux destinataires suivants sous la forme d'un fichier pdf sécurisé par signature électronique :

- **Monsieur Charles Michel**, Premier ministre
- **Madame Sophie Wilmès**, Ministre du Budget et de la Fonction Publique
- **Monsieur Pieter De Crem**, Ministre de l'Intérieur, en charge de Police fédérale
- **Monsieur Koen Geens**, Ministre de la Justice, en charge de la Régie des Bâtiments
- **Monsieur Mark De Mesmaeker**, Commissaire-Général de la Police Fédérale
- **Monsieur Laurent Vrijdaghs**, Administrateur de la Régie des Bâtiments
- **Monsieur Erwin Moeyaert**, Inspecteur Général des Finances accrédité auprès du Ministre de l'Intérieur
- **Monsieur Frank Blomme et Monsieur Yves Libert**, Inspecteurs Généraux des Finances accrédités auprès du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments

TABLE DES MATIERES

EXECUTIVE SUMMARY	3
INTRODUCTION	12
CHAPITRE PREMIER : LES RISQUES RÉVÉLÉS PAR LE CAS DU RAC	
POINTS CLÉS DE L'ANALYSE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU PROJET DE REGROUPEMENT D'UN GRAND NOMBRE DE SERVICES DE LA POLICE FÉDÉRALE À BRUXELLES (VOIR RAPPORT COMPLET EN ANNEXE)	17
1. « LE RAC ? OÙ EST LE PROBLÈME ? »	18
2. LES 12 PRINCIPAUX MÉCANISMES À L'ORIGINE DE CE BILAN	20
CHAPITRE 2 : PRISE EN COMPTE DES LESSONS LEARNED	21
1. Délimitation du périmètre	21
1.1. Problématique	21
1.2. Zones de risques	22
2. Prise en compte des « Lessons learned »	23
CHAPITRE 3 : DIAGNOSTIC ACTUALISÉ ET RECOMMANDATIONS	25
1. Vue d'ensemble	25
1.1. Actualisation de l'analyse de risques	25
1.2. Conclusions générales	29
2. Deux priorités indissociables	31
2.1. Priorité n° 1 : réaligner l'organisation et le fonctionnement de la Régie des Bâtiments pour qu'elle puisse répondre de manière optimale aux attentes des Services occupants, dans le respect des intérêts de l'Etat et du droit	32
2.1.1. Capacité administrative	33
2.2.2. Capacité opérationnelle	38
2.2. Priorité n° 2 : Mettre en place une gouvernance intégrée des grands projets et professionnaliser leur gestion	44

3. TROIS MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	62
3.1. Mesure d'accompagnement n° 1 : Développer une véritable culture des risques en tant qu'outil de gestion et de pilotage des projets et processus	63
3.2. Mesure d'accompagnement n° 2 : Promouvoir le principe de bonne gestion financière	66
3.3. Mesure d'accompagnement n° 3 : Compléter le dispositif en relançant la politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts	70
CHAPITRE 4 : ETAPES À VENIR	71
1. ETAT DES LIEUX	72
1.1. Régie des Bâtiments	72
1.2. Police fédérale	73
1.3. Niveau transversal	73
2. PROCHAINES ÉTAPES	74
2.1. Elaboration et évaluation des plans d'actions	74
2.2. Mise en place de mesures protectrices transitoires	75

*

* *

AUDIT RAC EXECUTIVE SUMMARY¹

LE PROBLÈME	3
LES ENJEUX	4
LES FACTEURS DE RISQUE, HIER ET AUJOURD'HUI	5
LES SOLUTIONS : MESURES STRUCTURELLES ET MESURES TRANSITOIRES	7
REMARQUES PRÉALABLES	7
MESURES STRUCTURELLES	8
MESURES TRANSITOIRES	10
MISES EN GARDE	11

LE PROBLÈME

Tous les grands projets interdépartementaux de l'Etat ne retiennent pas l'attention du Conseil des Ministres au point de justifier un audit approfondi ex post. **Cependant, ni la conception ni la réalisation de ces grands projets ne sont encadrés par un processus de gestion prédéfini, structuré et encore moins intégré, de nature à donner une réelle assurance sur leurs chances de succès².** En l'absence d'un tel processus, la marche à suivre doit être réinventée à chaque grand projet, ce qui brouille la répartition des rôles et responsabilités, rend plus difficiles à la fois la collaboration entre les départements, la gestion des interdépendances et la préparation desdits projets, et nuit au respect des prérogatives du Conseil des Ministres, l'exposant à des situations qui s'apparentent à des faits accomplis.

Ce constat, qui découle de l'analyse juridique et financière que les Inspecteurs des Finances soussignés ont faite de l'historique du projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre de Bruxelles (projet RAC, lancé en 2007/2008), est toujours d'actualité en 2019, au moins pour les grands projets complexes impliquant à la fois une prise en location et l'aménagement de locaux spécifiques, adaptés aux exigences du métier du Service occupant³.

La persistance de cette lacune peut amener le Conseil des Ministres à n'avoir à nouveau pas d'autre choix que de marquer son accord sur le lancement d'un projet qui, quoique n'étant pas encore mûr, et porté par des administrations qui ne sont pas organisées pour accompagner efficacement leur mise en œuvre⁴, serait présenté comme incontournable et urgent. En outre, dès lors que le

¹ Sur la méthodologie appliquée, les difficultés rencontrées, la portée et les limites de l'opinion rendue, les inspecteurs des finances soussignés renvoient à l'annexe 1.

² Les modalités d'élaboration des notes au Conseil des Ministres constituent une illustration de cette lacune : il n'y a aucune obligation que les notes relatives à des projets mettant en jeu les responsabilités et les intérêts de plusieurs administrations soient préparées par l'ensemble des administrations visées, ni cosignées par chacun des ministres concernés.

³ Cette description caractérise le périmètre du présent audit et donc la portée de l'opinion formulée ici. Cependant, les inspecteurs des finances soussignés n'excluent nullement que leurs recommandations puissent trouver à s'appliquer à d'autres types de projets, qu'ils comportent une composante immobilière ou autre (ex : ICT).

⁴ Dans le domaine militaire, on parlerait d'un manque de « *strategic readiness* ». Cependant, ce concept s'applique ici, non pas à la capacité des Services occupants à faire face aux défis qui se présentent dans l'exercice de leurs missions (métier de base) mais à la capacité de

développement d'un projet implique deux départements ou plus, la structure de gouvernance interne des départements concernés ne suffit plus à régler les rôles et responsabilités, et doit donc être complétée par une structure de gouvernance et d'approbation transversale (comité de pilotage présidé par le sponsor du projet), qui ne soit pas directement le Conseil des Ministres.

LES ENJEUX

Dans le cas du RAC, le préjudice financier constaté (hors effets collatéraux et éléments non chiffrables⁵) comporte une composante one-shot et une composante récurrente. L'impact cumulé de ces deux composantes dépasse 40 M€ sur 18 ans.

↳ Composante one-shot: dépassement⁶ relatif aux travaux de première installation : investissement supplémentaire à fonds perdus de 16 M€, dont les causes principales ne résident pas, comme évoqué à l'époque, dans l'impact de l'évolution du cadre de personnel de la Police fédérale⁷, ni dans les coûts anormalement élevés pratiqués par certaines firmes dont l'Etat s'est trouvé indirectement le « client captif » dans le cadre de travaux de sécurisation, mais :

- (1) À un défaut de préparation, marqué notamment par l'absence de cahier des charges complet, encore au stade de l'attribution du marché, par des oublis (ex : cuisine, auditorium), la formulation de besoins supplémentaires en cours d'exécution du marché et par un calibrage initial incorrect des besoins relatifs à la sécurisation du bâtiment
- (2) Aux défauts méthodologiques relatifs à l'estimation produite lors de l'attribution du marché (application d'un ratio de coûts par mètre carré inadapté à des locaux spécifiques tels que ceux requis pour les services opérationnels de la Police fédérale, omission du coût de certains postes connus mais non repris dans le budget) ;
- (3) A l'absence d'engagement du propriétaire sur les prix : le projet RAC étant caractérisé entre autres par le fait que le marché a été non seulement lancé mais attribué alors que la description des travaux à réaliser était encore incomplète (omission de certains équipements tels que l'auditorium et les cuisines, concept de sécurisation élaboré en cours de projet), le propriétaire ne s'est engagé sur aucun montant fixe, si bien que le montant acté au bail ne constituait qu'une estimation. Dès lors, l'écart de 70% constaté entre les montants initialement prévus et le total majoré par les avenants successifs ne reflète pas une dérive des coûts par rapport à une enveloppe préétablie mais un saut dans l'inconnu
- (4) À l'imprécision de la délimitation entre les travaux de première installation, seuls susceptibles de faire l'objet d'une facturation séparée, et les travaux relatifs à l'immeuble de base, dont le prix fait partie intégrante du loyer

l'Etat (Régie + Services occupants + autres acteurs du processus de décision) à relever les défis auxquels les services d'intendance, autrement dit les services en charge de processus de support, peuvent être amenés à faire face lorsqu'ils doivent fournir aux Services opérationnels les outils nécessaires à la réalisation de leurs missions, et à fortiori lorsqu'ils sont liés pour ce faire par des relations d'interdépendance propices à une dilution des responsabilités.

⁵ La vue d'ensemble figure dans la conclusion du rapport de l'analyse juridique et financière formant annexe 2 au présent rapport.

⁶ Il s'agit ici de la différence entre le montant des travaux prévus dans le bail de 2011 et le montant final des travaux de première installation.

⁷ L'analyse révèle que si cette modification a donné l'occasion de rouvrir le dossier une semaine après la signature du bail, elle ne justifie pas par elle-même la majoration des surfaces : en effet, la modification concomitante des normes d'occupation a abouti à une réduction des espaces de bureaux nécessaires. Les espaces supplémentaires loués concernent des locaux spécifiques non soumis à la norme.

- (5) A la dépendance de la Régie des Bâtiments vis-à-vis d'un organisme choisi par le propriétaire et rétribué à la commission, et qui était chargé à la fois de la préparation des commandes (quantité et qualité) et de la vérification de leur bonne exécution⁸
- (6) Et surtout dans les défauts de la préparation du cadre contractuel dans lequel la réalisation de ces travaux a pris place, et qui a créé les conditions pour que l'attribution des différents travaux se fasse dans des conditions défavorables à la fois à l'Etat et à la concurrence entre entreprises.

↪ Composante récurrente (loyer principalement⁹) :

- Ecart de 1,3 à 1,5 M€ par an (selon les benchmarks retenus) par rapport au loyer que l'Etat aurait pu négocier pour le même bâtiment dans une configuration moins déséquilibrée¹⁰, et ce sur 18 ans¹¹, dont 600 à 700 k€ par an pour les seuls services déconcentrés de Bruxelles.
- L'écart relatif à l'hébergement des seuls services déconcentrés de Bruxelles dépasse 900 k€ par an (sur 18 ans) si l'on compare le loyer accepté pour le RAC à celui qui correspondait à des alternatives moins ambitieuses qui auraient pu être prises en considération (hypothèse d'un périmètre regroupement plus limité); cela étant, la pertinence de ce second terme de comparaison doit être mise en relation avec le fait que la Police fédérale estime qu'en tant qu'outil de travail, le RAC a fait la preuve de son efficacité dans la situation de crise générée par les attentats du 22 mars 2016.

Les dépassements constatés sur ces deux composantes ont donc une origine commune : la volonté de procéder dans un délai très bref à un regroupement à grande échelle des services de la Police fédérale dans le centre de Bruxelles, opération pour laquelle l'Etat a lui-même créé un monopole en faveur du RAC¹², la préférence exprimée par la Police fédérale et relayée au niveau politique ayant été perçue par la Régie des Bâtiments comme une obligation. Ces deux circonstances ont placé l'Etat dans une position de négociation défavorable, dont les effets sont entre autre financiers.

LES FACTEURS DE RISQUE, HIER ET AUJOURD'HUI

La responsabilité du bilan du projet RAC ne peut être imputée en totalité à la Régie des Bâtiments : elle est en effet partagée entre la Régie et la Police fédérale.

Les principaux mécanismes qui, ensemble, ont mené à ces résultats sont les suivants :

- (1) Déresponsabilisation engendrée par le flou sur la répartition réelle des rôles et responsabilités, entre Régie des Bâtiments et Police fédérale, au sein de la Police fédérale,

⁸ Le fait d'avoir accepté cette dépendance est contraire aux engagements pris vis-à-vis du Conseil des Ministres dans la note qui lui a été soumise le 15 décembre 2010, et par laquelle la Régie s'était engagée à s'adjoindre son propre organisme de contrôle ou QQS.

⁹ Pour mémoire, les dépenses récurrentes ne requièrent pas d'autorisation budgétaire préalable portant sur la totalité de la durée des contrats. A noter par ailleurs que la situation a également abouti à ce que le marché relatif à la maintenance des équipements installés lors de l'aménagement du bâtiment ait dû être à un prix moins compétitif que prévu (surcoût de 35%, pour un marché de dix ans).

¹⁰ Malgré de multiples mises en garde, l'Etat a créé lui-même un monopole au profit des propriétaires du RAC, monopole dont les effets ont été amplifiés par l'absence de solution de repli et la création d'une situation d'urgence, elle aussi artificielle. Cette situation est d'autant plus frappante que le RAC est une ancienne propriété de l'Etat, cédée en 2003 pour un prix total, tous bâtiments confondus, de 27,1 M€ en raison de la décision du gouvernement de ne pas le relouer par la suite (le prix obtenu a certes été majoré de 4,8 M€ en 2009 grâce à une clause de l'acte de vente qui permettait la prise en compte du supplément de surfaces déclarées permissibles entre le moment de la cession et le 31 décembre 2017).

¹¹ Voire plus, si l'Etat ne définit pas à temps (c'est-à-dire d'ici 2022) une stratégie permettant de préparer l'après-2031 (échéance du bail conclu en 2011). A cet égard, il y a lieu de noter que la Régie des Bâtiments a pris la précaution de se ménager la possibilité d'une renégociation du loyer à mi-bail, soit également en 2022. Cette opportunité appelle elle aussi une préparation minutieuse.

¹² Sur ces aspects, le Commissaire-Général de la Police fédérale appelle à la prudence vu l'enquête judiciaire en cours.

au sein de la Régie des Bâtiments, et entre l'administration « Régie des Bâtiments » et la Cellule stratégique du Ministre concerné

- (2) Maîtrise insuffisante des implications des règles de marchés publics pour les projets conjuguant prise en location et réalisation de travaux importants, sur mesure, dans les lieux loués en vue de la mise à disposition de locaux spécifiques
- (3) Absence de prise en compte des conditions de la cession de la Cité administrative de l'Etat
- (4) Utilisation inappropriée de l'outil « programme de besoins »
- (5) Sous-estimation de la complexité du projet et absence prolongée de prise en considération des aspects budgétaires du projet, comme s'ils revêtaient un caractère purement contingent (« L'intendance suivra »), puis sous-estimation du coût des travaux
- (6) Difficulté à prendre en compte les spécificités liées aux travaux de sécurisation (besoin encore nouveau à l'époque)
- (7) Dépendance vis-à-vis du prestataire QQS¹³ du bailleur, rémunéré à la commission
- (8) Suivi du chantier insuffisant
- (9) Asymétrie dans les négociations
- (10) Absence de prise en compte des concurrents potentiels¹⁴
- (11) Manque de transparence vis-à-vis du Conseil des Ministres, erreurs dans l'interprétation de ses notifications, faits accomplis
- (12) Manque de préparation et fuite en avant, sans reconnaissance ni gestion des risques mis en évidence, et ce malgré plusieurs mises en garde relatives au risque de création par l'Etat lui-même d'un monopole au bénéfice des propriétaires du RAC.

Autrement dit, les difficultés s'expriment principalement en termes de culture, de clarté des finalités du projet et de la répartition des rôles et responsabilités entre Régie et Services occupants¹⁵, de manque de professionnalisation de la fonction de gestion de projet et d'absence de prise en compte des spécificités et contraintes propres aux très grands projets. A ces difficultés s'est en outre greffé un problème de cohérence par rapport aux choix opérés par l'Etat fédéral quelques années plus tôt, le prix de vente auquel l'Etat a accepté de se séparer de son ancienne Cité administrative ayant été déterminé avec la perspective de ne plus relouer à long terme, ce qui s'est traduit par une décote supplémentaire par rapport aux estimations préalables du Comité d'acquisition¹⁶.

Or, même les projets exceptionnels doivent pouvoir s'inscrire dans un processus de gestion préalablement défini¹⁷.

Le fait que les projets plus modestes soient globalement maîtrisés ne préjuge en rien des chances de succès de ces mégaprojets, caractérisés par une interdépendance plus marquée entre la Régie des Bâtiments et les Services occupants, la présence d'étapes techniques (exemple : études, caractérisation des besoins et traduction de ceux-ci en cahiers des charges, procédures de marchés

¹³ Quality-Quantity Surveyor.

¹⁴ Par concurrents, on vise ici les concurrents de l'Etat en tant que candidat-locataire, c'est-à-dire les autres organismes privés ou publics, susceptibles de faire valoir une demande solvable vis-à-vis du promoteur en vue de la mise à disposition des mêmes bâtiments. En l'occurrence, il s'agit de la concurrence de la Commission européenne, concurrence dont la Régie des Bâtiments n'a pris conscience qu'en cours de négociation alors qu'elle aurait pu l'anticiper (cf. besoins publiés par la Commission en 2008).

¹⁵ Autrement dit, le problème n'est pas propre à la relation entre Régie et Police fédérale : il s'agit d'une lacune structurelle du système.

¹⁶ Voir supra, note 12.

¹⁷ Le caractère unique de chacun de ces projets ne fait pas obstacle à l'instauration d'une démarche standardisée, comprenant des étapes d'évaluation (analyse coût-bénéfices, comparaison entre différents scénarios), d'approbation et de rapportage, et s'accompagnant d'activités de gestion des risques et de suivi. Ces mesures doivent revêtir un caractère automatique et systématique, sans qu'il ne faille attendre de décision expresse en ce sens (décisions qui, s'il faut attendre une initiative spécifique, sont trop souvent mises trop tard à l'ordre du jour).

publics) dont la durée est incompressible mais difficile à concilier avec le temps politique, et l'impact financier réel de toute déviation, si minime soit-elle en pourcentage.

En pratique :

- Contrairement à ce qui se pratique aux Pays-Bas ou au Québec, il n'existe pas de processus transversal de gestion des très grands projets.
- La gestion de projet en tant que discipline structurée est encore embryonnaire à la Régie des Bâtiments ; elle est plus avancée à la Police fédérale, mais s'est déployée d'une manière parallèle à l'amélioration du processus de décision développé par le service Infrastructures, d'où la persistance d'un risque de cloisonnement entre processus à l'intérieur même de la Police fédérale. Ces approches spécifiques ne se substituent pas à une approche intégrée.
- La répartition des compétences reste à la fois floue et cloisonnée, ce qui crée un environnement propice à la déresponsabilisation de certains acteurs, à la rédaction par la Régie des Bâtiments de notes au Conseil des Ministres présentant et défendant les besoins et contraintes du Service occupant, alors qu'elle ne dispose pas de l'ensemble des informations nécessaires, et à une prise en charge par le niveau politique (qui veut faire avancer les projets) d'activités pourtant de nature purement administrative.
- Le principe selon lequel « Qui décide, paie » et son corollaire : « Qui paie, décide » sont loin de constituer des évidences sur le terrain.
- Le degré de dépendance de l'Etat vis-à-vis de prestataires externes, même pour le suivi de ses propres projets, demeure très élevé.
- Le statut et la portée de l'outil « programme de besoins » (document de base élaboré par un Service occupant et utilisé par la Régie des Bâtiments dans le cadre de sa recherche immobilière) donnent lieu à des malentendus multiples ; du reste, la valeur-ajoutée de cet outil, tel qu'il est conçu actuellement et malgré les améliorations apportées en 2018 sur l'initiative de la Régie des Bâtiments, reste sous-optimale.
- Même si la Régie des Bâtiments s'est dotée le 19 septembre 2018 d'un tableau de bord dénommé « Plan d'investissements 2018/2025 », ce plan ne répond ni au prescrit de l'arrêté royal du 12 juillet 2015 ni à l'esprit de la loi du 1^{er} avril 1971. Autrement dit, l'Etat ne dispose toujours pas de l'outil de sélection et de planification qui est nécessaire à une gestion harmonieuse et efficace de son portefeuille de projets.

LES SOLUTIONS : MESURES STRUCTURELLES ET MESURES TRANSITOIRES

Remarques préalables

1. Dans une optique de proportionnalité, il convient de noter que l'approche ci-après concerne les plus grands projets (seuils à définir¹⁸). Même si certaines de leurs recommandations ont une portée générale et peuvent contribuer à une plus grande professionnalisation de l'ensemble des activités de l'Etat, les Inspecteurs des Finances soussignés se sont concentrés sur ce type de projets, qui présente un niveau particulièrement élevé de risques et de complexité, et qui justifie une approche qui, sans induire de pesanteurs inutiles, soit de nature à apporter un degré de maîtrise supérieur à celui que requièrent des projets plus simples.

¹⁸ Québec : 50 M\$ canadiens. Commission européenne : projet cofinancé à hauteur de 50 M€ minimum.

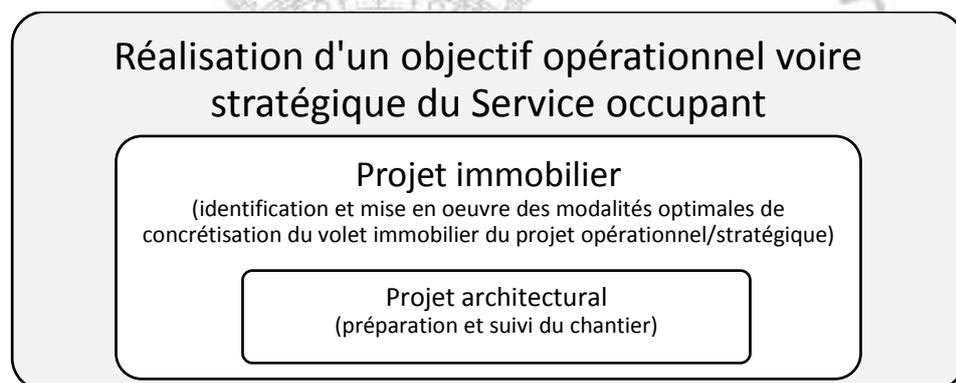
2. Les recommandations formulées s'appuient sur l'identification et l'analyse de bonnes pratiques en place dans des pays ou régions qui ont déjà reconnu et pris en compte la spécificité des grands projets (Pays-Bas et Québec), à la lumière également des évolutions survenues récemment au Royaume-Uni (notamment en terme de gouvernance de l'immobilier public) et en France (réflexion d'ensemble sur la nécessité d'une réforme de la politique immobilière de l'Etat).

Mesures structurelles

Les recommandations des Inspecteurs des Finances en charge de l'audit portent sur les **deux priorités**¹⁹ et les **trois familles de mesures d'accompagnement**²⁰ suivantes :

↪ Deux priorités indissociables :

- La principale priorité consiste à remettre dans leur contexte les grands projets immobiliers portés par la Régie des Bâtiments : **ces projets n'ont de raison d'être que parce qu'ils contribuent à la réalisation d'un objectif opérationnel voire stratégique du Service occupant**. Cette approche implique à la fois de promouvoir une approche professionnelle et intégrée de la gestion de projets et de clarifier la répartition des rôles et responsabilités, y compris financières – voir schéma ci-après.



↪ Cependant, cette priorité est indissociable d'une deuxième priorité qui consiste à réaligner l'organisation et le fonctionnement de de la Régie des Bâtiments de manière à ce qu'elle puisse de manière optimale aux attentes des Services occupants, dans le respect des intérêts de l'Etat et du droit. Les Inspecteurs des Finances soussignés estiment que cet objectif implique de travailler selon deux axes :

- d'une part, l'amélioration de la capacité de la Régie à prendre de bonnes décisions, et à démontrer leur bienfondé à la fois ex ante et ex post (capacité administrative)
- d'autre part, l'amélioration de sa capacité à exécuter les décisions prises (capacité opérationnelle et technique).

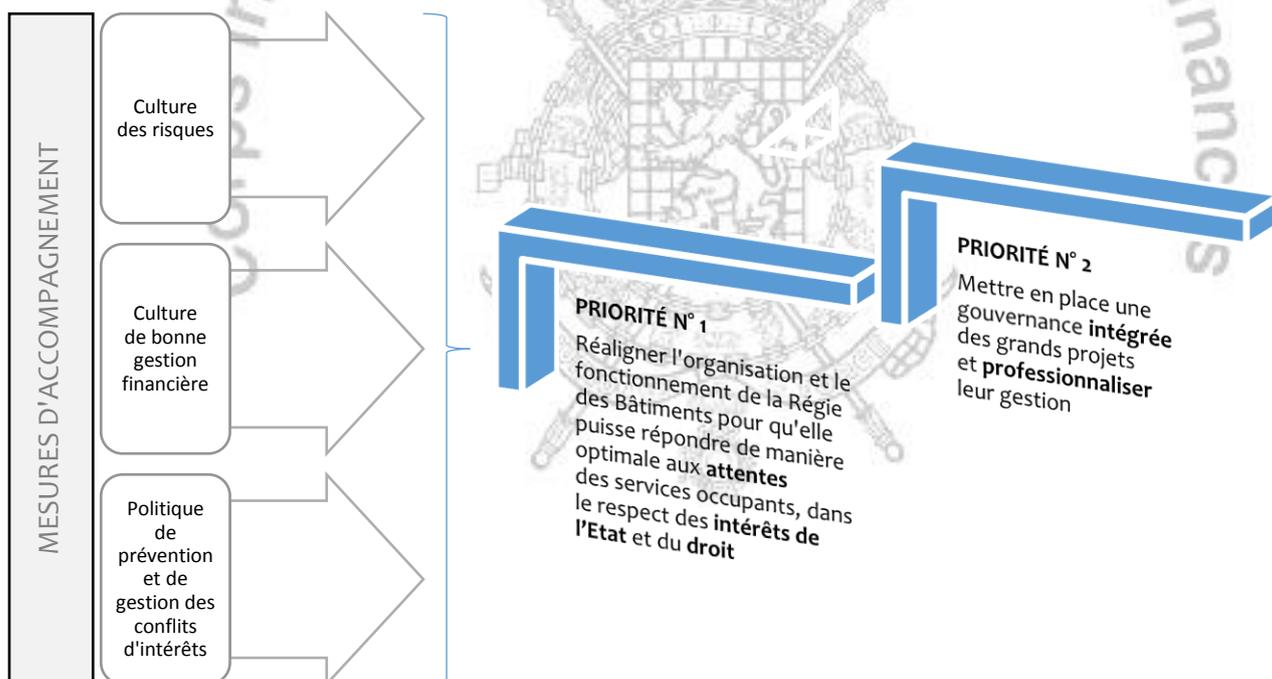
¹⁹ Les **priorités** visent directement à répondre aux risques révélés par l'analyse complète du déroulement du projet RAC, de sa genèse en 2007 à son dénouement financier en 2016 (ultimes décomptes).

²⁰ Les **mesures d'accompagnement** résultent de l'identification des facteurs clés de succès des priorités susmentionnées ; elles visent donc à faciliter la mise en œuvre des actions concrètes qui s'inscriront dans ces priorités, et à en favoriser l'efficacité. En d'autres termes, ces mesures d'accompagnement ont pour but de créer un environnement de contrôle favorable à l'adoption et à l'implémentation effective d'initiatives de nature à porter remède aux risques pointés au travers des constats formulés par les Inspecteurs des Finances soussignés.

↪ **Trois familles de mesures d'accompagnement** : la mise en œuvre de ces deux priorités suppose que des progrès puissent être réalisés dans trois domaines :

- Le développement d'une culture des risques en tant qu'outil de gestion et de pilotage des projets et processus ;
- La promotion du principe de bonne gestion financière, qui, comme évoqué plus haut, ne se résume pas à l'impératif d'économie mais vise à favoriser la recherche d'un optimum entre efficacité, efficience et économie (les "3 E"), dans le respect des lois et règlements ;
- La relance de la politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, pour les processus impliquant des intervenants qui ne relèvent pas directement de l'autorité hiérarchique de la Régie des Bâtiments, et auxquels le cadre déontologique propre à la Régie n'est pas opposable, alors qu'elle est responsable de l'efficacité **et de la régularité** des procédures concernées (ex : élaboration du programme de besoins sur base duquel la recherche immobilière et les marchés publics prendront place, négociations)²¹. Il s'agit de sensibiliser les personnes qui participent à la préparation d'un programme de besoins à l'impact que ce document peut avoir sur la concurrence.

L'articulation entre ces différentes priorités et mesures d'accompagnement peut être représentée schématiquement comme suit :



Il s'agit non seulement de mettre en place le processus qui manque à l'heure actuelle, mais aussi de créer un environnement pour que ce processus puisse se déployer de manière efficace et ainsi produire les résultats escomptés, sans risque de contournement. Pour ce faire, des mesures non seulement organisationnelles mais aussi législatives sont indispensables (ex : inscription de l'obligation de respect du principe de bonne gestion financière parmi les missions de la Régie des Bâtiments, ancrage légal du principe « *Qui paie décide.* »)

²¹ La même approche pourrait valoir pour d'autres projets pour lesquels un autre Département prend la responsabilité de certaines procédures pour le compte de départements « Clients » alors que ces procédures font intervenir des personnes sur lesquels il n'a pas d'autorité hiérarchique et auxquelles ses propres règles internes ne sont pas opposables.

Enfin, il convient de souligner que l'amélioration de la gestion des grands projets est indissociable du maintien en état du parc immobilier existant, sans quoi l'Etat s'expose à des situations d'urgence qui, en précipitant les processus de décision, de programmation et de préparation technique, hypothèquent dès le départ les chances de succès des grands projets. **Dès lors, l'enveloppe destinée aux dépenses immobilières doit couvrir les deux types de besoins.**

Mesures transitoires

La prochaine étape consiste dans la préparation de plans d'action officiels et structurés (chaque administration pour ce qui la concerne) :

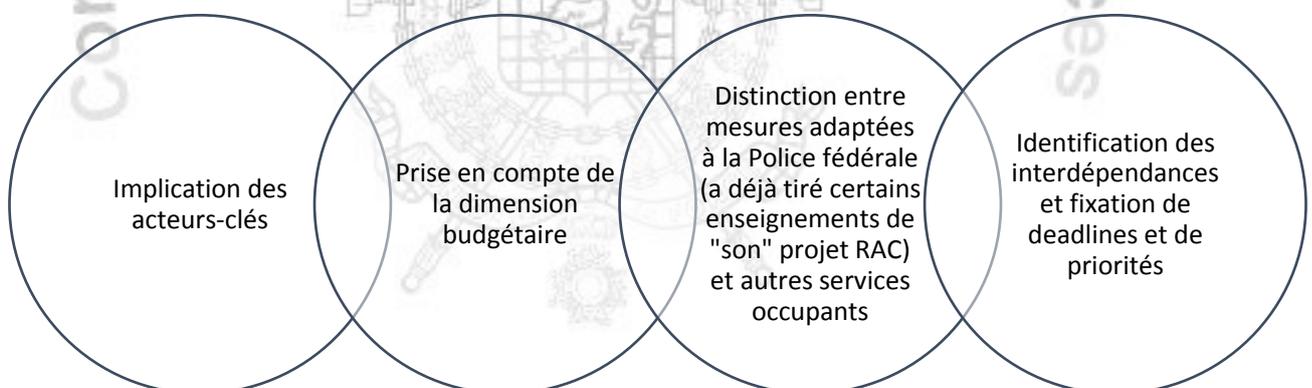
- Plans d'action spécifiques à chaque administration, chacune pour ce qui la concerne
- Plan d'action commun Régie-Police fédérale
- Plan d'action transversale pour les mesures à portée générale.

Chacune des actions proposées doit apporter une réponse adaptée et proportionnée aux différents constats mis en évidence dans le présent rapport.

Pour faire l'objet d'une évaluation favorable, les plans d'actions présentés devront être crédibles à l'aune des critères suivants :

- Adéquation
- Faisabilité et chances de succès
- Délais de concrétisation probables

La conception de ces plans devra donc comporter les éléments suivants :



Cependant, certains des constats formulés par les Inspecteurs des Finances soussignés appellent une révision des structures voire des cultures.

De tels changements ne produisent pas leurs effets du jour au lendemain.

Toutefois, dans l'intervalle, les risques subsistent. Il importe donc de définir des mesures transitoires, de nature à pouvoir donner le temps à l'organisation de préparer et de digérer les évolutions requises tout en donnant l'assurance au Conseil des Ministres et aux citoyens que les risques inacceptables sont traités sans attendre.

Dans cette optique, il convient en particulier de définir des mesures transitoires destinées à encadrer l'exécution des grands projets en cours (par exemple : les projets de regroupement de la Police fédérale à Vottem et à Valaar).

Dans cette optique, il paraît urgent de créer une fonction indépendante de monitoring ou de contrôle de gestion afin d'être en situation de détecter à temps les déviations significatives entre prévisions et réalisations, et autres signes avant-coureurs d'une évolution défavorable du cours d'un projet²².

MISES EN GARDE

La Régie des Bâtiments comme la Police fédérale doivent à présent établir leurs plans d'actions, spécifiques (chacune pour ce qui la concerne) et communs (pour ce qui concerne les processus partagés). Le présent audit devrait également déboucher sur des mesures transversales, du ressort du Premier ministre et des Ministres en charge du Budget et de la Fonction publique.

Dans cette double perspective, et au vu des réactions, formelles ou informelles, reçues dans le cadre de la procédure contradictoire, les Inspecteurs des Finances soussignés se doivent de formuler deux mises en garde.

- La piste d'une simple coordination entre Régie et Service occupant a été évoquée. Toutefois, vu le degré d'interdépendance entre les partenaires concernés, les Inspecteurs des Finances soussignés estiment que cette approche ne suffira pas à favoriser une gestion réellement intégrée des grands projets concernés.

Il faut un sponsor et un seul.

Le plus logique, tant à la lumière des bonnes pratiques de gestion de projet (ex : Prince2, PM-BoK) qu'au vu de l'architecture mise en place tant aux Pays-Bas qu'au Québec, serait d'attribuer ce rôle au commanditaire du projet.

Contrairement aux craintes de la Police fédérale, cette recommandation n'implique nullement d'inversion des responsabilités, mais une simple clarification et la reconnaissance du rôle que le top management du Service occupant a à jouer. La Régie des Bâtiments serait ainsi placée dans une situation similaire à celle des autres prestataires de services mandatés par les départements (ex : service de consulting ICT chargé de « construire » une solution informatique adaptée), à ceci près que disposant d'une forme de monopole légal qui fait que les Services occupants n'ont pas d'autre choix que de s'adresser à elle, elle doit des comptes non seulement à ses clients (projet par projet) mais aussi au gouvernement dans son ensemble (bonne gestion des deniers publics, respect des priorités qui lui auront été assignées, qualité et fiabilité de son fonctionnement).

- Les constats opérés par les Inspecteurs des Finances soussignés les amène à préciser pour conclure que, contrairement à un argument invoqué dans le cadre de la procédure contradictoire, l'idée de transformer la Régie des Bâtiments en société anonyme de droit public ne répond pas en soi aux lacunes constatées dans le présent audit.

Du reste, parmi les exemples étrangers examinés par les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit (France, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni), **aucun n'a confié la conception de sa politique immobilière à un organisme doté d'une personnalité juridique séparée de celle de l'Etat, et dès lors susceptible de poursuivre des intérêts divergents.** Là où un organisme disposant de la personnalité juridique existe, comme par exemple la Société Québécoise des Infrastructures, le cadre général, la stratégie et les grands arbitrages sont préparés par une administration centrale qui fait partie intégrante de l'Etat (le Secrétariat du Conseil du Trésor), validé selon les cas par le Ministre de l'Administration générale, par le Conseil central du Trésor, par le Conseil des Ministres ou par le Parlement.

²² Dans cette optique, la détermination des marges de risques acceptables prévue par l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux systèmes de contrôle interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral peut constituer une étape importante, sans quoi aucun acteur ne dispose de repères ni de limites.

INTRODUCTION²³

La notion de maîtrise des grands projets publics d'infrastructure renvoie aux principes de base suivants :

- (1) conformément aux principes constitutionnels de droit budgétaire, l'obligation de procéder à une mise en concurrence *préalable* entre les besoins de différentes administrations, sur la base d'une approche objective et dans le respect de l'égalité de traitement
- (2) la prise en compte du fait que toute déviation, si limitée soit-elle en pourcentage, constatée dans l'exécution d'un projet de plusieurs dizaines de millions d'euros est moins facilement acceptable qu'une déviation d'ampleur équivalente constatée dans l'exécution d'un projet plus modeste, ce qui implique une gestion de risques plus fine, et ce dès les étapes d'identification des besoins du Service occupant et de programmation²⁴
- (3) l'impératif d'un alignement stratégique (alignement sur les objectifs des administrations concernées et sur les intérêts, notamment financiers, de l'Etat)
- (4) l'impératif de respect de la législation relative aux marchés publics et de ses finalités sous-jacentes :
 - ↳ recherche de la concurrence la plus large, que ce soit au niveau du cocontractant principal (ex : promoteur) ou au niveau des entreprises chargées des travaux
 - ↳ prise en compte des contraintes qui découlent du droit budgétaire (ex : articulation avec le principe d'engagement préalable de la dépense)
- (5) l'impératif de prise en compte du temps nécessaire à une approche professionnelle du projet, et donc la fixation de délais réalistes, tant pour les étapes intermédiaires (jalons impliquant une prise de décision susceptible de faire l'objet d'une communication au niveau politique) que pour la concrétisation effective du projet (mise à disposition des bâtiments et équipements souhaités)
- (6) la nécessité d'une répartition claire des rôles et responsabilités
- (7) la nécessité de suivre l'ensemble du cycle de vie du projet, de sa genèse à sa clôture, et d'assurer la continuité de la gestion et la mémoire des rétroactes.

Ces principes n'ont pas été respectés dans le cadre du projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre de Bruxelles (dit projet RAC), un projet de la Police fédérale lancé en 2007 et piloté à partir de 2008 par la Régie des Bâtiments.

²³ Sur la portée et les limites du présent rapport, voir l'Annexe 1 (annexe méthodologique).

²⁴ Ces enjeux et risques spécifiques ont d'ailleurs justifié que tant la Commission européenne, que les législateurs néerlandais et québécois développent des approches elles aussi spécifiques pour la maîtrise des grands projets (voir références dans la bibliographie jointe au présent rapport).

Par ses enjeux et ses risques, ce projet a présenté un caractère exceptionnel pour chacune des deux administrations. Cependant, ses résultats, tant financiers que juridiques et, dans une certaine mesure, opérationnels, prêtent le flanc à la critique (voir analyse juridique et financière de l'historique du projet RAC ci-annexé).

Ces résultats ne sont pas purement accidentels : ils découlent de dysfonctionnements, qui eux-mêmes reflètent des **faiblesses structurelles** :

- ↳ du fait de l'absence d'organisation du processus de gestion des grands projets immobiliers complexes comportant des enjeux importants pour les Services occupants,
- ↳ du fait des systèmes dans lesquels ce processus s'inscrit, que ce soit :
 - pour la partie gérée par la Régie des Bâtiments elle-même (procédures de marchés publics, organisation des négociations, traduction des besoins en spécifications techniques, suivi de l'exécution des marchés de travaux)
 - pour la partie qui relève des Services occupants (fixation d'une stratégie stable, identification des besoins concrets qui en découlent, communication avec la Régie des Bâtiments)
 - ou pour des aspects communs (ex : répartition des rôles et responsabilités entre Régie et Services occupants) ou transversaux (absence d'une stratégie immobilière de l'Etat, usages en matière de transmission de l'information au Conseil des Ministres, mécanismes d'alignement des objectifs sur les intérêts de l'Etat).

En outre, même si le cas du RAC présente un caractère particulièrement emblématique, du fait de l'histoire du bâtiment, cédé puis reloué, et des sommes en jeu (274 M€ de loyer sur 18 ans²⁵, 39 M€ de travaux, 6,5 M€ de frais de maintenance), il ne s'agit pas d'un cas unique, certaines de ses caractéristiques étant également présentes dans d'autres projets plus récents. Du reste, même si chaque grand projet présente par définition un caractère exceptionnel, les administrations concernées doivent être prêtes à gérer de manière professionnelle ce type de projets, et donc s'y préparer.

Au surplus, les mécanismes identifiés révèlent ou confirment des caractéristiques de la culture des organisations qui, si elle n'évolue pas, peut induire des risques également pour d'autres types d'activités.

Par conséquent, les faiblesses mises en lumière par l'analyse du projet RAC appellent une réponse elle aussi structurelle et culturelle.

Dans cette optique, le présent rapport a pour but :

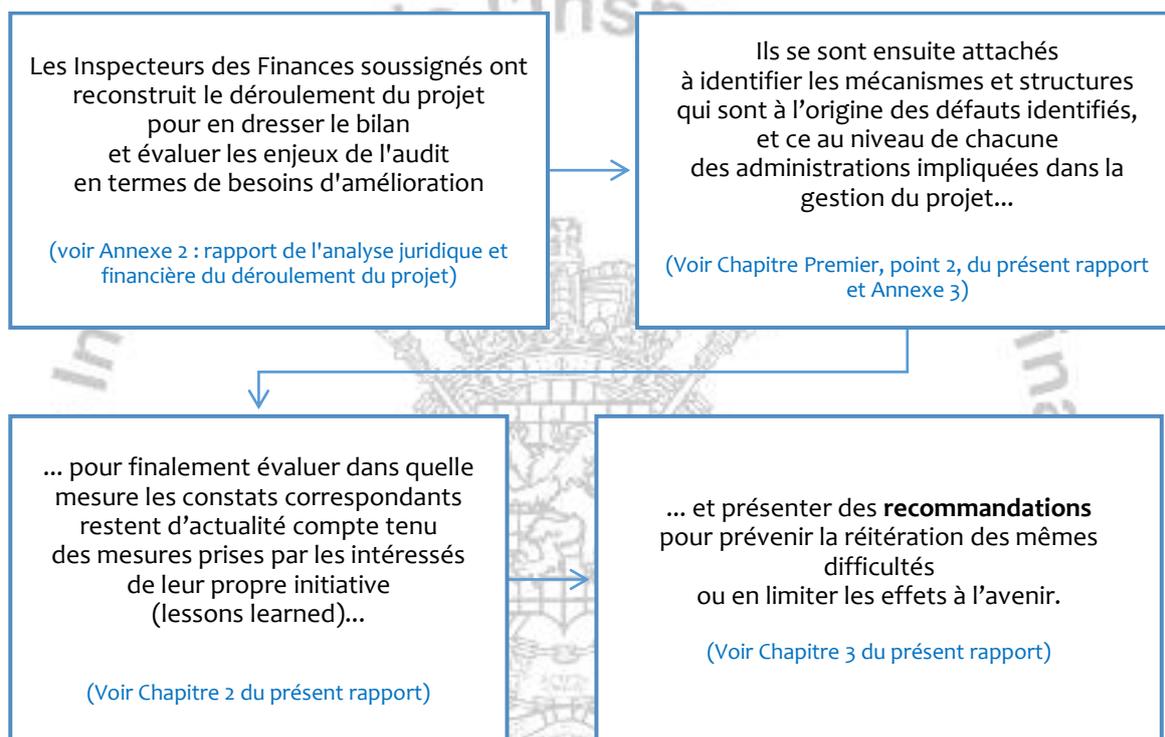
- ↳ de reconstruire la chaîne qui permet de remonter des résultats constatés aux mécanismes en cause,
- ↳ d'évaluer la pertinence et le caractère suffisant des enseignements que chacune des deux administrations les plus directement concernées, Régie des Bâtiments et Police fédérale, ont retirés de ce projet et les améliorations qui se sont d'ores et déjà concrétisées
- ↳ et enfin d'actualiser le diagnostic afin de formuler des recommandations en vue d'éviter la répétition de ce type de situation.

²⁵ Décomposition : voir annexe 2 (rapport d'analyse juridique et financière du déroulement du projet), tableau 4. Ce montant s'entend hors indexation et actualisation, hors précompte immobilier et hors impôts régionaux.

Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent que le présent audit n'a aucunement pour finalité de pointer des responsabilités individuelles.

L'analyse des faits n'a d'autre objet que de cibler les processus et structures susceptibles d'améliorations, et d'en déduire des recommandations à l'intention des différents acteurs concernés, en tenant compte des mesures que tant la Régie des Bâtiments que la Police fédérale envisagent ou ont d'ores et déjà mises en œuvre sur la base des enseignements du projet RAC.

Dans cette optique, les Inspecteurs des Finances soussignés précisent que le présent audit ne vise **pas** non plus à fournir une évaluation complète des systèmes de contrôle interne de la Police fédérale et de la Régie des Bâtiments. Il s'agit d'une **évaluation ciblée** :



Les Inspecteurs des Finances soussignés avaient prévu de consacrer le dernier chapitre du présent rapport à l'analyse des plans d'action attendus de la Régie des Bâtiments et de la Police fédérale. Dans un projet de note joint à un mail du 06 février 2019, la Régie des Bâtiments a reconnu la pertinence de « *bon nombre des avis et constats formulés dans [le] projet de rapport* » sans pour autant spécifier les constats sur lesquels elle était accord. A la date du 24 avril 2019, les Inspecteurs des Finances soussignés ne disposaient pas d'une réaction plus structurée.

Dans le même projet de note du 06 février 2019, la Régie des Bâtiments a indiqué en outre que « *les recommandations [du] projet de rapport d'audit seront ajoutés aux travaux de la Cellule Contrôle Interne de la Régie des Bâtiments afin de s'assurer que les recommandations applicables à la Régie des Bâtiments sous son statut actuel²⁶ et sa structure existante puissent être prises en compte dans les meilleurs délais et suivies d'actions en interne dans le cadre de leur mise en application. Il est difficile à ce stade de déterminer les délais dans lesquels cette approche pourra se formaliser. Une précision à ce sujet pourra être apportée dans les prochains mois.* »

²⁶ Pour mémoire, parallèlement à la finalisation du présent audit, la Régie des Bâtiments s'est engagée dans un processus de Redesign dont l'une des principales caractéristiques résiderait dans la transformation de la Régie en société anonyme de droit public. La concrétisation de cette vision représente une priorité affichée du management de la Régie depuis le mois de mars 2018. Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent qu'ils n'ont à aucun moment été consultés par l'équipe du bureau de conseil chargé de la formulation et de la concrétisation de préconisations en vue de l'amélioration du fonctionnement de la Régie.

Pour sa part, par lettre du 07 septembre 2018, la Police fédérale a indiqué qu'elle préférerait « attendre la version officiellement validée du rapport final avant de fournir un plan d'action officiellement engageant ». Elle a toutefois annoncé formellement qu'elle prévoit de soumettre une proposition de plan d'actions aux autorités compétentes dans un délai d'un mois après la remise du rapport d'audit final, de manière à ce que lesdites autorités statuent sur la pertinence de sa proposition. Lors d'une réunion qui s'est tenue le 19 septembre 2018, les représentants de la Police fédérale ont mis l'accent sur le fait que, s'agissant d'améliorer un processus transversal, commun à la Régie des Bâtiments et aux Services occupants, il leur était de toute façon difficile d'établir un plan d'action sans connaître les intentions de la Régie. Autrement dit, les deux administrations sont interdépendantes pour la résolution de certaines des faiblesses mises en lumière dans le cadre du présent audit.

Les Inspecteurs des Finances soussignés précisent que l'analyse se concentre ici sur les éléments sur lesquels la Ministre du Budget, le Ministre en charge de la Régie des Bâtiments, le Ministre de l'Intérieur, en charge de la Police fédérale, l'Administrateur de la Régie des Bâtiments, et le nouveau Commissaire général de la Police fédérale peuvent agir directement.

En outre, l'accent est mis sur les processus administratifs, dans la mesure où ils alimentent le processus de décision politique tout en lui donnant un cadre.

Les constats et recommandations ainsi formulés découlent de l'examen des processus et structures de la Régie des Bâtiments et de la Police fédérale.

Dans son courrier du 07 septembre 2018, le Commissaire général de la Police fédérale a souligné que ses réponses n'engagent pas les autres occupants de bâtiments mis à disposition de la Régie.

Toutefois, pour leur part, les Inspecteurs des Finances soussignés estiment que les recommandations à caractère transversal auxquelles ils aboutissent ont une portée générale. C'est le cas par exemple des pistes suivantes :

- ↪ instauration d'une logique de gestion de projet intégrée entre Régie des Bâtiments et Services occupants, en particulier pour les grands projets,
- ↪ renforcement du suivi de la mise en œuvre desdits projets, notamment à destination du Conseil des Ministres,
- ↪ responsabilisation financière,
- ↪ formalisation de la tolérance aux risques au moyen de la fixation d'une provision chiffrée explicitement incluse dans le budget de l'opération,
- ↪ instauration d'une politique immobilière de l'Etat²⁷.

Les aspects qui concernent les processus et structures purement internes (respect des rôles et responsabilités fixées par l'organigramme, alignement de l'approche de gestion des projets comportant un volet « infrastructure » sur la méthodologie de gestion de projet choisie par le département pour ses autres projets, nécessité de stabiliser le cadre stratégique dans lequel se déploient les projets de long terme, parmi lesquels les projets d'infrastructure) résultent de questionnements qui pourraient être transposables à d'autres départements.

²⁷ Pour mémoire, le titre du Ministre compétent pour la Régie des Bâtiments se limite à l'indication de ce rattachement : il s'agit simplement du Ministre « en charge de la Régie des Bâtiments ». Autrement dit, à la différence des autres ministres, il n'est pas visiblement en charge d'un domaine de politique, mais se voit simplement confier une administration dont il doit en retour veiller au bon fonctionnement.

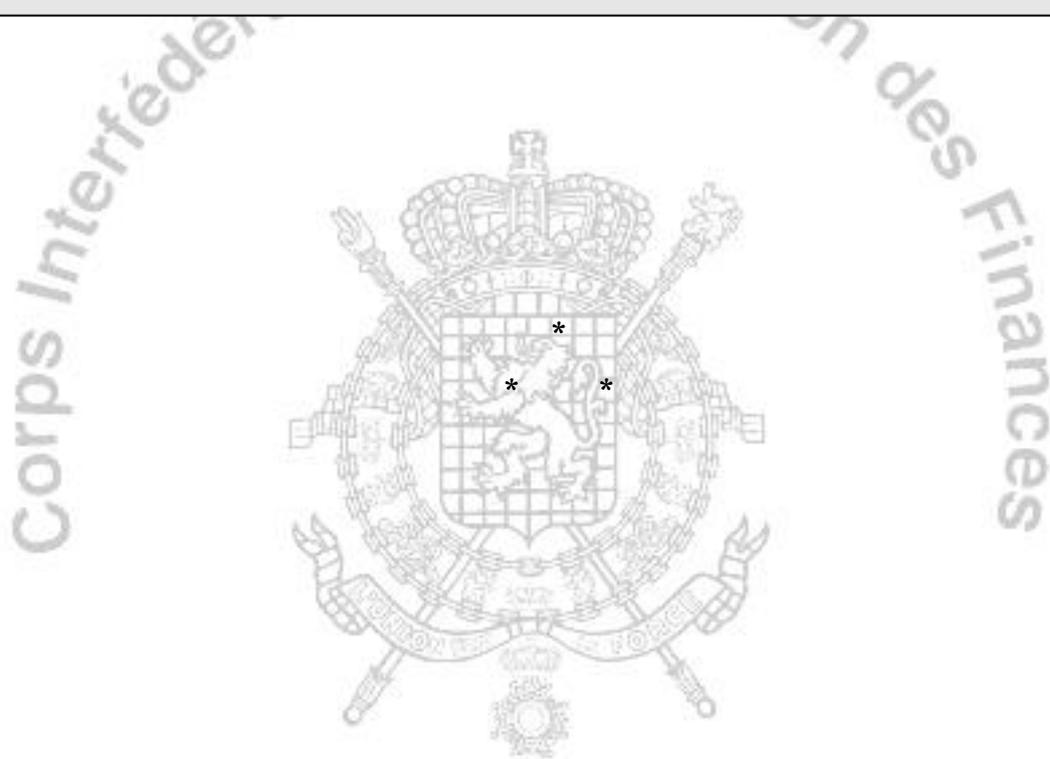
Il y a lieu enfin de préciser que le présent audit se concentre sur les grands projets, assortis d'enjeux stratégiques, opérationnels, financiers et réputationnels particulièrement élevés pour l'Etat dans son ensemble.

Dans une optique de proportionnalité, les recommandations qui suivent n'ont donc pas toutes vocation à s'appliquer à des activités routinières, moins complexes et moins risquées.

Les Inspecteurs des Finances soussignés signalent que le présent audit repose sur l'analyse juridique et financière de l'historique du projet, de sa genèse en 2007 à ses développements les plus récents, en 2017. Cette analyse a abouti à un rapport de ### pages*, qui figure en annexe du présent rapport.

Pour mettre en perspective les enjeux des améliorations requises et ainsi créer le « sense of urgency » nécessaire à toute action, le chapitre 1^{er} du présent projet de rapport donne un aperçu des principaux résultats de cette analyse et montre ce dont il s'agit d'éviter la réitération.

Toutefois, pour éviter que l'attention des lecteurs ne soit accaparée par l'exposé du passé alors que l'essentiel est de faire le point sur le présent afin de construire l'avenir, c'est en annexe qu'ils trouveront le détail des mécanismes identifiés au terme de l'analyse du déroulement du projet RAC.



CHAPITRE PREMIER :

LES RISQUES RÉVÉLÉS PAR LE CAS DU RAC

POINTS CLÉS DE L'ANALYSE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU PROJET DE REGROUPEMENT D'UN GRAND NOMBRE DE SERVICES DE LA POLICE FÉDÉRALE À BRUXELLES (VOIR RAPPORT COMPLET EN ANNEXE)

Remarques préalables

1. Pour pouvoir évaluer les causes de l'évolution de l'impact budgétaire du projet, en l'absence d'un dossier global suffisamment structuré et complet, il a été nécessaire de reconstituer les processus et procédures décisionnels de l'entièreté du projet de 2007 à 2014 et d'en examiner les aspects juridiques et financiers. Il est apparu que certains développements antérieurs (2002/2003 : vente de la Cité administrative de l'Etat) et postérieurs (2017 : prise en sous-location d'une partie du bâtiment RAC 2) devaient également être pris en compte.

Cette analyse détaillée fait l'objet du document de #### pages intitulé «Juridische en financiële analyse van het hergroeperingsproject van een groot aantal diensten van de Federale Politie in het centrum van Brussel: historiek, procedures en resultaten».

Ce document est annexé au présent rapport d'audit.

Les principales conclusions issues de cette analyse ont été reprises au présent chapitre. Pour plus de détails, les Inspecteurs des Finances soussignés renvoient au rapport d'analyse lui-même.

Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent que ces constatations se rapportent aux résultats du projet RAC et à leurs causes. Les dysfonctionnements ainsi décrits sont des dysfonctionnements qui se sont produits par le passé, et qui ne sont plus automatiquement d'actualité. L'évaluation de la situation actuelle figure quant à elle aux Chapitres 2 (lessons learned) et 3 (actualisation du diagnostic, constats et recommandations)

2. Les Inspecteurs des Finances soussignés attirent l'attention des lecteurs sur la mise en garde suivante, formulée dans l'annexe jointe à la note qui leur a été adressée par le nouveau Commissaire général de la Police fédérale en date du 25 juin 2018 :

« En outre, nous tenons à rappeler l'existence d'une procédure judiciaire qui pourrait donner un tout autre éclaircissement à certaines parties du dossier d'audit. Il convient donc d'être prudent dans certaines affirmations et/ou conclusions tirées. »

1. « Le RAC ? Où est le problème ? »

Le projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre-ville de Bruxelles représente un coût direct de 313 M€ TVAC pour la période 2013/2031, en ne comptant que le loyer (15,2 M€ par an sur 18 ans, soit 274 M€ hors indexation et hors actualisation) et le montant des frais de première installation réalisés entre 2010 et 2014. Ces travaux représentent à eux seuls un investissement de 39 M€ (hors maintenance).

Le bâtiment choisi fait partie d'un complexe (l'ancienne Cité administrative de l'Etat) qui avait été jugé non stratégique et finalement cédé à des fins budgétaires au prix de 27,1 M€ en 2003²⁸. Au moment où la prise en location a été envisagée, le bâtiment, rénové dans l'intervalle, aurait pu être racheté en même temps qu'un autre bloc de bâtiments de l'ancienne Cité administrative²⁹ à un prix global de 300 M€³⁰.

L'élément déclenchant de l'audit a résidé dans la conjonction de deux circonstances :

- **le montant de 39 M€ susmentionné dépasse de 70% le montant prévu dans le bail du RAC (23 M€),**
- **le Conseil des Ministres a été placé devant une série de faits accomplis, et de propositions de décisions pour lesquelles sa marge de manœuvre était très limitée.**

La réalisation de l'audit a impliqué d'examiner le contrat dans le cadre duquel ces travaux ont été exécutés. Dans la mesure où le cadre contractuel des travaux réside dans le bail lui-même, l'analyse des évolutions budgétaires du projet s'est avérée indissociable de l'analyse juridique et financière des étapes qui ont mené à ce contrat et à ses avenants successifs.

Par cette remise en perspective, les Inspecteurs des Finances soussignés ont constaté que l'évolution non maîtrisée du coût des travaux ne représente qu'une partie du préjudice financier subi par l'Etat du fait de ce projet. En effet, les travaux ne représentent que 17% du coût global (bâtiment + travaux de première installation). Le principal poste (83%) réside en fait dans le loyer lui-même. Or :

- (1) Le montant de base (195 €/m² hors sol) est supérieur de 11 à 14% au montant que la Régie aurait pu négocier pour le bâtiment RAC au vu des conditions du marché de 2010, soit un surcoût de 23 à 27 M€ pour le même résultat (regroupement des services de la Police fédérale au RAC)³¹.
- (2) Le choix d'un regroupement maximaliste était plus onéreux³² en termes de loyer que les alternatives moins ambitieuses que le Conseil des Ministres avait demandé à voir analyser en détail avant de se prononcer sur le principe dudit regroupement ; de surcroît, l'existence de ces alternatives n'a pas été exploitée alors qu'elles auraient pu renforcer la position de négociation de l'Etat, dans le cadre d'une stratégie de bonne gestion financière visant un optimum entre efficacité, efficience et économie.

²⁸ A ce montant s'est ajoutée en 2009 une somme de 4,86 M€ résultant de l'exercice d'une clause de majoration des prix liée à l'augmentation des surfaces permises (cf. mail de la Régie des Bâtiments du 29 décembre 2017). Le produit total de la vente de l'entiereté du complexe « Cité administrative de l'Etat » s'est donc élevé à 32 M€, hors actualisation.

²⁹ Cet autre bâtiment est connu désormais sous le nom de RAC2. Pris en location par la Région Bruxelles Capitale en 2016, il est partiellement sous-loué par l'Etat depuis 2017 au prix de 606 k€ par an hors charges, hors précompte immobilier et hors impôts régionaux.

³⁰ Cf. offre des sociétés RAC1, RAC2 et RAC4 (actionnaires : Breevast et ImmoBel) à la Commission européenne du 13 septembre 2010, pages 3 (in fine) et 4.

³¹ Cf. projet de charte projet de janvier 2010 et note jointe au mail de la Régie des Bâtiments aux Inspecteurs des Finances soussignés du 24 novembre 2017.

³² Voir rapport d'analyse, Deuxième Partie, Chapitre 2, point 2.3.2, b).

- (3) Il n'a pas été tenu compte de la décote consentie par l'Etat au moment de la cession du fait qu'il avait décidé de ne pas relouer le bâtiment à long terme par la suite (décision qui induisait un risque commercial pour l'acquéreur et qui, à ce titre, a justifié une réduction de 26,5 M€ par rapport à l'estimation précédente) ; en somme, l'Etat a été pénalisé deux fois (soit une fois de trop) : une première fois, lors de la cession et une deuxième, lors de la reprise en location.

Des effets collatéraux doivent également être pris en compte au moment de tirer le bilan de l'opération :

- (1) Prix peu compétitifs obtenu pour les travaux et la maintenance ultérieure
- (2) Surcoût en matière de maintenance (dépassement de 35% par rapport à l'estimation fournie au Conseil des Ministres en février 2016 : 6,5 M€ TVAC au lieu de 4,8 M€ sur dix ans)
- (3) Vide locatif imprévu de plus de quinze mois au WTC3 (loyer base 2009 : 9,3 M€ par an)
- (4) Effet d'ancrage du prix de base à un niveau particulièrement élevé³³ en vue d'une éventuelle prolongation du bail du RAC au-delà de 2031
- (5) Moindre rentabilité des investissements réalisés dans les Casernes depuis le début des années 2000³⁴

Autrement dit, le déroulement et les résultats du projet RAC prêtent le flanc à la critique aussi bien du point de vue de la prise en location que du point de vue des travaux :

- **Volet « Prise en location »** : création artificielle d'une situation de monopole et d'une situation d'urgence telles que, malgré des mises en garde officielles et répétées, le Conseil des Ministres s'est trouvé contraint de valider³⁵ une opération :
 - **Insuffisamment préparée**
 - **Irrationnelle du point de vue des intérêts financiers à long terme de l'Etat**
 - **Largement sous-optimale du point de vue du loyer**
 - **Assortie d'effets collatéraux substantiels**
 - **Discutable du point de vue de l'égalité d'accès à la commande publique**, tant pour ce qui concerne le choix du bâtiment que pour ce qui est de l'attribution des travaux de première installation.
- **Volet « Travaux »** : situations de fait accompli liées :
 - **À l'absence d'estimation du coût avant validation du principe de l'opération**
 - **Au caractère irréaliste de l'estimation présentée au stade de l'approbation du projet** (postes identifiés mais non inclus dans le budget, fonctionnalités oubliées, spécifications techniques mal calibrées)
 - **À des modifications survenues en cours de chantier, faisant qu'à fonctionnalités équivalentes, l'aménagement des locaux s'avérera plus onéreux**
 - **À des prix moins compétitifs du fait d'une concurrence artificiellement insuffisante**

³³ A noter toutefois que, lors de la négociation du bail initial, la Régie des Bâtiments a pris la précaution de se ménager une possibilité de révision du loyer à mi-parcours (2022). Même si le bail porte sur une durée de 18 ans ferme, l'existence d'une incertitude sur les intentions de l'Etat pour l'après-2031 peut contribuer à limiter le déséquilibre dans lequel la Régie va aborder ces négociations. Autrement dit, il importe donc qu'elle se prépare dès à présent aux pourparlers à venir, en créant des solutions de repli pour le cas où la société bailleuse (qui a été rachetée aux investisseurs initiaux en 2013) chercherait à maintenir l'avantage qu'elle a hérité des négociations de 2009-2010. **A noter par ailleurs que, dans l'optique de cette renégociation, le bail prévoit la possibilité d'un arbitrage. L'Inspection des Finances s'interroge sur la légalité d'un recours à une justice privée dans pareil cas.**

³⁴ Montant : merci à la Régie des Bâtiments de bien vouloir compléter.

³⁵ En affaires courantes, le principe du marché ayant été approuvé (sans estimation ni cahier des charges) par le Conseil des Ministres alors que le gouvernement était encore dans une période de plein exercice (NB : la publication de l'avis de marché a eu lieu quant à elle quatre jours après la chute du gouvernement).

- Plus généralement, à tous les risques qui peuvent découler du fait qu'un projet est lancé alors qu'il n'est pas mûr et avant que les services concernés soient prêts

Les résultats du projet RAC résultent de la concrétisation de risques que le système de contrôle interne de l'Etat n'avait pas prévus ou qu'il a échoué à prévenir ou à corriger.

2. Les 12 principaux mécanismes à l'origine de ce bilan

Sur la base de l'analyse juridique et financière dont le rapport final figure en annexe au présent rapport, les Inspecteurs des Finances soussignés ont identifié les 12 mécanismes suivants :

	Description	Acteur ³⁶	Pour information : Identification des composantes du système de contrôle interne concernées
1	Désresponsabilisation engendrée par le flou sur la répartition réelle des rôles et responsabilités, entre Régie des Bâtiments et Police fédérale, au sein de la Police fédérale, au sein de la Régie des Bâtiments et entre l'administration « Régie des Bâtiments » et la Cellule stratégique du Ministre concerné	Tous	Environnement de contrôle
2	Maîtrise insuffisante des implications des règles de marchés publics pour les projets conjuguant prise en location et réalisation de travaux importants, sur mesure, dans les lieux loués en vue de la mise à disposition de locaux spécifiques	Régie des Bâtiments	Environnement de contrôle
3	Absence de prise en compte des conditions de la cession de la Cité administrative de l'Etat	Régie des Bâtiments	Environnement de contrôle + actions de maîtrise + information et communication
4	Utilisation inappropriée de l'outil « programme de besoins »	Régie des Bâtiments et Police fédérale	Environnement de contrôle + actions de maîtrise + information et communication
5	Sous-estimation de la complexité du projet et absence prolongée de prise en considération des aspects budgétaires du projet, comme s'ils revêtaient un caractère purement contingent (« L'intendance suivra »), puis sous-estimation du coût des travaux	Régie des Bâtiments et Police fédérale	Environnement de contrôle + analyse de risques + actions de maîtrise
6	Difficulté à prendre en compte les spécificités liées aux travaux de sécurisation (besoin encore nouveau à l'époque)	Régie des Bâtiments et Police fédérale	Environnement de contrôle + analyse de risques + actions de maîtrise
7	Dépendance vis-à-vis du bureau d'études du bailleur, rémunéré à la commission	Régie des Bâtiments	Environnement de contrôle + actions de maîtrise
8	Suivi du chantier insuffisant	Régie des Bâtiments	Environnement de contrôle + actions de maîtrise
9	Asymétrie dans les négociations	Régie des Bâtiments + Police fédérale	
10	Absence de prise en compte des concurrents potentiels	Régie des Bâtiments	Actions de maîtrise
11	Manque de transparence vis-à-vis du Conseil des Ministres, erreurs dans l'interprétation de ses notifications, faits accomplis	Régie des Bâtiments + Police fédérale	Environnement de contrôle
12	Manque de préparation et fuite en avant, sans reconnaissance ni gestion des risques mis en évidence	Régie des Bâtiments + Police fédérale	Environnement de contrôle + analyse de risques + actions de maîtrise + information et communication

Chacun de ces mécanismes est détaillé à l'annexe 3. Conjugués, ils ont contribué aux résultats décrits plus haut.

³⁶ Comme indiqué dans l'introduction, l'analyse se focalise sur les processus et acteurs de niveau administratif, et ce même lorsque, par exemple, il est question de la répartition des rôles entre Cellule stratégique et administration : c'est à l'administration de connaître et de faire valoir ses prérogatives, et d'être préparée pour le faire dans les délais requis.

CHAPITRE 2 : PRISE EN COMPTE DES LESSONS LEARNED

Délimitation du périmètre

1.1. Problématique

Les étapes clés du projet RAC remontent à la période 2007/2013. En outre, ce projet a été décrit comme un projet exceptionnel. **La question pourrait donc se poser de savoir dans quelle mesure les enseignements que l'on peut en retirer valent pour l'avenir.**

Dans cette optique, les Inspecteurs des Finances ont identifié les caractéristiques clés suivantes :

1. Envergure du projet³⁷
2. Complexité du point de vue des marchés publics³⁸
3. Implication des règles de marchés publics et de l'intervention de prestataires externes, tenus par leurs propres calendriers et autres contraintes, sur le timing des projets (quelles informations doivent être disponibles à quel moment)
4. Présence de locaux spécifiques, dont les caractéristiques sont propres aux processus « métier » (processus primaires) du Service occupant, ce qui renforce l'interdépendance entre Régie et Service occupant.

Sur cette base, l'objet de l'analyse ciblée des systèmes de contrôle interne (scope de l'audit) a été délimité comme suit :

Le problème, et donc les recommandations à formuler, concernent les grands projets complexes impliquant à la fois une prise en location et l'aménagement de locaux spécifiques, adaptés aux exigences du métier du client.

Ainsi définie, la problématique n'est pas propre à la Police fédérale. Dès lors, les recommandations issues de l'audit pourraient être étendues aux projets menés par d'autres Services occupants (ex : Justice, Etablissements Scientifiques Fédéraux).

Les recommandations issues de l'audit pourraient par ailleurs servir de *source d'inspiration*³⁹ aux grands projets « purement bureaux » lorsqu'ils comportent des enjeux opérationnels importants pour le Service occupant, ou aux autres projets spécifiques de grande ampleur comme par exemple les constructions neuves ou achats de bâtiments.

Du fait des mesures d'accompagnement requises en vue d'une implémentation efficace des principales recommandations, les recommandations formulées peuvent en outre déboucher sur

³⁷ Indicateurs possibles : effectifs concernés (en personnes physiques et en nombre de services), estimation des coûts d'occupation (loyer ou autres), estimation du coût des travaux. A titre de comparaison, on peut signaler que sont considérés comme de grands projets dans le cadre du FEDER ou du Fonds de Cohésion les projets impliquant un cofinancement européen de 50 M€ et plus. Pour sa part, l'administration québécoise, qui a déjà développé un cadre spécifique pour la gestion des projets majeurs, a fixé un seuil de 50 millions de dollars canadiens (voir la circulaire « Détermination des critères permettant de considérer qu'un projet d'infrastructure publique est un projet majeur », <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=61110.pdf>).

³⁸ Un des facteurs qui contribuent à la complexité d'un projet réside dans le fait d'avoir à recourir à un marché global pour la prise en location et la réalisation des travaux de première installation.

³⁹ Les Inspecteurs des Finances soussignés insistent sur la nuance qu'implique la notion de « source d'inspiration » : en effet, l'analyse s'étant focalisée sur les processus spécifiques aux grands projets répondant aux caractéristiques énoncées plus haut, il n'est pas à exclure que d'autres priorités soient à considérer pour les autres types de processus.

une amélioration de l'environnement de contrôle global des administrations concernées, condition du bon fonctionnement de leurs systèmes de contrôle interne respectifs.

Enfin, la plupart des recommandations à caractère transversal formulées au point 2.1. pourraient être transposées à la gestion des grands projets informatiques interdépartementaux, dont les coûts de développement et de maintenance se chiffrent, comme les opérations immobilières, en dizaines de millions d'euros, pour lesquels il est également d'usage de se référer à la notion de clients pour désigner les Services destinés à utiliser les applications développées par un Département au profit des autres.

1.2. Zones de risques

L'identification des 10 points cités ci-après découle des réponses apportées à trois questions clés :

- (1) Quelle est l'origine des difficultés identifiées au terme de l'analyse du déroulement du projet RAC (lacunes ou dysfonctionnements ayant engendré ces difficultés ou échoué à les prévenir) ?**
- (2) Quels sont les facteurs qui ont rendu ces lacunes et dysfonctionnements possibles ?**
- (3) Quels sont les facteurs qui en ont amplifié les effets ?**

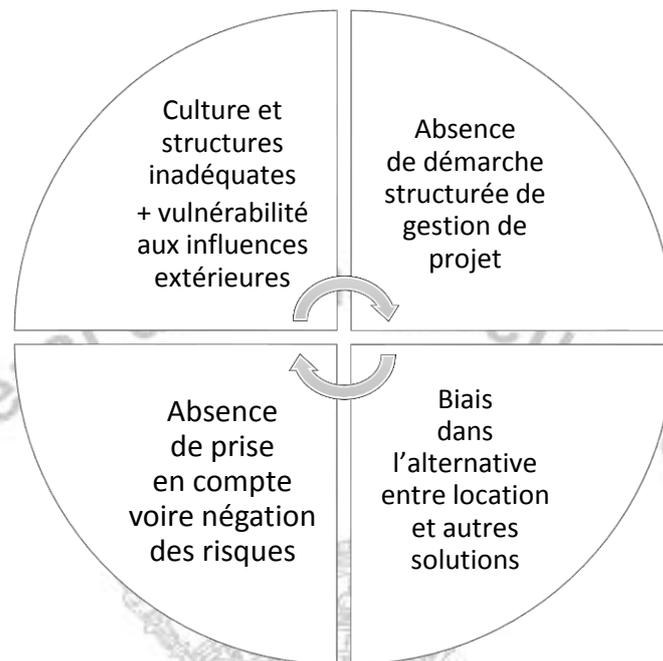
Les Inspecteurs des Finances soussignés rappellent que l'analyse se concentre ici sur les éléments sur lesquels la Ministre du Budget, le Ministre en charge de la Régie des Bâtiments et de la Police fédérale, le Président du Comité de direction de la Régie des Bâtiments, ou le nouveau Commissaire général de la Police fédérale peuvent agir directement.

Pour cette raison, l'accent est mis sur les processus administratifs, dans la mesure où ils alimentent le processus de décision politique tout en lui donnant un cadre.

Les zones de risques ainsi identifiées relèvent principalement des domaines suivants :

- (1) Objectifs imprécis, incomplets et instables, sans prise en compte des impératifs financiers et autres contraintes opérationnelles
- (2) Répartition des rôles et responsabilités inadéquate, tant entre départements qu'au sein des départements concernés : mécanismes de déresponsabilisation à tous les niveaux du processus de décision
- (3) Absence de gestion des risques
- (4) Approche inadaptée aux grands projets interdépartementaux
- (5) Décalage entre les profils disponibles à la Régie des Bâtiments et les besoins dans certains domaines clés (domaines techniques, marchés publics, négociation, gestion de projets)
- (6) Capacité de négociation insuffisante face un secteur très professionnel et très concentré
- (7) Absence de cadre de référence en matière de politique immobilière de l'Etat
- (8) Manque d'indépendance de la Régie des Bâtiments
- (9) Qualité et fréquence du rapportage au Conseil des Ministres inadaptées au rôle du Conseil dans le développement et le suivi des projets
- (10) Gestion du temps et des délais difficile à concilier avec les impératifs d'une approche projet structurée

Leur articulation globale peut être représentée comme suit :



C'est sur ces différents aspects qu'a porté l'analyse des lessons learned.

2. **Prise en compte des « Lessons learned »**

L'analyse a porté sur deux types de mesures :

- ↪ des initiatives qui ont été signalées explicitement par les administrations concernées (Régie des Bâtiments et Police fédérale) comme découlant directement de l'expérience du projet RAC

Sur ce plan, il convient de tenir compte en particulier des mesures prises sur l'impulsion du Service Infrastructure de la Direction Logistique de la Police fédérale, dont les membres ont été personnellement confrontés, à partir de 2010, aux difficultés liées à la mise en œuvre du projet RAC. Même si elles sont perfectibles, **ces initiatives contribuent à créer un terrain (ou environnement de contrôle) plus favorable⁴⁰ ; à ce titre, elles gagneraient à être formellement soutenues et pérennisées par la hiérarchie de la Police fédérale.**

- ↪ d'autres initiatives⁴¹ qui, même si elles ne leur ont pas été explicitement signalées comme devant être prises en considération dans la réévaluation du diagnostic, peuvent être considérées comme étant de nature à avoir un impact sur la capacité des deux administrations à prévenir la réitération de telles expériences.

⁴⁰ C'est le cas en particulier de la démarche « Masterplans Infrastructures » (dans la mesure où, reposant sur l'implication du top management de la Police fédérale, elle peut contribuer à une plus grande stabilité de la vision stratégique qui est l'une des composantes du cadre dans lequel les projets se déploient) et du processus Infrastructures, qui reste à faire converger avec le processus générique de gestion de projets développé par la Police fédérale sur la base de la méthodologie PM-BoK, mais qui peut contribuer à une meilleure préparation des projets.

⁴¹ Pour autant que leur existence soit suffisamment documentée.

Ces évaluations ponctuelles ont ensuite été globalisées pour être remises en perspective par rapport à l'ensemble des zones de risques identifiées par les Inspecteurs des Finances soussignés (voir Chapitre 3, ci-après).

Il convient de noter qu'à l'exception d'un avant-projet de protocole de collaboration de 2014 et des perspectives d'implication de la Régie des Bâtiments dans la réflexion engagée en préparation du livre des normes « Sécurité » (voir infra), il n'a été question à ce stade d'aucune initiative conjointe.



CHAPITRE 3 : DIAGNOSTIC ACTUALISÉ ET RECOMMANDATIONS

1. Vue d'ensemble

1.1. Actualisation de l'analyse de risques

1.1.1. Volet « Mise à disposition de locaux »

Rappel préalable : De quels risques parle-t-on ?

Les principaux risques qui se sont concrétisés dans le cadre du processus de mise à disposition de locaux ont consisté dans la création artificielle d'une situation de monopole (malgré de multiples mises en garde) et d'une situation d'urgence telles que le Conseil des Ministres s'est trouvé finalement contraint de valider une opération irrationnelle du point de vue des intérêts financiers à long terme de l'Etat, discutable du point de vue de l'égalité de l'accès à la commande publique, et dont la mise en œuvre était insuffisamment préparée⁴².

Les Inspecteurs des Finances soussignés sont d'avis qu'en l'état actuel des choses, et malgré les mesures prises, chacune pour ce qui la concerne, par la Police fédérale et la Régie des Bâtiments :

Le système global, à l'échelle de l'ensemble des parties prenantes de l'Etat, ne donne pas une assurance suffisante sur sa capacité à prévenir la réitération de ces risques dans l'hypothèse où il serait à nouveau conduit à recourir à une location à Bruxelles pour héberger un Service présentant des besoins très spécifiques supposant des travaux de première installation de grande ampleur.

En outre, le problème se posera en tout état de cause à nouveau dans la perspective de la fin du bail du RAC, prévue pour 2031⁴³.

Les principaux facteurs de risques résident :

- (1) dans le fait que les principaux mécanismes de déresponsabilisation⁴⁴ constatés dans le cadre de l'analyse du projet RAC, sont toujours d'actualité
- (2) dans l'absence de prise en compte des spécificités, risques et enjeux propres aux grands projets⁴⁵, et le manque d'intégration dans leur gestion, que ce soit en terme de

⁴² Cf. programme de besoins incomplet.

⁴³ A noter que, vu le montant du loyer exigé pour le RAC, la Régie des Bâtiments a pris la précaution de prévoir une clause de révision à mi-bail.

⁴⁴ Par déresponsabilisation, on vise toute situation de découplage entre le poids d'un acteur dans le processus de décision (voire son pouvoir de décision formel) et les conséquences qu'il peut être amené à assumer du fait de son intervention.

⁴⁵ Les discussions survenues entre les Inspecteurs des Finances soussignés et la Régie en fin de procédure contradictoire, au mois d'avril 2019, montrent l'émergence d'une prise de conscience de la spécificité des grands projets (cf. réflexions communiquées aux

méthodologie de gestion de projet, du point de vue de la relation de partenariat qui doit unir la Régie et les Services occupants, ou de la gestion et de l'acceptation des risques

- (3) dans certains aspects de la culture de l'Etat (rapport au temps et à l'urgence, manque d'adhésion à l'impératif de conformité, difficultés relatives à la production d'estimation financières fiables à un stade précoce du processus de décision, réticences à tenir compte des contingences matérielles dans la formulation ou la reformulation des stratégies et à aborder « les questions qui fâchent » à temps et au niveau qui convient)
- (4) dans l'absence d'un cadre suffisant de principes, règles et procédures stables et officiels, de nature à prévenir les erreurs et à favoriser la transparence, avec pour effet que les responsables de la Cellule stratégique du Ministre compétent ont tendance à se substituer au Comité de direction de la Régie pour déterminer la marche à suivre dans les dossiers importants
- (5) dans le manque d'indépendance de la Régie, qui résulte dans une certaine mesure de sa structure mais aussi et surtout de sa culture (malentendu relatif à l'étendue des prérogatives automatiquement reconnues à l'Administrateur général du simple fait qu'il est en charge de la gestion quotidienne⁴⁶, passivité de l'administration, manque de valorisation de son expertise vis-à-vis de la Cellule stratégique) et de l'insuffisance de ses procédures⁴⁷
- (6) dans l'état de certains bâtiments, qui, par les inconvénients qu'il peut induire au quotidien sur les conditions de travail et les modalités d'exercice des activités des Services occupants, et par son impact sur la relation entre la Régie et les Services occupants, peut nuire à une préparation sereine des projets de relocalisation des services concernés⁴⁸.

Trois éléments supplémentaires s'ajoutent à ces facteurs de risques et peuvent en amplifier les effets :

- ↪ la capacité de négociation de l'Administration est insuffisante, surtout face à un secteur très professionnel et très concentré
- ↪ la politique d'intégrité de l'Etat fédéral comporte des lacunes pour ce qui concerne la prévention et la gestion des conflits d'intérêts⁴⁹ et l'adhésion à l'impératif de conformité
- ↪ l'approche des implications du SEC 2010 en matière de gestion du parc immobilier de l'Etat amène à une préférence systématique pour la location, au détriment des options « construction » ou « achat » qui pourraient pourtant être plus rationnelles à long terme car globalement moins onéreuses, toutes composantes incluses⁵⁰.

Inspecteurs des Finances soussignés par mail du 17 avril 2019). Toutefois, le fait que, dans le même document, la Régie se prévale du fait que, selon elle, la majorité des projets (plus modestes) se déroulent correctement montre que cette prise de conscience n'a pas encore atteint le niveau de maturité requis. **Maîtriser un petit projet, un projet de taille moyenne et un mégaprojet sont des métiers différents ; le degré d'interdépendance entre la Régie des Bâtiments et les Services occupants n'est pas le même non plus.**

⁴⁶ Les articles 10 et 11 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2017 fixant les délégations de pouvoirs au sein de la Régie des Bâtiments reconnaissent pourtant explicitement les prérogatives de l'administration dans l'organisation de ses propres activités et processus.

⁴⁷ Les SPF sont eux aussi sous l'autorité hiérarchique directe d'un ou plusieurs Ministres, mais font davantage valoir leur expertise propre dans le cadre de l'exercice de leurs missions. C'est d'ailleurs un impératif dans le cadre de l'Etat de droit.

⁴⁸ A cet égard, il convient de souligner que le processus de « conditioning » en cours de mise en place au sein de la Régie des Bâtiments pourrait contribuer à prévenir ce type de situation. Sur ce point, les Inspecteurs des Finances soussignés renvoient à la démarche du Conseil du Trésor du Québec, telle que présentée dans le cahier d'instructions disponibles sur son site web à l'adresse suivante : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/pagi.pdf : cette approche permet de traduire l'état des actifs (dimension qualitative) à des indicateurs financiers reflétant les investissements nécessaires à son maintien à un niveau acceptable et non encore réalisés.

⁴⁹ Ces lacunes résident principalement dans un double-cloisonnement :

- Cloisonnement entre organisations, qui fait que la Régie ne peut imposer de règles de déontologie à des intervenants qui ne font pas partie de son personnel et sur lesquels elle n'a pas d'autorité hiérarchique
- Cloisonnement entre procédures : la circulaire du 21 juin 2010 « Marchés Publics – Déontologie – Conflits d'intérêts – Déclarations sur l'honneur » n'est pas directement applicable aux agents impliqués dans la préparation des programmes de besoins dont les dispositions peuvent pourtant avoir un impact sur la concurrence.

⁵⁰ On peut se demander de quelle manière d'autres Etats-membres ont résolu cette difficulté. Pour répondre à cette question, il serait utile de s'intéresser à des Etats qui génèrent un PIB comparable à celui de la Belgique. En effet, pour des pays dont le PIB atteint des

1.1.2. Volet travaux

Rappel préalable : De quels risques parle-t-on ?

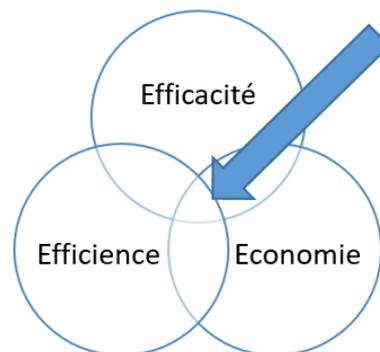
Il s'agit d'évaluer la capacité de l'Etat à éviter les situations de fait accompli liées :

- à l'absence de toute estimation budgétaire préalable à la validation du principe de l'opération
- au caractère irréaliste de l'estimation présentée au stade de l'approbation du projet (postes identifiés mais non inclus dans le budget, fonctionnalités oubliées, spécifications techniques mal calibrées)
- à des modifications survenues en cours de chantier, faisant qu'à fonctionnalités équivalentes, l'aménagement des locaux s'avérera plus onéreux
- à des prix moins compétitifs du fait d'une concurrence artificiellement insuffisante
- plus généralement, à tous les risques qui peuvent découler du fait qu'un projet est lancé sans qu'il ne soit mûr et avant que les services concernés soient prêts

Le service Infrastructures, dit aussi service Real Estate, de la Direction de la Logistique de la Police fédérale⁵¹ a tiré les enseignements du projet RAC et s'est mis en situation d'être prêt à fournir en temps voulu les informations pertinentes à la Régie des Bâtiments. L'une des initiatives prises en ce sens réside dans la confection d'un projet de livre des normes.

Toutefois, en l'absence de concertation au niveau approprié entre les deux administrations sur ce document, il n'existe pas d'assurance sur les deux points suivants :

- ↳ ces informations seront-elles effectivement directement exploitables par la Régie des Bâtiments en vue de la rédaction des spécifications techniques d'un marché ?
- ↳ la mise en œuvre des spécifications correspondantes est-elle compatible avec les contraintes budgétaires qui s'imposent à l'Etat (concrètement : les standards proposés par la Police fédérale répondent-ils au critère de bonne gestion financière, qui ne se résume pas à l'impératif d'économie mais vise à favoriser la recherche d'un optimum entre efficacité, efficacité et économie (les "3 E"), dans le respect des lois et règlements – voir schéma ci-dessous).



Par ailleurs, ce livre des normes se concentre sur l'aménagement de locaux spécifiques. La normalisation des besoins relatifs à la sécurisation des bâtiments n'a pas encore atteint le même degré de maturité, alors que l'émergence de besoins nouveaux, périodiquement réactualisés, en matière de sécurisation des bâtiments, constitue une source de dépenses supplémentaires, difficiles à maîtriser par la Régie des Bâtiments.

ordres de grandeur supérieurs, l'impact budgétaire d'un investissement (acquisition ou construction), même s'il représente plusieurs centaines de millions d'euros, peut se trouver plus facilement dilué et donc absorbé en une seule année.

⁵¹ A noter que ces initiatives sont propres à un service occupant : la Police fédérale.

Enfin, les bonnes pratiques définies par le service Infrastructures de la Police fédérale (également appelé service Real Estate) n'ont pas été coulées en procédures stables et officielles à un échelon suffisamment élevé.

Par conséquent :

- ↪ l'organisation peut donc y déroger ou y mettre un terme à tout moment sans avoir à se justifier ;
- ↪ leur pérennité dépend de la stabilité et du professionnalisme du personnel du service Real Estate de la Police fédérale, et de l'autorité qui lui est reconnue par sa hiérarchie et les autres services.

Se pose ensuite la question de la prise en compte de ces besoins par la Régie des Bâtiments et de leur traduction en spécifications techniques.

Quatre risques restent ainsi d'actualité :

- ↪ manque de concertation entre Régie et Service occupant sur les travaux à réaliser ;
- ↪ biais dans l'estimation des travaux ;
- ↪ risque de rupture de la continuité dans le suivi de leur exécution (difficultés dans la constitution d'équipes adéquates, manque de stabilité, lacunes dans la documentation de l'exécution des contrats et chantiers et la gestion de la connaissance, concurrence entre projets dans le cadre d'une organisation matricielle, fonctions-clés non pourvues, que ce soit en interne ou au moyen d'une externalisation bien préparée et encadrée⁵²) ;
- ↪ risques d'approximation dans le contrôle de l'exécution des marchés (vérification des services faits).

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page.

⁵² Exemple : fonction de Quality Quantity Surveyor (à ne pas confondre, pour les projets complexes ou de grande ampleur, avec la fonction classique de contrôleur de travaux, de niveau B) – voir <https://www.rics.org/eu/join/>. En plus de la supervision de la surveillance de l'exécution des travaux, ces profils peuvent être appelés à participer à la détermination des spécifications techniques et des quantités à commander.

1.2. Conclusions générales

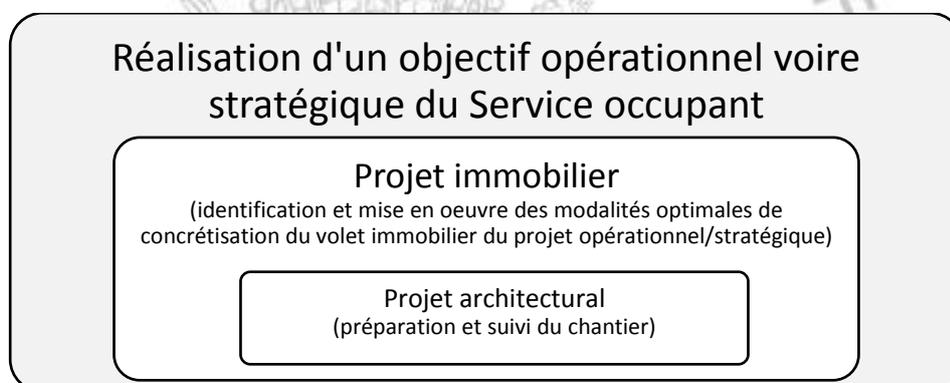
Pour mémoire, le scope de l'analyse se définit comme suit :

Le problème concerne les grands projets complexes impliquant à la fois une prise en location et l'aménagement de locaux spécifiques, adaptés aux exigences du métier du client.

Il apparaît que l'amélioration de la maîtrise de ces projets implique la prise en compte de **deux priorités**⁵³ et de **trois familles de mesures d'accompagnement**⁵⁴ :

↪ **Deux priorités indissociables :**

- La principale priorité consiste à remettre dans leur contexte les grands projets immobiliers portés par la Régie des Bâtiments : **ces projets n'ont de raison d'être que parce qu'ils contribuent à la réalisation d'un objectif opérationnel voire stratégique du Service occupant**. Cette approche implique à la fois de promouvoir une approche **professionnelle** et **intégrée** et d'en tirer les conséquences pour la répartition des rôles et responsabilités, y compris financières – voir schéma ci-après.



- ↪ Cette priorité en appelle une autre, qui consiste à **réaligner l'organisation et le fonctionnement de la Régie des Bâtiments pour qu'elle puisse répondre de manière optimale aux attentes des Services occupants, dans le respect des intérêts de l'Etat et du droit**. Les Inspecteurs des Finances soussignés estiment que cet objectif implique de travailler selon deux axes : le renforcement de sa capacité administrative⁵⁵ d'une part, et le renforcement de sa capacité opérationnelle⁵⁶, d'autre part.

↪ **Trois familles de mesures d'accompagnement :** la mise en œuvre de ces deux priorités suppose que des progrès puissent être réalisés dans trois domaines :

- Le développement d'une culture des risques en tant qu'outil de gestion et de pilotage des projets et processus ;

⁵³ Les **priorités** visent directement à répondre aux risques révélés par l'analyse complète du déroulement du projet RAC, de sa genèse en 2007 à son dénouement financier en 2016 (ultimes décomptes).

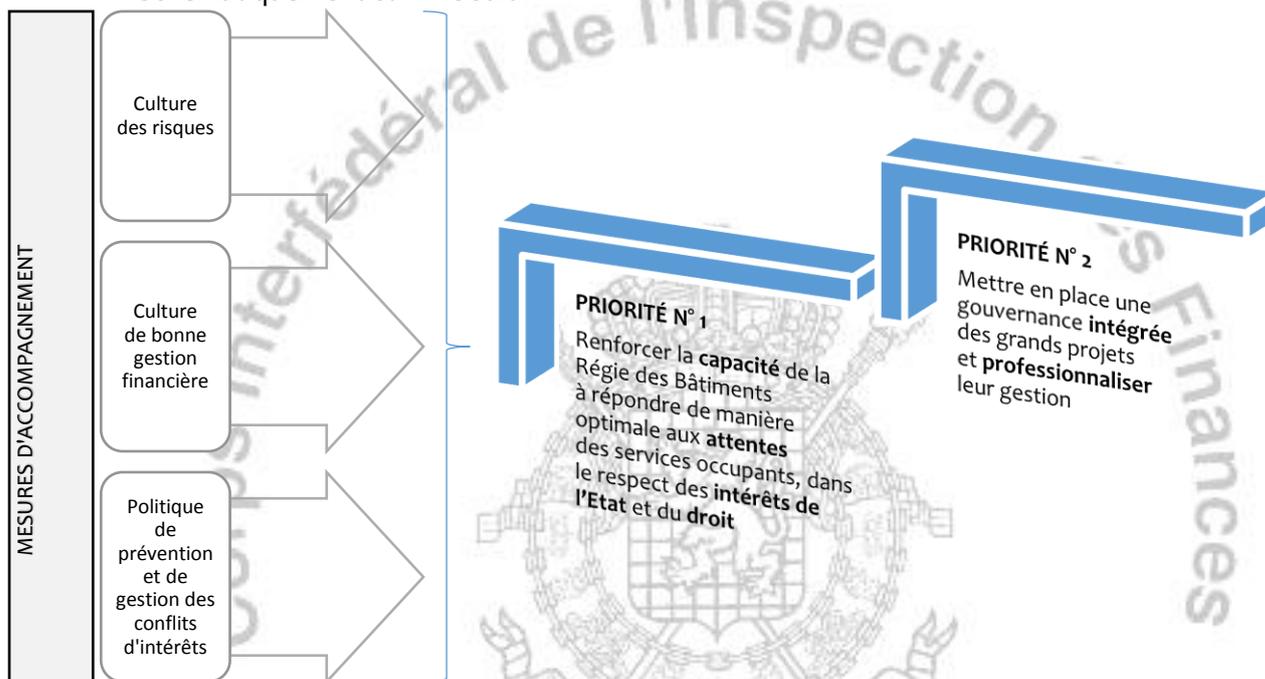
⁵⁴ Les **mesures d'accompagnement** résultent de l'identification des facteurs clés de succès des priorités susmentionnées ; elles visent donc à faciliter la mise en œuvre des actions concrètes qui s'inscriront dans ces priorités, et à en favoriser l'efficacité. En d'autres termes, ces mesures d'accompagnement ont pour but de créer un environnement de contrôle favorable à l'adoption et à l'implémentation effective d'initiatives de nature à porter remède aux risques pointés au travers des constats formulés par les Inspecteurs des Finances soussignés.

⁵⁵ Capacité à prendre de bonnes décisions, et à démontrer leur bienfondé à la fois ex ante et ex post.

⁵⁶ Capacité à exécuter les décisions prises (s'agissant de projets immobiliers, la capacité opérationnelle dépend en grande partie de la capacité technique de la Régie).

- La promotion du principe de bonne gestion financière, qui, comme évoqué plus haut, ne se résume pas à l'impératif d'économie mais vise à favoriser la recherche d'un optimum entre efficacité, efficience et économie (les "3 E"), dans le respect des lois et règlements ;
- La relance de la politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, pour les processus impliquant des intervenants qui ne relèvent pas directement de l'autorité hiérarchique des différents services qui pilotent les différents processus concernés.

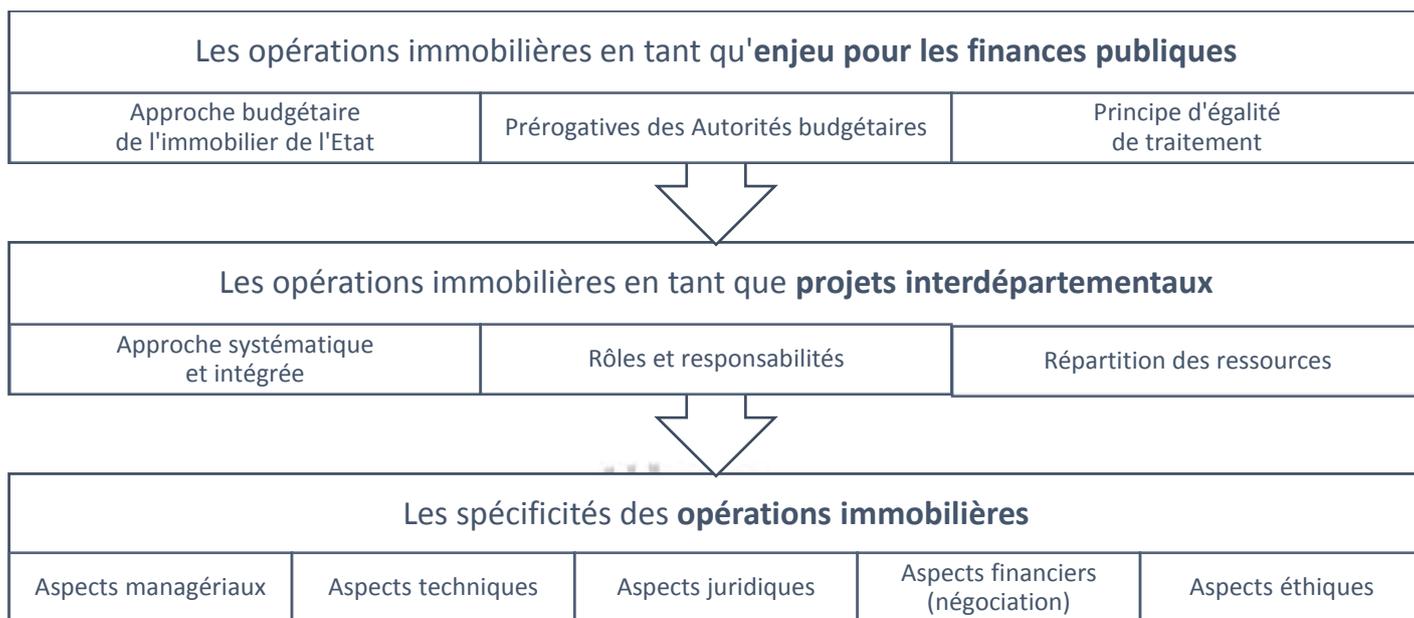
L'articulation entre ces différentes priorités et mesures d'accompagnement peut être représentée schématiquement comme suit :



Ces conclusions découlent de constats fondés sur la combinaison de trois approches :

- ↳ **Approche « top down »** : l'application du cadre COSO/INTOSAI (référentiel retenu par l'arrêté royal du 17 août 2007 pour l'évaluation des systèmes de contrôle interne) ; cette approche vise à évaluer les éléments de nature à assurer que la stratégie est mise en œuvre de manière efficace, efficiente, économe, ordonnée et éthique, dans le respect des lois et règlements en vigueur, de l'obligation de rendre compte et de protéger le patrimoine, tant matériel qu'immatériel ; ont ainsi été passées en revue de manière systématique les caractéristiques de l'environnement de contrôle (clarté des objectifs, adéquation et clarté des structures, culture et valeurs, ton au sommet, politique RH, outils de gestion).
- ↳ **Approche « bottom up »** : une fois l'historique du projet reconstitué, les Inspecteurs des Finances soussignés ont parcouru étape par étape le déroulement du projet afin d'identifier les déficiences survenues et d'analyser leurs causes⁵⁷.
- ↳ **Approche horizontale** : comparaison avec des benchmarks et élaboration d'un modèle de référence tenant compte des bonnes pratiques ainsi identifiées (voir ci-après).

⁵⁷ Cette démarche est inspirée de la démarche classique d'audit interne qui, à partir de la description d'un processus, s'attache à répondre à la question : « *What can go wrong ?* ». Par analogie avec cette approche, la question à laquelle les Inspecteurs des Finances ont cherché à trouver des réponses était : « *What actually went wrong ?* ». Pour autant, ils ne se sont pas limités à ce diagnostic, et se sont au contraire attachés, avec le concours des administrations concernées, à déterminer dans quelle mesure il reste d'actualité.



Les principaux constats sont regroupés ci-après à l'appui des priorités qu'ils sous-tendent, et assortis d'une cote décrivant le niveau de criticité. L'échelle utilisée est la suivante :

- Niveau 1 :** Eléments à surveiller
- Niveau 2 :** Constats mineurs lorsqu'ils sont considérés isolément, mais dont l'accumulation peut donner lieu à un constat majeur
- Niveau 3 :** Constats majeurs (éléments de nature à compromettre le succès opérationnel des projets)
- Niveau 4 :** Constats critiques (éléments de nature à mettre en péril la légalité ou la légalité des opérations ou à induire des pertes financières significatives)

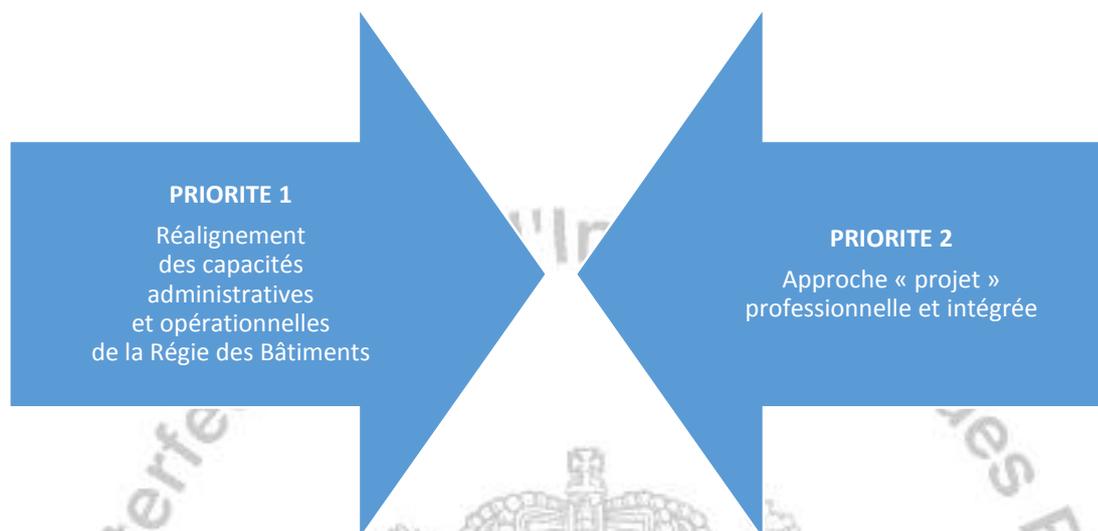
Pour les besoins du présent audit, seuls les constats de niveaux 3 et 4 et les constats de niveau 2 qui y sont directement liés figurent dans le présent rapport.

2. Deux priorités indissociables

Les grands projets complexes impliquant l'aménagement de locaux spécifiques dont les caractéristiques découlent directement des spécificités des processus primaires (autrement dit du métier) qui doivent s'y dérouler se caractérisent par un haut degré d'interdépendance entre la Régie des Bâtiments et le Service occupant.

Maîtriser ce type de projet implique par conséquent de maîtriser cette interdépendance, et en particulier :

- ↳ De veiller à ce que la Régie des Bâtiments, en sa qualité de partenaire de référence des Services occupants (considérés traditionnellement comme ses clients, même s'ils ne la rétribuent pas), soit en situation de fournir des prestations conformes aux accords pris à l'égard du Service occupant, tout en respectant les orientations définies au niveau de l'Etat et la législation (y compris en matière de marchés publics) – voir infra, point 2.1.
- ↳ Que la relation entre Régie et Services occupants soit clarifiée et optimisée, sachant qu'un projet opérationnel est avant tout un projet porté par le Service concerné (propriétaire du projet, qui vise à répondre à ses besoins), même si le sous-projet immobilier est géré par la Régie des Bâtiments (gestionnaire du sous-projet immobilier) – voir infra, point 2.2.



Ces deux priorités sont en interaction :

- D'une part, la définition des objectifs à atteindre en termes de capacité administrative et opérationnelle de la Régie (priorité 1) dépend directement du modèle de répartition des rôles qui aura été adopté (réflexion qui relève de la priorité 2)
- D'autre part, la prise en compte de la priorité 1 peut créer des opportunités dont il convient que chaque Service occupant tienne compte dès à présent pour organiser au mieux le partenariat visé par la priorité 2⁵⁸.

2.1. Priorité n° 1 : réaligner l'organisation et le fonctionnement de la Régie des Bâtiments pour qu'elle puisse répondre de manière optimale aux attentes des Services occupants, dans le respect des intérêts de l'Etat et du droit

La présente section se concentre sur les aspects liés aux attentes auxquelles la Régie des Bâtiments doit faire face, en examinant successivement ses implications en termes :

- de **capacité administrative** : capacité à *prendre de bonnes décisions* (y compris pour ce qui concerne l'application de la législation marchés publics) et à *démontrer*, tant ex ante qu'ex post, qu'il s'agit de bonnes décisions⁵⁹ ;
- et de **capacité opérationnelle** : capacité à mettre en œuvre de manière efficace les décisions et accords pris⁶⁰.

⁵⁸ Pour mémoire, cette approche ne vise **pas** l'ensemble des projets gérés par la Régie des Bâtiments : en effet, la notion d'interdépendance dont question plus haut ne s'applique pas à la mise à disposition de postes de travail entièrement standard, pour lesquels les services occupants n'ont pas à intervenir dans la description des spécifications techniques, ou seulement à la marge.

⁵⁹ Ce critère intéresse au premier chef l'Etat, représenté entre autres par le Premier ministre, le Ministre du Budget, le Ministre de la Fonction publique, le Ministre en charge de l'agenda numérique, et le Ministre en charge de la Régie des Bâtiments.

⁶⁰ Le respect de ce critère est indispensable pour les services occupants en leur qualité de donneurs d'ordre, et constitue un facteur clé de succès pour les actions ciblées sur les constats qui sous-tendent la priorité 2 (voir infra, point 2.2.).

2.1.1. Capacité administrative

L'identification de ce premier axe découle des constats suivants :

Ref.	Description	Niveau de criticité
IF-CA.01.	L'alignement des objectifs de la Régie sur les intérêts de l'Etat n'est pas garanti.	4
IF-CA.02.	La Régie des Bâtiments ne dispose pas d'une capacité de négociation suffisante.	3
IF-CA.03.	Les initiatives et structures visant à l'amélioration des processus de gestion de la Régie des Bâtiments sont trop cloisonnées.	3

Chacun de ces constats est détaillé ci-après, et donne lieu à la formulation de recommandations.

Constat IF-CA.01. – L'alignement des objectifs de la Régie sur les intérêts de l'Etat n'est pas garanti.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus :

- ↳ *Priorité donnée à la satisfaction des attentes d'un client ou de la Cellule stratégique d'un ministre par rapport à la préservation des intérêts, entre autres financiers, de l'Etat*

Ce constat s'appuie sur les éléments suivants :

- À la différence de la législation néerlandaise qui définit les missions du Rijksvastgoedbedrijf⁶¹, la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments ne fait pas référence au principe de bonne gestion financière en ce qui concerne la mise à disposition de locaux et la réalisation de travaux ;
- Le plan de management de la Régie ne comporte pas non plus d'objectifs précis en la matière, de sorte que ce critère est absent de l'évaluation du management
- La dimension financière n'est pas abordée suffisamment tôt dans le processus de développement des projets.
- L'orientation « clients » associée au principe de gratuité (facteur de déresponsabilisation desdits clients) est un facteur de risque supplémentaire au regard du principe de bonne gestion financière
- Le cadre de règles, procédures et directives n'est pas suffisamment complet ni suffisamment bien maîtrisé au niveau le plus élevé de l'organisation pour prévenir les risques de non-conformité liés aux projets complexes et garantir son autonomie dans la conduite de ces projets

⁶¹ A noter que la Rijksvastgoedbedrijf (RVB) ne constitue pas l'exact équivalent de la Régie des Bâtiments : en fait, les fonctions actuelles de la Régie sont réparties entre trois organisations distinctes :

- la RVB (qui est un service d'exécution, dont la forme est comparable aux SACA's belges)
- la Direction générale de l'Organisation (DGOO), qui fixe le cadre, tant en termes de règles que de priorités, de sorte que la RVB, déchargée de toute fonction d'arbitrage, peut se concentrer sur ses domaines d'expertise
- le Secrétariat général du Ministère auquel la RVB et la DGOO sont toutes deux rattachées, et qui, en tant que « *eigenaar* » tient lieu de garant du bon fonctionnement de la RVB, tant à l'égard des donneurs d'ordre, dont elle est un partenaire de référence, qu'à l'égard du Conseil des Ministres.

Recommandations

Finalité : réaligner les objectifs de la Régie sur les intérêts de l'Etat	
IF-CA.01.01	Clarifier les objectifs concrets découlant des intérêts, entre autres financiers, de l'Etat ; pour que ces objectifs puissent être opposables aux Services clients, le principe de bonne gestion financière devrait être inscrit dans la législation (loi du 1 ^{er} avril 1971 ou loi du 22 mai 2003, par exemple) ⁶²
IF-CA.01.02	Réaligner des procédures d'évaluation du management de la Régie, en impliquant les Ministres du Budget et de la Fonction publique au moins en qualité de co-évaluateurs ⁶³ afin de tenir compte non seulement des intérêts de la Régie et de ceux des clients, mais aussi les intérêts transversaux de l'Etat
IF-CA.01.03	Appliquer l'article 4 de la loi du 1 ^{er} avril 1971 et l'arrêté royal du 17 août 2007, qui donnent à l'Administrateur général et à son Comité de Direction le droit et l'obligation de renforcer le système de contrôle interne de la régie (périmètre : administration), en conciliant les objectifs d'efficacité, d'efficience, d'économie, d'éthique, de protection du patrimoine, de conformité aux lois, aux règlements et aux décisions du Conseil des Ministres, et le respect de l'obligation de rendre compte
IF-CA.01.04	<p>Remédier à la distance et à la divergence d'intérêts que la coexistence de deux personnes juridiques distinctes a fini par induire entre la Régie et l'Etat, et qui contribue de surcroît à ce que la communication passe souvent par le niveau politique au lieu de se faire d'administration à administration.</p> <p>→ Sur la base des comparaisons internationales et par analogie avec l'architecture retenue en 2016 aux Pays-Bas (baten-lastenagentschap, agence rattachée à un ministère, sans personnalité juridique distincte) et en Grande-Bretagne (executive agency, elle aussi sans personnalité juridique), la forme légale la plus appropriée en droit belge pourrait être celle de Service Administratif à Comptabilité Autonome (SACA)⁶⁴.</p> <p>→ La question d'une scission des missions entre deux organes, dont l'un serait chargé de fixer le cadre général, les arbitrages et la stratégie (équivalent de la DG Overheidsorganisatie – DGOO – aux Pays-Bas ou du Secrétariat du Conseil du Trésor au Québec) et l'autre serait l'expert immobilier de l'Etat (équivalent de la Rijksvastgoedbedrijf aux Pays-Bas ou de la Société Québécoise des Infrastructures) pourrait se poser également.</p> <p>En tout état de cause, dans aucun des pays retenus comme benchmarks par les Inspecteurs des Finances soussignés, une organisation disposant d'une personnalité juridique disjointe de celle de l'Etat (et potentiellement en concurrence par rapport à l'Etat de ses intérêts financiers propres) ne réunit l'ensemble des missions dont dispose actuellement la Régie des Bâtiments⁶⁵.</p>

⁶² Les Inspecteurs des Finances soussignés estiment que reporter la discussion à la préparation de contrats d'administration ou de gestion pluriannuels successifs n'est pas une option : il convient que des principes permanents soient définis, qui pourront ensuite être déclinés en objectifs concrets pour une période déterminée. En outre, un plan pluriannuel d'investissement ne peut pas résulter uniquement d'une négociation entre l'Etat et la Régie : il s'agit de l'une des formes de concrétisation d'une politique immobilière de l'Etat, résultant de la prise en compte d'impératifs de service public, de service au public et d'aménagement du territoire.

⁶³ A noter qu'avant de devenir un portefeuille ministériel « mobile », la compétence « Régie des Bâtiments » relevait structurellement des compétences du Ministre de la Fonction publique (cf. arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 18 novembre 1996 portant des mesures en vue de modifier la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments en application de l'article 3, paragraphe 1^{er}, 6° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne). Cette solution converge avec les approches néerlandaise (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) et québécoise (compétence du Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor).

⁶⁴ L'idée d'une transformation de la Régie en société anonyme, mise en avant par l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments dans son projet de note du 06 février 2019 établi lors de la phase contradictoire s'inscrit au contraire dans une logique centrifuge et, du fait des règles de droit des sociétés, qui fait primer les intérêts de la société sur ceux de ses actionnaires, il risque d'accroître la distance et le risque d'antagonisme entre les intérêts de l'Etat et ceux de la Régie (cf. les précédents que représentent FEDESCO, le FRGE et le Kringloopfonds). En outre, les motifs invoqués à l'appui de cette idée ne constituent pas des justifications suffisantes : en effet, un SACA peut être organisé de manière à bénéficier d'une gestion autonome, et l'argument tiré des procédures de SELOR doit être reconsidéré dans la mesure où la Régie dispose désormais d'évaluateurs certifiés internes, habilités à se substituer aux services de SELOR. En outre, comme il ressort de l'exposé qui précède, le Rijksvastgoedbedrijf, qui est l'un des modèles invoqués pour étayer l'idée de créer une SA, ne dispose en fait pas de la personnalité juridique, et les amortissements qu'il pratique n'ont qu'une fonction comptable (suivi du cycle de vie des investissements), sans incidence fiscale ni avantage en termes de comptabilité publique SEC.

⁶⁵ La Société Québécoise des Infrastructures dont question plus haut dispose certes de la personnalité juridique, mais exerce uniquement une expertise immobilière et technique. Le cadre général, qui vise à garantir le respect de l'intérêt général, est fixé par la loi (principes permanents et procédures) et par le Conseil du Trésor et son administration, le Secrétariat du Conseil du Trésor (priorités, allocation des moyens, arbitrages).

Les Inspecteurs des Finances soussignés notent que plusieurs Départements, et notamment les plus gros « clients » de la Régie des Bâtiments, disposent d'un service Infrastructures interne. De fait, dans certains pays, les administrations qui ont des besoins immobiliers très spécifiques se sont dotées de leur « Régie » propre. C'est notamment le cas de la France, pour la Justice, et des Pays-Bas, pour la Police (entité unique qui recouvre à la fois l'équivalent de la Police fédérale et l'équivalent des Polices locales).

Ils estiment que si cette approche peut constituer une alternative, elle ne constitue pas la piste à explorer en premier lieu. En effet :

- ↳ **le fait de maintenir un service central spécialisé favorise les effets d'expérience (courbe d'apprentissage)**
- ↳ **et, si le cadre est revu pour éviter les effets de déresponsabilisation constatés dans le cadre du projet RAC (sans pour autant inverser le rapport de responsabilité entre la Régie et son client), le dialogue entre un donneur d'ordre et un service spécialisé peut favoriser la recherche de solutions innovantes.**

Constat IF-CA.02. - La Régie des Bâtiments ne dispose pas d'une capacité de négociation suffisante.

Niveau de criticité : 3

Principaux risques encourus :

- ↳ **résultats de négociation sous-optimaux**
- ↳ **intervention de tiers**

La capacité de négociation d'une administration repose entre autre sur les éléments suivants :

- sa capacité à définir une stratégie de négociation visant à défendre les intérêts de l'Etat, et s'inscrivant dans des principes stables et cohérents
- sa maîtrise des procédures juridiques et de leurs modalités optimales d'application
- la maîtrise de l'information (éviter la transmission d'informations stratégiques, de nature à affaiblir la position de négociation de l'Etat)
- la prise en compte des conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels
- la professionnalisation
- la connaissance des pratiques et des risques propres au secteur
- la capacité à générer et à maintenir des alternatives
- la connaissance des alternatives de l'autre partie
- l'équilibre entre les représentants appelés à négocier par l'Etat et leurs partenaires de négociations, même face à un secteur très professionnel et très concentré
- l'autorité du négociateur (capacité à engager l'Etat)

Les recommandations relatives au présent constat sont détaillées à la page suivante.

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page.

Recommandations

Finalité : renforcer la capacité de négociation de la Régie des Bâtiments	
IF-CA.02.01	Procéder à une analyse juridique approfondie en vue de la formulation, par des spécialistes <u>internes</u> de la stratégie immobilière et du droit des marchés publics, de directives appropriées sur l'application de la législation marchés publics aux grands projets impliquant des travaux de première installation dont les spécifications sont définies par l'Etat, de manière à garantir la mise en concurrence aussi bien entre les propriétaires des différents bâtiments pouvant entrer en considération qu'entre les entreprises susceptibles de réaliser les travaux ⁶⁶
IF-CA.02.02	Faire appel au Bureau d'éthique et de déontologie administratives du SPF BOSA pour compléter la politique de prévention des conflits d'intérêts de la Régie (en y incluant les intervenants qui jouent un rôle dans ses processus sans faire partie de son personnel et donc auxquels, en l'absence de lien hiérarchique, les dispositions publiées sur le site de la Régie ⁶⁷ ne s'appliquent pas)
IF-CA.02.03	Compléter la politique de gestion de la sécurité de l'information de l'Etat et de chacune de ses composantes, afin de prévenir le risque de divulgation incontrôlée de données à caractère stratégique, de nature à affaiblir la position de négociation de l'Etat, en commençant par : - identifier les informations qui peuvent revêtir un caractère sensible dans le cadre d'une négociation, sans se limiter aux données qui comportent des enjeux en matière de sécurité et de protection de la vie privée ⁶⁸ - et sensibiliser les personnes qui les produisent ou qui y ont/y donnent accès
IF-CA.02.04	Mettre en place des équipes pluridisciplinaires, composées de spécialistes internes (juristes, techniciens, spécialistes de l'immobilier), de membres du management de la Régie (habilités à engager l'Etat), et d'un négociateur <u>professionnel</u> ; la composition de ces équipes devrait tenir compte des principes suivants : <ul style="list-style-type: none"> • équilibre des forces : les personnes appelés à défendre les intérêts de l'Etat devraient avoir été formés aux mêmes techniques de négociation que les négociateurs des entreprises • séparation des fonctions : la personne qui conduit la négociation pour le compte de l'Etat ne devrait pas être destinée à rester impliquée dans l'exécution du marché, afin de ne pas avoir d'enjeu en termes de relation interpersonnelle à moyen-long terme avec les entreprises avec lesquelles elle est appelée à négocier
IF-CA.02.05	Définir pour chaque négociation importante, au niveau qui convient, un mandat clair, assorti de limites chiffrées précises, avec l'indication de ce qui peut être divulgué à l'autre partie ou non, en tenant compte du fait que celui qui négocie n'est pas nécessairement celui qui sera appelé à signer ensuite, et que par conséquent les arrêtés de délégation ne constituent pas l'outil adapté.
IF-CA.02.06	Proposer au Conseil des Ministres une politique générale ou des critères fixes destinés à encadrer les négociations et le recours à la location, critères auxquels les négociateurs pourront se référer pour marquer les limites de l'acceptable dans le courant des négociations les plus serrées ⁶⁹ .

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page et de quatre notes de bas de page.

⁶⁶ Cette étude devra tenir compte de l'évolution du droit européen et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

⁶⁷ <https://regiedesbatiments.be/fr/integrite>.

⁶⁸ Autant la transparence s'impose au sein de l'Etat (et notamment à l'égard du Conseil des Ministres), autant il peut être utile de ménager une certaine asymétrie d'information entre les représentants de l'Etat et les représentants de ses co-contractants potentiels, dans le cadre d'une dynamique de négociation.

⁶⁹ Par analogie avec les politiques « make or buy », destinées à objectiver le recours à l'externalisation.

Constat IF-CA.03. – Les initiatives et structures visant à l'amélioration des processus de gestion de la Régie des Bâtiments sont trop cloisonnées.

Niveau de criticité : 3⁷⁰

Principaux risques encourus :

- ↳ répétition de risques déjà concrétisés
- ↳ en l'absence d'un cadre de référence suffisamment développé, vulnérabilité vis-à-vis des influences extérieures et des injonctions irréalistes

Comme une partie du personnel opérationnel, le top management de la Régie des Bâtiments est accaparé par la gestion quotidienne. Il a donc besoin d'un soutien pour prendre du recul sur la qualité de la gestion de la Régie. Telle est en principe la fonction de la cellule Contrôle interne, qui a du reste été chargée, au cours des années 2016 et 2017, d'enquêtes internes sur des sujets importants, et qui, comme mentionné plus haut, a mis en place un outil de suivi des audits qui, s'il était plus structuré⁷¹, pourrait contribuer à ce que les recommandations adressées à la Régie ne restent pas lettre morte.

Cependant :

- ↳ la Cellule contrôle interne se voit parfois confier des missions qui s'apparentent à des audits, ce qui le temps de travail effectivement disponible pour le développement du contrôle interne ;
- ↳ l'un des agents de la cellule a quitté la Régie des Bâtiments à la mi-2018 ; à la connaissance des Inspecteurs des Finances soussignés, il n'a pas encore été remplacé ;
- ↳ l'articulation avec les autres cellules et initiatives connexes (gouvernance, Transformation Office, projet d'implémentation de l'outil Microsoft Project Online) n'est pas suffisamment claire ;
- ↳ la fonction PMO (Project Management Office) est en cours de reconfiguration ;
- ↳ la Régie des Bâtiments se repose dans une large mesure sur des consultants externes pour établir diagnostics, stratégies et plans d'actions ;
- ↳ le Conseiller général qui était en charge de la DG Stratégie et Gestion immobilière depuis le départ du Directeur général en titre, et qui avait développé, en plus d'une expertise dans le domaine du bâtiment, une réelle expertise en management, a quitté la Régie des Bâtiments sans avoir été invité à formaliser préalablement les actions qui, d'après lui, pourraient contribuer au traitement des constats préliminaires formulés dans leur projet de rapport par les Inspecteurs des Finances soussignés ;

⁷⁰ Dans la version soumise à procédure contradictoire, le degré de criticité du projet de constat IF-CA.03, tel que formulé initialement, n'avait été évalué qu'à 2, au vu de l'attitude constructive et proactive adoptée par le Comité de direction lors des réunions des 21 juin, 28 juin et 03 juillet 2018, dans la phase « pré-contradictoire ». Vu le déroulement de la procédure contradictoire proprement dite et le fait que la Régie des Bâtiments n'ait finalement pas été en mesure, après plus de huit mois, de produire une réponse officielle et structurée aux constats et recommandations préliminaires formulés dans le rapport d'audit, ce qui, en outre, a freiné la Police fédérale dans la préparation de son propre plan d'actions, les Inspecteurs des Finances soussignés ont été amenés à revoir à la hausse leur évaluation. C'est pourquoi le degré de criticité du constat IF-CA.03, dans sa forme définitive, est estimé à 3.

⁷¹ En l'état actuel des choses, les résultats des différentes missions d'évaluation sont juxtaposés les uns aux autres dans le tableau de suivi, sans qu'une synthèse ou des regroupements logiques ne soient mis en évidence. A mesure que leur nombre augmente, le suivi devient plus complexe et la valeur ajoutée du tableau, comme outil d'information à l'attention du management, s'estompe. Ainsi, dans son projet de note du 06 février 2019, la Régie des Bâtiments avait évoqué la perspective que les recommandations formulées dans le projet de rapport soient ajoutées à ce tableau. Cette mesure contribuerait effectivement à ce que la Régie conserve la mémoire de ces recommandations, mais, vu la structure actuelle du tableau, elle n'offrirait aucune garantie quant à leur visibilité ni surtout quant à leur mise en œuvre effective.

- ↳ la Régie des Bâtiments a choisi de ne pas impliquer la cellule Contrôle interne dans le suivi de la procédure contradictoire relative au présent audit (même pour le volet « orienté futur »), ce qui, aux yeux des Inspecteurs des Finances soussignés, constitue une occasion manquée pour la Régie des Bâtiments à la fois dans le contexte de cet audit spécifique et en termes d'expérience.

Dans ces conditions, il existe un risque que la Cellule Contrôle interne telle qu'elle existe à l'heure actuelle ne réponde pas aux défis révélés ou confirmés par le présent audit, et qu'aucun autre acteur au sein de la Régie n'ait le temps ou la possibilité de se substituer à elle.

Recommandation

Finalité : renforcer la capacité de la Régie des Bâtiments à améliorer par elle-même ses propres processus	
IF-CA.03.01	Prendre en considération la fonction de développement des procédures (quel que soit le nom qui lui sera donné) dans le cadre de l'exercice d'identification des fonctions clés.



BENCHMARK :

La fonction de « kadersteller interne » qui existe au sein de la Rijksvastgoedbedrijf néerlandaise et qui joue un rôle déterminant dans la professionnalisation de son fonctionnement, peut constituer une source d'inspiration utile à cet égard.

2.2.2. Capacité opérationnelle

L'identification de ce second axe découle des constats suivants :

Ref.	Description	Niveau de criticité
IF-CO.01.	Le plan de personnel de la Régie des Bâtiments n'est pas suffisamment centré sur les fonctions clés.	4
IF-CO.02.	La structure matricielle de la Régie des Bâtiments est un facteur de risques pour les Services occupants.	3
IF-CO.03.	Malgré l'adoption en 2015 d'un arrêté royal instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers, en exécution de l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 1er avril 1971, il n'existe pas encore d'outil d'objectivation et de validation des priorités assignées à la Régie, ni de cadre financier à moyen-long terme.	3

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page.

Constat IF-CO.01. – Le plan de personnel de la Régie des Bâtiments n’est pas suffisamment centré sur les fonctions clés.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus :

↳ Tous les risques cités dans le présent rapport.

La Régie des Bâtiments manque de personnel dans ses fonctions-clés, et la tendance ne fait que s’accroître au fil du temps.

En outre, le processus d’actualisation de son plan de personnel a pris du retard.

Recommandations

Finalité : réaligner la composition du personnel de la Régie sur les fonctions-clés	
IF-CO.01.01	Développer un processus interne d’identification et de suivi des fonctions clés ⁷²
IF-CO.01.02	Mettre en place un processus qui garantisse que l’enveloppe de personnel et les marges dégagées par les départs et l’attrition naturelle soient affectées prioritairement aux fonctions-clés ainsi identifiées
IF-CO.01.03	Développer un cadre juridique « Fonction publique » de nature à pouvoir disposer de personnel en interne
IF-CO.01.04	Développer des modes d’affectation flexibles (mobilité et mise à disposition temporaires)
IF-CO.01.05	Dans l’attente des renforts attendus, et avant de lancer un marché de consultants de nature à compenser les manques, <u>définir des principes et critères qui détermineront dans quels cas et selon quelles modalités il pourra être recouru à l’externalisation</u> ⁷³ (ex : identification des fonctions susceptibles d’être externalisées ⁷⁴ et de celles pour laquelle l’externalisation est exclue), et organiser la <u>supervision</u> par la Régie des Bâtiments des activités qu’elle aura externalisées conformément à ces principes ⁷⁵
IF-CO.01.06	Une fois ce cadre défini, anticiper sur les besoins, en passant le cas échéant par des accords-cadres
IF-CO.01.07	Documenter les processus, les contrats et les chantiers, et favoriser la gestion de la connaissance, afin de favoriser une plus grande continuité.

⁷² Le fait qu’un consultant externe ait fourni sa vision des fonctions clés n’est pas suffisant :

- il s’agit d’une image instantanée des besoins perçus par le consultant, qui ne remplace pas la mise en place d’un processus interne (continu) d’identification et de suivi des fonctions clés, qui permettra à la Régie d’actualiser de manière autonome ce diagnostic ;
- cette vision n’est pas nécessairement complète ; quid des fonctions techniques actuellement insuffisamment pourvues et des fonctions manquantes telles que celles de programmeur, de cost-analyst ou de quality-quantity surveyor ?

⁷³ La réaction qui consisterait à décider de passer un marché de consultants qui puissent gérer des projets opérationnels sans passer par l’étape de fixation d’un cadre serait précipitée : en effet, elle exposerait la Régie à des risques (coûts, risques de conflits d’intérêts non-déclarés) tout en lui faisant perdre l’occasion d’un renforcement des compétences internes. En outre, il ne s’agirait pas que les consultants ainsi sélectionnés se chargent de la gestion des projets, mais uniquement qu’ils effectuent des tâches techniques pour le compte de la Régie et sous sa supervision.

⁷⁴ Ex : fonctions de cost-analysts, quantity-quality surveyors (QQS), programmeurs (spécialistes de l’analyse des besoins, en amont de l’élaboration de solutions de nature immobilière). Les Inspecteurs des Finances soussignés notent que l’intégration des fonctions de programmeur à la DG Gestion client doit encore faire l’objet d’une réflexion interne. Par ailleurs, dans la mesure où le rôle de cost-analyst, très opérationnel, a vocation à être confiée à un membre de l’équipe projet, ils s’interrogent sur l’idée avancée par la Régie selon laquelle cette fonction pourrait être remplie par un agent doté d’un profil orienté « Stratégie ». Enfin, ils soulignent que le profil requis pour la fonction de QQS diffère des fonctions classiques de contrôleurs de travaux (niveau B).

⁷⁵ Suite à un mail reçu de la Régie des Bâtiments en date du 17 avril 2019 à 16h38, les Inspecteurs des Finances soussignés précisent que cette recommandation constitue un préalable à toute externalisation, et non une incitation à l’externalisation des fonctions concernées.

Constat IF-CO.02. – La structure matricielle de la Régie des Bâtiments est un facteur de risques pour les Services occupants.

Niveau de criticité : 3

Principaux risques encourus :

↳ Cf. exécution des projets.

La structure matricielle amène chaque « chef de pilier » à rendre compte à deux « chefs » : chef de service et chef de projet, l'évaluateur principal étant le chef de service.

La Régie des Bâtiments a mis en place cette organisation pour deux raisons :

- Faciliter une gestion en mode projet
- Organiser des doubles-contrôles indépendants dans une optique de prévention des fraudes et de traitement des conflits d'intérêts

Ce mode d'organisation n'est donc sans doute pas à rejeter, mais à organiser.

Recommandations

Finalité : remédier aux inconvénients inhérents à la structure matricielle, sans remettre en cause le principe de cette structure

IF-CO.02.01	Poursuivre la démarche engagée en vue d'ajuster le processus d'évaluation, afin de donner toutes les assurances requises à chaque chef de projet, et à travers lui, à chaque Service occupant, que son projet fera l'objet d'une attention suffisante de la part des spécialistes affectés partiellement à l'équipe-projet.
-------------	---

Constat CO.03. – Malgré l'adoption en 2015 d'un arrêté royal instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers, en exécution de l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} avril 1971, il n'existe pas encore d'outil d'objectivation et de validation des priorités assignées à la Régie, ni de cadre financier à moyen-long terme :

- l'arrêté susmentionné ne prévoit pas d'intervention du Conseil des Ministres sur un plan d'investissement global chiffré
- en outre, cet arrêté n'est pas appliqué : le document intitulé « plan pluriannuel 2018/2020 » adopté par le Comité de direction de la Régie des Bâtiments le 19 septembre 2018 ne correspond ni par ses modalités d'élaboration (sélection des priorités opérée unilatéralement de la Régie des Bâtiments, absence de validation par le Conseil des Ministres) ni par sa portée (volatilité intrinsèque, explicitement reconnue dans les conditions générales qui y étaient jointes) à l'outil de planification que doit être le plan pluriannuel d'investissement requis par la loi du 1^{er} avril 1971

Niveau de criticité : 3

Principaux risques encourus :

- ↳ Concurrence entre Services occupants
- ↳ Opacité sur les arbitrages rendus en termes de fixation de priorités pour l'exécution des projets pouvant aboutir à :
 - un risque de rupture d'égalité entre Services occupants
 - un risque d'inadéquation des arbitrages (priorité donnée à un projet objectivement moins urgent)
- ↳ Lancement de projets en l'absence de préparation suffisante
- ↳ Difficultés pour la fixation d'un calendrier tenable pour chaque nouveau projet

La notion de plan pluriannuel a été intégrée à la loi de 1971 dès 1996 (arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 18 novembre 1996 portant des mesures en vue de modifier la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments en application de l'article 3, paragraphe 1er, 6° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne). Cette notion a été maintenue dans les versions successives de la même loi, mais reste pour le moment purement théorique.

De tels plans permettraient pourtant :

- ↳ de déterminer la part de l'enveloppe qui est disponible pour des initiatives nouvelles, par opposition à celle qui doit être réservée pour le maintien en état des bâtiments déjà occupés
- ↳ d'obtenir une validation officielle du principe des différents projets,
- ↳ de quantifier les crédits à allouer aux différents acteurs au cours de la période considérée

Ils permettraient ainsi de répondre à l'une des objections formulées par la Police fédérale à l'égard du principe « *Qui décide, paie* » (voir infra, constat IF-RR.01).

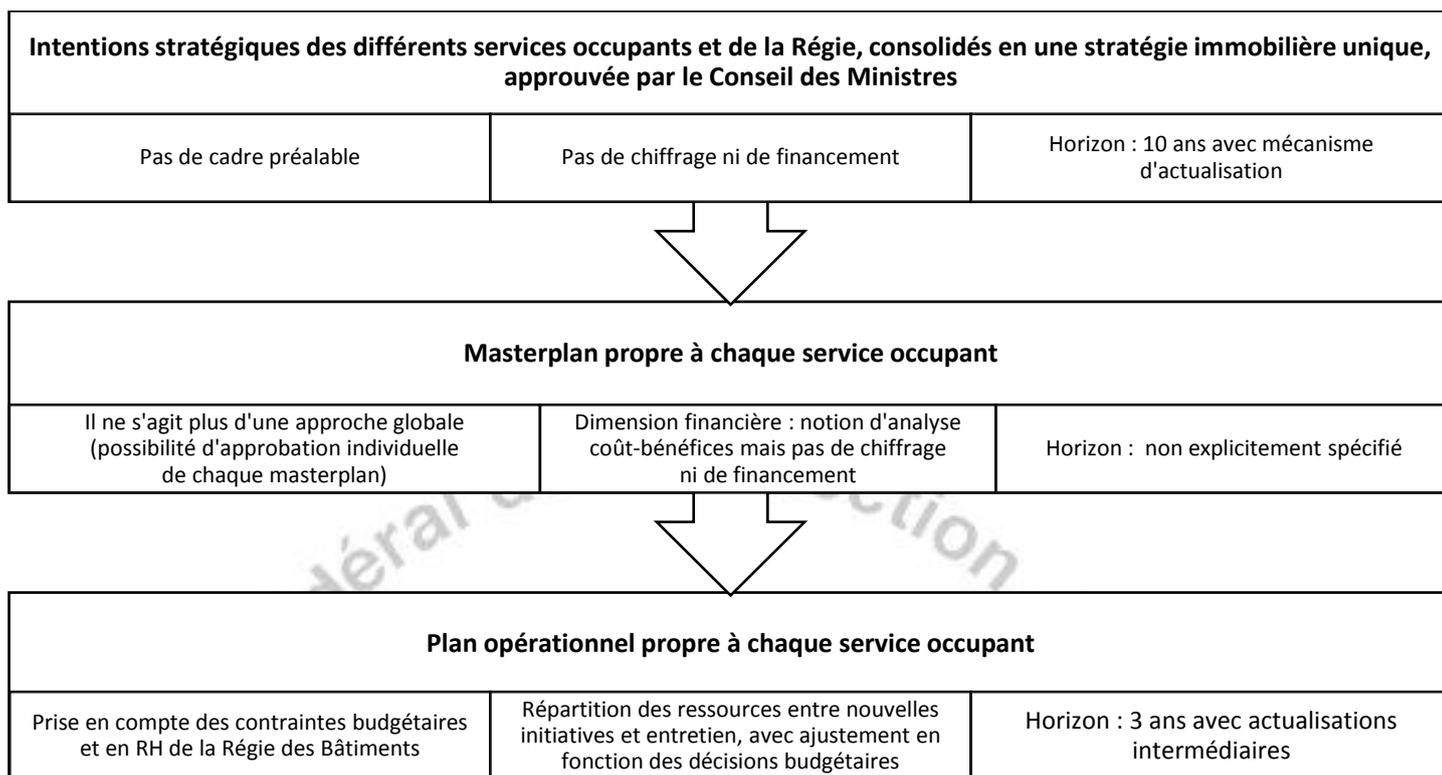
En outre, dans l'optique d'une meilleure intégration et d'une plus grande professionnalisation de la gestion de projets, de tels plans pourraient favoriser la mise en place d'une gestion par programmes⁷⁶, et ainsi simplifier la gestion administrative des projets qui s'y inscrivent.

Toutefois, l'architecture prévue par l'arrêté royal du 12 juillet 2015, actuellement en vigueur, en distinguant trois niveaux, amène :

- ↳ A une fragmentation de la prise de décision (seul le niveau de planification le plus abstrait donne lieu à une prise de décision globale par le Conseil des Ministres, sans qu'il ne soit du reste appelé à fixer un cadre de nature à constituer une Politique immobilière de l'Etat dans laquelle la stratégie de chaque département s'insérerait),
- ↳ A une prise en compte tardive, et purement réactive, de la dimension financière (voir schéma ci-après).

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page et d'une note de bas de page.

⁷⁶ D'après la méthodologie Prince2, un programme se définit comme un portefeuille de projets sélectionnés, planifiés et gérés d'une manière coordonnée. Autrement dit, ce niveau d'agrégation apporte les dimensions de sélection, priorisation, et synchronisation/coordination entre projets.



Postérieurement à la remise de la version provisoire du présent rapport, au début de l'été 2018, la Régie des Bâtiments a élaboré un document intitulé « Plan d'investissement pluriannuel 2018/2025 ». La version stabilisée (à défaut d'être définitive, vu les hypothèses de travail sous-jacentes), a été adoptée par le Comité de direction le 19 septembre 2018.

Les Inspecteurs des Finances soussignés ont été informés de cette initiative au mois de février 2019, dans les derniers temps de la procédure contradictoire, et ont reçu les pièces correspondantes en date du 15 avril 2019.

Ce plan n'a pas été soumis à la validation du Conseil des Ministres, et ne découle pas non plus d'une décision plus générale du Conseil des Ministres.

Le document « Conditions générales » du 19 septembre 2018 précise notamment que :

- ce plan comprend des projets pour lesquels aucune possibilité de financement n'a encore été identifiée ;
- le scope, le planning indicatif et les estimations budgétaires de chaque projet seront documentés ultérieurement ;
- ce plan repose entre autre sur l'hypothèse selon laquelle aucun retard et/ou augmentation des coûts n'interviendra⁷⁷.

De par l'absence de validation à haut niveau et les aléas relatifs au financement, ce plan risque d'être éminemment volatile, au lieu de constituer le cadre stable nécessaire au déploiement de la politique immobilière de l'Etat. En outre, il est question de « projets prioritaires ». Aucun document n'indique que les arbitrages entre les projets des différents départements aient résulté d'une délibération ouverte impliquant les représentants des Services occupants.

⁷⁷ Autrement dit, il repose sur une négation pure et simple des risques et n'intègre aucune marge de manœuvre.

Par conséquent, les Inspecteurs des Finances estiment que ce document a essentiellement une valeur informative (forme de tableau de bord interne, de nature à faciliter le suivi de l'échéancier des liquidations). Autrement dit, il s'agit davantage d'un outil de suivi (certes utile) que d'un outil de planification et de priorisation. Dès lors, sa mise en place constitue une avancée, sans pour autant que ce document puisse tenir lieu de plan pluriannuel d'investissement au sens de la loi du 1^{er} avril 1971.

Enfin, l'approche retenue n'est pas de nature à favoriser l'égalité de traitement, pas davantage qu'une planification raisonnée (absence d'estimations fiables).

Les questions relatives à l'existence d'une stratégie immobilière consolidée conforme à l'arrêté royal du 12 juillet 2015 et à la prise en compte de l'avis formulé par la Régie en amont de la préparation des plans sont quant à elles restées sans réponse.

Recommandation

Finalité : disposer d'un cadre pluriannuel d'investissement qui soit à la fois un outil d'objectivation et de validation des priorités assignées à la Régie, et un cadre financier à moyen-long terme (et pas uniquement un outil de suivi des besoins en crédits de liquidation)

IF-CO.03.01	Réévaluer le texte de l'arrêté du 12 juillet 2015 instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers, en exécution de l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 1 ^{er} avril 1971, à la lumière de versions antérieures (notamment la version initiale de 1996) et du constat IF-RR.01.
-------------	---

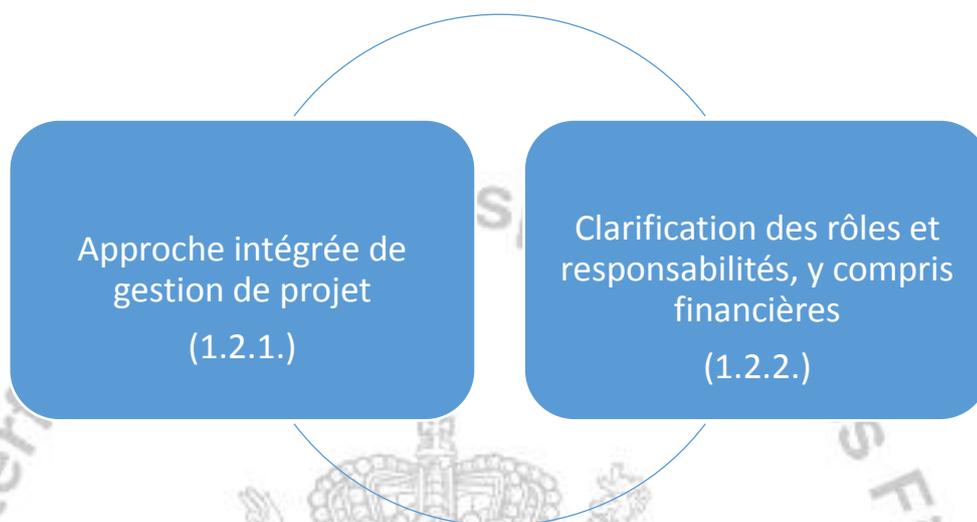


BENCHMARK : les approches québécoise et néerlandaise pourraient constituer des sources d'inspiration :

- ↗ **Modèle québécois : par l'articulation explicite avec la notion de gestion de projets, la transparence des coûts, inclus les coûts liés au maintien en état du par cet l'implication du Conseil des Ministres**
- ↗ **Modèle néerlandais : par le rôle de la DG Overheidsorganisatie (DGOO du Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties des Pays-Bas, équivalent du pôle Personnel et Organisation du SPF BOSA) dans la préparation des arbitrages, et l'attention portée à la confidentialité des informations de nature à présenter un caractère sensible en préparation des négociations ultérieures avec les acteurs du marché immobilier.**

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page.

2.2. **Priorité n° 2 : Mettre en place une gouvernance intégrée des grands projets et professionnaliser leur gestion**



2.2.1. **Promouvoir une approche intégrée**

L'identification de ce premier axe découle des constats suivants :

Ref.	Description	Niveau de criticité
IF – GP.01.	La gestion des grands projets ne couvre pas la totalité de leur cycle de vie, depuis la découverte du besoin à la confirmation du fait que le projet tel qu'exécuté y a répondu de manière adéquate.	4
IF – GP.02.	Le mode de gestion des grands projets favorise le cloisonnement, à différents niveaux.	4
IF – GP.03.	Il subsiste des malentendus sérieux sur la portée des programmes de besoins, et donc sur celle des avis qui s'y rapportent.	4
IF – GP.04.	Il n'existe pas encore de méthodologie de gestion intégrée des grands projets interdépartementaux⁷⁸, ce qui prive l'Etat d'une série de leviers⁷⁹ et l'oblige à réinventer son approche depuis une page blanche à chaque nouveau grand projet.	4

⁷⁸ Par définition, les opérations conduites par la Régie des Bâtiments présentent un caractère interdépartemental puisqu'elles visent, conformément à l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1971, à pourvoir aux besoins immobiliers des autres Services de l'Etat. Toutefois, parler de grands projets immobiliers serait contreproductif, l'objet des recommandations des Inspecteurs des Finances soussignés en la matière étant précisément de replacer les opérations immobilières réalisées par la Régie des Bâtiments pour le compte de ses clients dans le contexte des projets stratégiques ou opérationnels qu'elles visent à concrétiser (ex : la prise en location du RAC visait à rendre possible le regroupement fonctionnel maximaliste souhaité par la Police fédérale, en tenant compte des exigences qu'elle-même avait formulées).

⁷⁹ Ex : outils destinés à délimiter les objectifs et à cerner les contraintes de chaque projet, à identifier les alternatives possibles et à arbitrer objectivement entre elles, à garantir les prérogatives des décideurs finaux et à éviter qu'un projet ne soit lancé sans estimation préalable ou avant qu'il ne soit mûr, entre autres.

Constat IF – GP.01. – La gestion des grands projets ne couvre pas la totalité de leur cycle de vie, depuis la découverte du besoin à la confirmation du fait que le projet tel qu'exécuté y a répondu de manière adéquate.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus :

- ↳ urgence d'origine interne (*zelfgecreëerd*),
- ↳ décision prise avant que le projet ne soit en état,
- ↳ risques de malentendus

Un projet n'existe que pour répondre à un besoin déterminé. L'approche-projet doit donc démarrer dès la formulation de ce besoin, et non pas uniquement au stade de la recherche d'une solution (en effet, si le problème n'est pas posé de manière optimale, la solution ne pourra pas non plus être optimale).

Or, du point de vue de la Régie, un projet n'est formalisé qu'au stade du projet immobilier. C'est ce que reflète l'approche traditionnelle, et toujours actuelle, de l'outil « programme de besoins »⁸⁰.

Même si la Régie a obtenu, par la décision du Conseil des Ministres du 20 juillet 2018, un droit de regard sur les programmes de besoins, elle n'est pas structurellement associée à la production de ce document. Du reste, compte tenu de la portée de l'exercice « programme de besoins », sa valeur ajoutée en tant que simple organe d'avis (sans pouvoir contraignant) risque d'être très limitée. Or, au stade de la préparation d'un programme de besoins, le Service occupant a déjà procédé à divers arbitrages, notamment en termes d'identification des services concernés par une opération. Il est par ailleurs susceptible d'exprimer des attentes de nature à restreindre la concurrence.

La phase préparatoire située en amont du programme de besoins fait partie intégrante du cycle de vie d'un projet, et doit être intégrée au processus de gestion du projet, sans quoi le risque subsiste que le projet confié à la Régie soit engagé sur des bases inadéquates, de nature à compromettre ses chances de succès, ou que la Régie ait à assumer les conséquences de choix ou d'actions qu'elle jugerait inappropriés.

Dans le cadre de la préparation de la procédure contradictoire relative au présent rapport, le Conseiller général alors en charge de la DG Stratégie et Gestion immobilière avait marqué son accord⁸¹ sur l'idée suivante :

*« Je retiens de notre discussion d'hier l'idée de « **grand projet** » nécessitant une approche différente des projets moins complexes : pour ces derniers, une approche de la gestion d'output peut suffire dans la mesure où le problème est généralement bien posé et où le champ des solutions n'est pas particulièrement varié : ceux-ci ne justifient donc pas une approche structurée de la même manière que les grands projets.*

*Pour les grands projets, on pourrait définir par défaut que les programmes des besoins tels qu'on les connaît ne suffit pas car ils n'assurent pas que la phase **découverte** et **définition** du problème ont été effectuée correctement par la bonne équipe constituée de représentant de*

⁸⁰ La validation d'un programme de besoin est en effet considérée comme le déclencheur de l'intervention de la Régie, qui travaille ensuite à la recherche de la solution la plus appropriée. Du reste, les services occupants eux-mêmes n'établissent de programme de besoins s'ils souhaitent bénéficier d'une intervention de la Régie (déménagement ou mise à disposition d'espaces supplémentaires). L'outil « programme de besoins » n'a pas pour but de tenir à jour le monitoring de l'occupation des bureaux ni d'y inclure de projections sur les niveaux d'occupation futurs.

⁸¹ Dans la réflexion, il s'était référé à la démarche de « Design Thinking », et a renvoyé à la méthodologie

la Régie des Bâtiments et des services occupants. Par extension, un programme des besoins devrait pour ce type de projet se calquer sur la méthodologie reprise dans <http://www.briefbuilder.com/briefing-for-buildings/> qui fait clairement la distinction entre *strategic*, *tactical* et *operationnal brief*.

Transposé aux grands projets, les phases **discover** et **define** devraient être réalisées en collaboration avec le Service occupant sous le leadership de la Régie des Bâtiments, via une cellule « programmation » (dont les missions proposées en annexe seraient donc étendues), dont les livrables seraient la définition correcte du problème traduit sous forme de *strategic brief* (ambition du projet, risques, scope, etc) et *tactical brief* (« liste de locaux »). L'*opérationnel brief* (room by room et performances techniques associées) devrait quant à lui être déjà disponible car standardisé en amont.

Ces documents sont nécessaires et suffisants pour lancer la seconde phase de toutes les manières imaginables puisqu'ils constituent le « cahier des charges » à remplir par les solutions à mettre en œuvre. Le projet peut à ce moment être étudié en interne, ces études peuvent [être] externalisées, un Design Build lancé ou un DBFM, puisque le problème est défini de manière suffisamment précise. »⁸²

Dans le même mail, il était question d'une initiative préexistante d'un groupe de travail interne à la Régie, composé de représentants des services Gestion Clients, Projets de construction, de la Cellule DBFM Prison tendant à mettre en place un système « permettant la mise en œuvre d'une approche professionnalisée de la programmation, la définition d'un plan d'acceptance et son suivi ». Les Inspecteurs des Finances soussignés ont été informés en date du 17 avril 2019 qu'œuvrant « à la mise en place de beaucoup d'outils informatiques dont un PMO et un IWMS (...) qui doivent déjà (...) permettre de suivre une bonne partie de l'activité de la Régie », l'analyse préalable à la mise en place d'un tel outil a ajournée par la Régie.

Cette démarche ne faisait pourtant en rien double emploi avec les autres outils informatiques en cours d'implémentation :

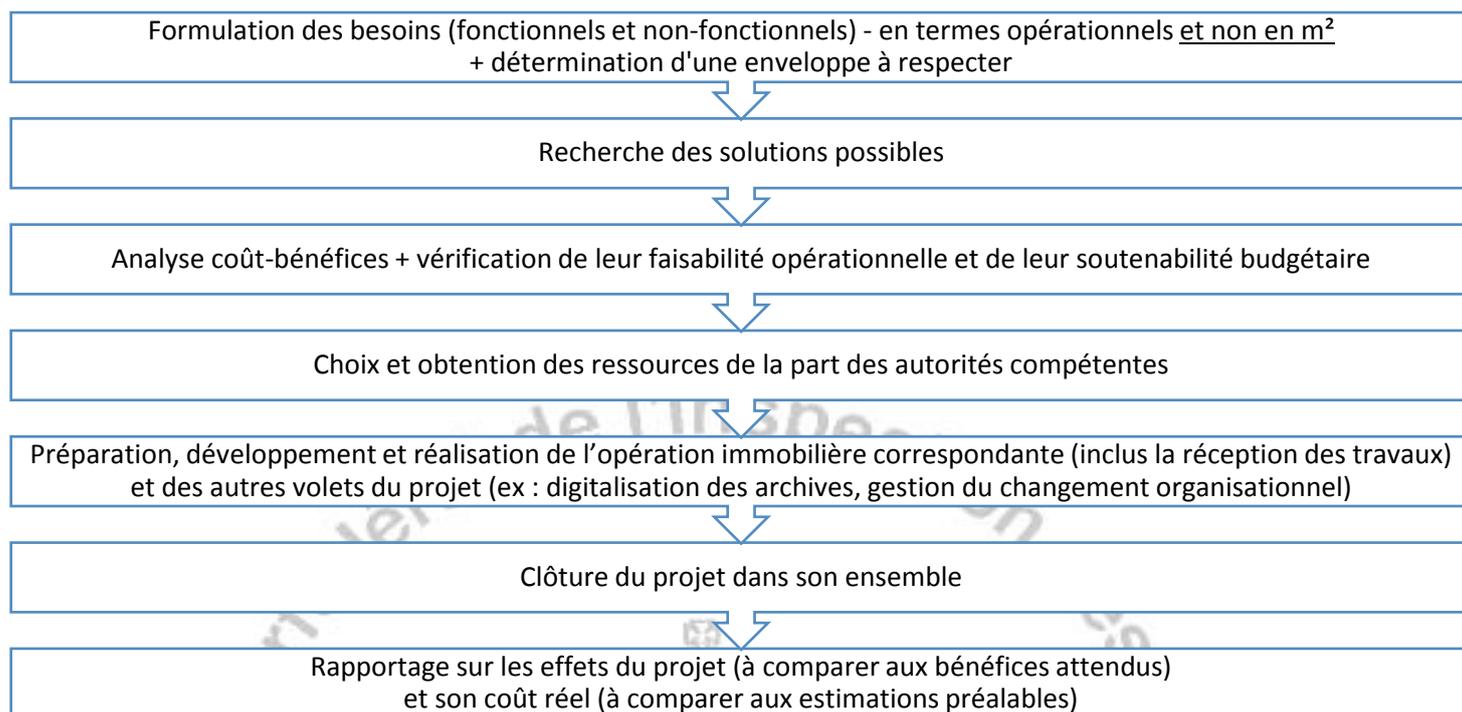
- ↪ la logique de programmation ne sert pas à suivre l'activité d'une organisation, mais à l'orienter en amont
- ↪ les outils mentionnés sont des outils de gestion opérationnelle, complémentaires et non substituables.

La même lacune existe également à la fin du cycle de vie du projet : en effet, l'usage veut que les projets à dominante immobilière soient réputés terminés lors de la réception du bâtiment.

Or la réception d'un bâtiment est une opération purement technique, pour laquelle la Régie des Bâtiments, en tant qu'autorité adjudicatrice, assume le principal rôle, le cas échéant après avoir consulté le Service occupant. Le fait d'accorder la réception implique uniquement que les travaux exécutés par les entreprises sont conformes au cahier des charges, ce qui n'équivaut pas à confirmer que le bâtiment répond aux besoins du Service occupant au moment où il en prend possession, ni qu'il tient compte de ses contraintes, que ce soit en termes financiers (coût d'exploitation du bâtiment) ou sur le plan de la maintenance.

Autrement dit, la clôture du projet opérationnel englobe l'ensemble des besoins exprimés, dans leurs différentes dimensions, de même que l'ensemble des contraintes applicables ; elle constitue une étape distincte de l'étape de clôture du projet immobilier, et ne peut se situer qu'en aval de cette étape (voir schéma ci-après).

⁸² Extrait d'un échange de mail du 22 juin 2018, ayant fait suite à une réunion entre les Inspecteurs des Finances soussignés et le Comité de direction de la Régie, réunion à laquelle, en l'absence de Directeur général « Stratégie et Gestion immobilière », le Conseiller général qui en faisait de facto fonction a été associé.



Recommandations

Finalité : Replacer la totalité du cycle de vie des grands projets dans le cadre d'une approche intégrée et structurée, depuis la découverte des besoins jusqu'à l'évaluation de leur degré de satisfaction effective, sans se limiter à la phase d'implémentation.

IF-GP.01.01	Les Inspecteurs des Finances soussignés encouragent donc la Régie à reprendre la réflexion sur la professionnalisation de la fonction de programmation là où elle s'est interrompue lors du départ du Conseiller général en charge de la DG Stratégie et gestion immobilière.
IF-GP.01.02	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent aussi bien à la Régie des Bâtiments qu'aux Services occupants de veiller à l'intégration entre le processus applicable aux projets à dominante « Infrastructures » et la méthodologie de gestion de projet applicable généralement au sein de l'organisation ⁸³

A cet égard, les Inspecteurs des Finances soussignés se doivent de mettre en garde la Régie des Bâtiments sur les limites relatives à la valeur-ajoutée que peut induire l'introduction d'un logiciel de gestion de projets (Microsoft Project Online, nouveau nom du logiciel MS Project).

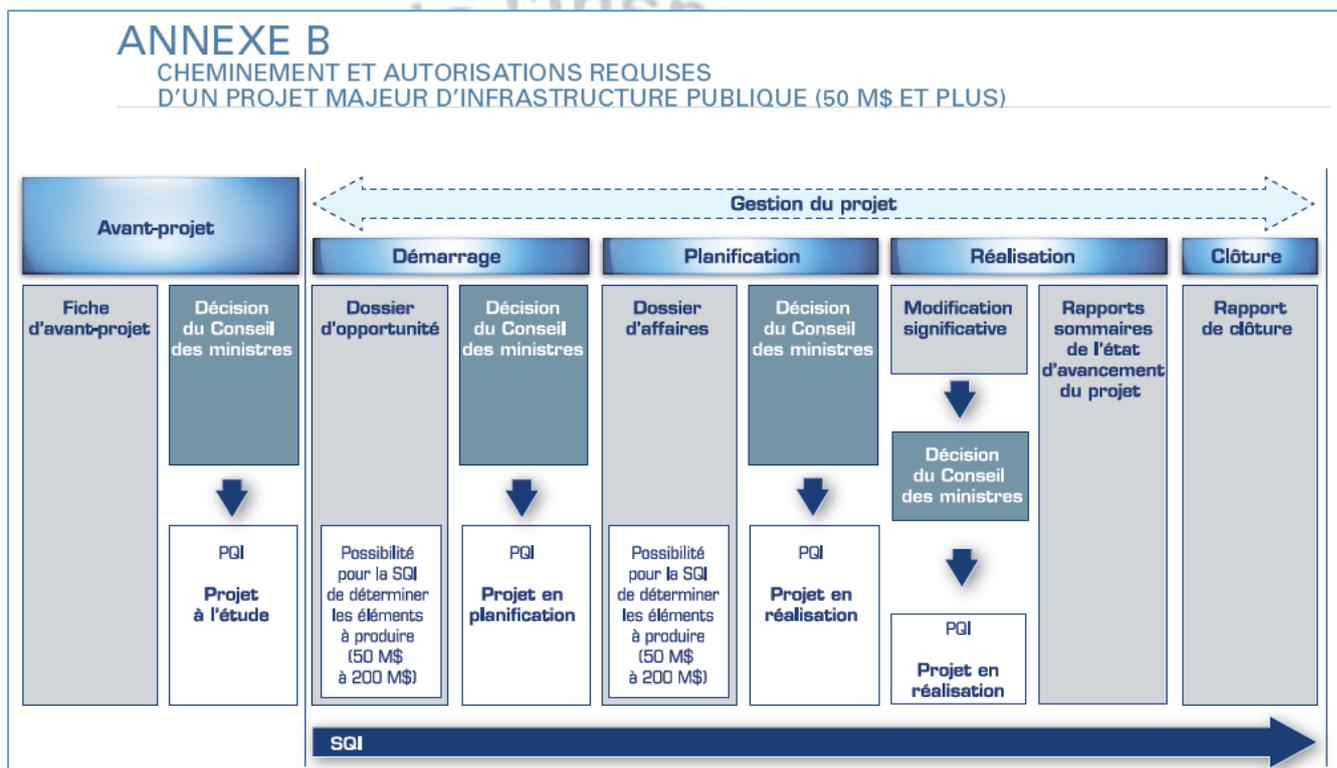
En effet, malgré son utilité, ce type de logiciel n'est en effet qu'un outil d'aide à la gestion des projets (essentiellement aux phases d'implémentation, même s'il comporte des modèles de documents susceptibles d'être utilisés à d'autres étapes), et ne remplace pas une méthodologie de gestion de projet / par projet.

⁸³ Sur ce point, voir aussi le constat IF-GP.04.



BENCHMARK :

L'approche développée par le Québec pour la gestion des grands projets majeurs peut tenir lieu de source d'inspiration (voir le schéma ci-dessous, extrait de la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique⁸⁴).



Source : Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Direction Générale de la Gouvernance du Conseil du Trésor, Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, 2016, p. 19.

Constat IF-GPo2. – Le mode de gestion des grands projets favorise le cloisonnement, à différents niveaux.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus :

- ↪ Difficultés dans la mise en commun des informations clés
- ↪ Déresponsabilisation⁸⁵
- ↪ Nécessité de faire transiter la communication par le niveau politique, notamment via la concertation en IKW

⁸⁴ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf. Cette approche part du principe que les projets qui visent à répondre aux besoins des services occupants sont "leurs projets" (voir art. 25 de la loi sur les Infrastructures publiques – version à jour au 01/06/2018). La concrétisation de ces projets s'appuie quant à elle sur l'expertise de la Société Québécoise des Infrastructures (cf. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/18-19/fr/8-Infrastructures_publicques_du_Quebec.pdf, voir en particulier le point 4: « Une gouvernance des investissements axée sur l'efficacité, l'efficacité et l'économie »).

⁸⁵ Comme précisé plus haut, la notion de déresponsabilisation telle qu'elle doit être comprise dans le contexte du présent projet de rapport vise toute situation de découplage entre le poids d'un acteur dans le processus de décision (voire son pouvoir de décision formel) et les conséquences qu'il peut être amené à assumer du fait de son intervention.

En l'absence d'approche intégrée des grands projets, **le système en place ne prévoit pas de mécanisme qui favorise un décloisonnement de la préparation et de la gestion desdits projets**. Les initiatives évoquées ne sont pas encore généralisées (ex : projet de protocole de coopération, concrétisé dans certains départements mais resté à l'état de projet en 2014 entre la Régie des Bâtiments et la Police fédérale) ou ne démarrent qu'à l'étape de la formulation des besoins immobiliers, en aval des choix opérationnels (ex : application Desk).

Or d'autres mécanismes accentuent au contraire le cloisonnement entre les administrations distinctes que sont la Régie des Bâtiments et les Services occupants.

Par exemple :

- ↪ Place des programmes de besoins dans le cycle de vie des projets (voir supra, discussion du constat IF-GP-01)
- ↪ Réputation d'intangibilité des programmes de besoins dès lors qu'ils ont simplement fait l'objet d'un avis de l'Inspection des Finances, alors que la vérification de leur bienfondé ne devrait avoir d'autre finalité que d'éviter de lancer des études sur des bases erronées, sans pour autant créer de droits indiscutables dans le chef du Service occupant ; il doit s'agir d'une base de travail et de discussion entre le Service occupant (demandeur/commanditaire/client) et la Régie des Bâtiments
- ↪ Absence de chiffrage des coûts d'aménagement au stade de l'élaboration des programmes de besoins
- ↪ Absence de mécanisme de coopération structuré entre Régie des Bâtiments et Services clients en vue du chiffrage de l'impact budgétaire des besoins
- ↪ Mécanismes budgétaires
- ↪ Absence de prise en compte du TCO (total cost of ownership/occupancy, évoqué supra).
- ↪ Modalités de présentation des projets au Conseil des Ministres (seulement au stade de l'opération immobilière, et, sauf exceptions, par le Ministre qui a la Régie des Bâtiments dans ses attributions, sans intervention du ministre dont l'administration a vocation à être la première bénéficiaire de cette opération)

L'idée de coordination mise en avant par la Police fédérale en réponse à la première version du rapport soumise à procédure contradictoire n'est pas suffisante.

En effet, même si, dans une certaine mesure⁸⁶, elle est de nature à éviter que les initiatives des uns ne compromettent le succès des initiatives des autres, elle ne suffit pas à garantir un alignement des objectifs⁸⁷, pas davantage qu'elle n'assure que l'ensemble des activités à remplir le seront (par exemple, dans cette conception, aucun acteur ne serait responsable du chiffrage du coût total de l'opération).

⁸⁶ La proposition présentée par la Police fédérale le 24 juillet 2008 n'exclut pas que les visions des deux ministres divergent, et qu'un arbitrage du Conseil des Ministres soit requis : « Les deux ministres sont dûment informés du dossier et peuvent défendre leurs points de vue, idéalement convergents. En cas de désaccord préalable, le dossier est alors complété des positions respectives des deux ministres et soumis à la décision du Conseil des Ministres ». Dans cette optique, les dossiers conjoints ne feraient que refléter l'existence de projets parallèles, et potentiellement concurrents. Sachant que ce biais était présent dans le cadre du projet RAC et contribue à expliquer le bilan de ce projet, les Inspecteurs des Finances soussignés sont peu enclins à évaluer positivement une approche qui pourrait déboucher sur le même travers, au lieu de favoriser une plus grande intégration dans la gestion des grands projets.

⁸⁷ Le fait que la Police fédérale envisage de recourir à un arbitrage du Conseil des Ministres est révélateur. En outre, cette approche est difficilement praticable, sachant que, sauf cas exceptionnels, le Conseil des Ministres ne rédige pas lui-même ses projets de décisions, mais approuve (ou rejette) les propositions de décisions qui lui sont soumises. Enfin, les différends susceptibles de se présenter dans le cadre d'un projet ne justifient pas nécessairement l'intervention du niveau politique, qui pour sa part induit d'autres dynamiques.

En outre, les implications de cette proposition quant au rôle du Conseil des Ministres ne sont pas compatibles avec les objectifs poursuivis ici :

- Le Conseil n'interviendrait qu'à un stade avancé du projet, auquel le nombre d'alternatives possibles a déjà diminué (risque de fait accompli)
- Il pourrait être appelé à jouer un rôle d'arbitre qu'il n'a pas à jouer

➔ **Le mode de fonctionnement qu'implique la proposition de la Police fédérale n'est donc pas compatible avec la pratique qui veut que le Conseil des Ministres approuve des propositions de décisions élaborées en amont, sans plus avoir à les affiner ni à les amender.**

Il en ressort que, dès lors que le développement d'un projet implique deux départements ou plus, la structure de gouvernance interne du département concerné ne suffit plus à régler les rôles et responsabilités, et doit donc être complétée par un protocole de collaboration et par une structure de gouvernance transversale (comité de pilotage présidé par le sponsor du projet, avec pouvoir de décision), qui ne soit pas directement le Conseil des Ministres.

Une autre objection de la Police fédérale tient à l'idée que l'approche proposée par les Inspecteurs des Finances représenterait un transfert pur et simple de responsabilités entre la Régie des Bâtiments et le Service occupant.

Telle n'est pourtant pas l'optique retenue ici.

En effet, reconnaître que, dans le secteur public, un projet immobilier n'existe jamais en lui-même et pour lui-même mais qu'il ne fait que s'insérer dans un projet plus large, qui vise à répondre à un objectif opérationnel ou stratégique du Service occupant et pour laquelle la Régie est tributaire de l'input dudit Service occupant, n'implique pas de transférer la charge opérationnelle de la réalisation de la composante immobilière à ce Service.

La situation peut être comparée à celle de n'importe quel processus externalisé : le prestataire est responsable vis-à-vis de son client, pour autant que le client lui ait fourni non seulement les moyens (rétribution) mais aussi les informations requises (dans le cas présent : description détaillée des fonctionnalités à remplir, suffisamment précise et complète pour que la Régie puisse les traduire en un cahier des charges fonctionnel ou classique), et le client se doit de s'assurer que les services fournis par le prestataire soient conformes à ses attentes⁸⁸. Autrement dit, aucune relation client-fournisseur n'autorise le client à être entièrement passif. Plus il délègue de tâches à son prestataire, plus il doit avoir été actif en amont (description des besoins et négociation du prix) et en aval (vérification de la conformité du produit).

La situation actuelle ne rend pas compte de cette relation, et peut créer l'illusion que les Services occupants (clients) n'ont rien à faire, même dans les plus grands projets, et induire des surprises au moment où il s'avère que la Régie a besoin de leur input, selon des formes et dans des délais déterminés.

⁸⁸ Dans le cas du RAC, ce sont les circonstances particulières et les carences du processus de contrôle mis en place par la Régie des Bâtiments qui ont amené les services de la Police fédérale à aller beaucoup plus loin dans l'analyse des documents produits par le bureau d'étude que s'était adjoint le promoteur. Dans une situation normale, et en-dehors du cas particulier des travaux de sécurisation pour lesquels l'expertise technique se trouve à la Police fédérale, la Régie devrait, en amont, démontrer que les prix qu'elle accepte sont justifiés (en s'appuyant à la fois sur la qualité de la procédure de marché public appliquée et sur propres ses processus de contrôle de la qualité des travaux et des quantités mises en œuvre), le Service client n'ayant plus ensuite qu'à réceptionner le produit final.

Il s'agit donc de reconnaître les tâches qui doivent en tout état de cause être prises en charge par le donneur d'ordre/commanditaire⁸⁹/client, de manière à clarifier les deux types de situation suivants :

- Situations de vide : il s'agit des activités non prévues par le commanditaire, et insusceptibles d'être prises en charge par la Régie (ex : description détaillée des besoins relatifs aux locaux spécifiques)
- Situations de chevauchement : activités traditionnellement prises en charge en totalité par la Régie des Bâtiments alors qu'elles relèvent au moins partiellement de la responsabilité du Service occupant (l'exemple le plus flagrant réside dans le fait qu'il n'existe aucune règle imposant que les notes au Conseil des Ministres défendant les projets en invoquant les besoins des Services occupants soient au moins cosignées par eux)

Il s'agit également de définir le rôle du Conseil des Ministres de manière à éviter qu'il ne soit appelé à jouer un rôle d'arbitre entre Régie et Services occupants, ou à se substituer aux administrations pour procéder à des études ou pour formuler des projets de décisions.

Par analogie, on peut renvoyer à la loi québécoise sur les infrastructures publiques. L'article 25 de cette loi, qui décrit la mission de la Société Québécoise des Infrastructures (SQI) évoque la nécessité de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique. Cette approche n'est aucunement antagoniste d'une volonté de :

"miser sur l'expertise développée à la SQI en lui attribuant un rôle élargi en matière de gestion de projets",

comme l'évoque le document budgétaire « Les Infrastructures publiques au Québec 2018-2028 ».⁹⁰

Ainsi, les tâches à confier aux Services occupants relèvent du niveau stratégique :

- ↗ Prendre des accords avec la Régie sur les modalités de coopération et le calendrier
- ↗ Faire approuver le principe du projet et le budget correspondant (part « non-standard »)
- ↗ Déterminer quand le projet est prêt à être lancé
- ↗ Demander des comptes à la Régie sur son déroulement
- ↗ Veiller à ce que la coopération avec la Régie se déroule conformément aux accords pris
- ↗ Obtenir le soutien des stakeholders internes et éventuellement externes
- ↗ Le cas échéant, décider (à temps) d'interrompre un projet
- ↗ Rendre compte au Conseil des Ministres

Ces tâches sont du ressort du top management, en tant que sponsor du projet, et non du service Infrastructures. Les activités correspondantes doivent de toute façon avoir lieu. Elles doivent donc être prévues et préparées.

Recommandations

Finalité : Décloisonner la gestion des grands projets, pour lesquels Régie des Bâtiments et Services occupants sont interdépendants

IF-GP.02.01	Adopter une approche intégrée, reconnaissant que les différentes composantes d'un projet contribuent à la réalisation d'un même objectif, et doivent donc faire l'objet d'une gestion globale.
IF-GP.02.02	Donner aux programmes de besoins leur juste place dans le cycle de vie des projets, en tenant compte de ce qui suit (voir infra, constat IF-GP03), et de favoriser tous les mécanismes de découplage, dans l'attente de la mise en place d'une réelle approche intégrée.

⁸⁹ Par analogie avec la terminologie utilisée aux Pays-Bas, où le Service occupant est considéré comme *opdrachtgever*.

⁹⁰ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/18-19/fr/8-Infrastructures_publiques_du_Quebec.pdf



Les idées de protocoles de coopération (mis en avant tant par la Police fédérale que par la Régie des Bâtiments), d'actualisation du règlement administratif (mis en avant par la Régie des Bâtiments) et de cadre de gestion (mis en avant par la Police fédérale) peuvent contribuer à la réalisation de cette recommandation, du moment que la concrétisation de chacune s'inscrit dans une logique d'ensemble.

Constat IF-GP03. – Il subsiste des malentendus sérieux sur la portée des programmes de besoins, et donc sur celle des avis qui s'y rapportent.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus : tous les risques identifiés dans le cadre du projet RAC

Trois risques de malentendus sont apparus (voir supra, Chapitre premier, section 3, point 4.1) :

- ↪ L'un porte sur le contenu et la portée des programmes de besoins (purement descriptifs)
- ↪ Le deuxième porte sur le rôle de l'Inspection des Finances
- ↪ Le troisième porte sur leur lien avec le lancement éventuel d'un projet

Encore aujourd'hui, la Régie des Bâtiments part du principe que l'avis favorable donné par un Inspecteur des Finances sur un programme de besoins emporte implicitement avis favorable sur l'idée d'un regroupement, qui ne peut plus être remise en cause par la suite. En réalité, l'Inspecteur des Finances accrédité auprès d'un Service occupant s'exprime uniquement sur :

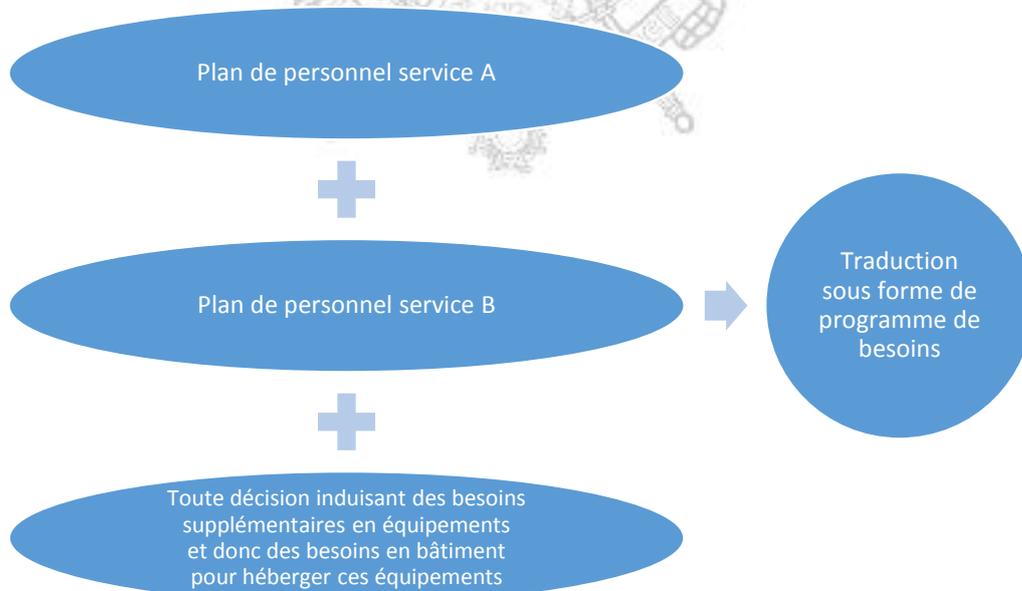
- le nombre d'ETP corrigés et leur évolution prévisible compte tenu du dernier plan de personnel approuvé
- les fonctionnalités exercées et leurs implications en termes d'équipements à héberger dans des locaux spécifiques
- les justifications avancées par le Service occupant à l'appui de ses propositions
- l'impact des propositions du Service occupant sur les crédits pour lesquels il est ordonnateur

et ce, en tenant compte du taux d'occupation des bâtiments occupés au moment de la présentation du projet de programme de besoins.

Si l'Inspecteur des Finances accrédité auprès d'un Service occupant n'est pas en situation de s'exprimer sur les implications immobilières du programme de besoins qui lui est soumis, ce n'est pas seulement parce qu'il n'a pas compétence pour se prononcer sur les propositions d'un autre Service que le Service occupant : c'est aussi et surtout parce que le dossier qui lui est soumis ne contient encore aucune information en la matière, le volet immobilier du projet (alternatives à envisager en vue d'une solution) restant encore intégralement à développer par la Régie sur la base de la demande (programme de besoins) du département.

Recommandations

Finalité : faire des programmes de besoins de réels outils dans le cadre de la gestion des grands projets	
IF-GP.03.01	<p>Pour l’actualisation des besoins des services dont les fonctionnalités supposent de pouvoir disposer de locaux adaptés à l’équipement à utiliser, les Inspecteurs des Finances soussignés préconisent de dissocier deux aspects :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. l’Inspecteur des Finances accrédité auprès du Ministre en charge du Service occupant évalue uniquement les ETP corrigés et les besoins fonctionnels (sans référence aux surfaces correspondantes) ; 2. la Régie des Bâtiments analyse le programme de besoins, vérifie s’il est toujours d’actualité, et examine des solutions éventuelles possibles, en concertation avec l’occupant (qui peut adapter le programme le cas échéant en fonction des possibilités), et calcule le coût de chaque option sur base d’une approche TCO⁹¹ de sorte que les intérêts financiers de l’Etat puissent être défendus de manière optimale. <p>Sur base de cette analyse, le but est de parvenir à un consensus Régie-Service occupant sur une offre concrète et complète et que les modalités d’exécution, en ce compris une éventuelle répartition des coûts, soient formalisées dans une convention Régie/Service occupant.</p> <p>Le projet ainsi retenu accompagné de l’analyse de la Régie et d’un projet de convention entre la Régie et le Service occupant, doivent être soumis à l’avis conjoint de l’IF Régie et de l’IF occupant, de la même façon.</p> <p>Il s’agit d’une proposition et d’un projet, non de la Régie (ce qui était le cas jusqu’ici) mais du Service occupant (le Service occupant est responsable du projet, la Régie intervenant dans une fonction de conseil et d’exécution, avec les mêmes responsabilités qu’un fournisseur externe⁹²).</p>
IF-GP.03.02	<p>Dans la mesure où le contenu des programmes de besoins reflète les implications « facilitaires » de décisions antérieures (notamment les plans de personnel), il conviendrait également de revoir l’amont du processus, étant entendu que le programme de besoins ne fait que traduire ces décisions en besoins facilitaires (voir schéma ci-après).</p>



⁹¹ La notion de TCO (coût total de possession) vise à internaliser dans le calcul du coût d’un actif l’ensemble des coûts liés aux différentes phases de son cycle de vie, depuis son acquisition (inclus les frais de transaction) jusqu’au moment où l’organisation s’en sépare, inclus les frais de fonctionnement (ex : maintenance, chauffage, électricité).

⁹² Cf. la répartition des rôles entre Executive, Senior User et Senior Supplier prévue dans la méthodologie Prince2.

Selon les procédures actuellement en vigueur, l'évaluation des plans de personnel se focalise sur les dépenses de personnel et leur compatibilité entre leur évolution prévisible et la trajectoire prévue pour les crédits correspondants.

Lors de la réunion du 21 juin 2018 avec la Régie des Bâtiments, les Inspecteurs des Finances soussignés ont évoqué **l'opportunité d'une prise en compte des coûts liés aux bâtiments (ou « coûts facilitaires ») dès le stade de l'évaluation d'un projet de plan de personnel (ou de tout autre projet de décision susceptible d'avoir une incidence sur les besoins en termes de bâtiments).**

Il s'avère que cette piste est techniquement envisageable au niveau de la Régie des Bâtiments⁹³.

Effectuer une telle analyse à ce stade du processus de décision aurait du reste une valeur ajoutée : le contenu d'un programme de besoins étant en grande partie déterminé par les décisions antérieures ; c'est donc dès l'élaboration de ces décisions que le critère « coût facilitaire » doit être pris en compte.

Constat IF – GP04. – Il n'existe pas encore de méthodologie de gestion intégrée des grands projets interdépartementaux⁹⁴, ce qui prive l'Etat d'une série de leviers⁹⁵ et l'oblige à réinventer son approche depuis une page blanche à chaque nouveau grand projet.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus :

- ↳ création artificielle de situations d'urgence (elles-mêmes facteurs de risques),
- ↳ spécifications initiales incorrectes, impliquant des modifications onéreuses en cours de chantier,
- ↳ faits accomplis et assimilés (on n'interrompt pas facilement un projet qui a déjà englouti des sommes considérables)
- ↳ rupture d'égalité entre départements du fait de ces faits accomplis, qui sont susceptibles d'avoir une incidence budgétaire ou de modifier l'ordre des priorités entre les projets confiés à la Régie des Bâtiments

Les procédures applicables à chaque projet sont définies au cas par cas. Or si chaque projet est par définition unique, les étapes à respecter et les structures à prévoir sont globalement fixes, de sorte que l'on peut parler d'un processus structuré de gestion de projet.

Ce processus est en cours d'émergence à l'échelle de la Police fédérale (manuel Project Management @ Police, inspiré de la méthodologie PM-BoK⁹⁶), et en gestation au niveau de la Régie des Bâtiments⁹⁷, **mais reste cloisonné : il n'existe pas d'approche commune, partagée entre la Régie des Bâtiments et les Services occupants, applicable à la totalité de chaque projet, depuis la formulation du besoin jusqu'à la confirmation du fait que ce qui a été mis en place répond au-dit besoin.** Or le fait de déployer en parallèle des méthodologies séparées de gestion de projet ne peut

⁹³ Cf. mail de l'ancien Conseiller général en charge de la DG Stratégie et Gestion immobilière du 29 octobre 2018 et projet de note de l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments du 06 février 2019, p. 22.

⁹⁴ Par définition, les opérations conduites par la Régie des Bâtiments présentent un caractère interdépartemental puisqu'elles visent, conformément à l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1971, à pourvoir aux besoins immobiliers des autres Services de l'Etat. Toutefois, parler de grands projets immobiliers serait contreproductif, l'objet des recommandations des Inspecteurs des Finances soussignés en la matière étant précisément de replacer les opérations immobilières réalisées par la Régie des Bâtiments pour le compte de ses clients dans le contexte des projets stratégiques ou opérationnels qu'elles visent à concrétiser (ex : la prise en location du RAC visait à rendre possible le regroupement fonctionnel maximaliste souhaité par la Police fédérale, en tenant compte des exigences qu'elle-même avait formulées).

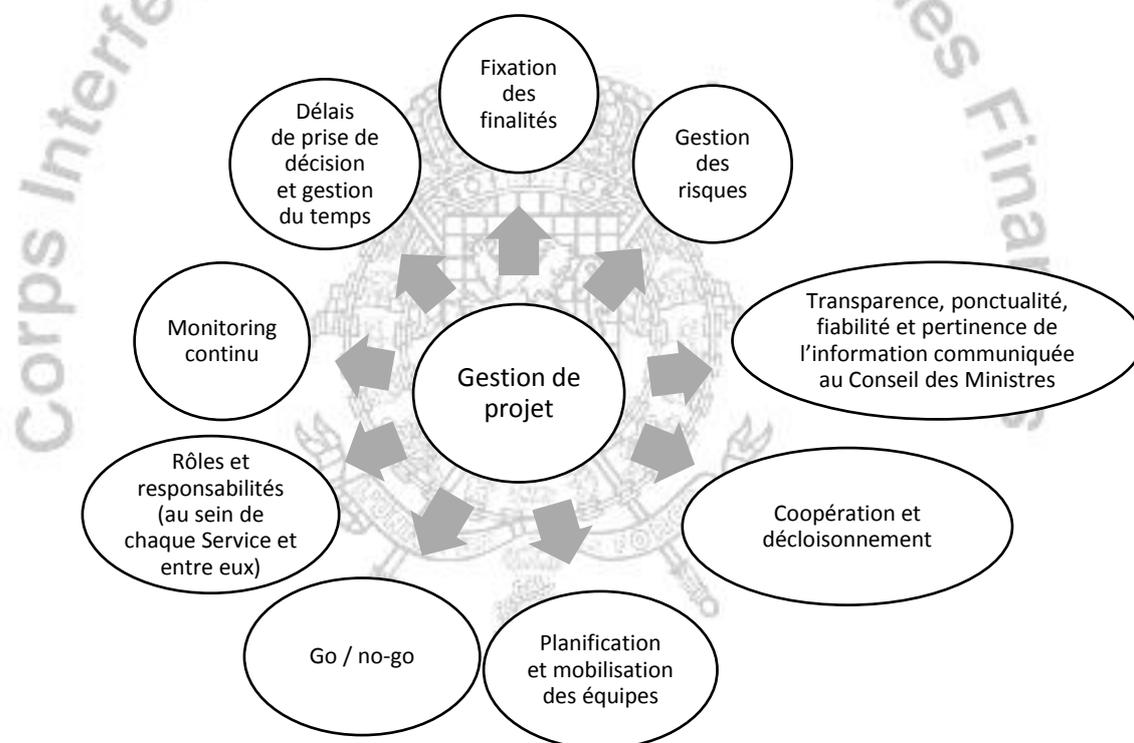
⁹⁵ Ex : outils destinés à délimiter les objectifs et à cerner les contraintes de chaque projet, à identifier les alternatives possibles et à arbitrer objectivement entre elles, à garantir les prérogatives des décideurs finaux et à éviter qu'un projet ne soit lancé sans estimation préalable ou avant qu'il ne soit mûr, entre autres.

⁹⁶ A noter que la Rijkswastgoedsbedrijf néerlandaise a opté pour sa part pour le référentiel Prince2, développé par l'administration du Royaume-Uni.

⁹⁷ La Régie des Bâtiments souligne à cet égard que différents outils existent aujourd'hui, mais ne sont pas intégrés.

répondre qu'à une partie de la problématique révélée par l'analyse du projet RAC, ce qui expose l'Etat à la réitération des difficultés suivantes :

- Déresponsabilisation
- Cloisonnement (voire concurrence) entre départements
- Manque de clarté sur les prérequis indispensables au lancement d'un projet
- Estimation incorrecte de son impact financier probable, du fait de ce cloisonnement
- Absence de systématisme dans la réalisation d'analyses coût-bénéfices et l'évocation des risques
- Absence d'analyse de risques formalisée et mutualisée
- Absence de rapportage sur les risques et de procédures d'acceptation formelle des risques les plus significatifs
- Absence de monitoring régulier en cours d'exécution du projet⁹⁸



La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page et d'une note en bas de page.

⁹⁸ En l'état actuel des choses, il manque une fonction indépendante de suivi qui permette de détecter les déviations à temps de manière à pouvoir réagir en temps voulu. Ce suivi devrait être alimenté par l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du projet, en fonction des informations dont eux-mêmes disposent, qu'ils produisent ou auxquelles ils ont accès. Pour mémoire, l'audit des développements budgétaires du projet RAC n'a été commandé qu'une fois les surcoûts constatés. Autrement dit, à ce stade, il ne s'agissait plus de rétablir la situation pour ce projet, mais uniquement de comprendre rétrospectivement ce qu'il s'était passé.

Recommandations

Finalité : harmoniser les processus dans le cadre de la gestion des grands projets	
IF-GP.04.01	<p>Choisir et implémenter une méthodologie intégrée de gestion de projets, applicable <u>obligatoirement</u> à tous les grands projets, ce qui implique entre autre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le choix d'une méthodologie commune, à utiliser par chaque département pour le développement de ses propres processus internes de gestion de projet - la méthodologie à développer par la Régie devrait également tenir compte des bonnes pratiques relatives au processus de programmation stratégique, tactique et opérationnel. • le développement au niveau central d'une méthodologie intégrée de gestion de projet, applicable d'office aux grands projets • le développement d'une politique RH adaptée (enjeux : professionnalisation de la fonction de chef de projet, modalités d'évaluation des techniciens impliqués dans plusieurs projets en même temps, plus grande flexibilité des régimes de mise à disposition temporaire)⁹⁹ • l'optimisation de la plate-forme e-Premier, source authentique pour ce qui concerne les dossiers présentés au Conseil des Ministres, en tant qu'outil de suivi des décisions (qui, pour ces grands projets, matérialisent la notion d'étapes de validation en gestion de projet)¹⁰⁰

2.2.2. Clarifier la répartition des rôles et responsabilités, y compris financières

L'identification de ce second axe découle des constats suivants :

Ref.	Description	Niveau de criticité
IF-RR.01.	Le principe « Qui décide, paie. » n'est pas respecté.	4
IF-RR.02.	Les modalités de communication entre Police fédérale et Régie des Bâtiments et les accords pris sont insuffisamment formalisés.	4
IF-RR.03.	Il manque une procédure spécifique, de nature à permettre l'objectivation de l'évaluation préalable des besoins en matière de sécurité.	3

⁹⁹ Compte tenu de la technicité de la fonction de chef de projet, qui tend à s'ériger en profession, les Inspecteurs des Finances soussignés suggèrent la création d'un pool centralisé de chefs de projets professionnels « volants », susceptibles d'être mobilisés pour les plus grands projets, lorsque le département qui assume la responsabilité finale de ces projets ne dispose pas de personnel formé.

¹⁰⁰ Concrètement, il s'agirait à la fois :

- de préciser la structure de la rubrique 2 des notes au Conseil des Ministres, en y incluant par exemple les éléments clés d'un business case (cf. approche « Better Business Cases » développée au Royaume-Uni), et créant des sous-rubriques standards dans lesquelles les données factuelles devraient figurer de manière visible, de manière à favoriser les comparaisons entre projets ou en cours de projet)
- d'inclure un maximum de données structurées dans la base de données de e-Premier, de manière à pouvoir optimiser la recherche sur mots-clés et éviter d'avoir à chercher, charger et prendre connaissance de chaque note pour pouvoir reconstruire l'historique des décisions pertinentes (par exemple, pouvoir utiliser l'expression « Cité administrative de l'Etat » comme mot clé aurait permis de remonter plus facilement aux décisions et hypothèses qui ont présidé à la vente de la Cité administrative de l'Etat en 2003, et ainsi d'en tenir compte dans la préparation des négociations avec les promoteurs qui l'avaient rachetée.)

Constat IF-RR.01. – Le principe « Qui décide, paie. » n'est pas respecté.**Niveau de criticité : 4***Principaux risques encourus :*

- ↳ Risque d'entorses au principe de bonne gestion financière, qui implique un équilibre entre l'efficacité, l'efficience, l'économie et l'impératif de conformité aux lois et règlements.
- ↳ Déséquilibre entre la Régie et les Services occupants, de nature à compliquer la gestion de projet

L'intervention du Service occupant dans la conception des projets immobiliers impliquant des locaux spécifiques¹⁰¹ est légitime¹⁰² : la Régie ne peut se passer de son input pour déterminer les spécifications techniques à communiquer aux entreprises¹⁰³. Cependant, à la différence des coûts liés à la mise à disposition et à l'aménagement de locaux standards ou interopérables (fixés par des normes élaborées par la Régie), le coût de l'aménagement de ces locaux spécifiques ou de la sécurisation du bâtiment découle directement des spécifications fixées par le Service occupant lui-même. Dès lors, il n'est pas logique que leur coût soit, comme pour les locaux standards ou interopérables, à la charge de la Régie.

En outre, il s'agit de dépenses que le Service occupant juge indispensables à la bonne exécution de ses missions, au même titre que les projets de dépenses ICT ou de personnel. Dès lors, il n'y a pas de raison que ni leur imputation ni leur approbation suivent d'autres règles que les dépenses ICT ou de personnel.

En sens inverse, l'absence de prise en charge par le Service occupant des coûts sur lesquels il joue un rôle déterminant, comporte deux risques :

- ↳ Au stade de la conception du projet : fixation d'un niveau d'ambition élevé en matière de niveaux de performance attendus, aboutissant à des dépenses excessives ou imposition du choix d'un bâtiment particulièrement cher ;
- ↳ En cours d'exécution du projet : risque que des demandes de modifications soient formulées, induisant des surcoûts.

Le fait que celui qui est à l'origine d'une décision n'ait en aucune manière à en subir l'impact n'est pas compatible avec le principe de bonne gestion financière : celui qui décide doit être responsabilisé financièrement. Contrairement à ce qu'écrit la Police fédérale dans la note jointe au courrier du Commissaire général du 07 septembre 2018, l'idée de responsabilisation financière ne relève pas uniquement d'une question de « philosophie budgétaire » : il s'agit d'un réel levier de responsabilisation tout court, sachant que la répartition des crédits suit la répartition des responsabilités et compétences – autrement dit, du pouvoir de décision.

Cette responsabilisation peut prendre la forme de deux instruments complémentaires :

- ↳ Responsabilisation en amont dans l'estimation soumise au Conseil des Ministres et l'évaluation des crédits relatifs à ces besoins spécifiques (localisation, CSA répondant spécifiquement aux caractéristiques des processus métier propres au Service occupant)

¹⁰¹ Pour mémoire, les Inspecteurs des Finances soussignés appellent « locaux spécifiques » les CSA destinés à abriter les fonctions inhérentes à leur mission ou métier, et qui doivent donc répondre à des spécifications définies par l'occupant lui-même.

¹⁰² Les autres types de locaux, y compris les CSA interopérables de type auditorium ou restaurant, peuvent faire l'objet d'une standardisation par la Régie des Bâtiments.

¹⁰³ L'absence de clarté sur ces spécifications est l'un des principaux facteurs qui ont mené à la fois aux difficultés rencontrées dans la passation du marché (cf. historique du cahier des charges) et des surcoûts constatés dans le cadre des travaux de première installation du RAC.

- ↳ Responsabilité en aval en cas de dépassement imputable au Service occupant (prise en charge moyennant réduction des autres dépenses)

Le principe de responsabilisation financière va dans le sens des pratiques mises en place en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, même si chaque pays met en œuvre ces pratiques selon des modalités propres.

Si l'examen des modalités de responsabilisation peut se faire au niveau des administrations concernées, la prise de décision relève du niveau politique, et devrait de préférence prendre la forme d'une loi ou d'un arrêté royal de manière à garantir l'existence d'un cadre prédéfini, connu et stable, et ainsi à simplifier les relations tout en garantissant l'égalité de traitement entre Services occupants.

Recommandation

Finalité : Concrétiser le principe : « Qui décide paie. » de manière à le rendre indiscutable et à en clarifier les implications pratiques.	
IF-RR.01.01	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de reconsidérer le principe de gratuité de la mise à disposition de locaux équipés¹⁰⁴, à tout le moins pour les opérations impliquant des travaux spécifiques à attribuer via des marchés publics, a fortiori si ces travaux doivent être accompagnés de la prise en location d'un bâtiment¹⁰⁵.
IF-RR.01.02	Donner un ancrage légal au principe « Qui décide paie. »

Les éléments suivants pourraient contribuer à faciliter la mise en œuvre de ce principe :

- ↳ Adoption par le Conseil des Ministres d'un plan pluriannuel d'investissement de l'Etat fédéral, intégrant la dimension financière
- ↳ Création d'un cadre de gouvernance applicable à l'ensemble des projets impliquant plusieurs départements
- ↳ Signature d'une convention entre Service occupant et Régie précisant les rôles et responsabilités (ce qui rejoint la notion d'approche intégrée de gestion de projet)
- ↳ Mise en place de mécanismes de sécurisation des crédits garantissant que les moyens nécessaires à l'exécution de ce (master)plan :
 - seront réservés
 - seront pas perdus en cas de retard dans l'exécution des travaux correspondants
 - (ex : dotation consignée à la Régie des Bâtiments et spécifiquement liée à l'exécution du masterplan hors maintenance infrastructure, avec « earmarking »)
- ↳ Réalignement des compétences disponibles au sein de la Régie des Bâtiments, de manière à renforcer la confiance des Services occupants dans sa capacité à honorer ses engagements et à tenir ses délais

¹⁰⁴ Historiquement, la notion de « client » est venue à l'ordre du jour pour favoriser une évolution de la culture interne de la Régie des Bâtiments (notion « d'orientation client »). L'inconvénient de cette notion est résumé par l'adage : « Le client est roi. », qui suggère que le fournisseur doit tout faire pour satisfaire toutes les demandes de son client, ce qui fausse la relation entre la Régie et les services occupants.

¹⁰⁵ En effet, ce type de scénario s'accompagne d'une complexité supplémentaire en termes de marchés publics.

- ↪ Présentation d'un dossier commun par la Régie des Bâtiments et le Service occupant aux Inspecteurs des Finances concernés (i.e. accrédités respectivement auprès du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments et auprès du Ministre compétent pour le Service occupant), en vue de la reddition d'un avis commun
- ↪ Élaboration et approbation de livres des normes chiffrés par la Régie des Bâtiments et soumis à l'avis des Inspecteurs des Finances accrédités respectivement auprès du Ministre en charge de la Régie et du Ministre compétent pour le Service occupant.

Ces conditions rejoignent plusieurs des recommandations formulées par les Inspecteurs des Finances soussignés dans le présent rapport, en réponse à d'autres constats.

Ceci implique :

- ↪ de mettre les frais relatifs à l'aménagement des locaux spécifiques non-standard à la charge des Services occupants en leur qualité de donneurs d'ordre
- ↪ de reventiler vers les Services occupants une partie des crédits actuellement inscrits au budget de la Régie des Bâtiments¹⁰⁶
- ↪ de mettre en place un dispositif triangulaire, de nature à préserver à la fois :
 - les intérêts de la Régie des Bâtiments (garantir que les Services occupants s'acquitteront effectivement des obligations financières nées des accords pris avec la Régie des Bâtiments dans le cadre de la préparation du volet immobilier des grands projets de réorganisation)
 - les intérêts du Service occupant, en évitant qu'il ne se trouve pénalisé budgétairement par d'éventuels retards qui surviendraient dans la réalisation des travaux du fait de la Régie des Bâtiments et qui feraient que les crédits de liquidation destinés au financement de ce projet tombent en annulation
 - les intérêts financiers de la personne morale Etat fédéral, tant dans une perspective annuelle (respect des contraintes et objectifs budgétaires) que dans une perspective pluriannuelle (respect du plan pluriannuel d'investissement)

Constat IF – RR.02. – Les modalités de communication entre Police fédérale et Régie des Bâtiments et les accords pris sont insuffisamment formalisés.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus :

- ↪ Non-détection des risques
- ↪ Omission d'opportunités
- ↪ Mauvaise délimitation des objectifs de l'opération immobilière et des spécifications techniques ou performances attendues

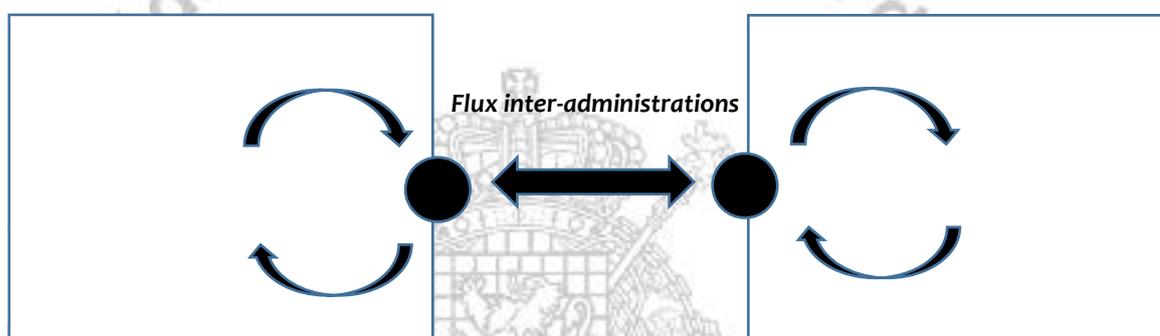
La nécessité d'une meilleure formalisation ressort :

¹⁰⁶ Il convient de préciser que cette indication ne vise pas à redistribuer la pénurie, mais à éviter que l'inscription de crédits au budget des Services clients ne fasse double emploi avec la part des moyens actuellement alloués à la Régie des Bâtiments pour les mêmes fins.

- ↪ des modalités actuelles d'élaboration des notes au Conseil des Ministres
- ↪ de l'absence d'analyse commune des risques et des opportunités
- ↪ de l'asymétrie d'information perceptible entre les deux administrations sur des problématiques pourtant communes, sur lesquelles toutes deux auraient intérêt à en savoir plus sur les intentions et les contraintes de l'autre
- ↪ des malentendus relatifs à la portée des programmes de besoins et à leur place dans le processus d'élaboration d'un projet

En l'état actuel des choses, la qualité de la communication dépend :

- de la qualité de relation interpersonnelle entre les personnes concernées
- du temps dont chacune dispose
- de la qualité de la communication interne à chaque administration, une fois qu'une information émise par une administration a atteint l'autre (voir schéma ci-dessous).



Recommandation

Finalité : Clarifier la répartition des rôles et responsabilités et éviter les malentendus entre la Régie des Bâtiments et les Services occupants

IF-RR.02.01	<p>Formaliser les attentes réciproques de la Régie des Bâtiments et de chaque Service occupant par un protocole de coopération¹⁰⁷, qui détermine le cadre <u>permanent</u> de leurs relations.</p> <p>Ce protocole devrait être <u>complété pour chaque grand projet par une convention spécifique</u> telle qu'évoquée supra (voir constat IF-GP.03) qui précise les conditions du partenariat à mettre en place (objectifs, répartition des rôles et responsabilités, modalités du contrôle des réalisations, répartition des coûts).</p>
-------------	--

La fin de la page a été laissée intentionnellement vide, à l'exception du pied de page et d'une note en bas de page.

¹⁰⁷ En cela, l'initiative de 2014 de formaliser un protocole de collaboration mérite d'être relancée.

Constat IF-RR.03. – Il manque une procédure spécifique, de nature à permettre l’objectivation de l’évaluation préalable des besoins en matière de sécurité.

Niveau de criticité : 3

Principaux risques encourus :

- ↪ failles dans la sécurité sécurité,
- ↪ sentiment de plus ou moins grande sécurité dans le chef du personnel des Services concernés,
- ↪ dépenses excessives ou insuffisamment justifiées,
- ↪ rupture dans l’égalité de traitement entre les différents Départements sensibles.

Comme les besoins relatifs aux fonctionnalités à exercer dans les locaux spécifiques, les besoins relatifs à la sécurisation des bâtiments doivent être connus et décrits avant lancement du projet, et a fortiori bien avant la rédaction du cahier des charges.

Or l’évaluation de ces besoins requiert une expertise technique qui n’est pas disponible à la Régie des Bâtiments. Quand bien même la Régie recruterait des experts du domaine, il ne s’agirait que d’une solution partielle. En effet, compte tenu des enjeux que recouvre le domaine de la sécurité, que ce soit en termes financiers, en termes de bien-être au travail ou d’égalité de traitement entre Services occupants, l’évaluation de ces besoins requiert en outre une indépendance suffisante.

Recommandation

Finalité : Objectiver les besoins en matière de sécurisation, en respectant à la fois les contraintes légales et les contraintes financières, et valider ces besoins à temps pour qu’ils puissent être intégrés aussi tôt que possible à la conception globale du bâtiment

IF-RR.03.01	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de définir une procédure de nature à permettre de vérifier que les demandes des Services occupants en matière de sécurisation des bâtiments sont justifiées et proportionnées. Les personnes qui seront chargées de la mise en œuvre de cette procédure devront apporter des garanties à la fois en termes de compétence technique et d’indépendance. En tant qu’unique département horizontal (abstraction faite de la Chancellerie), le SPF BOSA pourrait jouer un rôle en la matière, selon des modalités à définir.
-------------	--

Constat IF-RR.04. – L’impact budgétaire global d’une opération est budgétairement « invisible » du fait de l’application de la notion de « dépenses récurrentes » aux loyers et de la pratique des compensations.

Niveau de criticité : 2

Principaux risques encourus : manque de transparence sur les implications du projet proposé

1°) Les loyers étant repris dans la liste exemplative des dépenses récurrentes telles que définies à l’article 19 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l’Etat fédéral, l’impact d’une décision à long terme sur le budget de l’année se limite à l’impact de la première année de location. L’évaluation de l’impact budgétaire des locations se limite à l’indication du loyer annuel, sans calcul du montant total du bail sur la totalité de sa durée.

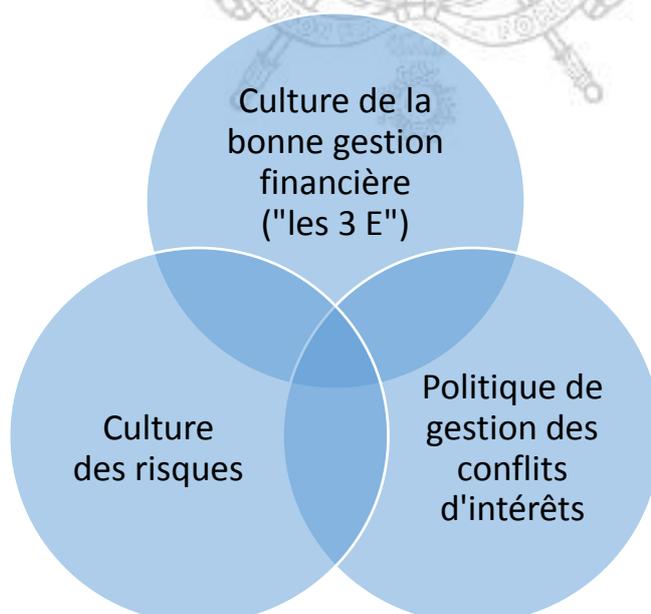
C'est ainsi qu'il a été budgétairement possible de conclure un bail portant sur un montant global initial de plus de 230 M€ sur 18 ans¹⁰⁸ (hors travaux, frais de maintenance et autres, et avant l'extension sollicitée une semaine après la signature du bail) sans l'accord préalable spécifique du Parlement, et sans même qu'une estimation préalable du marché ne soit disponible au moment du lancement de la procédure.

2°) Cette « invisibilité » résulte aussi de la pratique de la compensation entre facture et amendes/pénalités dans le cadre d'éventuelles transactions. Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent qu'en plus de nuire à la transparence des coûts et à l'image fidèle des comptes, cette pratique n'est compatible ni avec le principe d'universalité du budget, ni avec le principe de non-compensation qui est un principe général de comptabilité de la comptabilité générale.

Recommandation

Finalité : Garantir que toute décision immobilière soit couverte par une autorisation budgétaire préalable	
IF-RR.04.01	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent à la Ministre du Budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de reconsidérer la définition des dépenses récurrentes pour y inclure les loyers • ou, à défaut, d'étendre aux loyers le champ d'application de l'article 19, paragraphe 3 de la loi du 22 mai 2003, de manière à prévoir que le plafond des obligations juridiques pluriannuelles correspondantes soit fixé par une disposition particulière dans le budget général des dépenses de l'administration générale.
IF-RR.04.01	<p>Les inspecteurs des Finances soussignés recommandent à la Régie des Bâtiments de veiller à ce que, conformément aux règles budgétaires et comptables, les deux composantes (recette et dépense) d'une transaction restent traçables et visibles distinctement dans les comptes et dans tout document visant à rendre compte du déroulement d'un projet.</p>

3. Trois mesures d'accompagnement



¹⁰⁸ Hors indexation et hors actualisation des flux.

3.1. Mesure d'accompagnement n° 1 : Développer une véritable culture des risques en tant qu'outil de gestion et de pilotage des projets et processus

Les constats sous-jacents sont les suivants :

Ref.	Description	Niveau de criticité
IF-CR.01.	Les procédures ne prévoient pas d'analyse de risques systématique, ni de rapportage sur les risques.	4
IF-CR.02.	Le niveau politique n'a pas encore défini les niveaux de risques au-delà desquels un risque ne peut être considéré comme acceptable par l'administration, et doit automatiquement faire l'objet d'un rapportage spécifique en vue d'une décision du ministre concerné ou du Conseil.	
IF-CR.03.	L'impératif de fiabilité des estimations initiales n'est pas suffisamment intégré. Tout se passe comme si la simple présence d'un chiffre acceptable dans le dossier était une condition nécessaire et suffisante pour lancer un projet.	3

3.1.1. Cadre général

Constat IF-CR.01 – Les procédures ne prévoient pas d'analyse de risques systématique, ni de rapportage sur les risques.

Constat IF-CR.02 – Le niveau politique n'a pas encore défini les niveaux de risques au-delà desquels un risque ne peut être considéré comme acceptable par l'administration, et doit automatiquement faire l'objet d'un rapportage spécifique en vue d'une décision du ministre concerné ou du Conseil¹⁰⁹.

Niveau de criticité : 4

Principaux risques encourus : méconnaissance de risques pourtant évitables.

De manière générale, il apparaît difficile de parler de ce qui fâche, l'essentiel étant de préserver la qualité de la relation de travail à long terme, d'où une difficulté à parler des risques. Un projet est par définition fait pour réussir, parler de risques est perçu comme émettre des doutes.

Le problème est donc de concilier la prise en compte des risques et la préservation de la bonne relation de travail à long terme.

Il s'agit que l'ensemble des parties prenantes intègrent que :

- ↪ parler des risques d'un projet est une condition nécessaire du succès dudit projet (seule manière d'en prendre conscience au niveau qui convient et d'en tirer les conséquences),
- ↪ le décideur final a toujours le droit d'accepter un risque, du moment que ce risque n'est pas susceptible de rejaillir sur un autre responsable qui doit alors avoir voix au chapitre ; le tout est de pouvoir décider en connaissance de cause.

¹⁰⁹ Pour mémoire, cette obligation existe pourtant depuis l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux systèmes de contrôle interne au sein de certains Services du pouvoir exécutif fédéral.

Recommandation

Finalité : Faire de la culture des risques un outil de gouvernance et de maîtrise des grands projets	
IF-CR.01/02.01	Tirer parti de la dynamique qui devrait être engagée par la mise en place d'une méthodologie de gestion de projets pour sensibiliser les diverses parties prenantes aux risques et à la manière d'y répondre ¹¹⁰ (voir supra, constat IF-GP.04).
IF-CR.01/02.02	Dissiper tout malentendu sur la notion de risque d'un projet immobilier, qui doit être distinguée des risques liés aux bâtiments eux-mêmes (architecture et exploitation, dans la phase post-projet)
IF-CR.01/02.03	Favoriser la mutualisation de l'information entre les différents acteurs en vue de : <ul style="list-style-type: none"> ↳ l'identification des risques susceptibles d'affecter la réalisation du projet (inventaire, fondé sur la connaissance que l'ensemble des acteurs concernés peuvent avoir du déroulement des activités concernées et de l'environnement opérationnel, administratif, décisionnel et humain dans lequel ces activités auront à s'insérer) ↳ l'évaluation des risques, en termes de probabilité et d'impact sur les objectifs du projet (ex : sur les délais, sur le respect du budget alloué et sur la qualité du produit fini) ↳ la sélection des risques à traiter, en fonction de la tolérance aux risques des diverses parties prenantes.

3.1.2. Cas particulier : l'attitude face aux risques de dépassement de budget et de délais

Constat IF-CR.03 : l'impératif de fiabilité des estimations initiales n'est pas suffisamment intégré. Tout se passe comme si la simple présence d'un chiffre acceptable dans le dossier était une condition nécessaire et suffisante pour lancer un projet.

Niveau de criticité : 3

Il n'existe ni instructions ni outils de nature à permettre une estimation précoce du coût d'un projet :

- ↳ Les Services occupants, comme la Police fédérale, ne sont pas en mesure de déterminer à l'avance le coût des aménagements qu'ils jugent nécessaires. La Police fédérale doute d'ailleurs de l'utilité d'une telle estimation dès lors que ces aménagements découlent de normes qui, elles-mêmes, découlent de dispositions légales – pourtant, quand bien même lorsqu'une dépense serait effectivement inévitable, elle doit faire l'objet d'une estimation afin de permettre la gestion du budget.
- ↳ L'absence d'informations à la rubrique « Impact budgétaire » d'une note destinée au Conseil des Ministres n'a pas de caractère bloquant.

La Police fédérale estime que « Dans la mesure où le process flow de développement du projet (conformément au process flow du service Real Estate de la Police fédérale) est suivi, la Régie des Bâtiments devrait être en mesure d'affiner son estimation initiale à l'issue de la phase d'élaboration des plans et de rédaction du cahier des charges, préalablement à la publication du marché. »

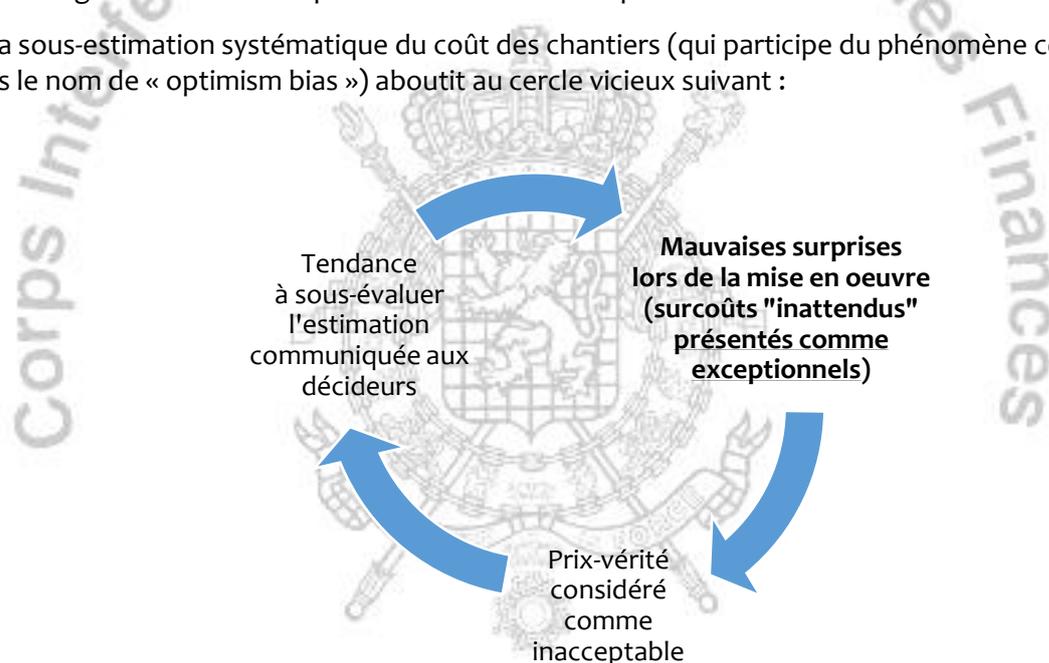
¹¹⁰ Cf. arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains Services du Pouvoir exécutif fédéral.

Cette approche appelle les deux commentaires suivants :

- ↳ À l'heure actuelle, en l'absence de gestion de projet intégrée, l'estimation que la Régie des Bâtiments est censée établir en vue de la rédaction du cahier des charges constitue son « estimation initiale » ; il manque une étape préalable de mise à l'étude, fondée sur une estimation globale prudente
- ↳ Différer la production d'une estimation financière fiable peut aboutir à créer une situation d'impasse, dans laquelle le Conseil des Ministres, malgré les coûts estimés, n'a plus d'autre alternative que d'avancer.

La recommandation relative au constat IF-GP.04 (introduction d'une méthodologie de gestion intégrée des grands projets) devrait contribuer à résoudre cette difficulté. Toutefois, son succès dépend de l'environnement de contrôle dans lequel cette nouvelle approche se déploiera : l'environnement doit être suffisamment mûr non seulement pour que les Services occupants, en partenariat avec la Régie des Bâtiments, puissent produire des prévisions fiables, mais aussi pour que les organes décisionnels puissent « recevoir » ces prévisions.

Or la sous-estimation systématique du coût des chantiers (qui participe du phénomène connu sous le nom de « optimism bias ») aboutit au cercle vicieux suivant :



Recommandations

Finalité : Mettre des estimations financières sincères, réalistes et exploitables à la disposition des décideurs appelés à valider le principe d'une opération	
IF-CR.03.01	Développer une batterie de benchmarks de nature à, d'une part, faciliter le travail d'estimation, et d'autre part, faciliter le travail d'explication des estimations ainsi produites.
IF-CR.03.02	Dédramatiser l'exercice en tenant compte des bonnes pratiques internationales, qui mettent bien en évidence les différentes composantes du coût d'un projet (au-delà du coût de la transaction immobilière et des travaux), la manière de rendre compte des aléas dans les estimations et de les cadrer dans les autorisations (ex : réserve de contingence, provisions) et d'éviter le phénomène de l' « optimism bias ». ¹¹¹

¹¹¹ Voir le Guide « Evaluer l'enveloppe financière prévisionnelle d'un ouvrage de bâtiment » élaboré en 2008 par la Mission Interministérielle française pour la Qualité de la Construction publique (MIQCP) - http://miqcp.gouv.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=91:evaluer-l-enveloppe-financiere-previsionnelle-d-un-ouvrage-de-batiment1&catid=10:guides&Itemid=116&lang=fr - et la dernière version du Green Book élaboré par HM Treasury <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government> (2018).

3.1.3. Prise en compte des risques spécifiques au secteur de l'immobilier

Pour mémoire, les Inspecteurs des Finances soussignés attirent l'attention sur le fait que l'analyse du déroulement du projet RAC a permis de mettre en évidence les facteurs de risques suivants :

- (1) Absence de définition officielle et univoque de certains concepts

Exemple 1 : la notion d'immeuble de base n'a pas de définition officielle. La difficulté réside dans le fait que les travaux de mise à niveau préalables à la mise à disposition de l'immeuble de base sont censés être intégrés au loyer. Si, comme dans le cas du RAC, des travaux de première installation (TPI) sont réalisés en même temps que les travaux inclus dans la mise à niveau de l'immeuble de base, il existe un risque d'erreur (imputation de travaux facturés au titre des TPI alors qu'ils sont déjà financés au moyen du loyer).

Exemple 2 : besoin d'harmonisation des concepts entre Régie et Services occupants (ex : unités de référence, logiciels et formats à utiliser, degré de granularité des informations à fournir).

- (2) Manque de transparence sur la base de négociation (cf. répartition des coûts)
 (3) Concentration du marché => circulation incontrôlable de l'information
 (4) Concurrence entre pouvoirs publics candidats locataires (à comparer avec approche NL)
 (5) Structure du marché bruxellois
 (6) Modalités de rétribution des bureaux d'études
 (7) Aléas liés à l'obtention des permis d'urbanisme et d'environnement

3.2. Mesure d'accompagnement n° 2 : Promouvoir le principe de bonne gestion financière

Les principaux constats sous-jacents sont les suivants :

Ref.	Description	Niveau de criticité
IF-BGF.01.	<p>La conception des projets est pénalisée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le manque de grande clarté dans la formulation des objectifs¹¹², • le manque de stabilité dans la stratégie, • une prise en compte insuffisante des impératifs financiers et autres contraintes opérationnelles. 	3
IF-BGF.02.	<p>La stratégie de la Police fédérale est soumise à des réorientations particulièrement fréquentes, dont l'impact sur les besoins en infrastructures et la répartition des services sont significatifs.</p>	

¹¹² Sur ce point, voir aussi le constat IF-CA.01 relatif à l'alignement des objectifs et à l'absence de base légale équivalente à celle qui définit la mission de la Rijksvastgoedbedrijf néerlandaise, c'est-à-dire imposant le respect du principe de bonne gestion financière dans le cadre des projets à composante immobilière.

3.2.1. Cas général

Les projets dont la réalisation implique des opérations immobilières peuvent s'inscrire dans deux dynamiques distinctes :

1. Grands projets initiés par les Services occupants, à des fins opérationnelles (ex : recherche de synergies) voire stratégiques (ex : extension des missions d'un département).
2. Projets de redéploiement du parc initiés par la Régie des Bâtiments
 - a) de sa propre initiative (ex : dans une optique de rationalisation du parc) ;
 - b) compte tenu d'échéances contractuelles (ex : fin de bail).

Dans un cas comme dans l'autre, les contraintes et objectifs propres au Service occupant doivent être pris en compte.

Or il apparaît que ce cadre était, est¹¹³ et reste fluctuant, et que les articles 4, 6 et 8 de l'arrêté royal du 12 juillet 2015 relatif à la préparation des plans d'investissements pluriannuels de la Régie des Bâtiments comportent des mécanismes qui risquent d'amplifier cette tendance.

Recommandations

Finalité : Tenir compte du fait que la réalisation d'un grand projet immobilier doit s'inscrire dans la durée et que les modifications susceptibles d'intervenir dans le courant de son exécution ont un coût.

IF-BGF.01.01 **Revoir les articles 4, 6 et 8 pour éviter de favoriser la volatilité des objectifs**

IF-BGF.01.02 **Voir recommandations afférentes aux constats ref. IF-CA-01, IF-RR.01 et IF-BGF-02.**

3.2.2. Cas de la Police fédérale

Constat IF – BGF.02 – La stratégie de la Police fédérale est soumise à des réorientations particulièrement fréquentes, dont l'impact sur les besoins en infrastructures et la répartition des services sont significatifs.

Niveau de criticité : 2

Principaux risques encourus : instabilité dans la stratégie qui tient lieu de cadre aux opérations immobilières en cours.

Le masterplan validé par le Comité de direction de la Police fédérale en 2015, qui vise en principe à se projeter sur 15 ans, a déjà été revu et va devoir l'être à nouveau prochainement, compte tenu des inflexions données à la stratégie de la Police fédérale.

A cet égard, dès la phase de finalisation de leur projet de rapport d'analyse juridique et financière, la Police fédérale a attiré l'attention des Inspecteurs des Finances soussignés sur le point suivant :

¹¹³ Les avis de l'Inspection des Finances des 23 juillet 2008 (sur l'actualisation du programme de besoins de la Police fédérale en vue du regroupement) et 10 décembre 2008 (sur la proposition d'accord – sans étude préalable – sur le principe de ce regroupement) avaient tous deux mis en évidence l'inconstance de la politique immobilière de l'Etat concernant la Police fédérale. L'avis de l'Inspecteur des Finances accrédité pour la Régie des Bâtiments avait en outre pointé le coût de cette inconstance, en se référant aux baux tout nouvellement conclus et aux travaux réalisés dans les locaux existants.

« Le rapport d'audit¹¹⁴ semble mettre en évidence une certaine forme d'instabilité dans la définition du besoin dans le chef de la Police Fédérale. Cette instabilité résultait effectivement d'une absence de suffisamment de projections à long terme de l'implantation des services de la Police Fédérale, singulièrement pour ce qui concerne les locations compte tenu de l'impact financier potentiel.

En la matière, on note également une difficulté de la Régie des Bâtiments à fournir suffisamment d'éléments objectifs permettant de clarifier les dispositions à prendre pour la relocalisation de ses entités hébergées dans une infrastructure louée dont le contrat de bail arrive à échéance dans les cinq ans qui suivent. Ce problème nous semble résulter d'un manque de clarté dans le chef des clients de la Régie des Bâtiments. Alimentant dès lors un cercle vicieux d'incertitude.

C'est dans cette optique, et afin de clarifier, tant pour la Police Fédérale que pour la Régie des Bâtiments, les trajectoires à envisager en termes de projets et de planification de ceux-ci, que la Police Fédérale **s'est dotée d'un masterplan infrastructure** (validation de sa première version en septembre 2015 ; validation de son update en mars 2017).

Ce document se veut, en principe, une vision à long terme. On constate toutefois que les initiatives politiques récurrentement orientées vers la réforme de l'existant, induit une révision continue du document ou, à tout le moins, des réajustements en regard des décisions politiques qui sont prises. Les accords internationaux, ratifiés par la France, au niveau européen (cf. accréditation laboratoires de police technique et scientifique), constitue une seconde source justifiant la nécessité de revoir les trajectoires initialement prévues au masterplan. Comme indiqué précédemment, c'est moins le Plan National de Sécurité que les décisions politiques, nationales ou européennes, qui impactent les priorités en termes de projets d'infrastructure.

En résumé, même lorsque la Police Fédérale tente de se doter d'une feuille de routes avec projection à court, moyen et long terme, les décisions politiques induisent une révision des trajectoires et plannings envisagés. En conséquence, disposer d'une projection à court terme avec un contexte de long terme est crédible mais prétendre aujourd'hui disposer de la vue de long terme constitue une gageure. Indépendamment des souhaits portés de l'administration de créer les conditions d'une certaine stabilité en matière de projections à long terme.

Par ailleurs, compte tenu de la spécificité de ses missions et, par extension, des aménagements à réaliser au sein des infrastructures qu'elle occupe, la Police Fédérale a repris comme principe de base de maintenir la prédilection pour un hébergement au sein de propriétés de l'Etat, tout en n'excluant pas le recours à une location si une opportunité (création de synergies avec un partenaire) était amenée à se présenter.

Le masterplan infrastructure a par ailleurs fait l'objet d'un transmis à l'Inspecteur Général accrédité auprès de la Police Fédérale, ainsi que d'une présentation (13 juillet 2017) à ce dernier de même qu'à ses homologues accrédités auprès de la Régie des Bâtiments. Le but étant (1) de démontrer l'approche cohérente de la Police Fédérale en matière d'infrastructures en regard de ses besoins fonctionnels et de l'environnement immobilier dans le contexte fédéral belge (2) de doter l'Inspection des Finances des moyens de pouvoir juger plus aisément de l'opportunité des dossiers qui leur sont soumis. »¹¹⁵

➔ Les Inspecteurs des Finances soussignés :

1°) attirent l'attention des décideurs sur cette analyse, qui a été établie par la Police fédérale elle-même et endossée par son nouveau Commissaire général ;

¹¹⁴ Lire : « le projet de rapport relatif à l'analyse juridique et financière du projet RAC ».

¹¹⁵ Extrait de l'annexe jointe à la note adressée en date du 25 juin 2016 par le nouveau Commissaire général de la Police fédérale aux Inspecteurs des Finances soussignés.

2°) réitèrent en outre leur préconisation d'instaurer un mécanisme de responsabilisation financière qui permette aux Services concernés de conserver la marge de manœuvre qu'ils jugent strictement indispensable¹¹⁶ sans que la Régie des Bâtiments n'ait à en subir les conséquences (contractualisation, prise en charge de l'impact des changements matérialisés par des avenants)

3°) soulignent qu'une partie des évolutions que le service Infrastructures a à gérer découlent d'évolutions légales. Si certaines sont de source européenne, d'autres relèvent de l'initiative du législateur belge. Les Inspecteurs des Finances soussignés préconisent par conséquent que l'impact financier de ce type d'évolutions légales fasse l'objet d'une évaluation au stade de l'élaboration des dispositions légales et réglementaires considérées. Concrètement, il serait utile que le service Infrastructures de la Police fédérale et la Régie des Bâtiments soient consultés en amont de la préparation de telles dispositions.

- ✓ Suite aux réunions des 24 juillet et 07 septembre 2018 (voir mail du 21 septembre 2018), les Inspecteurs des Finances soussignés ont pris acte du fait que la Police fédérale n'est pas hostile au principe de responsabilisation évoqué ci-dessus au point 2°, pour autant que cette responsabilisation ne s'accompagne pas de tâches supplémentaires (sur ce point : voir supra, constat IF-GP.01) et moyennant la mise à disposition de moyens financiers adaptés, dès lors que le changement demandé découlerait « d'évolutions légales ou de décisions imposées à la Police fédérale par ses autorités de tutelle », mais « serait exclue dès lors que le changement découlerait d'une faute de l'administration Police fédérale dans le cadre du développement du projet. »

Ils notent en outre que, d'après la Police fédérale, « Le principe de responsabilisation financière peut être matérialisé sans avoir à recourir à une redéfinition des compétences propres au Service occupant, d'une part (...) et à la Régie des Bâtiments, d'autre part »¹¹⁷ et que, d'après elle « Un tel mécanisme peut être envisagé dans le cadre du protocole de collaboration entre les deux organisations. »

Ils soulignent toutefois que les exceptions que la Police fédérale souhaite voir reconnaître comme lui permettant de se soustraire au mécanisme de responsabilisation préconisé ne sont pas aussi nettes qu'elles y paraissent de prime abord.

En effet, les évolutions légales et décisions des autorités de tutelle de l'administration Police fédérale ne sont pas toujours entièrement extérieures à l'action de l'administration. Ainsi, elle peut être amenée à jouer un rôle dans l'élaboration des projets de lois et règlements, et peut contribuer au chiffrage de leur incidence budgétaire en amont de la présentation des textes correspondant.

En outre, on voit mal pourquoi le Ministre qui déciderait de revenir sur une décision antérieure, et qui exposerait ainsi l'Etat à des surcoûts dans la gestion d'un projet

¹¹⁶ Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent toutefois que même si tout ou partie de l'impact négatif est neutralisé au niveau de la Régie des Bâtiments, il subsiste entier pour le Budget de l'Etat, et doit donc être maîtrisé.

¹¹⁷ Cette remarque part de l'idée que la Police fédérale n'est « pas demandeuse d'une extension de ses attributions dans ce domaine spécifique à l'aune de l'étude sur les tâches-clefs. » Même si cette précision procède d'une lecture binaire de l'approche préconisée par l'Inspection des Finances (comprise comme un transfert pur des responsabilités de la Régie au Service occupant) est discutée en détail à l'annexe ###, il est utile d'en faire état ici : en effet, il en résulte que la concrétisation de cette recommandation n'est pas subordonnée aux progrès de la réflexion, manifestement moins consensuelle, relative à la clarification des rôles et responsabilités.

d'infrastructure en cours, n'aurait pas à être averti de l'impact budgétaire de cette nouvelle décision, et, s'il le juge supportable et justifié, ne devrait pas en assumer les conséquences en matière de gestion des crédits dont il est ordonnateur, quitte à défendre une demande de majoration des crédits s'il n'est pas possible d'absorber la majoration à budget inchangé ni de redéfinir les priorités.

Recommandation :

Finalité : Responsabiliser les Services occupants quant aux modifications qu'ils souhaiteraient apporter à des projets à un stade avancé de leur conception ou a fortiori de leur exécution.

IF-BGF.02.01	Prévoir une logique d'enveloppe budgétaire du projet, prédéfinie et intangible, tenant compte de l'ensemble des types de coûts relatifs à la réalisation dudit projet (inclus les coûts de gestion du projet) et comportant une provision pour aléas matérialisant la tolérance des autorités budgétaire au risque de dépassement¹¹⁸.
--------------	---

3.3. Mesure d'accompagnement n° 3 : Compléter le dispositif en relançant la politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts

Les recommandations relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts présentent un caractère subsidiaire : **la priorité va au renforcement des procédures, dans l'optique :**

- **de favoriser un alignement des objectifs individuels sur les intérêts de l'Etat**
- **et de renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence des processus de décision.**

Toutefois, dans l'attente ou en l'absence d'améliorations concrètes dans ces domaines, il convient d'attacher une attention particulière à la **gestion des interfaces**, c'est-à-dire à tout processus faisant intervenir des personnes qui ne relèvent pas de l'autorité hiérarchique de l'organisation qui porte la responsabilité des résultats du processus concerné, et à qui les règles internes de déontologie des Services concernés ne sont donc pas opposables.

Cette préconisation s'applique en particulier à deux types de processus :

- ↪ la préparation des programmes de besoins (qui contribuent à la préparation des procédures de marché public sans être couverts par la circulaire du 21 juin 2010¹¹⁹ sur les conflits d'intérêts et les déclarations)
- ↪ les processus de négociation.

¹¹⁸ Références méthodologiques : voir note en bas de page n° 93.

¹¹⁹ Circulaire d'ailleurs en cours de révision et d'actualisation vu les évolutions légales survenues depuis sa publication.

CHAPITRE 4

ETAPES À VENIR

Pour mémoire, la version initiale du présent projet de rapport précisait ce qui suit :

« Les Inspecteurs des Finances soussignés invitent la Police fédérale et la Régie des Bâtiments à leur faire part dans un délai d'une semaine à compter de l'envoi par e-mail du présent projet de rapport¹²⁰ de leurs plans d'actions respectifs, et/ou d'un engagement portant sur la date à laquelle un tel plan pourra leur être transmis. »

L'approche n'est pas binaire : si un Service peut d'emblée, identifier les solutions qui lui paraissent les plus adaptées, il peut le faire dans le cadre de la phase contradictoire, tout en se réservant la possibilité de répondre dans une deuxième étape aux points non clôturés.

Dans l'optique du développement d'une approche de gestion intégrée des projets comportant une dimension immobilière, il pourrait être utile de compléter ces plans d'actions spécifiques par un plan d'actions commun à la Police fédérale et à la Régie des Bâtiments. »

Les réponses attendues portaient sur deux axes :

- (1) L'inventaire des lessons learned présenté dans la version initiale du Chapitre 2 et l'évaluation formulée par les Inspecteurs des Finances soussignés
- (2) La réponse aux constats et recommandations formulés au chapitre 3 :
 - a. Point de vue sur le bienfondé des projets de constats présentés
 - b. Degré d'adhésion aux recommandations formulées ou développement d'alternatives réalistes, susceptibles de répondre à ces constats

*

* *

¹²⁰ La date à retenir est celle du 06 juillet 2018, date à laquelle les projets de constats et recommandations ont été adressés par mails à l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments et au nouveau Commissaire général de la Police fédérale.

1. Etat des lieux

Une première version des constats et recommandations a été adressée le 06 juillet 2018, et complétée le 10 juillet par un chapitre relatif aux conclusions de l'analyse juridique et financière l'historique du projet RAC, destiné à mettre en perspective les constats et recommandations par rapport aux enjeux mis en lumière par cette analyse.

Suite aux premières réactions de la Police fédérale, qui ont donné lieu à une réunion le 24 juillet 2018, une nouvelle version du projet de rapport complet a été adressée respectivement à la Police fédérale et à la Régie des Bâtiments les 02 et 03 août 2018. (Les deux envois différaient par le fait que certains éléments spécifiques à la Police fédérale, qui découlaient de la réunion du 24 juillet, n'ont pas été directement portés à la Régie des Bâtiments ; réciproquement, la primeur de certains ajouts qui résultent des clarifications apportées à la suite de la réunion du 24 juillet, et qui visaient spécifiquement la Régie des Bâtiments, a été réservée à la Régie elle-même).

Les Inspecteurs des Finances soussignés ont indiqué à la Régie des Bâtiments et à la Police fédérale que deux options étaient envisageables :

- ↳ **Option 1** : Établir un plan d'action dans le cadre de la procédure contradictoire, en réponse aux constats et recommandations préliminaires formulés dans le projet de rapport d'audit
- ↳ **Option 2** : Prendre l'engagement de présenter un plan d'action dans un délai déterminé, qui serait acté dans le présent rapport final.

1.1. Régie des Bâtiments

Dans un projet de note transmis le 06 février 2019 aux Inspecteurs des Finances soussignés, la Régie des Bâtiments a reconnu le caractère constructif de la démarche et le bienfondé de « bon nombre de recommandations », sans pour autant spécifier de quelles recommandations il s'agissait.

S'agissant de la préparation d'un plan d'action, dans le même projet de note, l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments indiquait que :

« les recommandations [du] projet de rapport d'audit seront ajoutés aux travaux de la Cellule Contrôle Interne de la Régie des Bâtiments afin de s'assurer que les recommandations applicables à la Régie des Bâtiments sous son statut actuel¹²¹ et sa structure existante puissent être prises en compte dans les meilleurs délais et suivies d'actions en interne dans le cadre de leur mise en application. Il est difficile à ce stade de déterminer les délais dans lesquels cette approche pourra se formaliser. Une précision à ce sujet pourra être apportée dans les prochains mois. »

¹²¹ Pour mémoire, parallèlement à la finalisation du présent audit, la Régie des Bâtiments s'est engagée dans un processus de Redesign dont l'une des principales caractéristiques résiderait dans la transformation de la Régie en société anonyme de droit public. La concrétisation de cette vision représente une priorité affichée du management de la Régie depuis le mois de mars 2018. Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent qu'ils n'ont à aucun moment été consultés par l'équipe du bureau de conseil chargé de la formulation et de la concrétisation de préconisations en vue de l'amélioration du fonctionnement de la Régie.

Autrement dit, à ce stade, l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments ne s'est pas engagé formellement sur un délai endéans lequel il présentera un plan d'actions visant à répondre aux points restant ouverts à l'issue du présent audit.

Sachant que la Régie est confrontée à des priorités multiples, toutes urgentes, les Inspecteurs des Finances soussignés suggèrent au Ministre en charge de la Régie des Bâtiments de définir lui-même un délai endéans lequel la Régie devra lui soumettre un projet de plan d'action.

1.2. Police fédérale

La Police fédérale a quant à elle répondu de manière complète et ponctuelle.

Ayant opté pour l'option 2, elle s'est engagée par lettre du 07 septembre 2018 à soumettre une proposition de plan d'actions aux autorités compétentes dans un délai d'un mois après la remise du rapport d'audit final, de manière à ce que lesdites autorités statuent sur la pertinence de sa proposition.

Lors de la réunion du 19 septembre 2018, les représentants de la Police fédérale ont indiqué que c'est au stade de la préparation de ce plan d'action qu'ils comptent impliquer leurs spécialistes internes de la gestion de projet (méthodologie PM-Bok). Ils ont par ailleurs mis l'accent sur le fait que, même pour ce qui concerne le volet spécifique (interne) de leur plan d'action, il leur est nécessaire de tenir compte des évolutions que la Régie prévoit pour sa part, de manière à veiller à un bon alignement et à une bonne synchronisation.

La nécessité que la Régie s'engage à établir un plan d'action ou reçoive instruction de le faire dans un délai déterminé, compatible avec le délai que la Police fédérale prévoit pour elle-même, est donc d'autant plus marquée.

1.3. Niveau transversal

1.3.1. Rôle du Conseil des Ministres

Le Conseil des Ministres est appelé à avoir connaissance du présent rapport, et à s'assurer qu'il y sera effectivement donné suite.

Au-delà de ce rôle générique, le Conseil des Ministres a vocation à intervenir sur trois plans :

- ↳ Pour concrétiser les mesures législatives suggérées par les Inspecteurs des Finances soussignés au-travers des recommandations relatives :
 - au réalignement des objectifs de la Régie sur les intérêts financiers de l'Etat,
 - à l'inclusion du principe de bonne gestion financière en tant que principe légal¹²²
 - et à la remise en question du principe de « gratuité » de la mise à disposition de locaux

(cf. recommandations ref. IF-CA.01.01, IF-CA.01.02, IF-CA.01.04, IF-CO.01.03, IF-BGF.01 et IF-RR.01.02)

¹²² Une telle initiative irait du reste de pair avec la mise en œuvre effective de l'article 18 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat, qui impose la publication de rapports de gestion.

- ↪ Pour donner l'impulsion à la préparation d'un plan pluriannuel d'investissement qui puisse être un réel outil de gestion du portefeuille de projets de l'Etat et de recherche d'un équilibre adéquat entre nouveaux projets et maintien (ou remise) en état du parc immobilier existant (voir constat ref. IF-CO-03)
- ↪ Pour déterminer son niveau de tolérance au risque de déviation en matière de grands projets immobiliers (niveau de tolérance qui pourra se matérialiser ensuite sous forme de provisions dans les enveloppes financières prévisionnelles accordées à chaque grand projet)
- ↪ Pour déterminer le rôle qu'il entend jouer à l'avenir dans la gouvernance des grands projets (voir constats ref. IF-GP.02 et IF-GP.04).

1.3.2. Rôle du SPF BOSA

Le SPF BOSA (Soutien et Appui) peut être appelée à jouer un rôle moteur à deux niveaux :

- À travers ses composantes « Budget » et « Personnel » : dans la reconfiguration du processus relatif à l'élaboration des programmes de besoins, et à la prise en compte du coût de chaque poste de travail dans une phase plus précoce, à savoir dès la préparation des plans de personnel dont les programmes de besoins ne constituent, pour une large part, que la traduction en mètres carrés (cf. recommandations IF-GP.03.02).
- A travers son pôle d'expertise ICT¹²³ : pour la conception et à la mise en place d'un processus intégré de gestion des grands projets (cf. recommandation IF-GP.04.01), applicable aussi bien aux projets à composante immobilière qu'à d'autres types de projet de grande ampleur, dont la réussite dépend, comme en matière immobilière, de la qualité de la préparation, la clarté de la gouvernance et la maîtrise des interdépendances.

2. Prochaines étapes

2.1. Elaboration et évaluation des plans d'actions

La prochaine étape consiste dans la préparation de plans d'action officiels et structurés :

- Plans d'action spécifiques à chaque administration, chacune pour ce qui la concerne
- Plan d'action commun Régie-Police fédérale
- Plan d'action transversale pour les mesures à portée générale.

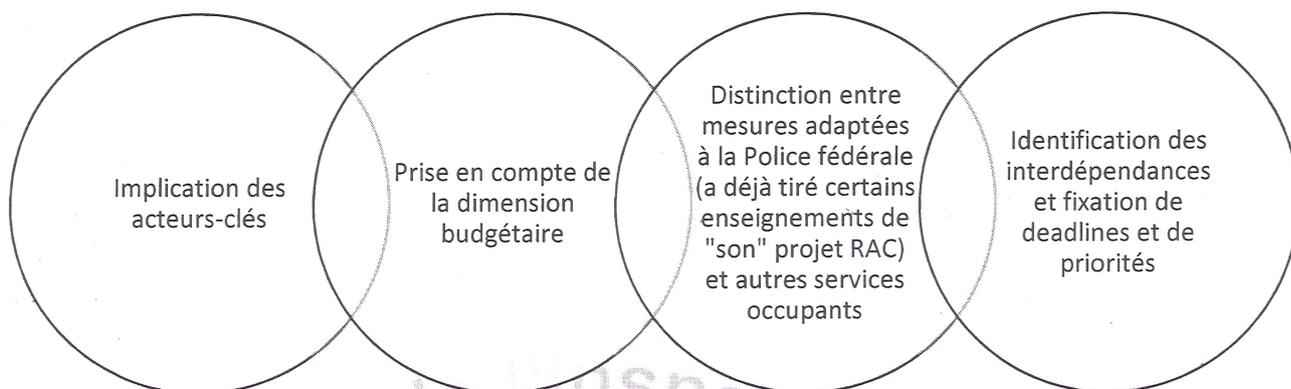
Chacune des actions proposées doit apporter une réponse adaptée et proportionnée aux différents constats mis en évidence dans le présent rapport.

Pour faire l'objet d'une évaluation favorable, les plans d'actions présentés devront par conséquent être crédibles à l'aune des critères suivants :

- Adéquation
- Faisabilité et chances de succès
- Délais de concrétisation probables

¹²³ L'ancien SPF FEDICT avait investi dans la certification de ses chefs de projets à la méthodologie Prince 2.

La conception de ces plans devra donc comporter les éléments suivants :



2.2. Mise en place de mesures protectrices transitoires

Certains des constats formulés par les Inspecteurs des Finances soussignés appellent une révision des structures voire des cultures.

De tels changements ne produisent pas leurs effets du jour au lendemain.

Toutefois, dans l'intervalle, les risques subsistent. Il importe donc de définir des mesures transitoires, de nature à pouvoir donner le temps aux organisations concernées (Régie des Bâtiments et Services occupants) de préparer et de digérer les évolutions requises tout en donnant l'assurance au Conseil des Ministres et aux citoyens que les risques inacceptables sont traités sans attendre.

Dans cette optique, il convient en particulier de définir des mesures transitoires destinées à encadrer l'exécution des grands projets en cours (par exemple : les projets de regroupement de la Police fédérale à Vottem et à Valaar). Dans cette optique, il paraît urgent de créer une fonction indépendante de monitoring ou de contrôle de gestion afin d'être en situation de détecter à temps les déviations significatives entre prévisions et réalisations, et autres signes avant-coureurs d'une évolution défavorable du cours d'un projet.

Bruxelles, le 30 avril 2019,

Pierre REYNDERS
Inspecteur Général des Finances
Chef de Corps

Béatrice BAUMANN
Inspecteur des Finances

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 :** Méthodologie et déroulement de la mission
- Annexe 2 :** Rapport de l'analyse juridique et financière du déroulement du projet et annexes relatives à la procédure contradictoire y afférente
- Annexe 2A : version définitive du rapport et de ses annexes*
- Annexe 2B : réponse de la Police fédérale du 25 juin 2018 et commentaires des Inspecteurs des Finances en charge de l'audit*
- Annexe 3 :** Description des douze principaux mécanismes qui ont contribué aux résultats constatés au terme de l'analyse juridique et financière du projet RAC (en complément à la section 2 du premier chapitre du présent rapport)
- Annexe 4 :** Présentation des réactions reçues dans le cadre de la procédure contradictoire relative au rapport d'audit final
- Annexe 5 :** Bibliographie – références et sources d'inspiration possibles en vue de l'élaboration des plans d'actions

NB : les pages des annexes font l'objet d'une numérotation autonome, annexe par annexe.

Annexe méthodologique

La présente note a pour but de présenter la démarche des Inspecteurs des Finances en charge de l'audit, les objectifs qui leur avaient été assignés, les mesures prises, les difficultés rencontrées, et ainsi de permettre aux lecteurs d'évaluer la portée des opinions formulées dans le rapport d'analyse juridique et financière et dans le rapport d'audit final.

(1) Point de départ de la mission :

- a) Demande du Conseil des Ministres du 22 novembre 2013 (voir appendice 1)
- b) Lettre de mission signée par le Ministre du Budget le 10 décembre 2013 (voir appendice 2)

(2) Champ de l'audit

a) Objectifs :

- Examiner l'impact budgétaire du projet ainsi que les origines des dépassements budgétaires constatés (+70% par rapport au montant communiqué à titre d'estimation lors de l'attribution du marché de base)
- Déterminer dans quelle mesure ces évolutions sont le résultat des procédures et processus sous-jacents
- Si nécessaire, formuler des recommandations en vue de l'amélioration de ces procédures et processus, dans le but d'une meilleure maîtrise des implications budgétaires des projets de cette importance.

- b) La vérification de l'exactitude des sommes facturées a été explicitement exclue du périmètre de l'audit. Les Inspecteurs des Finances en charge de la mission ont néanmoins formulé des remarques sur les insuffisances du processus de contrôle mis en œuvre par la Régie des Bâtiments et sur les conséquences de la dépendance qui s'est instaurée vis-à-vis du Quality-Quantity-Surveyor du bailleur.

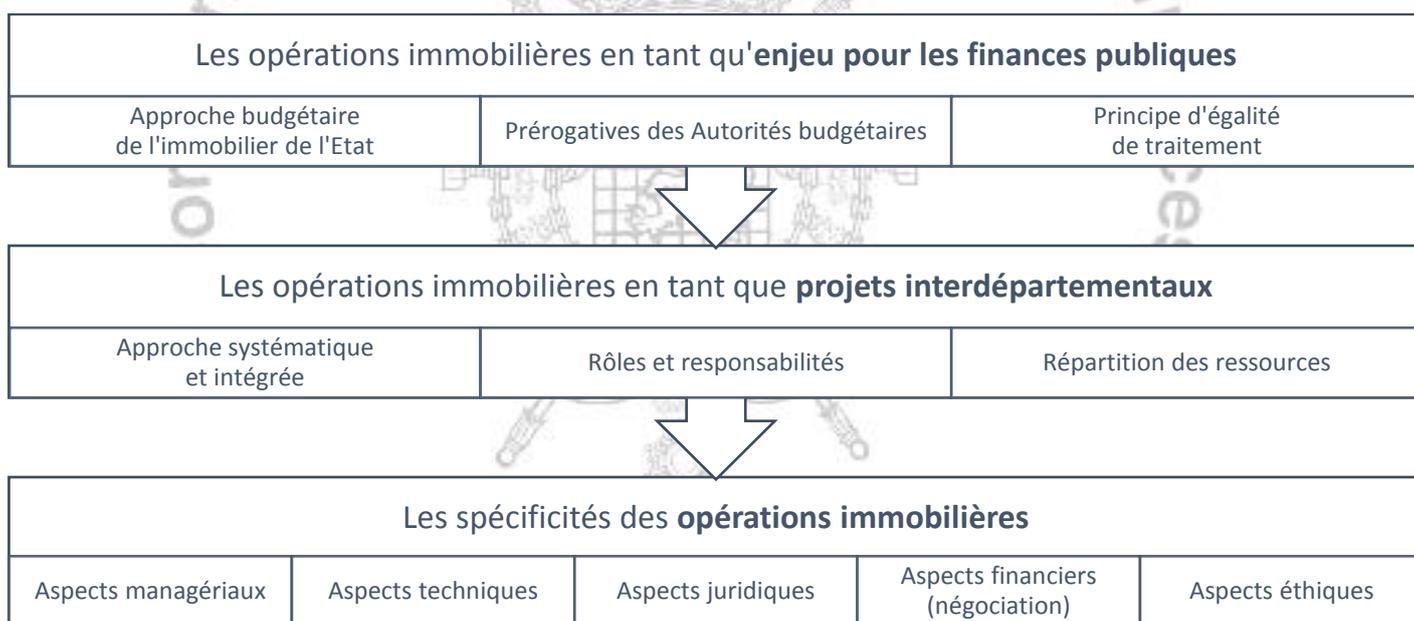
Ne faisaient pas non plus partie des objectifs d'audit :

- La détermination du coût total réel du projet,
- La vérification du bienfondé de la clé de répartition forfaitaire qui a servi à déterminer quelle part des travaux de première installation seraient mis à la charge de la Police fédérale (Régie : 62,5% - Police : 37,5%)
- L'opportunité technique des travaux supplémentaires commandés
- Le bienfondé des commissions ou « fees » facturées par le bailleur au titre de l'intervention de ses sous-traitants (ex : coordination du chantier par l'entreprise générale qu'il s'était adjointe, bureaux d'études, gestion de projet)

(3) Méthodologie sui generis, tenant compte des normes ISSAI et IIA

(4) Combinaison de trois approches

- **Approche « top down »** : l'application du cadre COSO/INTOSAI (référentiel retenu par l'arrêté royal du 17 août 2007 pour l'évaluation des systèmes de contrôle interne) ; cette approche vise à évaluer les éléments de nature à assurer que la stratégie est mise en œuvre de manière efficace, efficiente, économe, ordonnée et éthique, dans le respect des lois et règlements en vigueur, de l'obligation de rendre compte et de protéger le patrimoine, tant matériel qu'immatériel ; ont ainsi été passées en revue de manière systématique les caractéristiques de l'environnement de contrôle (clarté des objectifs, adéquation et clarté des structures, culture et valeurs, ton au sommet, politique RH, outils de gestion).
- **Approche « bottom up »** : une fois l'historique du projet reconstitué (ce qui a supposé de remonter jusqu'aux rétroactes de la conclusion du bail, dans la mesure où c'est lui qui a tenu lieu de cadre contractuel aux travaux sur lesquels portait l'analyse), les Inspecteurs des Finances soussignés ont parcouru étape par étape le déroulement du projet afin d'identifier les déficiences survenues au niveau administratif¹ et d'analyser leurs causes².
- **Approche horizontale** : comparaison avec des benchmarks et élaboration d'un modèle de référence tenant compte des bonnes pratiques ainsi identifiées (voir ci-après).



¹ A noter que les Inspecteurs des Finances soussignés ont décidé de mettre l'accent sur les processus administratifs, dans la mesure où ils alimentent le processus de décision politique tout en lui donnant un cadre. Autrement dit, aucune amélioration structurelle du processus de décision n'est possible sans une amélioration desdits processus et systèmes administratifs.

² Cette démarche est inspirée de la démarche classique d'audit interne qui, à partir de la description d'un processus, s'attache à répondre à la question : « *What can go wrong?* ». Par analogie avec cette approche, la question à laquelle les Inspecteurs des Finances ont cherché à trouver des réponses était : « *What actually went wrong?* ». Pour autant, ils ne se sont pas limités à ce diagnostic, et se sont au contraire attachés, avec le concours des administrations concernées, à déterminer dans quelle mesure il reste d'actualité.

(5) Difficultés rencontrées

a) Contexte :

- Une enquête judiciaire est en cours. Son impact sur le déroulement de l'audit a été de deux ordres :
 - Les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit ont dû être particulièrement vigilants, surtout dans le cadre de l'analyse juridique et financière de l'historique du projet, à ne poser aucun acte susceptible de compliquer l'enquête ou d'invalider l'instruction
 - Les archives de la Police fédérale et de la Régie des Bâtiments, temporairement saisies, n'ont pas été disponibles en permanence
 - Indisponibilité relative ou absolue de certains responsables (départs à la retraite sans constitution préalable d'un dossier prêt à l'emploi en vue de l'audit, pourtant déjà en cours, décès prématuré de certaines personnes clés)

b) **Lacunes dans la piste d'audit** : il n'existe pas de dossier unique du projet, mais des parties de dossier tenues respectivement par la Police fédérale et par la Régie des Bâtiments. Ces dossiers ne comportent quasiment pas d'analyses émanant de la Régie elle-même (cf. dépendance de la Régie vis-à-vis du Quantity-Quality-Surveyor du propriétaire évoquée dans le rapport).

c) **Variabilité dans le degré de coopération des Services audités**, ayant amené les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit, malgré les réunions organisées en septembre 2017³ en préparation à la procédure contradictoire, à devoir multiplier les courriers de rappel faute de réactions une fois la procédure contradictoire lancée officiellement (décembre 2017)

- Police fédérale : participation active à la procédure contradictoire à partir du 18 mai 2018, et production de notes officialisant les résultats de la procédure contradictoire
- Régie des Bâtiments : aucune réaction écrite officielle et signée, pas plus sur le projet de rapport d'analyse que sur le projet de rapport d'audit final, même si de nombreux contacts informels nourris ont eu lieu par intermittence (échanges de mails, transmission de documents complémentaires, réunions, contribution d'anciens responsables de la Régie, partis à la retraite dans les années récentes), en fonction des disponibilités de l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments et de ses autres priorités.

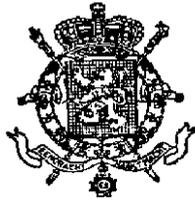
³ Ces réunions avaient pour but à la fois de donner aux responsables de la Police fédérale et de la Régie des Bâtiments un premier aperçu du contenu du projet de rapport d'analyse, afin qu'ils aient la possibilité de réagir avant le dépôt officiel du projet de rapport auprès des deux institutions et surtout pour s'organiser en vue de la procédure contradictoire, en identifiant à l'avance les personnes-ressources à mobiliser et en convenant d'un calendrier avec elles.

Conclusion : portée de l'opinion exprimée

Conformément aux normes d'audit, il y a lieu de faire état ici des difficultés spécifiquement liées à l'absence de formalisation des réactions de la Régie des Bâtiments. Dans la mesure où la Régie des Bâtiments a sollicité des demandes de délais successifs, cette circonstance a ralenti la procédure contradictoire. Elle a surtout induit une asymétrie entre les deux Services audités, l'un (la Police fédérale) faisant le nécessaire pour répondre complètement et dans les temps, tandis que les Inspecteurs des Finances étaient amenés à faire preuve de souplesse vis-à-vis de l'autre Service (la Régie des Bâtiments). Et plus encore, elle a privé la Police fédérale et l'Etat d'une occasion de mettre en commun, avec le concours de l'Inspection des Finances, des préoccupations et des idées en vue d'améliorer des processus auxquels toutes deux sont parties prenantes.

Cela étant, il y a lieu de remarquer que :

- ⇒ Les réactions informelles de la Régie des Bâtiments sur le projet de rapport d'analyse juridique et financière du déroulement du projet RAC n'ont pas fait émerger d'éléments nouveaux concernant la Police fédérale ; le caractère contradictoire de la procédure n'a donc pas été affecté sur ce plan (la Police fédérale n'est pas lésée du fait qu'aucun document en provenance de la Régie n'ait pu lui être transmis pour analyse et réaction en vue de la finalisation du rapport d'analyse de l'historique)
- ⇒ Les compléments d'information que d'anciens responsables, aujourd'hui pensionnés, de la Régie des Bâtiments ont apportés sur certains points de l'historique ont permis de clarifier des zones d'ombre et de nuancer certains passages du projet de rapport ; pour autant que les affirmations avancées aient pu être étayées par des éléments probants présents dans la documentation mise à la disposition des Inspecteurs des Finances soussignés, il en a été tenu compte. Toutefois, annexer au présent rapport les documents produits par la Régie dans ce cadre serait de nature à porter à confusion, dans la mesure où c'est la conjonction entre ces pièces, le contenu des réunions et les recoupements avec d'autres sources qui ont permis aux Inspecteurs des Finances en charge de l'audit de parvenir au résultat.
- ⇒ Les compléments d'informations apportés entre février et avril par l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments et la Directrice générale en charge de la DG Gestion clients ont permis de tenir compte des évolutions en cours et ainsi de conserver un caractère actuel aux descriptions et évaluations présentées dans la version définitive du rapport.



**Interfederaal Korps
van de Inspectie van Financiën**

**Audit van de budgettaire ontwikkelingen betreffende
de hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie
in het centrum van Brussel**

STAP 1

**Juridische en financiële analyse van het RAC-project:
Historiek, procedures en resultaten**

EINDVERSLAG

30 APRIL 2019

**BEPERKTE VERSPREIDING
DIFFUSION RESTREINTE**

**Audit van de budgettaire ontwikkelingen betreffende
de hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie
in het centrum van Brussel**

Juridische en financiële analyse van het project:

Historiek, procedures en resultaten

Inhoudsopgave

INLEIDING - Doelstellingen en statuut van het analyseverslag.....	6
1. Scope van de audit.....	6
2. Complexiteit van het RAC-project	7
3. Draagwijdte van de analyse en samenhang met de algemene auditaanpak.....	7
4. Volgende stappen	9
Deel 1 - Achtergrondinformatie	11
1. Historiek van RAC.....	11
2. Actoren	11
2.1. Actoren betrokken bij alle vastgoedtransacties.....	11
2.2. Actoren betrokken bij alle grote projecten	13
2.3. Actoren specifiek betrokken bij het project RAC	13
2.4. Actoren die indirect zijn betrokken	14
Deel 2 - Analyse.....	15
HOOFDSTUK 1 - Inhuurneming van het RAC.....	15
1. Regie der Gebouwen geconfronteerd met de voorkeur van de Federale Politie voor het RAC-gebouw, hierin bijgetreden op beleidsniveau	15
1.1. Startpunt: Herhuisvesting van de diensten van de DIRCO/DIRJUD van Brussel	15
1.2. Cascade van convergerende signalen ten voordele van RAC.....	18
1.3. Opmerking betreffende de te verwachten effecten op de kazernes.....	21
1.4. Samenvatting.....	23

2.	Spanningsveld: voorkeur voor RAC vs. mededinging en wetgeving overheidsopdrachten	23
2.1.	Achtergrond: de wetgeving overheidsopdrachten is van toepassing	23
2.2.	Marktbevraging 2009: procedure zonder toepassing wetgeving overheidsopdrachten..	29
2.2.1.	Waarschuwing voor monopolierisico genegeerd.....	29
2.2.2.	Van studieaanvraag naar marktbevraging op initiatief van een werkgroep.....	31
2.2.3.	Marktbevraging: geen loutere studie maar reeds formele gunningsprocedure....	33
2.3.	Ministerraad van 17 december 2009 beslist: de wetgeving overheidsopdrachten is van toepassing	41
2.3.1.	Mededinging met publicatie: geen maatregelen om de monopoliepositie van de eigenaar van het RAC-gebouw te doorbreken	42
2.3.2.	Mededinging gewenst door Ministerraad van 17 december 2009 enkel mogelijk mits verduidelijking criteria en aanpassing uitvoeringsvoorwaarden en/of projectperimeter	45
2.4.	Samenvatting.....	50
2.5.	Aanvullende commentaar	51
3.	Geen mededinging noch onderhandeling inzake het bedrag van de huurprijzen	53
3.1.	Offerte RAC versie 2009	53
3.2.	Offerte RAC versie 2010	53
3.2.1.	Timing en fasering van de overheidsopdracht	53
3.2.2.	Lastenboek	54
3.2.3.	Offertes van Belair.....	56
3.2.4.	Bespreking betreffende de aanvaardbaarheid van de prijs gevraagd door de promotor-verhuurder.....	57
4.	Uitbreiding van de inhuurneming met 16% (bovengronds) en 23% (ondergronds), tegen dezelfde huurprijs per m ²	65
4.1.	Huurovereenkomst van 16 maart 2011	65
4.2.	Impact behoefteprogramma aangepast aan de personeelsformatie van einde 2009	67
4.2.1.	Combinatie nieuwe personeelsformatie – wijziging bezettingsnorm.....	67
4.2.2.	Uitbreiding inhuring bestemd voor specifieke ruimten	69
4.3.	Conclusies.....	72

5.	Aanvullende bemerkingen betreffende de ratio bruto/netto.....	73
5.1.	Geen incentive om de efficiëntie van een gebouw te optimaliseren	73
5.2.	Verwarring tussen efficiëntie van het gebouw en efficiëntie van de bezetting en de ermee gepaard gaande verdeling van taken tussen de Regie der Gebouwen en de bezetters	74
HOOFDSTUK 2 - Eerste inrichtingswerken.....		76
1.	Voorafgaande opmerkingen	76
1.1.	Scope	76
1.2.	Geen transparante voorafgaandelijke afspraken over de opsplitsing tussen werken ten laste van de eigenaar en werken ten laste van de overheid.....	76
1.3.	Beslissing Ministerraad 17 december 2009 niet conform uitgevoerd	77
1.4.	Negatieve impact van de afwezigheid van mededinging betreffende de inhuurneming op de mededingingsgraad voor de werken	78
1.5.	Weerslag op lange termijn door impact op de concurrentie inzake het technische onderhoud van het gebouw	82
2.	Evolutie van de eerste inrichtingskosten.....	83
3.	Oorzaken overschrijding wat betreft de opdrachten toevertrouwd aan de verhuurder .	88
3.1.	Ministerraad van 1 maart 2012 – Bijakte 1	89
3.1.1.	Verantwoording meerkosten	89
3.1.2.	Commentaar.....	92
3.1.3.	Minder mededinging door verschuivingen van werken deel (iii) naar werken deel (ii) en deel (i).....	94
3.2.	Ministerraad van 19 juli 2013.....	96
3.2.1.	Verantwoording van de meerwerken	98
3.2.2.	Commentaar.....	100
3.2.3.	Compensatie tussen wederzijdse financiële claims	104
3.3.	Ministerraad van 22 november 2013.....	105
3.4.	Ontwerp van bijakte 4 – transactie	110
4.	Samenvatting	116

CONCLUSIE VAN DE JURIDISCHE EN FINANCIËLE ANALYSE EN BEVINDINGEN BETREFFENDE DE MECHANISMEN DIE TOT DE BESCHREVEN RESULTATEN HEBBEN GELEID.....**118**

1. Niveau 1: Conclusies over de kosten van de werken..... 119
2. Niveau 2: Voorlopige conclusies over de andere dimensies van het project..... 123
3. Niveau 3: Overzicht van oorzaken en punten die als input voor de evaluatie van de huidige internecontrolesystemen naar aanleiding van deze analyse in aanmerking worden genomen..... 126

BIJLAGEN

- BIJLAGE 1: Standpunt van de verschillende partijen m.b.t. de meerwerken betreffende de tweede bijakte van 13 januari 2014 131
- BIJLAGE 2: Tijdslijn..... 137
- BIJLAGE 3: Lijst van afkortingen betreffende de diensten van de federale politie 138



INLEIDING - Doelstellingen en statuut van het analyseverslag¹

1. Scope van de audit

De audit heeft betrekking op het project genoemd “hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie in het centrum van Brussel”, en heeft tot doel om:

“

- de budgettaire weerslag van het project alsook de oorzaken van de budgetoverschrijdingen te onderzoeken;
- na te gaan in welke mate deze budgettaire implicaties het gevolg zijn de onderliggende procedures en processen;
- in voorkomend geval, aanbevelingen te formuleren ter verbetering van deze procedures en processen met het oog op een betere beheersing van de budgettaire gevolgen van dergelijke belangrijke projecten.

De audit heeft niet tot doel het verifiëren van de correctheid van de verrekeningen noch van het aanvaardbaar karakter van de compromissen die ter zake werden gesloten met de eigenaar.”

De directe aanleiding van de opdracht van de audit gevraagd door de Ministerraad waren de opeenvolgende verhogingen van de kosten voor de eerste inrichtingswerken na het afsluiten van de huurovereenkomst van 16 maart 2011, dewelke bovendien vanaf 2013, meer bepaald wat betreft de bijakten 2 en 3 (verrekeningen), als voldongen feiten aan de Ministerraad werden voorgelegd².

Behoort derhalve niet tot het voorwerp van de audit:

- het onderzoek van de juistheid van de gefactureerde bedragen;
- het vaststellen van de werkelijke totale kostprijs van het project;
- de adequaatheid en correctheid van de verdeling van de kosten van de eerste inrichtingswerken tussen de Regie der Gebouwen en de Federale Politie (Regie 62,50 % - Federale Politie 37,50 %)³;
- de technische opportuniteit van de meerwerken;
- het onderzoek naar het al dan niet verantwoord karakter van de fees.

De huidige analyse heeft aldus vooral betrekking op het onderzoek van de oorzaken van de budgetoverschrijdingen alsook de identificatie van de onderliggende processen en procedures die deze veroorzaakt hebben.

Het is **niet** de bedoeling om een oordeel te vormen omtrent de persoonlijke rol van individuele actoren.

¹ Omtrent de draagwijdte van dit verslag: zie methodologische bijlage.

² Het ontwerp van bijakte 4 met de finale afrekening dateert van 2015, na het auditverzoek, en werd niet aan de Ministerraad voorgelegd.

³ Van deze verdeelsleutel werd soms afgeweken bijvoorbeeld wanneer de verantwoordelijkheid kon worden toegewezen aan de Regie der Gebouwen of aan de Federale Politie

2. Complexiteit van het RAC-project

De functionele hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie in Brussel is een van de grootste vastgoedoperaties van de laatste jaren waarvan de complexiteit niet mag worden onderschat:

- ↳ het betreft geen klassieke nieuwbouw, maar een combinatie van:
 - ☞ een loutere inhuring;
 - ☞ belangrijke werken die de eigenaar zelf nog diende uit te voeren aangezien het gebouw nog gerenoveerd diende te worden (zie foto's Googlemaps 2010)⁴;
 - ☞ belangrijke eerste inrichtingswerken, onder meer in verband met de veiligheid van het gebouw, die:
 - voor de grootste deel tegelijk met de werken van de eigenaar dienden te worden uitgevoerd;
 - dienden te beantwoorden aan de specifieke eisen van de Federale Politie, zodat, zoals verder zal worden aangetoond, de wetgeving overheidsopdrachten diende te worden toegepast;
- ↳ de totale ingehuurde oppervlakte bedraagt 78.161 m² bruto (een volledig gebouw dat deel uitmaakte van het toenmalige Rijksadministratief centrum - RAC).

De Federale Politie werd voor het eerst geconfronteerd met een project van dergelijke complexiteit, dat ook uitzonderlijk was voor de Regie der Gebouwen.

De omvang alsook de financiële aspecten van het project, werden door beide administraties systematisch onderschat, hetgeen een nefaste invloed heeft gehad op het beheer en de ontwikkeling van het project.

3. Draagwijdte van de analyse en samenhang met de algemene auditaanpak

Om de budgettaire ontwikkelingen, met name wat betreft de eerste inrichtingskosten, goed te kunnen begrijpen, werd het noodzakelijk geacht om de besluitvormingsprocessen en -procedures van het ganse project RAC te reconstrueren en de financiële en juridische aspecten ervan toe te lichten.

Er wordt daarbij ook ingegaan op de totstandkoming van de inhuring zelf van het gebouw.

⁴ Het betreft de werken voorzien in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 (punt 9.d. en punt 10.a.1.)

Immers:

- het totaal van de te betalen huur over de ganse huurperiode vormt het belangrijkste kostenelement van de operatie (meer dan 80%, ondanks de onverwachte stijging van de eerste inrichtingswerken)
- Bovendien bevond het RAC-gebouw zich nog in een ruwbouwfase en dienden belangrijke werken te worden uitgevoerd die in de huurprijs vervat zijn. M.a.w., de werken dienden te worden opgesplitst tussen nog uit te voeren werken verrekend in de huurprijs, dewelke bij het sluiten van de huurovereenkomst reeds vast lag, en eerste inrichtingswerken. Een correcte opsplitsing van de werken tussen beide categorieën was dus van belang om het bedrag van de eerste inrichtingswerken op een correcte manier te kunnen bepalen
- Het contractuele kader van de werken bevindt zich in de huurovereenkomst waardoor de inhuringsprocedure zelf ook een invloed heeft gehad op de mededingingsgraad en bijgevolg ook op de kostprijs van de eerste inrichtingswerken.

Hiervoor wordt teruggegaan tot 2007 toen het dossier betreffende de verhuis van de diensten van de Gerechtelijke Politie aan de Ministerraad werd voorgelegd.

Deze analyse bevat een gedetailleerd overzicht van de gebeurtenissen die zich sindsdien hebben voorgedaan en dit voornamelijk op basis van

- de documenten van de dossiers die aan de verschillende Ministerraden werden voorgelegd;
- de documenten (brieven, interne nota's, mails, pv's van werkgroepen,...) die werden bezorgd door de Regie der Gebouwen en de Federale Politie;
- de vergaderingen met de Regie der Gebouwen en de Federale politie en het plaatsbezoek die in het kader van deze auditopdracht plaatsvonden;
- de resultaten van de tegensprekelijke procedure die stapsgewijs tussen september 2017 en maart 2019 plaatsvond met elke van de twee administraties.

De huidige analyse omvat twee luiken

- **de huur van het gebouw;**
- **de eerste inrichtingswerken.**

Deze juridische en financiële analyse vormt de basis voor het auditverslag en de auditaanbevelingen.

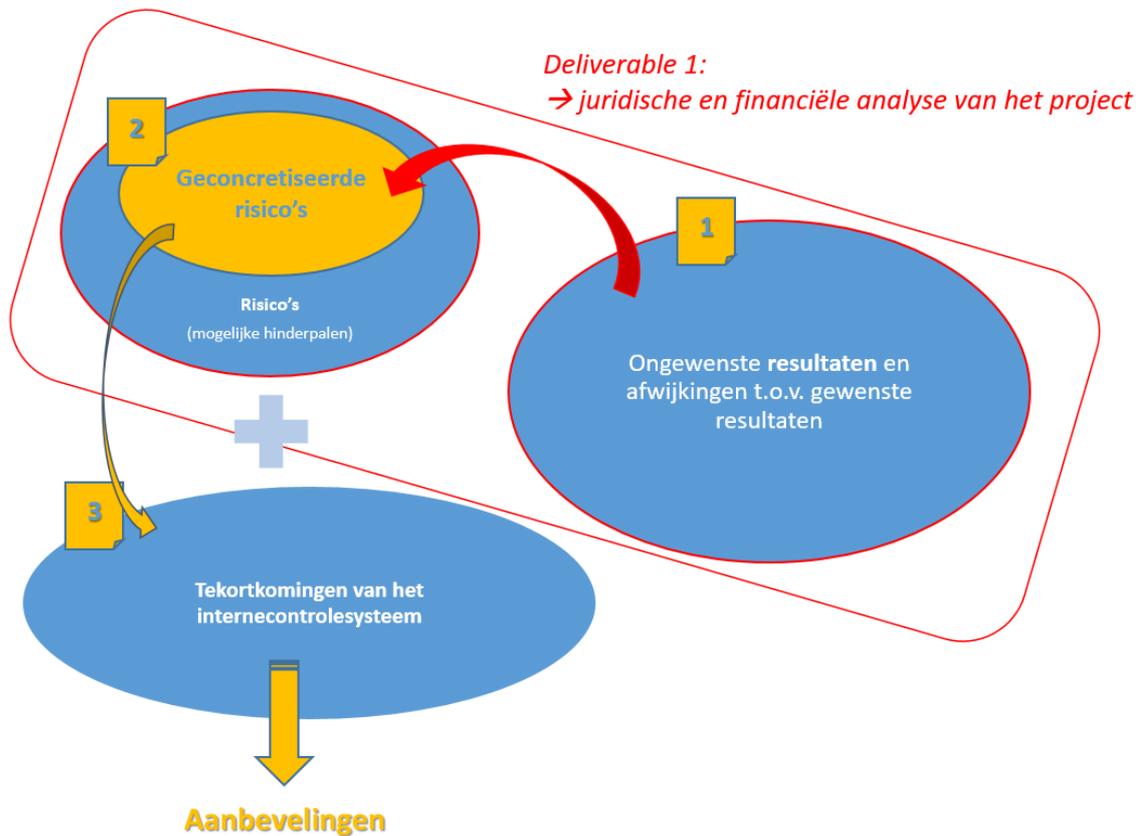
Zij heeft immers tot doel om

- ↗ **de resultaten van het project in kaart te kunnen brengen;**
- ↗ **de risico's die zich concretiseerden en die tot die resultaten hebben geleid te identificeren.**

De analyse zal nog de basis kunnen vormen voor:

- ↗ toekomstige risicoanalyses (zodat dezelfde problemen kunnen worden vermeden);
- ↗ het schetsen van een actieplan om, in de mate van wat nog mogelijk of noodzakelijk is, het project op het juiste spoor terug te brengen, onder meer in het kader van de heronderhandeling van de huurprijs na 9 jaar (voorzien in de huurovereenkomst) en de voorbereiding van de periode na afloop van de huurovereenkomst (2031);
- ↗ de internecontrolesystemen van de Staat, op verschillende niveaus (Regie der Gebouwen, Federale Politie, transversaal, Ministerraad) te helpen verbeteren (zie onderstaande schema).

Dit laatste aspect vormt het uiteindelijk doel van de audit die aan de Inspectie van financiën werd toevertrouwd.



Figuur 1: Situering van de huidige analyse voor de budgettaire audit van het RAC project in de door de Inspectie van financiën gedefinieerde en uitgevoerde aanpak

4. Volgende stappen

Deze analyse beoogt, in de mate van het mogelijke, een gedeelde visie te bekomen aangaande de resultaten van het project en de moeilijkheden die zich hebben voorgedaan.

Voor een goed begrip van deze analyse is het belangrijk er op te wijzen dat de vaststellingen die er in voorkomen in het betreffend tijds kader (2007/2014 voor de meesten) dienen te worden geplaatst en niet zomaar kunnen worden geëxtrapoleerd naar de huidige situatie van de Regie der Gebouwen.

De verbeteringspistes die in het auditverslag worden voorgesteld hebben tot doel de herhaling van de vastgestelde moeilijkheden te voorkomen, hierbij rekening houdende met de ontwikkelingen die zich mogelijk inmiddels bij de verschillende betrokken organisaties hebben voorgedaan.

Het luik « Aanbevelingen » van de aan de Inspectie van financiën toevertrouwde opdracht is gebaseerd op het huidige analyseverslag.

Aldus beoogt de analyse van de interne controle:

- de « mechanismen » te identificeren die, door hun concept of eventueel disfunctioneren, de vastgestelde moeilijkheden verklaren en deze waarvan het ontbreken een weerslag heeft gehad op de capaciteit van de verschillende actoren om het gehele project te kunnen beheersen.
- vast te stellen in welke mate de ontwikkeling van de organisatie en de processen van (inmiddels genomen maatregelen door) de betrokken organisaties een antwoord bieden op de geïdentificeerde lacunes en tekortkomingen.



Deel 1 - Achtergrondinformatie

1. Historiek van RAC

Het acroniem RAC staat voor het voormalig Rijksadministratief centrum, eens het zenuwcentrum van de Belgische administratie, dat in 2002 als niet van strategisch belang werd beschouwd en uiteindelijk in 2003 werd verkocht aan de promotor Brevast aan een prijs van 27,1 M€, plus 4,86 M€ in 2009 in uitvoering van een meerprijsclausule⁵.

Met het oog op een snelle verkoop, had de Staat expliciet ervan afgezien om de RAC-gebouwen later voor een lange termijn terug te huren⁶.

2. Actoren

2.1. *Actoren betrokken bij alle vastgoedtransacties*

De Regie der Gebouwen speelt een belangrijke rol. Het betreft een parastatale van categorie A dewelke onder het rechtstreeks gezag van een minister staat (net zoals een FOD). Overeenkomstig artikel 2, §1 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een regie der gebouwen, is de Regie der Gebouwen er o.m. mee belast de terreinen, gebouwen en aanhorigheden ervan, die noodzakelijk zijn voor de diensten van de Staat en voor de door de Staat beheerde openbare diensten, ter beschikking van de Staat te stellen en te beheren als een goede huisvader.

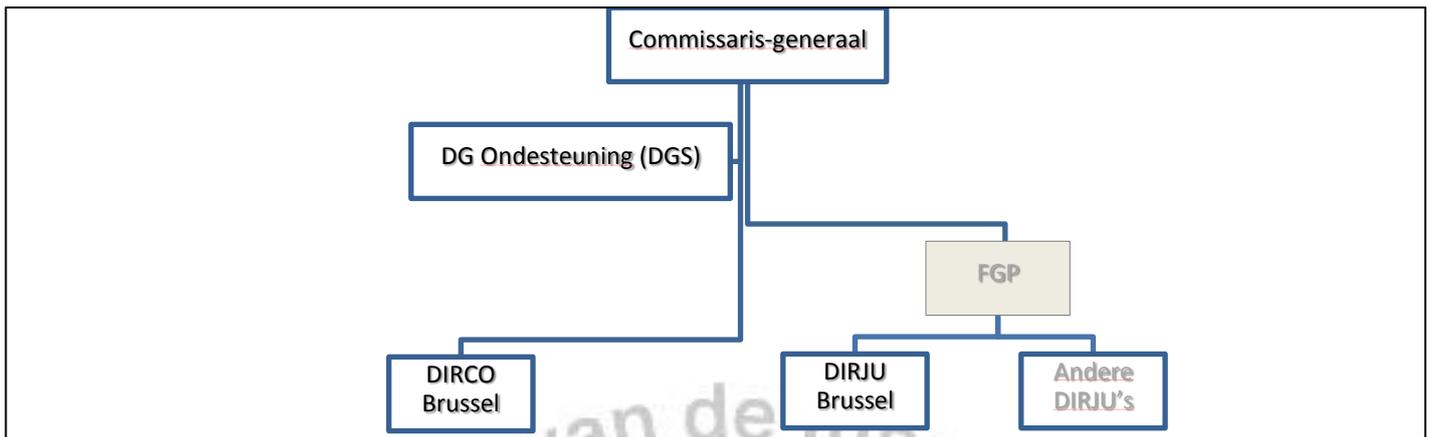
Concreet wordt de Regie der Gebouwen geacht de gebouwenportefeuille die haar werd toevertrouwd (met inbegrip van de gehuurde gebouwen) te beheren en te optimaliseren en zo goed mogelijk aan de behoeften van elke Dienst te voldoen. De bezettende diensten worden beschouwd als klanten. Ze worden geacht hun behoeften in termen van functionaliteiten kenbaar te maken. De Regie dient deze te vertalen in technische specificaties, de meest geschikte gebouwen te identificeren en erover te waken dat de eventueel noodzakelijke instaatstellingswerken onder de beste omstandigheden worden uitgevoerd conform de regelgeving.

Hieruit volgt dat de vastgoedprojecten van de Staat niet kunnen worden onderzocht zonder een andere categorie actoren in aanmerking te nemen: de klanten van de Regie, in casu de **Federale Politie**.

Voor een goed begrip van het verloop van het project, dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met vier diensten van de administratie van de Federale Politie: het Commissariaat-generaal, de DG Ondersteuning en twee gedeconcentreerde operationele directies, DIRCO en DIRJU van Brussel. Hun plaats in de organisatie wordt in het hierna volgende organigram weergegeven.

⁵ Dit cijfer werd hernomen in een dagvaarding betekend in december 2017 op verzoek van de Regie der Gebouwen.

⁶ Volgens het dossier dat aan de Ministerraad van 6 december 2002 werd voorgelegd, heeft deze beslissing op zich tot een korting van meer dan 20 M€ op de verkoopprijs geleid.



Figuur 2: belangrijkste diensten van de Federale Politie die betrokken zijn bij de besluitvorming betreffende het RAC-project

De derde categorie actoren die betrokken is bij de vastgoedverrichtingen omvat de cocontractanten van de Staat. Ingeval van het RAC-project, voor hetwelk de meeste uitgaven kaderen in de huurovereenkomst en zijn bijakten, situeren de contractuele relaties zich tussen de Regie der Gebouwen, enerzijds en de **verhuurder**, anderzijds (zie kader hieronder).

Verhuurder RAC-gebouw

Aangaande de verhuurder van het RAC-gebouw worden in deze analyse verschillende termen gebruikt dewelke afkomstig zijn van de documenten die deel uitmaken van het dossier.

Voor de duidelijkheid worden deze hierna toegelicht:

RAC is de naam van de onderneming die in 2003 het Rijksadministratief Centrum heeft aangekocht.

RAC 1 nv is de eigenaar van het kantoorgebouw DF dat het voorwerp uitmaakt van de huurovereenkomst met de Regie der Gebouwen voor de huisvesting van de Federale Politie en met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wat betreft de vooruitgeschoven post van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp SIAMU.

RAC 4 nv is de eigenaar van de drie bovenste verdiepingen van parking B die eveneens deel uitmaken van de huurovereenkomst met de Regie der Gebouwen. De parking heeft het voorwerp uitgemaakt van een inbreng in natura in de vennootschappen RAC 1 et RAC 2 einde 2012. Dat verklaart waarom de derde bijakte, afgesloten op 08 januari 2014, enkel naar RAC 1 als verhuurder verwijst.

Die vennootschappen werden als gemeenschappelijke filialen van twee ontwikkelaars, Breevast (60%) en Immobil (40%), opgericht.

Belair is de commerciële naam die gebruikt wordt om het project m.b.t. het Administratief centrum te commercialiseren, zowel wat betreft de kantoren als het residentieel gedeelte.

Het RAC werd terug verkocht in 2013 (verkoop pas effectief na de oplevering van het gebouw door de Staat en de effectieve verhuizing van de diensten van de Federale Politie)⁷.

⁷ http://www.cbre.be/be_en/news_events/news_detail?p_id=14825
<https://www.euronext.com/fr/content/immobel-et-breevast-finalisent-la-vente-de-rac-1-soci%C3%A9t%C3%A9-d%C3%A9tentrice-de-la-premi%C3%A8re-phase-du->

2.2. Actoren betrokken bij alle grote projecten

2.2.1. Actoren inzake administratieve en begrotingscontrole

Het Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole definieert de administratieve en begrotingscontrole als volgt: “*De administratieve en begrotingscontrole is een geheel van regels en procedures dat de Regering aan zichzelf en aan ieder van haar leden oplegt voor de uitvoering van de begroting.*” Deze controle wordt uitgevoerd niet alleen door de Inspectie van financiën, maar ook door de Minister van Begroting, de Minister van Ambtenarenzaken en de Ministerraad zelf.

2.2.2. Actoren betrokken bij de processen ter voorbereiding van de politieke besluitvorming

- ↪ De Ministers bevoegd respectievelijk voor de Regie der Gebouwen en voor de Federale Politie met hun Beleidscellen, alsook de specifieke organen:
 - voor de Regie: steeringcomité, een permanent overlegorgaan tussen de Regie der Gebouwen en de beleidscel waar de dossiers van de Regie worden besproken;
 - voor de Federale Politie: SAT Binnenlandse Zaken (opgericht door KB van 15 januari 2001 tot instelling bij het departement Binnenlandse Zaken van een Administratief Technisch Secretariaat).
- ↪ De Ministerraad als orgaan van besluitvorming, ondersteund door de DAB (vergadering van de directeurs van de beleidscellen van de Vice-eersteministers), die zelf wordt voorafgegaan door vergaderingen van de klassieke IKW's (interkabinettenwerkgroepen).

2.3. Actoren specifiek betrokken bij het project RAC

- De ad hoc werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de beleidscellen van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken, de Federale Politie en de Regie der Gebouwen, die de scenario's heeft gedefinieerd die dienden in aanmerking te worden genomen met het oog op de marktprospectie door de Regie der Gebouwen (zie hierna deel 2, 1^{ste} hoofdstuk, punt 2.2.2). De Minister van Begroting was niet vertegenwoordigd in deze werkgroep, waarvan de oprichting overigens niet expliciet werd voorzien door de beslissing van de Ministerraad van 27 maart 2009 waarvan hierna sprake.
- QQS (Quality and Quantity Surveyor)

De taak van QQS werd de facto waargenomen door Widnell als onderaannemer van RAC voor de werken, inclusief deze die het voorwerp moesten uitmaken van een beroep op de concurrentie (zie infra, Hoofdstuk 2, punt 1.4). Er was geen contractuele band tussen die firma en de Regie der Gebouwen.

2.4. Actoren die indirect zijn betrokken

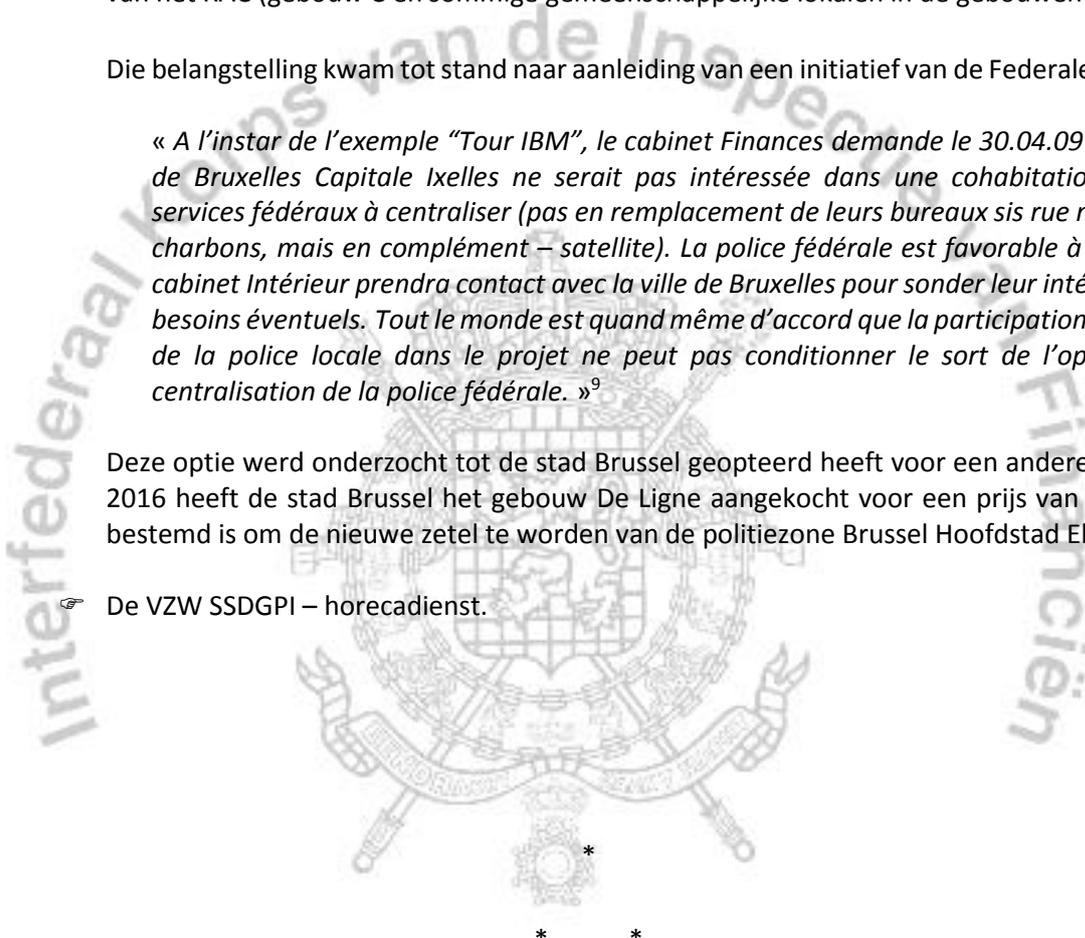
- ☞ Fedimmo (eigenaar en verhuurder van de toren WTC III - zie Hoofdstuk 1, punt 1.1).
- ☞ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (huurder van het gebouw RAC2 sinds 2016).
- ☞ De investeerders die RAC1/RAC4 hebben gekocht⁸.
- ☞ De stad Brussel (synergie federale politie – lokale politie zone Brussel-Elsene): de brief van 19/11/2010 van de burgemeester van de stad Brussel, gericht aan de Minister van Financiën en toegevoegd aan het dossier van de Ministerraad van 15/11/2010, toont expliciet de belangstelling van de politiezone aan om een aantal van zijn diensten te groeperen op de site van het RAC (gebouw C en sommige gemeenschappelijke lokalen in de gebouwen DF).

Die belangstelling kwam tot stand naar aanleiding van een initiatief van de Federale Overheid:

« A l’instar de l’exemple “Tour IBM”, le cabinet Finances demande le 30.04.09 si la police de Bruxelles Capitale Ixelles ne serait pas intéressée dans une cohabitation avec les services fédéraux à centraliser (pas en remplacement de leurs bureaux sis rue marché aux charbons, mais en complément – satellite). La police fédérale est favorable à l’idée et le cabinet Intérieur prendra contact avec la ville de Bruxelles pour sonder leur intérêt et leurs besoins éventuels. Tout le monde est quand même d’accord que la participation éventuelle de la police locale dans le projet ne peut pas conditionner le sort de l’opération de centralisation de la police fédérale. »⁹

Deze optie werd onderzocht tot de stad Brussel geopteerd heeft voor een andere locatie. In 2016 heeft de stad Brussel het gebouw De Ligne aangekocht voor een prijs van 27 M€ dat bestemd is om de nieuwe zetel te worden van de politiezone Brussel Hoofdstad Elsene¹⁰.

- ☞ De VZW SSDGPI – horecadienst.



* *

⁸ <https://www.euronext.com/fr/content/immobel-et-breevast-finalisent-la-vente-de-rac-1-soci%C3%A9t%C3%A9-d%C3%A9tendue-de-la-premi%C3%A8re-phase-du->

⁹ Inleiding (“Rétroactes et considérations”) van het pv van de taskforce van 08 juni 2009, ontvangen van de Regie op 19 november 2018.

¹⁰ <https://www.brussel.be/sites/default/files/bxl/Dexia%20pb.pdf>

Deel 2 - Analyse

HOOFDSTUK 1 - Inhuurneming van het RAC

1. Regie der Gebouwen geconfronteerd met de voorkeur van de Federale Politie voor het RAC-gebouw, hierin bijgetreden op beleidsniveau

Het project betrof in eerste instantie de verhuis van de diensten DIRCO/DIRJUD Brussel van de Federale Politie van de IBM toren naar WTC III maar werd later uitgebreid tot een hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie in het centrum van Brussel.

Deze evolutie van dit dossier wordt hierna bondig geschetst.

1.1. Startpunt: Herhuisvesting van de diensten van de DIRCO/DIRJUD van Brussel

Beslissing om de diensten DIRCO/DIRJUD te huisvesten in de WTC III

De Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, legde aan de Ministerraad van 27 april 2007 een dossier voor betreffende de centralisatie en de herhuisvesting van diensten en instellingen van de federale overheid, enerzijds en betreffende de perspectieven met betrekking tot de bestemmingsveranderingen van de Financietoren en de WTC III toren, anderzijds.

Eén van die voorstellen betrof de verhuis van de diensten van de Federale Politie (diensten DIRCO/DIRJUD van Brussel) van het IBM-gebouw aan het Victoria Réginaplantsoen, waarvan het huurcontract oorspronkelijk op 31 mei 2010 ten einde liep, naar WTC III, waar reeds sommige laboratoria van de Federale Politie waren gehuisvest. De voorziene bruto oppervlakte bedroeg 21.714 m² (excl. het laboratorium)¹¹.

In de nota aan de Ministerraad wordt er op gewezen dat de Federale Politie om functionele redenen in het IBM-gebouw wenste te blijven. Niettemin keurde de Ministerraad van 27 april 2007, en dus ook de Minister van Binnenlandse Zaken, bevoegd voor de Federale Politie, het voorstel goed.

In de 'tijdelijke' nota¹² van 3 juli 2007 van de Federale Politie wordt opgemerkt dat de Regie der Gebouwen geen rekening heeft gehouden met de operationele verzuchtingen en dat de betrokken diensten op geen enkele manier actief betrokken werden bij de besluitvorming. Tevens wordt gewezen op de operationele risico's en gewaarschuwd voor mogelijke gevaren voor de maatschappij.

Ook in de tijdelijke nota van 22 augustus 2007 van DIRCO/DIRJUD Brussel aan de Commissaris-generaal van de Federale Politie¹³ werden een samenvatting gegeven van de elementen die een veto tegen de Huisvesting in WTC III konden staven.

¹¹ Bron: advies van 17 april 2007 van de Inspectie van financiën geaccrediteerd bij de Regie der Gebouwen:

- 14 verdiepingen x 1.551 = 21.714 m²
- bruto-oppervlakte van het goedgekeurd behoefteprogramma van de Federale Politie (DIRCO/DIRJUD): 22.810 m².

¹² Het statuut van een 'tijdelijke' nota wordt niet toegelicht. Het is echter wel zo dat zij ondertekend waren.

¹³ De nota van 22 augustus 2007 was eveneens gericht aan DGS.

Beide nota's verwijzen naar het verslag van de vergadering van de stuurgroep van 22 januari 2007¹⁴, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Regie der Gebouwen, de Federale Politie en de beleidscel van de Minister van financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, waarin gewag wordt gemaakt van

- een voorstel om de huisvesting in de IBM-toren te verlengen en er investeringen ten belope van 1,5 miljoen € uit te voeren;
- de intentie van de Spaanse eigenaar (waarvoor Breevast NV als tussenpersoon¹⁵ optrad) om voor 3 miljoen € aanpassingswerken uit te voeren.

22/01/2007

- Gesprek op het Steering Committee van de Regie der Gebouwen, in de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Federale Politie en van haar in Brussel gedecentraliseerde diensten omtrent de mogelijke verlenging van de huur van de IBM Toren (pv pas gefinaliseerd in juli 2007)

27/04/2007 (laatste MiRa van de legislatuur)

- Beslissing om de Brusselse gedeconcentreerde diensten van de Federale Politie in het complex WTC3
- Daarmee samenhangend: beslissing om de huur van de IBM Toren niet te verlengen na mei 2010 (zonder vermelding in de nota Ministerraad van de incentives voorgesteld door de verhuurder)

31/05/2007

- Laatste mogelijkheid om de duurtijd van de IBM Toren te verlengen in het kader van de toen vigerende huurovereenkomst. Conform de beslissing van de Ministerraad werd geen actie in die zin ondernomen.

april-juli 2007

- Eerste sporen van een interne betwisting van de beslissing WTC 3 binnen de Federale Politie

2008

- Eerste pogingen tot verlenging van de huurovereenkomst van de IBM Toren - de verhouding was omgekeerd t.o.v. 2007: de Staat was vragende partij geworden, en dit kaderde niet meer met de bestaande huurovereenkomst

23/01/2009

- Terug naar de Ministerraad (na 21 maanden): beslissing om een alternatieve bezetting te bepalen voor WTC3 (in plaats van de diensten van de Federale Politie), zonder een concreet voorstel ter huisvesting van de betrokken diensten. Niettemin vormde dit geen zuivere intrekking van de beslissing van 27 april 2007: de beslissing om de optie voorzien in de huurovereenkomst voor de IBM Toren zelf was onomkeerbaar.

2009

- Eigenaar bereid om met 6 jaar te verlengen. Onderhandelingen om de duurtijd af te korten tot 4 jaar maximum.

¹⁴ De notulen van die vergadering van 22 januari 2007 werden door de Regie der Gebouwen pas op 4 juli 2007 overgemaakt (meer dan twee maanden na de beslissing van de Ministerraad van 27 april 2007). De ondergetekende Inspecteurs van Financiën stellen vast dat deze notulen geen melding maken van enige argumentatie tegen WTC III.

¹⁵ Het pv dat in het Frans werd opgesteld luidt dat: "Dans la lettre de janvier 2007, la Régie a été informée du fait que Breevast NV est l'interlocuteur du propriétaire espagnol." » Uit het pv van de steering comité van 26 februari 2007 (punt 3.13) blijkt overigens dat "Un courrier a été adressé au propriétaire, lui demandant de fournir des explications sur le mandat de Breevast (...). »

In de niet ondertekende nota van 3 april 2008 van de Federale Gerechtelijke Politie (FGP) aan de Commissaris-generaal en o.m. ook aan de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen¹⁶ wordt de aandacht er op gevestigd dat de onderhandelingen met de administratie van de Regie der Gebouwen niet konden leiden tot een verlenging of vernieuwing van het huurcontract van het IBM-gebouw en de betrokken diensten (FGP en CSD Brussel) derhalve einde 2009, begin 2010 dienden te verhuizen¹⁷.

Deze nota van 3 april 2008 beschrijft de behoeften waaraan de inplanting Dirco/Dirjud Brussel moet voldoen, de inplantingscriteria die moeten worden geëerbiedigd, de gewijzigde veiligheidssituatie, de gewijzigde oppervlaktebehoeften en het infrastructureel behoefteprogramma (uitgangspunt is veiligheid: zowel safety als security), waarmee rekening moet worden gehouden.

Deze criteria betroffen onder meer:

- veiligheidsoverwegingen betreffende de parkeergarage;
- het is onontbeerlijk dat het gebouw enkel door politiediensten wordt betrokken
- er diende rekening te worden gehouden met de specifieke operationele behoeften.

Tevens wordt in dezelfde nota het programma FGP en CSD geconcretiseerd:

➤ 783 personeelsleden	
➤ Bruto burealoppervlakte (783 x 30 m ²)	23.490
Specifieke ruimten	<u>2.088</u> (1.606 m ² netto)
Totaal	25.578 m ²
➤ Laboratoria	4.278
➤ Geweldbeheersing	<u>1.800</u>
	31.556 m ²
➤ Facultatief: nabijheidscommissariaat van de zonale politie: 2.000 m ² .	

Op 25 augustus 2008 maakt de Minister van Binnenlandse Zaken het dossier "Centralisatie van een groot aantal diensten van de federale politie in het centrum van Brussel" over aan de Minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, met het verzoek om een standpunt in te nemen over het behoefteprogramma. Hierop wordt verder ingegaan in het hierna volgend punt 1.2.

Bij brief van 1 december 2008 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, wordt ingestemd met het voorstel van de Minister van Financiën om de beslissing van de Ministerraad van 27 april 2007 betreffende de verhuis van Dirco/Dirjud Brussel van de IBM-toren naar de WTC III te herroepen om operationele en veiligheidsredenen.

Op 23 januari 2009 heeft de Ministerraad opdracht gegeven om een alternatieve bezetting voor te stellen voor WTC III met vervanging van de diensten van de Federale Politie (DIRCO-DIRJUD) door andere diensten.

¹⁶ Van deze brief bestaat er ook een versie van 16 april 2008 van de Gerechtelijke Directeur en de Directeur Coördinator (ref. FGP/2008/19739)

¹⁷ De nota precificeert niet waarom de onderhandelingen niet konden worden afgerond. Later zal immers blijken dat een verlenging met 6 jaar geen probleem vormde.

Deze beslissing werd 21 maanden na de Ministerraadsbeslissing van 27 april 2007 genomen¹⁸. Dit vormt een eerste factor van vertraging van het dossier, mede waardoor de overheid in een latere fase van het project in tijdnood zal komen.

Daarnaast heeft deze koerswijziging een financiële impact gehad gelet op de bezettingskosten van WTC III¹⁹:

- herziening van initieel voordelige huurvoorwaarden (geanticiperde stijging van de huurprijs²⁰, plafonnering van de tussenkomst van de verhuurder Fedimmo bij de financiering van de asbestsaneringswerken);
- vermindering van de bezette oppervlakte zonder overeenkomstige daling van de globale huurprijs;
- vermindering van de controlemogelijkheden van de Staat over de aan de verhuurder toevertrouwde werken;
- huurvacuüm verlengd van 15 tot 18 maanden en dit voor een gebouw dat aan 9.337.755 € op jaarbasis wordt gehuurd (prijzen 2009).

1.2. Cascade van convergerende signalen ten voordele van RAC

- 1.2.1. In de voormelde nota van 3 april 2008 van de Federale Gerechtelijke Politie werd reeds een opening gemaakt naar een eventuele grotere concentratie van diensten: *“Mochten onze diensten op eenzelfde site geconcentreerd worden met de overhead van de federale politie, zou schaalvergroting wellicht toelaten een aantal gezamenlijke functionaliteiten te identificeren dewelke dan oppervlaktebesparend geclusterd kunnen worden.”*

¹⁸ De Federale Politie wijst er op dat deze termijn te maken heeft met de wijziging van de Kern van de Federale Politie (samengesteld uit de Commissaris-generaal (CG), de Directeur-generaal ondersteuning en beheer (DGS), de Directeur-generaal van de Gerechtelijke Politie (DGJ) en de Directeur-generaal van de administratieve politie (DGA)) aan wie het dossier diende te worden voorgelegd alvorens bij de Ministerraad te worden ingediend. De Federale Politie wijst er verder op dat ze tijdens deze periode van 21 maanden ook werd geconfronteerd met een reorganisatie waarbij het aantal directoraten-generaal werd verminderd van 5 tot 3 waaraan ook de indiensttreding van de nieuwe Commissaris-generaal dient te worden toegevoegd. Deze opmerking van de Federale Politie geeft aanleiding tot de volgende twee commentaren:

1°) de door de Federale Politie gecontesteerde beslissing van de Ministerraad dateert van 27 april 2007, terwijl de nieuwe Commissaris-generaal zijn functie heeft opgenomen op 1 maart 2007 terwijl hij voorheen was tewerkgesteld als verantwoordelijke van SAT Binnenlandse Zaken ; de wet van 2006 en het koninklijk besluit van 14 november 2006 die de drie nieuwe Directoraten-generaal oprichtten traden ook in werking op 1 maart 2007;

2°) de omstandigheden waarnaar de Federale Politie verwijst kunnen in zekere mate een verklaring zijn doch zeker geen verantwoording voor het feit dat een beslissing van de bevoegde overheid (meer bepaald van de Ministerraad) zolang zonder gevolg is gebleven :

- de beslissing werd niet uitgevoerd ;
- terwijl ze vrij snel intern bij de Federale Politie werd betwist en de Ministerraad pas in januari 2009 hiervan officieel op de hoogte werd gebracht.

De ondergetekende Inspecteurs van Financiën blijven overigens bij hun opmerking dat die termijn van 21 maanden een eerste vertraging van het project heeft veroorzaakt.

De ondergetekende Inspecteurs van Financiën hebben er voor het overige op gewezen dat de instabiliteit van de doelstellingen een belemmering vormt voor het vastgoedbeheer van de Staat (of van de vastgoedstrategie van de Regie) en hebben dienaangaande aanbevelingen geformuleerd in het auditverslag (vaststelling 3.2.2.).

¹⁹ Zie advies van 8 december 2008 van de Inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen ref. JMC 351/2008 – 483 D 738, sectie 2, punt 2.1.

²⁰ Die toename diende voor de financiering van instaatstellingswerken. De gunning van die werken maakt geen deel uit van de huidige analyse.

- 1.2.2. Waar in april 2007 nog enkel sprake was van de herhuisvesting van de diensten van DIRCO/DIRJUD, werd in 2008 geopteerd voor een herhuisvesting en centralisatie van een groot aantal diensten van de Federale Politie, waarbij de Federale Politie een voorkeur ontwikkelde voor het RAC-gebouw. Ook DIRJUD bleek voorstander van het RAC-gebouw²¹.

Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de hierna volgende nota's.

- 1.2.2.1. In de nota 5 juni 2008 van DGS (Algemene Directie van de ondersteuning en het beheer, Directie van de infrastructuur en de uitrusting) aan de Inspectie van financiën betreffende de "Centralisatie van een groot aantal diensten van de federale politie in het centrum van Brussel" wordt bevestigd dat het de wens is van het Directiecomité van DGS²² om een aantal diensten te centraliseren in het centrum van Brussel.

In deze nota wordt een grote hergroepering²³ verdedigd (103.436 m² bruto en 1.121 parkings), en met bovendien een verwijzing naar de RAC-site:

- de referentie van de nota bevat een verwijzing naar het RAC: "G:\DMJ\patrick\RAC\dossier IF.doc";
- het dossier bevat ook een document van 03 juni 2008 met een beeld van de RAC-site met een stratenplan en een bespreking van de voordelen op het vlak van de ecologische, economische, sociale, operationele en veiligheidsaspecten.

Deze globale hergroepering wordt als volgt gemotiveerd:

- infrastructurele en eraan gekoppelde budgettaire motivatie:
 - 33.000.000 € projecten die voorzien waren in het Kroonkwartier moeten niet meer worden uitgevoerd²⁴;
 - 14.400.505 € huur per jaar kan worden opgezegd;
 - 3.342.200 € huurlasten kunnen worden opgezegd;
 - ± 59.645 m² gebouwoppervlakte en ± 66.389 m² terreinoppervlakte kunnen worden vrijgemaakt;
 - bovendien kan voor een geheel van ± 104.000 m² nieuwe inhuring een scherpere prijs worden bedongen;
- motivatie op sociaal vlak: nabijheid van grote spoorwegstations, belangrijke verkeersassen en dienstverlenende en commerciële centra,...;
- motivatie uit veiligheidsoverwegingen – security: een nieuw concept laat toe om meer inspanningen te leveren m.b.t. de beveiliging van het gebouw;
- motivatie uit Safety aspect: o.m. wat betreft nooduitgangen, bewakings- en badgesystemen;

²¹ In het kader van de tegensprekelijke procedure preciseert de Federale Politie: "Compte tenu du changement du top management de la Police Fédérale, le scope du projet a été réévalué en regard des problèmes plus largement considérés à Bruxelles en termes d'implantation des services et de leurs conséquences directes et indirectes, avant d'être soumis au Conseil des Ministres." De ondergetekende Inspecteurs van Financiën verwijzen daaromtrent naar de reactie toegevoegd supra in voetnoot nr 20.

²² Er bestond toen nog geen directiecomité van de Federale Politie (artikel 8bis werd door de wet van 26 maart 2014 ingevoerd).

²³ Niet alleen de gerechtelijke diensten, maar ook tal van andere diensten, zowel van de Algemene directie bestuurlijke politie als van de Algemene directie van de ondersteuning en het beheer.

²⁴ Zie infra punt 1.3.

- motivatie uit energetische overwegingen: een nieuw gebouw voldoet aan de recentste voorschriften inzake isolatie en verluchting. De verhuis van 6 locaties naar 1 gebouw leidt tot grote besparingen (onderhoud, energiebeheer, beheersing energiekosten, afstelling liften, regeling van het licht, hoogrendementarmaturen, ...) ²⁵;
- motivatie omwille van operationele redenen.

1.2.2.2. In de voormelde brief van 25 augustus 2008 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen ²⁶, met als bijlage de voormelde nota van 5 juni 2008 van DGS, wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van het RAC-gebouw: *“Gelet op de noodzakelijke oppervlakte, op het aantal betrokken personeelsleden, op de parkeermogelijkheden, ... zou kunnen gedacht worden aan het gebouw van het RAC.”*

De brief van 25 augustus 2008 alsook de nota van 5 juni 2008 en haar begeleidende documenten (inclusief het voormelde document met een beeld van de RAC site) maken deel uit van het dossier dat aan de Ministerraad van 27 maart 2009 werd voorgelegd.

1.2.2.3. De beleidscel van Vice-eerste Minister en Minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, bezorgt het dossier op 27 augustus 2008 (brief met ref. DR/08/JD/AMG/BR-207) aan de Regie der Gebouwen met het verzoek om er zo spoedig mogelijk een passend gevolg aan te geven (d.w.z. een ontwerp van antwoord ter ondertekening van de Minister voorbereiden, onderzoek en advies).

Zoals blijkt uit het verslag van het Steering Comité van de Regie der Gebouwen van dezelfde datum (27 augustus 2008), nam de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen het volgende standpunt in: *“De beleidscel vraagt om een nota op te stellen voor de Ministerraad van 12 september waarin gevraagd wordt aan de Ministerraad zich akkoord te verklaren met het principe van een centralisatie van een groot aantal diensten van de federale politie in Brussel, zoals voorgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken. Vervolgens zal dit dossier verder afgewerkt worden in samenwerking met de federale politie en de Stad Brussel. De kazernes die vrijkomen door deze operatie zullen verkocht worden. De beleidscel wijst er op dat het complex “Kroontuinen” (24.000 m²) niet in deze hergroepering kan opgenomen worden omwille van het lopende huurcontract. De formele vraag voor deze centralisatie gesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken zal samen met het behoeftprogramma en het advies IF Binnenlandse Zaken aan de Regie ter beschikking gesteld worden. Voor de hergroepering van de diensten van de federale politie is de Minister van Binnenlandse Zaken van oordeel dat het RAC hier mogelijkheden biedt.”*

²⁵ De Federale Politie is echter niet in staat om aan te tonen dat die besparingen gerealiseerd werden, omwille van het ontbreken van betrouwbare en vergelijkbare gegevens: zie nota opgesteld door de Federale Politie naar aanleiding van de vergadering FedPol/RDG/IF van 19 mei 2016, punt 4 waar vermeld wordt dat: « (1) les données concernant des infrastructures présentant des caractéristiques techniques fort différentes ; (2) où les entités déménageaient n’occupaient, dans certains cas, qu’une partie d’une infrastructure sans qu’il soit possible d’identifier précisément les coûts inhérents à l’entité concernée (compteurs généraux pour le complexe; contrats d’entretien sur la totalité des équipements. »

²⁶ Het ontwerp van deze brief werd ter ondertekening voorgelegd door de Commissaris-generaal van de Federale Politie.

1.2.2.4. In een nota van 29 augustus 2008 van de gerechtelijke Directeur van DIRJUD (ref. FGP/2007) aan de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen, de Commissaris-generaal, de Directeur-generaal DGS en de bevoegde adviseur van het kabinet van Vice-eerste Minister en Minister van Financiën wordt, verwijzend naar besprekingen die naar verluidt aan de gang zouden zijn omtrent de gebouwen van het oude “administratief centrum”, het RAC-gebouw aanbevolen:

- RAC beantwoordt aan de behoefte van FGP Brussel in termen van ruimte, functionaliteiten en veiligheid;
- In de nota worden uitvoerig 8 karakteristieken beschreven die, volgens de Federale Politie, pleiten in het voordeel van RAC. Die karakteristieken betreffen onder meer:
 - het gebouw laat een optimale beveiliging toe;
 - het gebouw is beter aangepast voor de organisatie van de diensten (beperkte hoogte, lengte en dimensionering van de verdiepingen);
 - het gebouw laat infrastructuur toe (restaurant, conferentie en seminariezalen, sportzalen, schietstanden, ...);
 - rationalisatie van de kosten en schaalvoordelen;
 - er kan rekening worden gehouden met de specifieke behoeften inzake technologie en uitrusting;
 - de ligging (nabijheid NMBS, metro, zetel van de regering, justitiepaleis en ambassades);
 - de nabijheid van de huidige diensten van de FGP zal de verhuis faciliteren.

1.3. Opmerking betreffende de te verwachten effecten op de kazernes

De besparingsperspectieven ten bedrage van 33 miljoen € m.b.t. het kwartier Kroon waren afhankelijk van de volledige uitvoering van het behoefteprogramma **2008** (103.436 m²). Evenwel werd in **2009** geen enkel hergroeperingsscenario onderzocht dat met deze perimeter overeenkwam. De oppervlaktes voorzien in elk van de scenario's waren ruim lager (resp. 56.362 m², 65.769 m² en 29.779 m²).

Bepaalde diensten werden in 2009/2010 evenwel niet opgenomen in de voor de hergroepering weerhouden perimeter, hetgeen de impact van het project op de toekomst van de kazernes verminderde (zie uittreksel hierna). In het bijzonder kon het Kroonkwartier niet in zijn geheel vrijgemaakt noch verkocht worden.

In feite blijkt uit de tabel in punt 2.1 van de inleiding van de nota aan de Ministerraad van 17/12/2009 dat in de weerhouden opties voor de marktprospectie de informaticadienst (DST) het Kwartier Kroon niet zou verlaten²⁷. Hiervoor werd geen expliciete motivatie gegeven.

²⁷ Op dat ogenblik werd ervan uitgegaan dat de dienst DST (10.270 m²) niet mee zou verhuizen naar RAC. Later werd beslist om de dienst DST toch te verhuizen, met uitzondering evenwel van het primair datacenter.

Deze beperkingen waren nieuw in vergelijking met het oorspronkelijk voorstel en hadden moeten toegelicht en verantwoord worden. Immers, ze doen afbreuk aan de directe band tussen de realisatie van het RAC-project en de vooropgestelde investeringen in de kazernes.

Il semble en la matière que les intervenants externes semblent avoir intégré le fait que l'ensemble des casernes seraient libérées à la suite du regroupement au centre-ville. Or, ce n'est aucunement le cas.

Le regroupement au RAC permettait de libérer deux infrastructures louées à l'issue du bail (Botanique et Atrium) une majeure partie du complexe Couronne (et non la totalité) mais une série d'entités de la Police Fédérale, non concernées par le regroupement au RAC, subsistaient sur le site. Il en allait ainsi du CIC, du data center primaire, de l'imprimerie, de services liés à une direction du Commissariat-Général, d'une armurerie ainsi que des espaces d'archivage, des espaces comprenant des saisies judiciaires et des espaces de stockage.

Cela implique que seuls les mouvements vers le RAC n'auraient pas permis la libération immédiate du complexe Couronne. A l'heure actuelle, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, ayant décidé que la Police Fédérale devait libérer 80 pourcents du site, la Police Fédérale et la Régie des Bâtiments travaillent de concert afin de concrétiser les démarches nécessaires qui s'imposent. Le préalable à la libération par la Police Fédérale du site étant la réalisation de travaux pour permettre le déplacement des entités et du matériel, ce sont ces démarches qui sont réalisées par la Régie des Bâtiments.

Le complexe De Witte De Haelen n'a, hormis une exception très restreinte en termes de personnel et de surfaces, pas été concerné par les mouvements opérés vers le RAC. Son occupation n'en a dès lors pas été impactée dans un sens ou dans l'autre.

Le complexe Gêruzet n'a été impacté que dans une moindre mesure, puisque seul un bâtiment du complexe était impacté par le regroupement au RAC.

Bron: nota toegevoegd aan de mail van 24 mei 2016 van de Federale Politie aan de Inspectie van financiën²⁸

Bijgevolg had het perspectief om ten bedrage van 33 M€ besparingen te realiseren moeten worden geactualiseerd alvorens de hergroepering principiële goedgekeurd werd. In de praktijk is het pas ter gelegenheid van de gunningbeslissing van 15 december 2010 dat compensaties werden bepaald. Bovendien had het door de Federale Politie gedetecteerde misverstand met betrekking tot de effecten van de hergroepering van de diensten van de Politie op het mogelijk volledig vrijmaken en de ermee gepaard gaande verkoop van het Kroon Kwartier *in illo tempore* moeten worden opgeklaard.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de onafhankelijke valorisatie van de kazernes, ook beloofd in de opeenvolgende nota's aan de Ministerraad van 2009/2010, uiteindelijk niet plaatsvond.

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

²⁸ Nota van de Federale Politie ontvangen door IF op 24 mei 2016, n.a.v. de vergadering van 19 mei 2016 van PolFed/RDG/IF.

1.4. Samenvatting

Het probleem evolueert van de herhuisvesting van de diensten DIRCO-DIRJUD (punt 1.1 hiervoor) naar een centralisatie van 'een groot aantal diensten' van de Federale Politie in het centrum van Brussel.

De aandacht wordt er daarbij op gevestigd dat:

- deze uitbreiding van de scope van het project op dat ogenblik (in 2008)) een verdrievoudiging betekende van de totale te verhuizen bruto-oppervlakte (van 31.556 m² naar 103.436 m²) waarbij ook heel wat specifieke lokalen dienden te worden voorzien, hetgeen derhalve ook gevolgen had op het vlak van de complexiteit en de uitvoeringstermijn van het project²⁹;
- de federale politie een voorkeur uitsprak voor het RAC-gebouw, hierin bijgetreden door de Minister van Binnenlandse Zaken;
- die voorkeur werd meegedeeld door de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen aan de Regie die verzocht werd om akkoord te gaan met het voorstel tot hergroepering.

De Regie der Gebouwen krijgt aldus zowel van de Federale Politie maar ook van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de beleidscel van de Minister, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, een signaal ten gunste van het RAC-gebouw, terwijl het zoeken van een geschikt gebouw eigenlijk haar verantwoordelijkheid is.

De Regie der Gebouwen heeft erop gewezen dat dit signaal als een verplichting werd gepercipieerd³⁰.

2. Spanningsveld: voorkeur voor RAC vs. mededinging en wetgeving overheidsopdrachten

Op dit moment was de voornaamste bekommernis het zoeken naar een geschikt gebouw dat gehuurd kon worden. De eerste inrichtingswerken en de inhuring vormden echter een onlosmakelijk geheel, wat van groot belang was voor het bepalen van de strategie met betrekking tot de definitie en de aanpak van dit project vooraleer met de uitvoering ervan te starten.

2.1. Achtergrond: de wetgeving overheidsopdrachten is van toepassing

Het betreft geen inhuring van een klassiek kantoorgebouw doch wel van een gebouw dat in het bijzonder wordt gekenmerkt door talrijke specifieke ruimtes en belangrijke eerste

²⁹ *Ter gelegenheid van de tegensprekelijke procedure heeft de Federale Politie er op gewezen dat "le scope du projet a été réévalué en regard des problèmes plus largement considérés à Bruxelles en termes d'implantation des services et de leurs conséquences directes et indirectes, avant d'être soumis au Conseil des Ministres"*

³⁰ De ondergetekende Inspecteurs van Financiën wijzen erop dat de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn brief van 25 augustus 2008 gewoon het standpunt van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen gevraagd over het behoefteprogramma.

inrichtingswerken die beantwoorden aan de specifieke behoeften van de overheid. Om die reden is de regelgeving inzake overheidsopdrachten van toepassing.

Verschillende adviezen en arresten van het Europees Hof van Justitie bevestigen dit standpunt.

- *Niet ondertekend ontwerp van Memorandum van mei 2009 van het advocatenbureau Stibbe aan de Regie der Gebouwen betreffende de toepasselijkheid van de overheidsopdrachtenreglementering bij het huren van (kantoor)gebouwen waaraan belangrijke aanpassingswerken dienen te geschieden*

In dit memorandum wordt vooropgesteld dat de Regie der Gebouwen algemeen gezien drie werkwijzen kan hanteren:

- “(1) *het huren van een bestaand gebouw na een transparante marktbevraging en dit gebouw vervolgens via een overheidsopdracht volledig naar haar wensen laten inrichten*³¹;
- (2) *het huren van een bestaand gebouw, dat daarenboven door de verhuurder, voorafgaand aan het aanvangen van de huurperiode, wordt ingericht op basis van de (minimale) wensen van de Regie der Gebouwen;*
- (3) *het uitschrijven van een overheidsopdracht om de beschikking te verkrijgen over een gebouw dat tevens is ingericht op basis van de vereisten van de Regie der Gebouwen. Ofwel via de huur van een bestaand gebouw, al dan niet met een overheidsopdracht (desgevallend als promotieovereenkomst) voor de inrichtingswerken. Ofwel via de oprichting van een nieuw gebouw, met een promotieovereenkomst, voor de totaliteit van de werken.”*

De Inspectie van Financiën merkt op dat er in het memorandum van Stibbe op gewezen werd dat de tweede werkwijze niet zonder risico is: naarmate de Regie der Gebouwen de specificaties inzake de inrichtingswerken vaststelt en de uitvoering van de werken opvolgt, riskeert dit aanleiding te geven tot een herkwalificatie van de huurovereenkomst naar een overheidsopdracht: in dat geval is er sprake van een schending van de reglementering overheidsopdrachten.

- *Advies van 16 december 2009 van de Dienst Overheidsopdrachten van de Algemene directie Coördinatie en Juridische zaken van de Kanselarij van de Diensten van de Eerste Minister:*

“Par contre, les aménagements spécifiques répondant aux besoins du pouvoir adjudicateur ne peuvent échapper à la réglementation relative aux marchés publics par le simple fait qu’ils sont pris en charge par le propriétaire (c’est-à-dire inclus dans le loyer). Il pourrait à la rigueur être admis que ne soient pas considérés comme un marché public de tels travaux dont le montant se révèle relativement modique. In casu, il n’est pas démontré que les travaux répondent à ce caractère modique.”

- Het arrest C-331/92 van 19 april 1994 (punt 29) van het Europees Hof van Justitie stelt het volgende principe voorop:

³¹ Volgens het memorandum van Stibbe dient deze overheidsopdracht uitgeschreven te worden door de Regie der Gebouwen. Die optie steunt op het beginsel dat de persoon van de verhuurder in beginsel dan ook los staat van de uitvoerder van de inrichtingswerken.

*“Een gemengde opdracht, die zowel betrekking heeft op de uitvoering van werken als op een overdracht van goederen, valt niet onder de werkingssfeer van richtlijn 71/305 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, **indien** de uitvoering van de werken ten opzichte van de overdracht van de goederen slechts een bijkomstig karakter heeft.” (eigen onderlijnen)*

Wat het project van de Federale Politie betreft hebben de eerste inrichtingswerken geenszins een bijkomstig karakter. Integendeel zij vormen een essentieel onderdeel van het project aangezien ze noodzakelijk zijn opdat het gebouw zou voldoen aan de specifieke eisen van de Federale Politie.

- Uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie blijkt verder dat wanneer sommige bestanddelen van een overeenkomst betrekking hebben op een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken en andere bestanddelen op een ander soort opdracht, het hoofdvoorwerp van de overeenkomst bepaalt welke gemeenschapsrichtlijn inzake overheidsopdrachten in beginsel van toepassing is (zie arresten C-220/05 van 18 januari 2007, punt 37, C-412/04 van 21 februari 2008, punt 47 en C-536/07 van 29 oktober 2009, punt 34).

Het hoofdvoorwerp van de opdracht wordt onder andere maar niet uitsluitend bepaald door de waarde van de verschillende prestaties (punt 37 van het arrest C-412/04).

- Interessant is ook het arrest C-399/98 van 12 juli 2001 waarin wordt gesteld dat:

“artikel 1, sub a, van de richtlijn niet vereist, dat de persoon die een overeenkomst met een aanbestedende dienst sluit, in staat is de overeengekomen prestatie in eigen beheer met zijn eigen middelen te verrichten om als aannemer te kunnen worden aangemerkt; hij hoeft enkel in staat te zijn de betrokken prestatie te laten uitvoeren door de daartoe vereiste garanties te bieden.

Dat betekent niet, dat de richtlijn in geval van aanleg van een infrastructurele voorziening slechts wordt nageleefd, indien het gemeentebestuur zelf de in deze richtlijn omschreven aanbestedingsprocedures toepast. Het nuttig effect daarvan zou evengoed worden verzekerd, indien het gemeentebestuur op grond van de nationale wetgeving de exploitant-vergunninghouder door middel van de met hem gesloten overeenkomsten kon verplichten de overeengekomen werken uit te voeren volgens de in de richtlijn omschreven procedures, zulks ter vervulling van de verplichtingen die dienaangaande krachtens de richtlijn op het gemeentebestuur rusten. In dat geval moet de exploitant krachtens de met de gemeente gesloten overeenkomsten die hem vrijstellen van betaling van de bijdrage in de exploitatiekosten als tegenprestatie voor de aanleg van een openbare infrastructurele voorziening, worden beschouwd als houder van een uitdrukkelijke volmacht van de gemeente voor de aanleg van deze voorziening.

Deze mogelijkheid dat de voorschriften van de richtlijn inzake bekendmaking worden toegepast door andere personen dan de aanbestedende dienst, is in artikel 3, lid 4, van de richtlijn uitdrukkelijk geregeld voor concessieovereenkomsten voor openbare werken.” (eigen onderlijnen)

- Ten slotte wordt de aandacht gevestigd op het arrest C-536/07 van 29 oktober 2009 dat betrekking heeft op de huur van grond met (nog op te richten) 4 expositiehallen conform de specificaties van de stad Keulen. In dit arrest worden o.m. de volgende principes vooropgesteld:
 - “- *Fundamenteel is dat het werk conform de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen wordt uitgevoerd, terwijl niet van belang is welke middelen daarvoor worden gebruikt (punt 55).*
- *Het voornaamste doel van die overeenkomst kon logischerwijs dus enkel de oprichting van die gebouwen zijn, die later op grond van een als „verhuurovereenkomst” gekwalificeerde contractuele verhouding ter beschikking van de stad Keulen moesten worden gesteld.*(punt 56)
- *Conform de rechtspraak van het Hof moet, wanneer sommige bestanddelen van een overeenkomst betrekking hebben op een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken en sommige andere op een ander soort overheidsopdracht, op grond van het hoofdvoorwerp van de overeenkomst worden bepaald welke gemeenschapsregels van toepassing zijn.* (punt 57)
- *Vastgesteld zij voorts dat de betrokken werken zijn uitgevoerd overeenkomstig de zeer gedetailleerde specificaties die door de stad Keulen in de hoofdovereenkomst zijn opgegeven. Uit deze overeenkomst en de bijlagen daarbij blijkt dat die specificaties, waarbij een nauwkeurige beschrijving van de op te trekken gebouwen, de kwaliteit en de inrichting daarvan wordt gegeven, veel verder gaan dan de eisen die een huurder gewoonlijk aan een nieuw gebouw van een zekere grootte stelt.* (punt 58, eigen onderlijnen)
- *Bijgevolg zij geconcludeerd dat het voornaamste doel van de hoofdovereenkomst de bouw van de betrokken expositiehallen conform de door de stad Keulen vastgestelde eisen was. Verder zijn die hallen een „werk” in de zin van artikel 1, sub c, van richtlijn 93/37, aangezien zij bestemd zijn om als zodanig een economische functie te vervullen, en overschrijdt de waarde ervan ruimschoots de in artikel 6 van deze richtlijn voorziene drempel. Voorts is deze overeenkomst onder bezwarende titel gesloten, waarbij GKM-GbR als aanneemster is opgetreden, los van de omstandigheid dat zij het werk door derden heeft laten uitvoeren (zie in die zin arrest van 12 juli 2001, Ordine degli Architetti e.a., C-399/98, Jurispr. blz. I-5409, punt 90), en is de stad Keulen een aanbestedende dienst. De betrokken overeenkomst moet dus als een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 93/37 worden gekwalificeerd.* (punt 59)
- *Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat het totale aan GKM-GbR te betalen huurbedrag, dat uiteindelijk ongeveer 600 miljoen EUR zal belopen, veel hoger is dan de bouwkosten, die circa 235 miljoen EUR bedroegen, wat zou aantonen dat het bestanddeel „dienstverlening” van het betrokken project domineert.* (punt 60)
- *Doorslaggevend voor de kwalificatie van een opdracht als de aan de orde zijnde is namelijk het hoofdvoorwerp daarvan, en niet het bedrag van de aan de aannemer te betalen vergoeding of de in dat kader overeengekomen betaalregeling.* (punt 61, eigen onderlijnen)”

Wat het RAC betreft, kan worden gesteld dat het hoofdvoorwerp niet het huren van een klassiek kantoorgebouw betreft, doch wel het ter beschikking stellen van een gebouw waaraan belangrijke werken dienden te worden uitgevoerd opdat het zou beantwoorden aan de specifieke noden van de Federale Politie.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de reglementering inzake overheidsopdrachten van toepassing is.

Aangezien de Europese publicatiedrempels overschreden werden, waren zowel de Richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken als de wet van 14 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten van werken, leveringen en diensten (art. 9) van toepassing, hetgeen onder meer de aankondiging van deze opdracht vereist zowel op Belgisch niveau (Bulletin der Aanbestedingen) als op Europees niveau³² (Publicatieblad van de Europese Unie):

De Regie der Gebouwen had dit kunnen weten op het ogenblik dat het behoefteprogramma werd voorgelegd (augustus 2008).

De juridische dienst van de Regie der Gebouwen had van bij het begin de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke toepassingsmodaliteiten³³ van de reglementering inzake overheidsopdrachten voor de herhuisvesting van de diensten van de Federale Politie moeten onderzoeken en er de aandacht van de Minister en van de Regering op moeten vestigen vooraleer de marktprospectie aan te vatten. Op basis van de beschikbare documentatie kan echter geenszins worden vastgesteld dat de juridische dienst een formele juridische nota dienaangaande heeft opgesteld.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft de Regie der Gebouwen gesteld dat er bij de Regie der Gebouwen op dat moment geen twijfel erover bestond dat het inhuren van een gebouw dat door de eigenaar moest worden gerenoveerd en ingericht volgens de specifieke kwalitatieve en kwantitatieve eisen van de Regie een overheidsopdracht was (document "RAC: Opmerkingen bij het ontwerpverslag van IF" in bijlage van de mail van de Regie der Gebouwen van 27 juli 2018 aan de ondergetekende Inspecteurs van Financiën, blz. 5).

Deze zienswijze wordt echter niet gedocumenteerd. Bovendien, in het PV van 8/12/2009 stelt de vertegenwoordiger van de beleidscel van de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen dat het geen overheidsopdracht betreft. Deze stelling werd door de vertegenwoordigers van de Regie der Gebouwen op de IKW niet betwist.

Dienaangaande verwijzen de ondergetekende Inspecteurs van Financiën ook naar de mail van 19 juni 2009 van de Regie der Gebouwen aan de beleidscel, die als bijlage van bovenvermelde opmerkingen ging.

In die mail werd verwezen naar het feit dat het mogelijks een promotieopdracht betrof in de hypothese van een nog op te richten of zwaar te renoveren gebouw, zodat de overheidsopdrachtenreglementering, met haar termijnen, van toepassing was.

³² De drempel voor Europese bekendmaking bedroeg toen 5 miljoen € en werd ruimschoots overschreden wat de werken betreft.

³³ Zoals bijvoorbeeld (1) zelf de werken uitvoeren met toestemming van de eigenaar, (2) de verhuurder verplichten om zelf de reglementering toe te passen, (3) een promotieopdracht voor het geheel (hetgeen vereist dat de behoeftespecificaties op voorhand voldoende nauwkeurig kunnen worden omschreven).

In deze mail werd echter geen gewag gemaakt van de belangrijkste reden om de wetgeving overheidsopdrachten toe te passen met name het bestaan van eerste inrichtingswerken die aan specifieke eisen van de overheid dienden te voldoen.

Meer nog, in het verslag van de vergadering van de IKW van 26 november 2009, waaraan de Regie der Gebouwen deelnam, en dat deel uitmaakte van het dossier dat aan de Ministerraad op 04 december 2009 werd voorgelegd, dus vooraleer het project van de Federale Politie werd voorgelegd (Ministerraad van 17 december 2009), werd voor een gelijkaardig weliswaar minder omvangrijk project betreffende de huisvesting van de diensten van Wetenschapsbeleid, waarvoor ook belangrijke eerste installatiewerken in het te huren gebouw vereist waren, gesteld dat:

“de Regie der Gebouwen niet verplicht was om een overheidsopdrachtprocedure toe te passen voor een inhuurneming. De Regie der Gebouwen heeft er toch voor geopteerd om de regels van de wetgeving op de overheidsopdrachten te volgen om meer concurrentie en transparantie te creëren.”

Daaruit blijkt dat, ondanks de juridische adviezen, inclusief het bovenvermeld niet ondertekend ontwerp van memorandum van mei 2009 van Stibbe³⁴, en ondanks de rechtspraak, de Regie der Gebouwen het niet nodig vond om de stellingname in de voormelde IKW's te corrigeren wat betreft de toepassing van de regelgeving inzake overheidsopdrachten op dergelijke inhuurnemingen.

In een reactie van 13 december 2018 van de toenmalige DG Strategie en Vastgoedbeheer van de Regie der Gebouwen wordt betreurd dat de ondergetekende Inspecteurs van Financiën weigeren ermee rekening te houden *“wegens niet gedocumenteerd dat de Regie haar opmerkingen i.v.m. de opportuniteit van de operatie, de monopoliepositie van het RAC-gebouw, de mogelijke ontsparing van de kosten en de procedures met het kabinet van de Minister heeft besproken”*.

De ondergetekende Inspecteurs van Financiën zijn uiteraard niet op de hoogte van de mondelinge communicatie tussen de Regie der Gebouwen en de beleidscel van de Minister, maar stellen in dat verband vast dat:

- de verantwoordelijkheden tussen de Regie der Gebouwen en de beleidscel van de Minister niet duidelijk zijn afgebakend;
- de Regie der Gebouwen vaak verwijst naar de verantwoordelijkheid van de beleidscel (in weerwil van de mondelinge bezwaren die ze heeft geuit, zelfs van de controleactoren);
- de Regie der Gebouwen hiermede verzaakt aan haar verplichting om de Minister en de Ministerraad correct en schriftelijk te informeren over de wettelijke verplichtingen die moeten worden nageleefd (de toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten), de risico's die verbonden zijn aan het project en de budgettaire implicaties.

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

³⁴ Dat overigens eveneens toegevoegd aan het dossier van de Ministerraad van 04 december 2009.

2.2. Marktbevraging 2009: procedure zonder toepassing wetgeving overheidsopdrachten

2.2.1. Waarschuwing voor monopolierisico genegeerd

- (a) Advies van 9 maart 2009 van de Inspectie van financiën: waarschuwing voor monopolievorming

Het advies van 9 maart 2009 van de Inspecteur van Financiën bij de Regie der Gebouwen betreffende de alternatieve bezetting van WTC III en de hergroepering van de Federale Politie, is bijzonder kritisch. Onder meer wordt gewezen op de volgende punten:

- een vraag van 67.000 m² (62.300 m² zonder de Kroontuinen) beperkt zeer sterk de mededinging: *“dans l'état actuel des choses, on ne voit que la Cité administrative (ex) de l'Etat qui pourrait y répondre. Il est toujours malsain – et coûteux – de créer un monopole, fût-il de fait”*;
- De inspecteur-generaal van financiën stelt daarom voor om drie hypothesen in overweging te nemen:
 - “ - *relogement des services Dirco/Dirjud seul*;
 - *regroupement des services Dirco/Dirju avec certains services centraux (c'est la demande de la Police fédérale)*;
 - *relogement des services Dirco/Dirju et transfert de certains services centraux dans le centre, mais dans un autre bâtiment.*”

waarbij de volledige budgettaire weerslag van de verschillende hypothesen in de studie dient te worden voorzien, m.i.v. een evaluatie van de verkoop van de gebouwen die worden verlaten.

Dit advies was positief op voorwaarde dat rekening werd gehouden met de voorstellen geformuleerd in dit advies. Het advies was dus negatief indien er geen rekening mee zou worden gehouden.

De aandacht wordt er bovendien op gevestigd dat de Inspectie van financiën er blijkbaar van uitging dat het voorstel dat haar voor advies werd voorgelegd een studie betrof en er op dat moment geen sprake was van een concreet voorstel van inhuurneming.

De Staatssecretaris voor Begroting was dit advies bijgetreden en had zich op 26 maart 2009 akkoord verklaard met het voorstel van studie op voorwaarde dat rekening werd gehouden met de voorstellen van de Inspectie van financiën o.m. in haar voormeld advies van 9 maart 2009.

In de notificatie van de Ministerraad van 27 maart 2009 werd deze voorwaarde echter niet hernomen.

Hoewel er in de nota aan de Ministerraad van 27 maart 2009 op wordt gewezen dat er in dit stadium geen fundamentele beslissing wordt gevraagd, wordt het voorstel aanvaard om tegen een volgende Ministerraad, op basis van de conclusies van de studie over de hergroepering, een voorstel voor te leggen met budgettaire weerslag aangaande de hergroepering. De nota gaat niet in op het advies van 9 maart 2009 van de Inspectie van financiën, noch op het standpunt van de Staatssecretaris voor Begroting dienaangaande.

M.a.w. in de nota aan de Ministerraad werd helemaal geen melding gemaakt van het grote risico van monopolievorming noch werd vermeld waarom dergelijk risico aanvaardbaar zou zijn³⁵.

De nota vermeldde enkel dat het advies van 9 maart 2009 van de Inspectie van financiën bij de nota is gevoegd en dat het voorafgaand akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting werd gevraagd.

(b) Monopolierisico reeds gekend door de Regie der Gebouwen in augustus 2008

De Regie der Gebouwen had in principe, vanaf het ogenblik dat zij met de brief van 27 augustus 2008 van de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen in kennis werd gesteld van het centralisatieproject van de Federale Politie, alsook van de voorkeur van de Federale Politie voor het RAC-gebouw, ermede rekening moeten houden dat **het risico groot** zou zijn dat er maar 1 gebouw, het gebouw dat de voorkeur wegdroeg van de Federale Politie, zou beantwoorden aan het behoefteprogramma.

Dit behoefteprogramma voorzag immers een groot aantal m² (103.436 m² bruto-oppervlakte) en 1.121 parkeerplaatsen.

Bovendien had de Gerechtelijke Politie in een interne nota van 03 april 2008 betreffende de inplanting van de diensten van FGP-CSD Brussel ook een aantal inplantingscriteria, conditie sine qua non voor de goede werking van de diensten, gedefinieerd zoals:

- ↪ zo groot mogelijke nabijheid van de gerechtelijke overheden;
- ↪ weg van de gebruikelijke reiwegen van samscholingen en betogingen;
- ↪ toegankelijkheid met het openbaar vervoer, in het bijzonder de nabijheid van een groot Brussels station.

Er zijn niet veel gebouwen die aan dergelijke criteria en voorwaarden voldoen: slechts één gebouw, het RAC, zoals later zal blijken uit de marktraadpleging van 2009 en de daaropvolgende onderhandelingsprocedure in 2010 in toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten.

³⁵ In het kader van de tegensprekelijke procedure vestigt de Federale Politie er de aandacht op dat, tot het moment waarop werd beslist om de Federale Politie een deel van de eerste installatiekosten te laten financieren (beslissing van de Ministerraad van 15 december 2010), zij niet werd betrokken bij de dossiers die de Regie der Gebouwen aan haar Inspecteur van Financiën en aan de Ministerraad voorlegde (de enige uitzondering hierop was dat de Federale Politie de drie varianten inzake de mogelijke inplanting heeft geformuleerd in het kader van de behoeftebepaling in 2009). De toenmalige Commissaris-generaal bevestigt dienaangaande dat de Federale Politie geen bestemming was van de dossiers die aan de Ministerraad werden voorgelegd. De Federale Politie vestigde er overigens de aandacht op dat het advies van de Inspectie van Financiën vermoedelijk toegevoegd was aan het dossier Ministerraad, wat, volgens de ondergetekende Inspecteurs van Financiën, niet voldoende is.

2.2.2. Van studieaanvraag naar marktbevraging op initiatief van een werkgroep

(a) Ministerraad van 27/03/2009

Conform het voorstel van beslissing zoals geformuleerd in de voorgelegde nota verleende de Ministerraad van **27 maart 2009** machtiging aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën bevoegd voor de Regie der Gebouwen om

“ **de Regie der Gebouwen te belasten met:**

het onderzoek en de analyse van het verzoek van de Federale Politie tot centralisatie en hergroepering van een groot deel van haar diensten te Brussel volgens de principes vermeld in punt 2.2 ter vervanging van de diensten van de Federale Politie en van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen;

- *het maken van een gedetailleerde studie zoals voorgesteld in punt 2.2.;*
- *het bepalen, in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en de Federale Politie, van de bestaande beschikbaarheden en mogelijkheden op de Brusselse immobiliënmarkt;*
- *het voorleggen op een volgende Ministerraad, op basis van de besluiten van de studie, van een voorstel tot hergroepering met vermelding van de budgettaire weerslag van deze centralisatie.”*

De principes waarmee rekening diende te worden gehouden waren:

- “
- *lopende huurcontracten moeten worden nageleefd om dubbele huurbetalingen te vermijden, meer bepaald:

 - *voor de gebouwen "Kroontuinen" die worden gehuurd tot 2023 (ononderbroken huur van 18 jaar) die momenteel door de Federale Politie worden ingenomen;*
 - *voor het Atriumgebouw met einde van het huurcontract op 31.05.2016 en met mogelijkheid tot opzegging op 31.05.2013, 2014 of 2015;**
 - *de verhuizing van de betrokken diensten moet in één keer gebeuren zonder tijdelijke verhuizing;*
 - *er moet gestreefd worden naar een rationalisering en optimalisering van de aangewende ruimtes (gehuurd of in eigendom) door een hergroepering van de diensten, de verwezenlijking van schaalvergroting en de ontruiming van de sites met een laag rendement;*
 - *er moet worden gezorgd voor een herwaardering en benutting van de verlaten ruimtes (oude kazernes).”*

(b) Beslissing van de werkgroep betreffende de perimeter van de prospectie

Uit de nota aan de Ministerraad van 17 december 2009 blijkt dat, “*gevolg gevend aan de beslissing van de Ministerraad*”³⁶ een werkgroep opgericht werd, hierna task force genoemd, samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten van Binnenlandse

³⁶ De Ministerraad van 27 maart 2009.

Zaken en Financiën en van de Federale Politie en de Regie der Gebouwen. De Minister van Begroting was niet vertegenwoordigd in de werkgroep.

De oprichting van deze werkgroep werd niet expliciet voorzien in het ontwerp van beslissing voorgelegd aan de Ministerraad op 27 maart 2009³⁷. Integendeel, de Ministerraad van 27 maart 2009 vertrouwde de opdracht toe aan de Regie der Gebouwen zelf (zie hoger, punt (a)).

Volgens dezelfde nota van december 2009 is de Regie der Gebouwen, rekening houdende met de beslissing genomen door de voormelde werkgroep, overgegaan tot de prospectie van de Brusselse vastgoedmarkt voor de centralisatie van sommige diensten, gebruiksklaar tegen 1 mei 2013 (opties 1 en 2) en voor de oplossing stand-alone voor de huisvesting van alleen de diensten DIRCO/DIRJUD (optie 3), gebruiksklaar tegen 1 mei 2010, bestaande uit een structurele variant (18 jaar) hetgeen overeenstemt met de eerste hypothese in het voorstel van de Inspectie van financiën in haar advies van 9 maart 2009, en een tijdelijke variant (9 jaar, met mogelijke break na 3 en 6 jaar):

- optie 1 (56.362 m² bruto):
 - gerechtelijke diensten;
 - de directiediensten DGS + CG;
 - Conciërgerie;
 - Gemeenschappelijke lokalen;
 - Optioneel: schietstanden;
 - 601 parkeerplaatsen;
 - gebruiksklaar op 1 mei 2013;
- Optie 2 (65.769 m² bruto) = optie 1 aangevuld met verschillende andere diensten van het Kwartier Kroon
 - 729 parkeerplaatsen;
 - gebruiksklaar op 1 mei 2013;
 (afhankelijk van de resultaten van de studie betreffende de valorisatie van de geselecteerde kazernes);
- Optie 3 (29.779 m² bruto): alleen de diensten DIRCO/DIRJUD (structurele stand-alone, of tijdelijk) met 356 parkeerplaatsen. Het pand diende uiterlijk gebruiksklaar te zijn op 1 mei 2010.).

De werkgroep heeft geen rekening gehouden met de derde hypothese in het voormelde voorstel in het advies van 9 maart 2009 van de Inspectie van financiën (*“relogement des services Dirco/Dirju et transfert de certains services centraux dans le centre, mais dans un autre bâtiment”*), niettegenstaande deze hypothese belangrijk was omdat ze één van de mogelijke alternatieven uitmaakte waardoor monopolievorming kon worden vermeden.

³⁷ Er wordt op gewezen dat de Franstalige en Nederlandstalige versie van dit voorstel van beslissing niet op alle punten overeenkomen.

2.2.3. Marktbevraging: geen loutere studie maar reeds formele gunningsprocedure

Hoewel de Ministerraad van 27 maart 2009 besliste om de bestaande beschikbaarheden en mogelijkheden op de Brusselse immobiliënmarkt³⁸ te bepalen en dat op basis van een studie een voorstel van hergroepering met vermelding van de budgettaire weerslag diende te worden voorbereid, werd reeds onmiddellijk een officiële procedure³⁹ georganiseerd in de vorm van een aankondiging van een overheidsopdracht (type procedure: onderhandeling) met een oproep tot kandidaten (Bulletin der aanbestedingen nr. 123 van 29 juni 2009) en met verzoek tot het indienen van een **bindende** offerte tegen 10 juli 2009, d.w.z. binnen amper 11 dagen (wat genoemd werd: “versnelde procedure”).

Verschillende versies van de marktbevraging

Ter gelegenheid van de tegensprekelijke procedure is gebleken dat er verschillende opeenvolgende versies bestaan van het document “marktbevraging in het kader van een onderzoek van de Brusselse vastgoedmarkt om te voldoen aan de behoeften van verschillende diensten van de Federale Politie”. Deze versies illustreren de evolutie van de studie gevraagd door de Ministerraad van 17 maart 2009 (versie 1) naar de officiële procedure zoals deze werd gepubliceerd, zoals blijkt uit het hierna volgend overzicht (zie volgende bladzijde).

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten (behalve twee voetnoten) >

³⁸ Nieuwbouw was derhalve niet uitgesloten. De perimeter van de studie was ook niet beperkt tot de huurmarkt.

³⁹ Zonder officiële beslissing door het bevoegde orgaan, zoals blijkt uit punt 2.2.2.b.

Vergelijking tussen de opeenvolgende versies/opties betreffende de marktbevraging van 2009

	Versie task force 18/04/2009	Versie RDB 19/06/2009 Piste 2 ⁴⁰	Antwoord kabinet 19/06/2009 ⁴¹	Gepubliceerde versie (volgens dossier MR ⁴²)	Formele procedure 2010 (zoals voorzien)	Formele procedure 2010 (zoals effectief uitgevoerd)
Voorwerp 1^{ste} opdracht						
↳ <i>Enkel huur</i>	X		X			
↳ <i>Huur + werken</i>		X		Potentieel	X	In werkelijkheid: enkel huur + kader voor de werken
↳ <i>Nieuwbouw toegelaten?</i>	Niet bepaald	Ja	Nee	Niet voorzien + onverenigbaar met de toegepaste procedure	Niet uitdrukkelijk voorzien. Sommige bepalingen doen denken van niet.	
Toepassing wetgeving overheidsopdrachten <u>vanaf het begin?</u>	Niet in dit stadium	Ja	Niet in dit stadium	Nee, zelfs al leiden sommige bepalingen tot verwarring	In principe, ja	Voor fase 1, niet echt voor het vervolg
Motivatie?	-	Nieuwbouw of zwaar te renoveren gebouw => promotieopdracht + Eén enkele publicatie om tijd te winnen	Enkel de werken die een niet- accessoir karakter hebben dienen het voorwerp uit te maken van een overheidsopdracht ⇒ Latere fase	Zie antwoord kabinet 19/06 en IKW 08/12/2009		
Lastenboek verondersteld klaar te zijn vanaf het begin?	Nee	Nee De aankondiging van de opdracht dient de spelregels te definiëren Het lastenboek diende klaar te zijn voor de volgende fasen.	NVT	NVT		
Huur in aanmerking genomen los van de andere componenten van het criterium « Prijs »? <i>Indien ja, in welk stadium?</i>	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
	Vanaf de prospectie	-	Vanaf de prospectie	Vanaf de prospectie	Vanaf de analyse van de technische conformiteit	
Graad van precisie van de criteria (trajecttijd en verplichte afstanden)?	Vaag	Vaag	?	Vaag	Meer gedetailleerd, dus potentieel restrictief	
Criterium « weg van reismogelijkheden van manifestaties »	Ja	Ja	?	Niet in de aankondiging van de opdracht FR, wel in de versie NL en in de bijlagen Uiteindelijk niet geëvalueerd	Ja « behalve indien... »	
Vermelding van een “aanvaardbaar” huurplafond?	Nee	Nee	?	Ja	Reeds gekend	
Bindende offertes?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja voor gebouw Nee voor werken
Niveau van bekendmaking	Nationaal	Niet bepaald	Niet bepaald	Nationaal	Europees	Europees voor gebouw
Andere					Type huurovereenkomst verplicht	Onderhandeling over huur
Antwoordtijd toegestaan aan de firma's	Niet bepaald	Wettelijke termijnen	Zo vlug mogelijk	11 dagen	Wettelijke termijnen	Wettelijke termijnen

⁴⁰ Het betreft geen versie van de marktbevraging maar wel voorstellen van de Regie der Gebouwen in een mail van 19 juni 2019.

⁴¹ Het bestand aangehecht bij de pst/msg versie van de mail van 19 juni 2009 werd gewijzigd na het versturen van die mail (versie gedateerd van 23 juni 2009).

⁴² Het betreft de officiële gepubliceerde versie van de aankondiging van een opdracht (steeds beschikbaar op internet). De bijlagen bij deze aankondiging zijn echter deze die toegevoegd werden aan de nota van de Ministerraad van 17/12/2009.

Versie task force

Volgens twee mails van 18 en 19 juni 2009⁴³ van de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen aan de Regie werd een eerste versie van het document van de marktbevraging aan de task force van 18 juni 2009 voorgelegd. Deze versie was beperkt tot de inhuurneming en voorzag het volgende: *“De afwerking van het gebouw conform de specificaties die de Regie der Gebouwen ten gepaste tijde zal verstrekken, zullen in alle waarschijnlijkheid het voorwerp uitmaken van een aparte procedure.”* Volgens dezelfde mail was de Inspecteur van Financiën bij de Regie aanwezig op de voormelde vergadering van de task force en keurde hij die versie goed. Dit werd ook bevestigd in de nota aan de Ministerraad van 17/12/2009. Het betrof een loutere marktverkenning (weliswaar met bindende offertes voor de huurprijs).

Gepubliceerde versie

De officiële aankondiging van de opdracht in het Bulletin der Aanbestedingen van 29 juni 2009, zoals meegedeeld aan de Ministerraad in december 2009, gaat echter verder. In dit document, dat werd opgesteld volgens de generieke formulieren voor marktaankondigingen (avis de marché) en waar er sprake is van een overheidsopdracht en van een onderhandelde procedure, werd gesteld dat de Regie der Gebouwen op basis van de ontvangen offertes zou beslissen of en met welke optie of combinatie van opties zij doorgaat en dat zij een shortlist zal opstellen van gebouwen die het best aan de criteria beantwoorden *“en over dewelke zij met de eigenaar of zijn aangestelde verder wenst te onderhandelen op basis van specifieke vereisten en criteria die in een lastenboek zullen worden vastgesteld. Voor de finale beoordeling zullen een financiële vergelijkingsstaat (op basis van de huurprijs en van de taksen, eerste inrichtingswerken, etc.) en een kwalitatieve vergelijkingsstaat (op basis van de architecturale en technische prestaties, van de milieucriteria, lokalisatie, termijn, etc.) worden opgesteld”*.

Ook volgens de aanvullende informatie eveneens meegedeeld aan de Ministerraad in december 2009 werden de eerste inrichtingswerken ook reeds begrepen in de procedure⁴⁴: *“De afwerking van het gebouw conform de specificaties die de Regie der Gebouwen ten gepaste tijde zal verstrekken zal aan de eigenaar of zijn gemandateerde kunnen worden opgedragen volgens nog nader vast te stellen modaliteiten”* (eigen onderlijnen).

Uit de documenten die werden bezorgd naar aanleiding van de tegensprekelijke procedure (mail van 19 juni 2009 van de Regie der Gebouwen aan de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen) en in tegenstelling tot hetgeen de Regie der Gebouwen vooropstelt in de reactie van de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen van 06 februari n.a.v. de tegensprekelijke procedure⁴⁵, blijkt dat deze

⁴³ Die documenten werden door de Regie der Gebouwen ter beschikking gesteld van de ondergetekende Inspecteurs van Financiën in het kader van de tegensprekelijke procedure in verband met dit verslag.

⁴⁴ M.a.w. de huur en de werken maakten het voorwerp uit van een procedure in twee stappen. Die gang van zaken werd niet als dusdanig weerspiegeld in de nota aan de Ministerraad van december 2010, waarbij onterecht vermeld werd dat: *“Er was voorzien geweest dat de uitvoering van de eerste installatiewerken zou gebeuren via een afzonderlijke opdracht conform de regels die van toepassing zijn op de overheidsopdrachten en dit om een zekere mededinging te verzekeren inzake de werken en hun financiering.”*

⁴⁵ Met name dat de keuze van de prospectieprocedure in 2009 uitsluitend beslist werd door de beleidscel van de Minister

gepubliceerde versie grote gelijkenissen vertoont met de procedure die werd voorgesteld door de Regie der Gebouwen zelf in haar voormelde mail van 19 juni 2019 (“een werkelijke oproep tot kandidaten als begin van een procedure waarvan het de bedoeling is dat zij leidt tot toewijzing van een opdracht”).

Ondanks een eerste negatieve reactie op 19 juni 2009 van de beleidscel van de Minister op dit voorstel van de Regie der Gebouwen omdat deze procedure niet in overeenstemming was met de afspraken gemaakt in de Task Force van 18 juni 2009 (zie hoger) noch met de beslissing van de Ministerraad van 27 maart 2009, en bovendien timingsgewijs niet geschikt werd geacht⁴⁶, werd de oorspronkelijke procedure, beschreven in de versie van 18 juni 2009, aangepast, rekening houdend met de suggestie van de Regie der Gebouwen. Het is derhalve een aangepaste versie die hernomen werd in de aankondiging van de opdracht op 29 juni 2009 in het Bulletin der Aanbestedingen.

Ondergetekende Inspecteurs van Financiën beschikken niet over enige documentatie waaruit zou blijken hoe deze koerswijziging tot stand is gekomen. Daarom wordt volledigheidshalve de aandacht gevestigd op elementen, positief maar ook minder positief, die van de Regie komen (mail van 19 juni 2009) en die zich weerspiegelen in de finaal gekozen aanpak of die in de publicatie niet werden overgenomen:

- invoering van de notie van overheidsopdracht en van de ermee gepaard gaande verplichtingen inzake publiciteit en termijnen;

probleem is dat

- de vermelde premissen gedeeltelijk verkeerd of verwarrend waren, waardoor de verplichting om de reglementering inzake overheidsopdrachten toe te passen niet duidelijk genoeg tot uiting kwam;
 - de notie van overheidsopdracht werd in verband gebracht met nieuwbouw of een zwaar te renoveren gebouw, terwijl geen gewag werd gemaakt van de belangrijkste reden waarom het een overheidsopdracht was, met name het feit dat de werken aan de specifieke behoeften van de Politie moesten voldoen;
 - de verwijzing naar de notie van promotieopdracht was ook verwarrend: het feit dat een promotieopdracht wordt georganiseerd heeft te maken met de financieringsmodaliteiten van een vastgoedoperatie – m.a.w. horen normaal gezien die overwegingen verder in de beslissingsboom – eerst moet worden bepaald of de wetgeving overheidsopdrachten van toepassing is en pas dan komt het alternatief tussen een promotieopdracht en een klassieke opdracht in aanmerking;

⁴⁶ Cf. Op dat ogenblik werd er van uitgegaan dat de huurovereenkomst voor de IBM toren op 1/06/2010 zou aflopen (tijdsdruk).

De Beleidscel ging ervan uit dat het perfect mogelijk was om op basis van de marktbevraging onderhandelingen aan te gaan met één van de indieners met het oog op het sluiten van een huurcontract, en dat de wetgeving overheidsopdrachten enkel toegepast diende te worden voor wat betreft de werken van eerste inrichting die een niet-accessoir karakter hebben.

- er werd niet verwezen naar een standaard procedure met duidelijk afgebakende selectie- en gunningsfasen, integendeel, de idee om in eenzelfde fase de kandidaten te selecteren in functie van hun capaciteit om de (nog niet in detail beschreven) eerste inrichtingswerken tegen de gestelde termijn te beëindigen, en **terzelfder tijd** tot een short list van gebouwen te komen was verwarrend
- na het vaststellen van een shortlist van gebouwen (1^{ste} fase) werd terecht een globale aanpak huur + werken voorgesteld: de gepubliceerde marktaankondiging is hiermede vergelijkbaar doch met 1 verschil, met name dat ook in de 1^{ste} fase reeds een offerte voor de huurprijs wordt gevraagd zodat de huurprijs ook al in deze fase een impact kon hebben op de selectie van gebouwen;
- De Regie der Gebouwen voorzag uitdrukkelijk ook de mogelijkheid van nieuwbouw (hetgeen conform was met de beslissing van de Ministerraad van 27 maart 2009, met name het bepalen van de bestaande beschikbaarheden en mogelijkheden op de Brusselse immobiliënmarkt, zonder enige beperking), terwijl de beleidscel in de voormelde mail van 19 juni 2009 deze mogelijkheid afwees (“*Het is inderdaad niet de bedoeling om gebouwen die nog dienen opgericht te worden in te sluiten.*”), hetgeen zich weerspiegelt in de publicatie die geen bepalingen noch richtlijnen bevat die het eventueel aanbieden van nieuwbouw regelen en die zich derhalve beperkt tot inhuurneming;
- De Regie der Gebouwen beschreef de volgende fasen⁴⁷ met o.m. “*het overmaken aan de weerhouden eigenaars/makelaars van een bestek met het nauwkeurig behoefteprogramma van de bezetter, ...*” en vestigde de aandacht er op deze spelregels in de publicatie dienden te worden vermeld. De Regie der Gebouwen wees er verder op dat snel diende te worden “*gewerkt aan drie lastenboeken⁴⁸ en een gedetailleerd behoefteprogramma dat kan dienen voor het maken van een inplantingsplan en kostenberekening*”.

In de aankondiging van de marktbevraging wordt enkel gesteld dat met de eigenaar of zijn aangestelde zal worden onderhandeld “*op basis van specifieke vereisten en criteria die in een lastenboek zullen worden vastgesteld.*”

Zoals verder zal blijken werd geenszins voldaan aan die voorwaarde van de Regie der Gebouwen. Noch de Regie der Gebouwen noch de Federale Politie waren voldoende voorbereid om een dergelijk groot immobiliënproject aan te vatten o.m. omdat het behoefteprogramma onvolledig was. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deel II van dit verslag.

⁴⁷ De eerste fase diende toe te laten “*te komen tot een selectie van kandidaten (zij die bekwaam moeten worden geacht om ook de eerste inrichtingswerken tegen de gestelde termijn te beëindigen en op lange termijn te financieren) en tot een short-list van gebouwen*”.

⁴⁸ Een lastenboek voor elk van de drie voorgestelde opties.

Resultaten marktbevraging

De resultaten van deze marktraadpleging werden aan de Ministerraad van 17 december 2009 voorgelegd, samen met een voorstel van beslissing om onderhandelingen aan te knopen met betrekking tot de huurvoorwaarden met de eigenaar van de RAC-site, de enige site die beantwoordde aan de voorwaarden vermeld in de aankondiging van de opdracht (optie 1 en optie 2), en op een volgende Ministerraad een concreet huurvoorstel voor te leggen.

Dit voorstel van beslissing geeft aanleiding tot de hierna volgende commentaren.

- Zoals hoger reeds vermeld, wijkt dit voorstel van beslissing aan de Ministerraad van 17 december 2009 af van het mandaat dat werd gegeven door de Ministerraad van 27 maart 2009 in die zin dat het niet alleen betrekking had op het meedelen van de resultaten van de studie met een voorstel van hergroepering maar dat de marktbevraging in feite deel uitmaakte van een gunningsprocedure met een voorstel van de Regie der Gebouwen aan de Ministerraad om concrete onderhandelingen aan te knopen met de eigenaar van de site RAC.

Zoals hiervoor reeds werd aangehaald, blijkt uit de mail van 19 juni 2009 van de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen aan de Regie der Gebouwen dat de beleidscel toen besepte dat de door de Regie op dezelfde datum voorgestelde aanpak *“niet in overeenstemming [was] met de beslissing van de ministerraad van 27 maart 2009.”* Dat geldt derhalve ook voor de effectief gepubliceerde aankondiging die sterk aanleunt bij de door de Regie voorgestane aanpak.

Zie tabel op de volgende bladzijde.

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

Mandaat	Uitvoering	Conform met het mandaat?
Organisme belast met de studie	Terwijl de Regie der Gebouwen de verantwoordelijkheid kreeg over de studie, werd de realisatie ervan uiteindelijk toevertrouwd aan een ad hoc werkgroep waarvan de Regie maar één van de leden was (naast vertegenwoordigers van de kabinetten Binnenlandse Zaken en Financiën en van de Federale Politie ⁴⁹).	Nee
Inhoud	Deze werkgroep kende zichzelf beslissingsbevoegdheid toe (zie nota aan de Ministerraad van 17 december 2009, punt 1.2., beginnend met de woorden: « Binnen deze werkgroep werd vastgesteld en besloten dat... »).	Nee
	De loutere marktprospectie nam de vorm aan van een aankondiging van een opdracht, die uiteindelijk werd geconcipieerd als de eerste fase van een formele procedure.	Nee
	Hierdoor werd de Staat de mogelijkheid ontnomen om te kunnen beschikken over een overzicht van de beschikbaarheden en mogelijkheden op de Brusselse immobiliënmarkt, aangezien elk voorstel dat niet conform werd geacht onmiddellijk werd verworpen.	Nee
Modaliteiten	De bestaande mogelijkheden en beschikbaarheden op de Brusselse immobiliënmarkt hebben niet het voorwerp uitgemaakt van voldoende overleg en werden evenmin voldoende gedocumenteerd tussen de Regie der Gebouwen en de Federale Politie (zie infra, overwegingen betreffende de alternatieven die sites Boréal en Tour & Taxis bieden).	Nee
Objectieven	De verwezenlijking van de opdracht betreffende de herwaardering van de kazernes werd losgekoppeld van de studie betreffende het principe van hergroepering en de raming van zijn budgettaire weerslag. De doelstelling van de studie werd geherformuleerd (het voorleggen aan de Ministerraad van een <u>voorstel van concrete inhuurneming</u> ⁵⁰).	Nee
Beperkingen	Door het lanceren van een formele gunningsprocedure, op basis van zelf gedefinieerde hypothesen en zonder voorafgaand akkoord van de Ministerraad overeenkomstig het koninklijk besluit van 26 oktober 1996, werd het mandaat niet gerespecteerd.	Nee

- Bovendien heeft de werkgroep weliswaar drie scenario's onderzocht, maar hun draagwijdte wijkt af van de drie hypothesen voorgesteld door de Inspectie van financiën en gevalideerd door de Staatssecretaris voor Begroting (zie tabel op de volgende bladzijde).

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

⁴⁹ Te noteren dat de Staatssecretaris voor Begroting niet werd betrokken bij deze werkgroep.

⁵⁰ Daarom is het opvallend dat in de nota aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd vermeld dat de Ministerraad de Regie der Gebouwen in maart toegeestaan had om de vraag tot centralisatie en groepering van een groot deel van de diensten van de Federale Politie in Brussel te analyseren en te onderzoeken en vervolgens naar de Ministerraad terug te keren met een concreet huurvoorstel⁵⁰. In de notificatie van de Ministerraad van 27 maart 2009 was echter geen sprake van een huurvoorstel maar van een voorstel van hergroepering met vermelding van de budgettaire weerslag.

Werkhypotheses voorgesteld door de Inspectie van financiën en overgenomen door de Staatssecretaris voor Begroting	Hypotheses werkelijk in aanmerking genomen door de ad hoc werkgroep met het oog op de marktprospectie
Operatie beperkt tot de huisvesting van de gedeconcentreerde diensten DIRCO/DIRJUD (op lange termijn)	Deze optie bevatte in eerste instantie twee varianten: <ul style="list-style-type: none"> ➤ structurele <i>Stand-alone</i> (18 jaar met ingang van 2010, conform de aanbeveling van de Inspectie van financiën) ➤ tijdelijke <i>Stand-alone</i> (voorlopige oplossing, in afwachting van de door de Federale Politie gewenste hergroepering)
Hergroepering van de diensten DIRCO/DIRJUD met enkele centrale diensten (dit was de vraag van de Federale Politie)	Dit scenario werd <u>onderverdeeld in twee alternatieve scenario's</u> (optie 1 en optie 2) naargelang de perimeter van de hergroepering.
Herhuisvesting van de diensten DIRCO/DIRJUD en verhuis van sommige centrale diensten naar het centrum, maar in een ander gebouw	Dit scenario werd niet weerhouden voor het lanceren van de marktprospectie.

In de nota aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd de structurele optie van de stand-alone gewoon niet behandeld hoewel er een regelmatige offerte werd ingediend. Het derde alternatief (verhuis naar verschillende gebouwen) werd door de werkgroep niet weerhouden.

Aldus kan hieruit worden afgeleid dat de twee opties, die deel uitmaakten van het voorwaardelijk akkoord van de Minister van Begroting en die bedoeld waren om het monopolierisico te kunnen beheersen, niet aan de Ministerraad van 17/12/2009 werden voorgelegd.

Het resultaat van deze procedure was dan ook voorspelbaar: de Inspectie van financiën, hierin bijgetreden door de Staatssecretaris voor Begroting, had tijdig en heel expliciet gewaarschuwd voor het creëren van een monopolie wat het gebouw betreft.

Ad hoc procedure

Uit hetgeen voorafgaat kan, m.b.t. het voorstel dat aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd voorgelegd, worden afgeleid dat de marktbevraging in feite een ad hoc procedure was zonder toepassing van de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

- Dat er in de aankondiging op 29 juni 2009 sprake is van onderhandeling, betekent nog niet dat het de bedoeling was om de wetgeving inzake overheidsopdrachten toe te passen: indien dat wel het geval zou zijn geweest, dan had de opdracht ook op Europees niveau gepubliceerd moeten worden en dan had de Regie der Gebouwen in de nota aan de Ministerraad van 17 december 2009 de wettelijke basis voor een onderhandelingsprocedure moeten vermelden (wat niet het geval was).
- Oneigenlijk gebruik van de notie van “versnelde procedure”: de gehanteerde termijnen kwamen niet overeen met deze voorzien in de reglementering inzake overheidsopdrachten.
- Als het effectief de bedoeling was om de regelgeving inzake overheidsopdrachten toe te passen, dan diende het koninklijk besluit van 14

oktober 1996 betreffende het voorafgaand toezicht en de overdracht van bevoegdheid inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en inzake de toekenning van concessies voor openbare werken op federaal niveau, toegepast te worden. M.a.w. dat kon niet zonder de voorafgaande toelating van de Ministerraad.

- Zoals blijkt uit het verslag van de werkgroep van 8 december 2009, heeft de vertegenwoordiger van de Minister van Financiën, in antwoord op de vraag van de vertegenwoordigster van de Staatssecretaris van Begroting of de voorliggende overheidsopdracht een promotieovereenkomst is, verklaard dat het niet gaat om een overheidsopdracht.
- De Staatsecretaris voor Begroting had in zijn brief van 14 december 2009 zijn akkoord niet gegeven met het voorstel om onderhandelingen aan te knopen met de eigenaar van de RAC site *“pour des motifs d’opportunité en ce qui concerne l’option immobilière retenue (location simple), légaux (non application de la réglementation sur les marchés publics) et budgétaire”*⁵¹.

2.3. Ministerraad van 17 december 2009 beslist: de wetgeving overheidsopdrachten is van toepassing

De Ministerraad van 17 december 2009 gaf geen gevolg aan het voorstel om een huurovereenkomst te onderhandelen met de eigenaar van het RAC-gebouw op basis van de resultaten van de marktbevraging. M.a.w. de lopende ad hoc procedure werd stopgezet. De Ministerraad besliste om een formele procedure te starten betreffende zowel de inhuring van een gebouw als de financiering en de uitvoering van eerste inrichtingswerken met toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten, meer bepaald een onderhandelingsprocedure met bekendmaking op basis van art. 17, §3, 2° van de wet van 24 december 1993⁵² en ten laatste tegen 30 juni 2010 een voorstel van toewijzing van de opdracht ter goedkeuring aan de Ministerraad voor te leggen.

De Ministerraad verantwoordde het gebruik van artikel 17, §3, 2° van voormelde wet als volgt (citaat uit de notificatie):

- “
- “- *de opdracht heeft een ruim en complex voorwerp (het betreft niet enkel de terbeschikkingstelling van een gebouw en de bepaling van een huurprijs, maar tevens de uitvoering van eerste inrichtingswerken van een erg specifieke aard in het geval van de betrokken Politiediensten (bepaling van de kostprijs van de werken);*
 - *de opdracht dient tevens rekening te houden met de technische en bijzondere veiligheidseisen en de noodzaak tot een efficiënte invulling van de oppervlakten en tot een inplanting van de Diensten in functie van de bijzondere kenmerken eigen aan elke infrastructuur en de organisatorische en functionele eisen van de Politiediensten.”*⁵³

⁵¹ Eigen onderlijning.

⁵² Onderhandelingsprocedure met bekendmaking wanneer, in uitzonderlijke gevallen, het gaat om werken of diensten waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen.

⁵³ Er dient opgemerkt te worden dat deze verantwoording enkel tot doel had om de keuze van de procedure te onderbouwen.

Dergelijk procedure voorziet een bekendmaking van de opdracht en derhalve een oproep tot mededinging.

Evenwel kon op dat ogenblik, gelet op de resultaten van de marktprospectie, met quasi zekerheid worden verwacht dat er maar 1 gebouw aan de door de Federale Politie gestelde voorwaarden zou voldoen.

2.3.1. Mededinging met publicatie: geen maatregelen om de monopoliepositie van de eigenaar van het RAC-gebouw te doorbreken

Alhoewel uit de marktbevraging van 2009 bleek dat slechts 1 gebouw in overeenstemming was met het behoefteprogramma (zie onderstaand uittreksel van het dossier Ministerraad) heeft de Regie der Gebouwen hier geen lessen uit getrokken en werd, zoals beslist door de Ministerraad, een beroep gedaan op de mededinging met publicatie zonder dat de in de marktbevraging vermelde basisvereisten van het gebouw werden gewijzigd of zonder zich zelfs af te vragen waarom slechts 1 gebouw aan de behoeften voldeed⁵⁴.

N°	Nom	Complexe proposé OPTION 1	II.1.5 (option 1)	II.1.5 (option 1)	Durée Pks unitaire	Délai remise candidature			Capacité Technique Aggrégation (si nécessaire)	Proximité Autorités judiciaires	Accessibilité transports en commun	Parkings HORS salle bâtiment (de préférence)	Accessibilité PMR	Exempt d'amiante	Livraison	Proposition conformité candidature		
			45.000 m² bruts hors sol (HS) 11.000 m² bruts sous-sol (SS) (PdB : 601 parkings)	Prêt pour occupation 1er mai 2013		loyer < 200 €/m²bur	Seul occupant	III.2.3									III.1.4	VI.3
PF03	TourVR&Astro	1. Sq. Victoria, 1 - 1210 Bxl 2. Av. Astronomie, 14 - 1210 Bxl	61.489 m²HS + 2.274 m²SS (+ 548 P)	Disponibilité (1.) 1er juin 2010 (2.) fin 2014 (fin 2012 ss cond ⁵⁴)	Durée: 18 ans 170 €/m²bur 95 €/m²arch 1.500 €/empl.	OK	OK	OK	OK	-	0	0,90	OK	0	-	-	0,75	NON
PF04	RAC	Bvd Pachéco / Rue Royale Blocs D-F	64.735 m²HS + 17.805 m²SS (+ 1.050 P)	Disponibilité 1er mai 2013	Durée: 18 ans (évent. 25 ans) 198 €/m²burHS 165 €/m²burSS 115 €/m²arch 1.600 €/empl.	OK	0,95	NON	OK	pn	OK	0,85	OK	OK	OK	OK	OK	OK
PF05	Tour&Taxis	Site Tour & Taxis	140.000 m² Bureaux HS + ? m²SS (? P)	Disponibilité?	Ok < 200 €/m²bur	OK	OK	NON	OK	-	OK	0,60	0,80	?	-	-	-	NON
PF07	Brouckère	Place de Brouckère / Rue de Laeken - 1000 Bxl	43.725 m²HS + 4.431 m²SS (+ 218 P)	Disponibilité 2013/Trim1 ?? (30 mois après obtention permis déposé 30/6/08) (6 mois TPI inclus)	Durée: 18 ans 195 €/m²bur 90 €/m²arch 1.500 €/empl.	OK	OK	NON	OK	-	0	0,85	OK	0	OK	OK	0,75	NON
PF10	Northlight-PoleStar	Bvd Simon Bolivar - 1000 Bxl	44.683 m²HS + - m²SS (+ 230 P) + (59 et +) pks WTC-T1	Disponibilité ok en fonction obtention permis du pole Star attendu 06/2009 (24 mois)	Durée: 18 ans 198 €/m²bur 100 €/m²arch 1.500 €/empl.	OK	OK	NON	OK	pn	0,8	0,70	0,90	0	-	OK	0,75	NON
PF12	WTC-T4	Bvd Roi Albert II - 1000 Bxl	46.794 m²HS + 9.015 m²SS (+ 275 P)	Disponibilité 1er mai 2013	Durée: 190 €/m²bur	OK	OK	OK	OK	pn	0,8	0,75	0,85	0	-	OK	OK	NON

pn = pas nécessaire

Source : e-Premier, MR Information complémentaire 2 du 11-12-2009 (2009A20140.032), Annexe-Bijlage 2 analyse option 1.xls

Uit de evaluatie van de offertes ("Motivering resultaten marktbevraging"⁵⁵) kon nochtans worden afgeleid om welke redenen de overige kandidaten die ter gelegenheid van de

⁵⁴ Trouwens dient opgemerkt te worden dat de evaluatie van één van de conformiteitscriteria, met name "weg van de gebruikelijke reiswegen van samenscholingen en betogingen" niet vermeld werd in de evaluatietabe, en dus niet werd geëvalueerd ter gelegenheid van de marktbevraging terwijl dit criterium problematisch kon zijn voor RAC gezien het gebouw vlak bij de verbindingsweg tussen de NMBS stations van Brussel Noord, Brussel Congres en Brussel Zuid gelegen is.

⁵⁵ Bijlage (anoniem en niet ondertekend) bij het antwoord op het advies van de Inspectie van Financiën van 27 november 2009 (maakt deel uit van het dossier Ministerraad van 17 december 2009).

marktbevraging een voorstel hadden ingediend, niet voldeden: onvoldoende parkings, onvoldoende ondergrondse oppervlakte, ongunstige geografische ligging, verschillende locaties, onzekerheid inzake de terbeschikkingstelling van het gebouw en/of de site moet nog worden ontwikkeld (Tour & Taxis⁵⁶).

In het bijzonder het aantal parkeerplaatsen is hierbij doorslaggevend. Bij de marktbevraging beschikte van de 5 aangeboden gebouwen enkel het RAC en mogelijk Tour et Taxis over voldoende parkeerplaatsen.

Het monopolierisico nam in principe nog toe door de invoering, naar aanleiding van de uitvoering van de procedure beslist door de Ministerraad van 17 december 2009, van uitsluitingsvoorwaarden die werden opgelegd en die in het lastenboek ref. 10/22/22.2437/021R vermeld worden, met name:

- de niet-conformiteit met het globaal behoefteprogramma wanneer het gebouw niet beantwoordt aan de volgende eisen:
 - max. 65.769 m² bruto oppervlakte (oppervlakte grote bouwlaag);
 - min. 40.770 m² netto oppervlakte (primaire oppervlakte) waarvan 7.957 m² ondergronds mochten zijn;
 - 729 parkeerplaatsen.
- het uitsluitingsniveau ('niveau inacceptable éliminatoire') betreffende de lokalisatie en de veiligheid van het gebouw, o.m.:
 - het gebouw mag niet buiten de Brusselse agglomeratie gelegen zijn;
 - garage onder sokkel met slechts één uitgang.
 - het gebouw mag niet meer dan 15 minuten gelegen van gerechtelijke overheden;
 - weg van de gebruikelijke reizen van samenscholingen en betogingen: het gebouw mag niet gelegen zijn langs een as die op een kaart geïdentificeerd is (behalve wanneer een toegang tot het gebouw mogelijk is langs een andere as⁵⁷);
 - het gebouw mag niet meer dan 3 km te voet of meer dan 20 minuten met een ander transportmiddel van een groot Brussels station gelegen zijn;
 - de hoogte van de parkings mag niet lager zijn dan 2,2 m.

Het zijn deze voorwaarden en eisen die hebben geleid tot het creëren en zelfs versterken van een monopolie in hoofde van het RAC-gebouw.

Door dezelfde (zelfs strengere) voorwaarden op te leggen in het kader van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking kon met grote waarschijnlijkheid verwacht worden dat opnieuw enkel het RAC er aan zou voldoen, hetgeen bevestigd werd door de ingediende offertes.

Nochtans was de Regie der Gebouwen zich bewust van het gebrek aan mededinging. Dit blijkt althans uit het PV N° 01 van 28 januari 2010 van het 'Controlecomité' van de Regie der Gebouwen waarin de hiernavolgende overwegingen werden gemaakt:

- het beroep op de onderhandelingsprocedure met bekendmaking heeft tot doel de opdracht open te stellen voor de concurrentie en dat de conformiteitscriteria een echte mededinging moeten mogelijk maken;

⁵⁶ Eigendom van een filiaal van Ackermans en Van Haeren.

⁵⁷ Deze uitzondering was initieel niet voorzien (gunstig voor RAC).

- indien er maar 1 kandidaat is, is het beter om de procedure niet te lanceren en het dossier als dusdanig terug aan de Ministerraad voor te leggen;
- de door de Regie der Gebouwen na te streven doelstelling bestaat er in om zo goed mogelijk de criteria te objectiveren teneinde een werkelijke inmededingingstelling te verzekeren.

Aan deze terechte overwegingen werd evenwel blijkbaar geen gevolg gegeven.

Meer nog, de conformiteitscriteria werden criteria van technische regelmatigheid waardoor elke offerte die niet beantwoordde aan het uitsluitingsniveau, werd uitgesloten wat ook de kwaliteit van de andere criteria was. Hierdoor werden een aantal alternatieve oplossingen geëlimineerd nog voor ze onderzocht konden worden zoals gevraagd door de Ministerraad van 27 maart 2009.

De Regie der Gebouwen had deze situatie kunnen en moeten voorzien. Er kon immers met grote waarschijnlijkheid van worden uitgegaan dat er geen mededinging zou zijn op het vlak van de inhuring, hetgeen werd bevestigd door de resultaten van de procedures:

- marktbevraging 2009: van de 6 ingediende offertes voldeed slechts 1 gebouw aan de voorwaarden, het RAC-gebouw;
- onderhandelingsprocedure beslist door de Ministerraad van 17 december 2009: van de drie ingediende offertes voldeed enkel het RAC-gebouw aan de eisen voor het basisgebouw.

Dit gebrek aan anticipatie op het monopolierisico heeft bovendien gevolgen met zich meegebracht omtrent de concurrentiegraad van de werken: zoals verder wordt uitgelegd in Hoofdstuk 2, hebben een aantal ondernemingen daardoor een onrechtstreeks voordeel genoten, ondanks de inspanningen die de Regie aan het einde van de gunningsprocedure heeft geleverd om de mededinging op dit niveau toch in de mate van het mogelijke te herstellen.

In een antwoord op de kritiek van de Inspectie van financiën (advies van 27 november 2009) dat het beter is om een shortlist met minstens twee of drie gebouwen over te houden, stelde de beleidscel van de Minister van Financiën dat het feit dat slechts met 1 kandidaat zal worden onderhandeld niet zal leiden tot een beperking van de onderhandelingsruimte van de overheid omdat de overheid steeds een alternatief heeft, met name het afzien van de hergroepering⁵⁸.

Deze zienswijze is echter moeilijk verenigbaar met de (grotendeels zelfgecreëerde) hoogdringendheid van de herhuisvesting.

In het gegeven antwoord werd overigens ook niet vermeld welke oplossing voor de herhuisvesting dan wel zou kunnen worden overwogen indien zou worden afgezien van de hergroepering en dit op het vlak van:

- hetzij maatregelen om de zelfgecreëerde hoogdringendheid op te heffen;
- hetzij een alternatief voor de voorgestelde herhuisvesting.

⁵⁸ Antwoord van 6 december 2009 op het advies van de Inspectie van financiën Regie der Gebouwen dd. 27.11.2009 (deze nota maakte deel uit van het dossier dat aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd voorgelegd).

2.3.2. Mededinging gewenst door Ministerraad van 17 december 2009 enkel mogelijk mits verduidelijking criteria en aanpassing uitvoeringsvoorwaarden en/of projectperimeter

De wetgeving overheidsopdrachten steunt op de grondwettelijke principes van gelijkheid en niet-discriminatie, die zich in het wettelijke principe van mededinging vertalen. De vraag is of een mededinging mogelijk was en hoe dit tot stand had kunnen worden gebracht.

Zonder dienaangaande een uitgewerkt juridisch standpunt in te nemen wat de te volgen procedure betreft, worden hierna enkele theoretische mogelijkheden vermeld.

(a) Alternatief 1: verduidelijking criteria marktraadpleging opties 1 en 2

Naar aanleiding van de marktraadpleging werden, behalve RAC, 5 gebouwen aangeboden die evenwel niet aan de selectiecriteria voldeden. De voornaamste redenen waren de volgende:

- onvoldoende parkings (Tour VR en Astro, Brouckère, North Light – Pole Star en WTC4);
- geen tijdige of onzekerheid inzake terbeschikkingstelling (Tour VR en Astro, Brouckère);
- onvoldoende ondergrondse oppervlakte (North Light – Pole Star, Brouckère);
- twee gescheiden gebouwen op verschillende locaties (Tour VR en Astro);
- site moet nog worden ontwikkeld + ongunstige geografische ligging (Tour & Taxis).

Enkel het RAC beantwoordde aan de criteria waaraan het gebouw diende te voldoen. Zoals hoger vermeld werd het criterium “weg van de samenscholingen en betogingen” echter niet geëvalueerd.

De afwezigheid van enige mededinging is te wijten aan de voorwaarden die aan het gebouw werden opgelegd (bruto oppervlakte en randvoorwaarden).

Een heroverweging van deze voorwaarden in 2010 had de mededinging kunnen bevorderen zonder noodzakelijkerwijs afbreuk te doen aan de doelstelling van het project: de hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie. Zoals hiervoor blijkt, heeft vooral het aantal parkeerplaatsen, dat nochtans geen veiligheids criterium is, een doorslaggevende invloed gehad op het gebrek aan mededinging.

In bijkomende orde wordt gewezen op het criterium “de gebouwen die worden opgegeven voldoende precies en gedetailleerd dienen voorgesteld te worden om toe te laten een shortlist te kunnen opstellen overeenkomstig de bovenvermelde criteria” gebruikt werd om nieuwbouw uit te sluiten. Uit het document “Motivering resultaten marktbevraging” dat aan de Ministerraad op 17 december 2009 voorgelegd werd blijkt immers dat het project Tour & Taxis dat een nieuwbouw betrof onder meer omwille dit criterium niet conform geacht werd door de Regie der Gebouwen. M.a.w. nieuwbouw werd niet in aanmerking genomen. Ook deze werkwijze heeft bijgedragen tot het creëren van een monopolie in hoofde van de eigenaar van RAC.

Volgens de Regie der Gebouwen waren de criteria om veiligheidsredenen niet bespreekbaar voor de Federale Politie. Er wordt dienaangaande echter opgemerkt dat niet alle criteria (zoals bijv. het aantal parkeerplaatsen) te maken hebben met veiligheid⁵⁹.

In het kader van de tegensprekelijke procedure⁶⁰, maakt de Federale Politie wat haar betreft de volgende overwegingen:

“La Police fédérale confirme ne pas avoir été, ni de près ni de loin impliquée dans l’analyse des offres et dans le tableau de synthèse tel que mentionné... au point 2.3.1.

A la lumière du tableau, la Police fédérale estime qu’il est difficile de comprendre le choix qui a été opéré.⁶¹

La Régie des Bâtiments semble faire état d’une interprétation stricte des critères alors qu’une déclinaison des critères était bel et bien établie, permettant de catégoriser les offres de « non-acceptable » à « la plus acceptable ».

La Police Fédérale précise par ailleurs que les critères orientés vers la sécurité (considérant la déclinaison reprise ci-dessus) n’excluaient en principe pas de facto le site de Tour & Taxis comme site viable.

Sans connaître les informations disponibles à l’époque et l’interprétation donnée aux critères d’analyse, il nous paraît difficile de se prononcer formellement sur l’écartement de ce site.”

Uit wat voorafgaat blijkt dat, naast de interpretatie van de criteria (en meer bepaald van de geografische criteria), verschillende hefboomen in combinatie hadden kunnen worden aangewend om een maximale mededinging tot stand te brengen: zoals bijvoorbeeld

- het toelaten van nieuwbouw,
- het voorzien van realistische en verantwoorde termijnen (desgevallend gefaseerd),
- de inplanting van ondergrondse ruimtes bedoeld voor specifieke functionaliteiten
- de inplanting van de parkings.

Het aantal parkeerplaatsen wordt hierbij niet in vraag gesteld.

⁵⁹ Tijdens de vergadering van 28 juni 2018 heeft de Regie der Gebouwen verder verwezen naar het tweede streepje van de Franstalige versie van notificatie van de Ministerraad van 17 december 2009, die als volgt luidt: « *le marché doit également tenir compte des exigences techniques et de sécurité particulières et la nécessité d’aménager efficacement les surfaces et d’implanter les Services en fonction des particularités spécifiques propres à chaque infrastructure et les exigences de l’organisation et du fonctionnement des Services de police (eigen onderlijnen).* » en die volgens haar geïnterpreteerd werd in de zin dat de Ministerraad verboden had aan de Regie om de vereisten van de Politie in vraag te stellen. Deze interpretatie lijkt evenwel niet gerechtvaardigd:

- het streepje in kwestie was op zich geen instructie van de Ministerraad aan de Regie, laat staan een verbod, maar enkel de rechtvaardiging van de toepassing van een bijzondere procedure
- meer nog, die formulering belette niet dat er een overleg tussen beide administraties plaatsvond.

⁶⁰ Brief van 25 juni 2018 van de Hoofdcommissaris van Politie aan de Korpschef van de Inspectie van financiën

⁶¹ Om enig misverstand te voorkomen dienen de twee volgende specificiteiten in aanmerking genomen te worden:

1. het criterium “enige bezetter” (*seul occupant*) was geen vereiste
2. voor wat het criterium “huurprijs” betreft voldeed het als een offerte lager dan 200 €/m² was.

(b) Alternatief 2: optie 3 van de marktraadpleging (structurele stand-alone)

Zoals hiervoor reeds werd aangehaald, voorzag de marktbevraging (aankondiging op 29 juni 2009) drie opties betreffende de noodzakelijke oppervlakte.

De eerste twee opties hadden betrekking op een huurovereenkomst van lange duur (18 jaar) voor een pand dat uiterlijk op 1 juni 2013 gebruiksklaar diende te zijn.

De derde optie, de huisvesting van de diensten van DIRCO/DIRJUD alleen, had betrekking op een huurovereenkomst hetzij van lange duur (18 jaar) hetzij van 9 jaar met mogelijke break na 3 en 6 jaar voor een pand dat uiterlijk op 1 mei 2010 gebruiksklaar diende te zijn.

De datum waarop het pand gebruiksklaar diende te zijn wat de derde optie betreft (1 mei 2010) stemde overeen met de toen verwachte datum waarop de huurovereenkomst voor de IBM-toren zou aflopen.

Deze werkwijze werd op 25 juni 2009 in het kader van de voorbereiding van de "marktstudie"⁶² voorgelegd aan de Inspectie van financiën die vaststelde dat het voorstel in overeenstemming was met hetgeen overeengekomen was ter gelegenheid van de bespreking op het kabinet en van latere contacten.

Deze werkwijze stemt eveneens overeen met documenten die deel uitmaakten van het dossier dat aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd voorgelegd, met name:

- het document "Marktbevraging in het kader van een onderzoek van de Brusselse vastgoedmarkt om te voldoen aan de behoeften van verschillende diensten van de Federale Politie";
- het document betreffende de aankondiging van de opdracht.

Uit hetgeen voorafgaat kan worden afgeleid dat voor optie 3, de huisvesting van de diensten van DIRCO/DIRJUD alleen (de zogenaamde stand-alone oplossing), twee mogelijkheden waren voorzien: een structurele huisvesting (gedurende 18 jaar) en een tijdelijke huisvesting (3 of 6 jaar).

Wat deze derde optie betreft werden 7 offertes ingediend waarvan er volgens de Regie der Gebouwen twee voldeden aan de criteria:

- De Ligne, Bankstraat 7, 1000 Brussel;
- Boréal, Vooruitgangstraat 55, 1210 Brussel;

Verwijzend naar de bijkomende informatie n° 5 en de financiële vergelijkingsstaat (bijkomende informatie n° 6) voorgelegd aan de Ministerraad van 17 december 2009 werden de volgende nominale huurprijzen aangeboden:

Tabel 1: Nominale huurprijzen marktbevraging optie 3		
	De Ligne	Boréal
Duur	3 jaar	9 jaar ⁶³
Bureau	125 à 150 €/m ²	165 €/m ²
Archieven	80 €/m ²	90 €/m ²
Parkeerplaats	1.250 €/plaats	1.500 €/plaats
Aantal parkeerplaatsen	220 of 440	316

⁶² Teneinde de bestaande beschikbaarheden en mogelijkheden op de Brusselse immobiliënmarkt te onderzoeken.

⁶³ Op elk ogenblik opzegbaar met een vooropzegperiode van 36 maanden en verlengbaar tot 18 jaar.

Hieruit blijkt alleszins dat 1 gebouw voldeed aan de structurele variant voor de stand-alone oplossing (huisvesting van DIRCO/DIRJUD alleen): het gebouw Boréal.

Evenwel wordt in een brief van 6 november 2009 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Vice-Minister en Minister van Financiën over deze structurele variant geen woord gerept. Meer nog, er wordt gesteld dat *“de twee andere sites; de Ligne en Boréal, enkel aan de orde kwamen toen aanvankelijk geen mogelijkheid bleek te bestaan om een korte termijncontract af te sluiten voor de IBM toren⁶⁴”*.

In de nota aan de Ministerraad van 17 december 2009 wordt eveneens geen gewag meer gemaakt van de structurele variant van optie 3. In deze nota wordt de volgende analyse gemaakt:

- gelet op het feit dat de eigenaar van de IBM-toren een duur van minder dan 6 jaar bleef weigeren, was de Regie der Gebouwen verplicht om in het kader van optie 3 onderhandelingen aan te knopen met de twee kandidaten die aan de voorwaarden voldeden ten einde te voorzien in een tijdelijke huisvesting voor DIRCO/DIRJUD in afwachting van een definitieve huisvesting⁶⁵;
- een nieuwe poging met de eigenaar van IBM-toren leidde toch tot een aanbod van korte duur (4 jaar)⁶⁶;
- aangezien een verlenging van de huur met 4 jaar toch mogelijk bleek, werd deze hypothese (optie 3) niet langer behouden (aangezien hierdoor een dubbele verhuizing kon vermeden worden)⁶⁷.

In de nota aan de Ministerraad van 17 december 2009 wordt niet gemotiveerd waarom de structurele variant voor optie 3 niet verder werd onderzocht.

Deze werkwijze wijkt duidelijk af van het voormelde advies van de Inspectie van financiën en van de akkoordbrief van de Minister van Begroting. De Inspectie van financiën en in feite ook de Minister van Begroting beschouwden deze oplossing (alleen de herhuisvesting van DIRCO/DIRJUD) immers als een volwaardig te onderzoeken alternatief en niet als een tijdelijke oplossing.

Het langer in aanmerking nemen van de structurele variant van de derde optie, had mogelijk eveneens de onderhandelingspositie van de overheid op het vlak van de huurprijs kunnen versterken.

⁶⁴ De huurovereenkomst voor de IBM-toren zou op 31 mei 2010 aflopen. Met de eigenaar was op dat ogenblik nog geen overeenkomst bereikt m.b.t. de verlenging van deze overeenkomst om de periode te overbruggen tussen 1 juni 2010 en het ogenblik waarop de centralisatie van een groot aantal diensten van de Federale Politie zou plaatsvinden.

⁶⁵ Hoewel de Ministerraad van 27 maart 2009 de optie van dubbele verhuizing had verworpen

⁶⁶ Het dient echter opgemerkt te worden dat de offerte ook een verlenging met 6 jaar voorzag, zoals in de oorspronkelijke overeenkomst.

⁶⁷ Uit het verslag van de Steering van 16 juni 2009 blijkt evenwel dat de eigenaar en beheerder van de IBM-toren op dat ogenblik blijkbaar al bereid waren om een offerte voor 3 jaar in te dienen. De aankondiging van de marktprospectie in het BDA dateert van 29 juni 2009.

(c) Beslissing van de Ministerraad van 17 december 2009: onderhandelingsprocedure met bekendmaking op basis van art. 17, §3, 2° van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten van werken, leveringen en diensten

Deze procedure kan enkel worden toegepast:

- (1) **in uitzonderlijke gevallen**, wanneer het gaat om werken of diensten waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen;
- (2) voor zover mededinging effectief mogelijk is of ten minste dat de aanbestedende overheid alles zou doen om een mededinging tot stand te brengen;

Aan geen van die voorwaarden werd echter voldaan:

- De procedure kan enkel worden toegepast wanneer de aanbestedende overheid in de onmogelijkheid verkeert om een volledig zicht te krijgen op de uit te voeren werken. De onzekere omstandigheid mag evenwel niet, zoals dit het geval was voor het RAC-gebouw, zelf door de overheid gecreëerd zijn. Zoals verder zal blijken was de overheid op dat ogenblik gewoon niet klaar en was het behoefteprogramma zeer onvolledig zodat de Regie der Gebouwen niet in staat was om alle behoeften in het bestek te vertalen in technische specificaties;
- met quasi zekerheid kon worden verwacht dat er geen mededinging zou zijn aangezien uit de marktbevraging gebleken was dat enkel het RAC-gebouw aan de voorwaarden voldeed.

De beslissing van de Ministerraad van 17 december 2009 kon slechts op een zinvolle manier worden uitgevoerd indien de bestekvoorwaarden op het vlak van de conformiteitscriteria, de vereiste netto oppervlakte en het aantal parkeerplaatsen, zodanig werden gewijzigd dat meerdere gebouwen aan de gewijzigde voorwaarden zouden kunnen voldoen zodat een reële mededinging op het vlak van huur en werken tot stand kon worden gebracht en de gunningscriteria inzake de werken voor meerdere gebouwen konden worden getoetst.

Er werden echter geen wijzigingen in die zin aangebracht aan de bestekvoorwaarden waardoor de technische conformiteit van de offertes louter binair werd beoordeeld, zodat het, gelet op de resultaten van de marktraadpleging, quasi zeker was dat enkel het RAC-gebouw in aanmerking zou komen.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat er sprake is van een oneigenlijk gebruik van het voormeld art. 17, §3, 2° van de wet van 24 december 1993 en een uitholling van de beslissing van de Ministerraad van 17 december 2009

In bijkomende orde wordt vastgesteld dat de procedure beslist door de Ministerraad van 17 december 2009 een inmededingingstelling beoogde van zowel de werken als van de huurvoorwaarden, hetgeen uiteindelijk niet als zodanig werd uitgevoerd omwille van

- a. de afwezigheid van een voldoende nauwkeurige beschrijving van de werken in de eerste documenten die werden gepubliceerd (noch de Regie der Gebouwen, noch de Federale Politie waren op dat ogenblik klaar);
- b. de fasering die automatisch de onderhandelingen over de werken heeft beperkt tot de eigenaar van het enige gebouw dat aanvaardbaar werd geacht (het RAC).

2.4. Samenvatting

2.4.1. Van 25 augustus 2008 tot aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd de regelgeving inzake overheidsopdrachten niet toegepast. Het project werd aldus gedurende meer dan 15 maanden op basis van een verkeerde premisse aangestuurd.

Voor een project waarbij strakke termijnen dienden te worden gerespecteerd omwille van de bestaande huurtermijnen, werd aldus opnieuw kostbare tijd verloren, nadat reeds meer dan een jaar vertraging werd opgelopen omwille van de onzekerheid na de beslissing van de Ministerraad van 27 april 2007 om de diensten DIRCO/DIRJUD Brussel naar WTC III te verhuizen.

Zoals hiervoor reeds werd gesteld, is het de verantwoordelijkheid van de Regie der Gebouwen om een dergelijk complex dossier in een eerste fase aan een juridisch onderzoek te onderwerpen wat betreft de toepassingsmodaliteiten van de reglementering inzake overheidsopdrachten voor een toch zeer specifieke situatie, met name de inhuring van een groot gebouw waarbij:

- het risico zeer groot was dat enkel het RAC-gebouw in aanmerking zou komen;
- de eigenaar er zelf nog belangrijke werken diende in uit te voeren om het gebouw, dat toen nog verder ontmanteld en gerenoveerd diende te worden⁶⁸, op de huurmarkt te kunnen aanbieden;
- bovendien en tegelijkertijd ook belangrijke eerste inrichtingswerken dienden te worden uitgevoerd die aan de specifieke vereisten van de Federale Politie dienden te beantwoorden.

De Regie der Gebouwen had de Regering tijdig moeten inlichten over de resultaten van zo'n onderzoek.

Gelet op het beduidend hoog risico dat enkel het RAC gebouw aan de voorwaarden zou voldoen, had de Regie der Gebouwen, overeenkomstig de beginselen van goed bestuur, maatregelen kunnen overwegen om een mededinging tot stand te brengen om zodoende ook redelijke huurprijzen te kunnen bedingen.

⁶⁸ Zie foto van oktober 2010 -

https://www.google.be/maps/place/Vandermeulenstraat,+1000+Brussel/@50.8510117,4.3637438,3a,75y,231.03h,118.55t/data=!3m7!1e1!3m5!1sICtB_Fl2AE3065KHTNcwTg!2e0!5s20101001T000000!7i13312!8i6656!4m5!3m4!1s0x47c3c37eed563a41:0xcf8192b3d5246c60!8m2!3d50.8507395!4d4.3635632.

2.4.2. De Staat heeft echter zelf een monopoliesituatie op het vlak van de inhuring gecreëerd en heeft niets gedaan om dit te vermijden noch, eens dat zij bevestigd was (n.a.v. het marktonderzoek van 2009), op te lossen.

Dat de Federale Politie volgens de Regie der Gebouwen de randvoorwaarden niet wilde wijzigen omwille van onbespreekbare veiligheidsredenen, dient immers te worden gerelativeerd:

- slechts één van de criteria betrof een veiligheids criterium;
- het aantal parkeerplaatsen vormde op zich geen veiligheids criterium;
- ter gelegenheid van de tegensprekelijke procedure wees de Federale Politie er op dat Tour & Taxis een mogelijk alternatief was (en dus werd verondersteld dat aan de criteria werd voldaan).

De ondergetekende Inspecteurs van Financiën stellen vast dat geen echte poging werd ondernomen om, in overleg met de Federale Politie, maatregelen te nemen om het gekende risico tot monopolievorming te behandelen om zodoende ook vanuit een sterkere positie over de huurprijs te kunnen onderhandelen.

Immers, mogelijke alternatieven werden stelselmatig uitgesloten en niet aan de Ministerraad ter kennis gebracht, zoals

- nieuwbouw;
- scenario met twee afzonderlijke gebouwen;
- structureel scenario optie 3;
- opheffing dringendheid (de mogelijkheid bestond om een uitvoeringsperiode van 6 i.p.v. 4 jaar in overweging te nemen);
- uitvoeringstermijn.

Integendeel, door de verstrenging van de criteria van de Federale Politie werd het risico tot het creëren van een monopolie nog vergroot.

2.4.3. Overeenkomstig de beslissing van de Ministerraad van 27 maart 2009 had bovendien de Ministerraad van 17 december 2009 geïnformeerd moeten geweest zijn over de budgettaire kostprijs van de hergroepering, met inbegrip van de eerste inrichtingswerken, vooraleer de keuze van een hergroepering bevestigd werd. Ook dit is niet gebeurd.

2.5. Aanvullende commentaar

Het betreft één van de belangrijkste inhuringen van de laatste jaren.

Voor belangrijke investeringsprojecten mag worden verwacht dat een kosten-batenanalyse wordt gemaakt en dat alternatieve oplossingen met elkaar worden vergeleken. Dat werd trouwens expliciet gevraagd door de Ministerraad in zijn beslissing van 27 maart 2009.

Het is zeer verwonderlijk dat aan de Ministerraad geen enkele raming van de budgettaire weerslag werd meegedeeld vóór de principiële beslissing van 17 december 2009.

De allereerste indicatie van de raming van de budgettaire weerslag voor de Regie der Gebouwen is te vinden in het projectcharter van januari/februari 2010, dus na die principiële beslissing van de Ministerraad:

- mogelijke huurprijs: 175 €/m² SGP (± 10M€/jaar);
- werken: 320 €/m² SGP (± 18 M€), wat sterk onderraamd was zoals later zal blijken (op basis van gemiddelden voor standaardwerken).

Dit projectcharter werd evenwel nooit goedgekeurd, terwijl zij toch ook een eerste draft van risicoanalyse en een raming van de budgettaire weerslag bevatte.

Dit is een gebrek aan informatie en transparantie: de Regie der Gebouwen had, zoals gevraagd door de Ministerraad, vooraf een raming van de budgettaire weerslag moeten voorleggen zodat de Ministerraad zodoende met kennis van zaken een beslissing had kunnen nemen.

De Regering heeft m.a.w. op 17 december 2009 en 15 december 2010 een belangrijk project, **ter waarde van meer dan 230 miljoen €** (zonder de eerste inrichtingswerken noch de verdere uitbreiding die gevraagd werd in 2011 om het gebouw volledig te kunnen inhuren – zie infra)⁶⁹, goedgekeurd:

- zonder voorafgaande budgettaire raming van de eerste inrichtingswerken;
- op basis van een monopoliesituatie en een toenemende hoogdringendheid die de overheid zelf gecreëerd had;
- op basis van een behoefteprogramma dat nog in belangrijke mate diende te worden aangepast;
- op basis van een oneigenlijke toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten;
- m.a.w. zonder dat noch de Regie der Gebouwen noch de Federale Politie klaar waren.

Noch de Ministerraad van 27 maart 2009, noch de Ministerraad van 17 december 2009 beschikten over alle relevante gegevens om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen. Meer nog: sommige inlichtingen die wel gevraagd aan de Regie door de Ministerraad, zoals voorafgaandelijke studie met budgettaire raming, werden uiteindelijk nooit ter beschikking gesteld, terwijl andere inlichtingen, die in het eerste stadium van de besluitvorming naar voren werden gebracht, nooit geactualiseerd werden (bv.: zogenoemde “opportuïteitskosten”, impact van de operatie op de mogelijkheid om de kazernes vrij te stellen⁷⁰ en mogelijke valorisatie ervan).

De gunning van de opdracht was echter geen werkelijke keuze: de Ministerraad werd voor een voldongen feit gesteld (de gunning goedkeuren of het project stopzetten), en dit bovendien tijdens een (lange) periode van lopende zaken (zie samenvattende tijdslijn in bijlage). Volgens punt 1.3. van de nota die op 15 december 2010 aan de Ministerraad werd voorgelegd, kon die beslissing worden genomen in dergelijke omstandigheden en werd dienaangaande tevens gewezen op de hoogdringendheid:

“De Ministerraad heeft de Regie der Gebouwen de toestemming verleend om een overheidsopdracht (onderhandelingsprocedure) te lanceren voor de federale politie op 17 december 2009. De afwikkeling van de overheidsopdracht betreft bijgevolg de uitvoering van een beslissing die een ruime tijd voor de aanvang van de periode van lopende zaken werd genomen. Zij vergt ook geen enkel nieuw initiatief vanwege de Regering.

⁶⁹ Waaraan nog de kosten inzake de eerste inrichtingswerken dienden te worden toegevoegd

⁷⁰ Zie nota opgesteld door de Federale Politie naar aanleiding van de vergadering FedPol/RDG/IF van 19 mei 2016, punt 2.4.

Het dossier heeft tevens een hoogdringend karakter, des te meer nu de niet-afsluiting voor 10 januari 2010 [sic] als gevolg zal hebben dat de gehele hergroepering riskeert niet gerealiseerd te worden wat ernstige gevolgen zou hebben voor de operationele werking van de betrokken diensten en voor de goede werking van de diensten die de Staat aan zijn burgers aanbiedt.”

Bovendien dienden nog belangrijke onderhandelingen plaats te vinden vooraleer de huurovereenkomst in staat was om getekend te worden. Pas in maart 2011 werd het contract effectief getekend. De gunningsbeslissing betrof enkel het bedrag van de huur, met een loutere raming van de werken in de huurovereenkomst die als bijlage aan die beslissing werd gevoegd.

3. Geen mededinging noch onderhandeling inzake het bedrag van de huurprijzen⁷¹

3.1. Offerte RAC versie 2009

De **marktbevraging**, waarvan de resultaten werden voorgelegd aan de Ministerraad van 17/12/2009, was gebaseerd op een behoefteprogramma van 2008 (uitgedrukt in bruto oppervlakte), en voorzag 3 opties (zie hoger punt 2.2.2.):

- optie 1: 56.362 m²;
- optie 2: 65.769 m²;
- optie 3: 29.779 m².

Dit behoefteprogramma TO2bis was gebaseerd op de personeelsformatie vastgesteld bij ministerieel besluit van 5 december 2002 tot vaststelling van de personeelsformatie van de federale politie.

Voor het RAC werden bij deze marktbevraging de volgende huurprijzen aangeboden (per m² op jaarbasis):

- burelen bovengronds: 198 €/m²;
- burelen ondergronds: 165 €/m²;
- archieven: 115 €/m²;
- parkeerplaatsen: 1.690 €/parkeerplaats.

De voorziene duurtijd was 18 jaar (eventueel 25 jaar tegen dezelfde prijs).

3.2. Offerte RAC versie 2010

3.2.1. Timing en fasering van de overheidsopdracht

Zoals reeds hiervoor werd vermeld, besliste de Ministerraad van 17 december 2009 echter om een overheidsopdracht te organiseren zowel voor de huur van een gebouw als voor de eerste inrichtingswerken alsook de financiering ervan.

⁷¹ Het gaat hier enkel om de huurprijs die wordt voorzien in de te sluiten huurovereenkomst en niet over een eventuele toekomstige onderhandeling over bijv. een tussentijdse herziening van de huurprijzen

Ten laatste op 30 juni 2010 diende een voorstel van toewijzing van de opdracht aan de Ministerraad ter goedkeuring te worden voorgelegd. Rekening houdende met de tijd nodig om een lastenboek op te stellen m.i.v. de vertaling van het behoefteprogramma in technische specificaties (op basis waarvan de firma's een prijsofferte kunnen opstellen), de opdracht te publiceren en te onderhandelen, was deze termijn niet realistisch.

In de praktijk werd het dossier pas in december 2010 opnieuw geagendeerd op Ministerraad, terwijl de procedure niet verliep zoals de Ministerraad had verwacht.

Het was voorzien dat de procedure in drie fases zou verlopen:

- fase 1A: kandidatuur en voorstelling van het gebouw:
 - (1) onderzoek van de offerteprijs (hoofdstuk A.3. van het bestek fase 1);
 - (2) analyse van de kandidaatstellingen: presentatie van de kandidatuur, financiële en technische capaciteit (hoofdstuk B);
 - (3) conformiteit met de eisen van het lastenboek (m.b.t de stedenbouwkundige vergunning, de leefmilieuvergunning, de contractuele conformiteit (hoofdstuk C.1.2., C.1.3. en C.2.);
 - (4) conformiteit met het globale behoefteprogramma (hoofdstuk C.3.);
- fase 1B: enkel de kandidaten die beantwoorden aan de voormelde eisen (2), (3) en (4) worden toegelaten tot fase 1B betreffende de bijkomende conformiteit en de kwaliteit en de prijs van het basisgebouw met een analyse van de wettelijke conformiteit (hoofdstuk C1) en de kwaliteit (hoofdstuk C4);
- fase 2: de eerste inrichtingswerken: kwalitatieve analyse en geactualiseerde offerteprijs.
- fase 3: finale onderhandelingen.

Er werd gebruik gemaakt van een procedure in achtereenvolgende fases waarbij geleidelijk het aantal te bespreken oplossingen of ter onderhandeling openstaande inschrijvingen zou worden beperkt. De procedure bestond erin om eerst de sites/gebouwen te selecteren die voldoen aan de eisen van de Federale Politie betreffende het basisgebouw, m.i.v. de huurprijs (fase 1) om vervolgens de geselecteerde kandidaten te verzoeken om een globale offerte in te dienen voor de kosten inzake huur, eerste inrichtingswerken, onderhoud en financiering (fase 2 en 3).

De selectiefase zoals voorzien door de wetgeving overheidsopdrachten werd niet afzonderlijk behandeld: het ontwerp van beslissing dat aan de Minister bevoegd voor de Regie werd voorgelegd dekte in één keer de selectie van de kandidaten en de technische conformiteit van het gebouw.

3.2.2. Lastenboek

Zoals hoger vermeld betrof de procedure niet enkel de inhuurneming maar ook de werken en, desgevallend, de financiering ervan. Die procedure werd opgesplitst in fases.

In dit Hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op die elementen die een invloed hebben gehad op de keuze van het gebouw en op de prijs ervan. De elementen die een impact hebben gehad op de werken worden in Hoofdstuk 2 verder onderzocht.

Er werd een lastenboek opgesteld voor fase 1 en een lastenboek voor fasen 2 en 3. Dit laatste lastenboek werd pas opgesteld na de bekendmaking van de opdracht en zelfs na overleg met de eigenaar van het RAC-gebouw.

Het lastenboek betreffende fase 1⁷² betrof de inhuurneming voor een periode van 18 jaar van een gebouw met een maximale huuroppervlakte van 65.769 m² (bruto oppervlakte) en een minimum van 40.770 m² primaire oppervlakte, de financiering en uitvoering van de eerste installatiewerken en eventueel een onderhoudscontract voor de huurdersverplichtingen voor de Federale Politie.

De opdracht werd gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen op 3 mei 2010 en een rechtzetting op 4 juni 2010 (rectificatie), en in het Publicatieblad van de Europese Unie op 1 mei 2010 en 8 juni 2010 (rectificatie).

Het gebouw met de opgeleverde instaatstellingswerken diende ter beschikking te worden gesteld op 1 december 2013. De inschrijvingen of deelnemingsaanvragen dienden ten laatste op 7 juni 2010 te worden ontvangen (13 juli n.a.v. de rectificatie).

Dit eerste lastenboek vermeldt de volgende definities wat betreft het gebouw:

- gebouw: gebouw of gebouwencomplex dat kan worden beschouwd als één geheel;
- basisgebouw: komt overeen met de staat van het gebouw naakte bouwlaag vóór de huurdersinrichtingen;
- huurdersinrichtingswerken: geheel van de werken vereist voor de aanpassing van het basisgebouw aan de eisen van het behoeftprogramma (ook opgenomen onder de term eerste inrichtingswerken).

Met andere woorden: viel onder de definitie van basisgebouw alles wat niet onder de definitie van huurdersinrichtingswerken viel, en omgekeerd (cirkelredenering). Hieruit blijkt dat het onderscheid tussen beide begrippen niet eenduidig werd gedefinieerd. Hierop wordt verder ingegaan in Hoofdstuk 2.

De bovenvermelde eisen waaraan het gebouw diende te voldoen, waren:

- (i) de specifieke oppervlakte behoeften bovengronds (m²);
- (ii) zo groot mogelijke nabijheid van de gerechtelijke overheden;
- (iii) weg van de gebruikelijke reismogelijkheden van samenscholingen en betogingen;
- (iv) toegankelijkheid met het openbaar vervoer, in het bijzonder de nabijheid van een groot Brussels station;
- (v) uit veiligheidsoverwegingen wordt de voorkeur gegeven aan een pand of complex waarbij de garage geconcipeerd is dat de continuïteit van de dienst en de veiligheid van het eigen voertuigenpark, personeel en bezoekers afdoende gegarandeerd zijn;
- (vi) conform de geldende wetgeving inzake de toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit, brandpreventie;
- (vii) bij voorkeur volledig asbestvrij;

⁷² "Cahier spécial des charges n° 10/22/22.2437/021R

Het bestek bepaalde dat offertes kunnen worden uitgesloten die het niveau “onaanvaardbaar” bekomen voor één of meerdere sub-criteria van het deel “C.4.1 Localisatie”, zoals bijvoorbeeld:

- (ii) meer dan 15 minuten gelegen van gerechtelijke overheden;
- (iii) le long d'un axe identifié sur carte (sauf si accès possible au bâtiment par un autre axe);
- (iv) meer dan 3 km te voet of meer dan 20 minuten met een ander transportmiddel van een groot Brussels station.

Ten slotte wordt de aandacht er op gevestigd dat het lastenboek “fase 2 (werken)” werd onderhandeld met de enige geselecteerd inschrijver (RAC).

Gelet op de rollen van resp. het studie bureau van de inschrijver en van de Federale Politie, hadden de vergaderingen die werden georganiseerd met het oog op de voorbereiding van het lastenboek, veel gemeen met de “Client meetings” die na de gunning werden georganiseerd. Dat tenminste één vergadering werd gehouden zonder de aanwezigheid van de Regie der Gebouwen (aanbestedende overheid) heeft bijgedragen tot de verwarring omtrent het statuut van die vergaderingen.

3.2.3. Offertes van Belair

Drie offertes werden tijdig ingediend, waarvan twee door Immobel: de ene in eigen naam (ontwerp Brusselstower) en de andere, via een filiaal (RAC / Belair).

De in het kader van fase 1 initieel ingediende offerte van Belair dateert van 13 juli 2010, de BAFO van 26 november 2010 en bevatte de volgende huurprijzen⁷³:

- burelen bovengronds: 195 €/m²;
- burelen ondergronds: 155 €/m²;
- archieven: 95 €/m²;
- parkeerplaats: 1.500 €/parkeerplaats.

Deze huurprijzen liggen iets lager in vergelijking met de marktbevraging. Evenwel is het niet duidelijk of voor de marktbevraging dezelfde concepten werden gebruikt, inzonderheid wat betreft het begrip “basisgebouw” / “naakte bouwlaag” (zie hoger, punt 3.2.2.).

Het resultaat van deze procedure werd voorgelegd aan de Ministerraad van 15/12/2010 die de toestemming gaf om het RAC-gebouw in te huren.

De huurovereenkomst werd gesloten op 16 maart 2011. De erin voorziene oppervlakte bedroeg 65.987 m².

Uit hetgeen voorafgaat kan worden afgeleid dat er geen mededinging is geweest op niveau van de huurprijs.

Evenmin blijkt uit het dossier dat over het bedrag van de huurprijs werd onderhandeld.

Voor de volledigheid wordt er op gewezen dat de Regie der Gebouwen wel heeft bekomen dat in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 voorzien werd om na 9 jaar de huurprijzen te

⁷³ De aangeboden offerteprijzen in de offerte van 13 juli 2010 bedroegen resp. 198€/m² (burelen bovengronds), 165€/m² (specifieke ruimten) en 115€/m² (archieven): dit waren dezelfde prijzen als bij de marktraadpleging van 2009

heronderhandelen om rekening te houden met de realiteit van de immobiliënmarkt op dat ogenblik.

Dit neemt niet weg dat de nauwelijks of niet onderhandeld werd over de in de offerte aangeboden huurprijs⁷⁴.

De onderhandelingen hadden vooral betrekking op de eerste inrichtingswerken. Hiervoor wordt verwezen naar de analyse in hoofdstuk 2. De concurrentie van de Europese Commissie betekent nog niet dat niet kan worden onderhandeld over het geheel (huurprijzen, eerste inrichtingswerken en onderhoud), zelfs al kennen de concurrenten (de Regie der Gebouwen en de Europese Commissie) elkaars huurprijzen niet.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de gevraagde huurprijs voor het RAC-gebouw (te) hoog is, terwijl één van de argumenten voor een hergroepering van een groot aantal diensten (initieel was 104.000 m² voorzien) er juist in bestond om een scherpere huurprijs te kunnen bedingen.

Het is echter meer verwonderlijk dat die huurprijs aanvaard is geweest door de Staat, rekening houdend met de hieronder besproken criteria (zie infra, punt 3.2.4.)

3.2.4. Bespreking betreffende de aanvaardbaarheid van de prijs gevraagd door de promotor-verhuurder

De Regie had kennis (of had kennis moeten hebben) van verschillende vergelijkingsmaatstaven die ertoe hadden kunnen leiden dat zij over een verlaging van de huur kon onderhandelen.

Het gaat om:

- interne benchmarks vermeld vanaf 2009 door de Regie der Gebouwen (zie punt a),
- de toenmalige marktkenmerken (b),
- specifieke kenmerken met betrekking tot de structuur en de geschiedenis van het gebouw (c).

Daarnaast dient de prijs van andere offertes voor RAC-gebouwen voor andere bezetters ook in aanmerking te komen om het al dan niet aanvaardbaar karakter van de door de Staat aanvaarde prijs na te gaan (d).

a) Interne benchmarks vermeld vanaf 2009 door de Regie der Gebouwen

- (1) Een huurprijs van 175 €/m² wordt vermeld in een aantal documenten van de Regie der Gebouwen:
 - in het ontwerp van projectcharter⁷⁵ betreffende het project “hergroepering Federale Politie Brussel” dat de Regie der Gebouwen begin 2010 had opgesteld

⁷⁴ In de nota aan de Ministerraad wordt door de Regie der Gebouwen inderdaad benadrukt dat een totale jaarlijkse huurprijs van 13.227.015 € (te indexeren) werd onderhandeld. Ter herinnering, de oorspronkelijke offerte bedroeg 13.425.813,10 €. Anders gezegd, het verschil bedroeg minder dan 200 k€ per jaar.

⁷⁵ Enige voorzichtigheid is aangewezen aangezien dit ontwerp niet goedgekeurd werd.

wordt de huurprijs geraamd op 175 €/m² SGP (± 10 M€/jaar) hetgeen 20 €/m² lager is in vergelijking met de offerte;

- in een tabel "100409 • FEDPOL • PROGRAMME DES BESOINS GLOBAL" opgesteld door de Regie der Gebouwen op 10 april 2009, wordt eveneens een huurprijs van 175 €/m² gehanteerd.

(2) Die raming werd ook vermeld door de Administrateur-generaal tijdens de vergadering van 18 december 2013 met de Inspectie van Financiën. Toen stelde hij voor om als vergelijking het gebouw te nemen dat werd toegewezen aan de POD Wetenschapsbeleid (Louizalaan) waarvoor een huur van 175 €/m² wordt betaald (inhuringsprocedure van 2009).

(3) Tijdens de vergadering van 18 december 2013 van de Inspectie van Financiën met de Regie der Gebouwen, heeft de Regie der Gebouwen het volgende meegedeeld: "*Le prix de location, hors travaux de première installation, s'élève à 195 €/m², ce qui, par rapport au marché immobilier bruxellois, se situe dans la fourchette haute*"⁷⁶

Het verschil tussen beide huurprijzen vertegenwoordigt toch een waarde van meer dan 20 M€ (11,42 %) over de ganse huurperiode van 18 jaar.

Het prijsniveau dat door de bouwpromotor in zijn initiële offerte (€ 198/m² voor de bovengrondse kantoren) werd voorgesteld, bleef net onder het plafond dat is vastgelegd tijdens het marktonderzoek van 2009 (€ 200/m²). De Regie der Gebouwen gaf geen enkel signaal aan de toenmalige inschrijvers dat dit bedrag volgens haar te hoog was, wat ertoe heeft bijgedragen dat dit huurprijsniveau tijdens de officiële procedure als het ware werd verankerd.

b) Kenmerken van de toenmalige Brusselse vastgoedmarkt

De analyse van de kenmerken van de vastgoedmarkt omvat twee aspecten:

- de prijzen die werden genoteerd voor gerealiseerde of geplande transacties (bijvoorbeeld tijdens de procedure van 2009);
- de andere gebruiken die gevolgen hebben voor de werkelijke kosten van de terbeschikkingstelling van een gebouw.

Bij het kennis nemen van de gebruikelijke praktijken van de vastgoedmarkt heeft de Inspectie van Financiën vastgesteld dat de **nominale** huur (jaarlijkse prijs/bruto m²) niet altijd overeenkomt met de **werkelijke** huurprijs die een verhuurder voor een bepaald gebouw vraagt.

De Regie der Gebouwen heeft bevestigd dat de door de Inspectie van Financiën vastgestelde praktijken inderdaad behoorden tot de courante gebruiken (eigen vertaling):

*"De referentieprijzen voor een standaardhuur komen over het algemeen overeen met een vaste duur van negen jaar, waarin de eigenaar **negen tot twaalf maanden gratis geeft en tussenkomt in de eerste installatiewerken voor een bedrag van 150 € tot € 200 €/m².***

⁷⁶ Cf. vergadering RDB-IF van 18 december 2013.

Een analyse van de kasstroom van de eigenaar maakt het mogelijk om deze 'standaardopbrengsten' om te zetten naar andere scenario's waarin men de duur van de verbintenis van de huurder kan laten variëren en kan zien wat de impact is van de variatie van deze parameters op de kasstroom van de eigenaar.

Door de cashflow in de verschillende scenario's gelijk te stellen, kunnen we een gelijkwaardige huur berekenen in een scenario 'achttien jaar vast' en een scenario 'achttien jaar met heronderhandeling na negen jaar'.

De tabel in de bijlage⁷⁷ toont de details van deze berekening. Hieruit kan worden afgeleid dat voor een eenheidsprijs van 195 €/m² per jaar voor een huurovereenkomst van negen jaar, de prijsonderhandeling had kunnen resulteren in een huur van 179 €/m² per jaar in het geval van een huurovereenkomst van achttien jaar die in het midden van de looptijd opnieuw kan worden onderhandeld (zoals de daadwerkelijk ondertekende huurovereenkomst) of tot een bedrag van 171 €/m² per jaar voor een vaste overeenkomst voor achttien jaar." (vetgedrukt door ons)⁷⁸

Opgemerkt moet worden dat de offerteformulieren die de Regie in het kader van de procedure van 2010 heeft opgemaakt, rubrieken bevatten die waren bedoeld om dit type commerciële tegemoetkomingen naar voren te brengen. De Regie der Gebouwen was dus op de hoogte van deze gebruiken ten tijde van het project.

c) Specifieke kenmerken van de RAC-gebouwen

- Efficiëntieniveau: verhouding bruto/netto en verdeling tussen bovengrondse/ondergrondse oppervlakte (c.1);
- historiek van de financiële betrekkingen tussen de Staat en de hoofdaandeelhouder van de verhuurmaatschappij (c.2);
- stedenbouwkundige overwegingen (c.3);
- de implicaties van het onduidelijk karakter van het begrip 'basisgebouw', en bijgevolg van de prestaties die door de huurprijs worden gedekt (c.4);
- vergelijking met de kosten van een nieuw gebouw (c.5).

c.1) Efficiëntie van het gebouw

→ Bruto en netto oppervlakte

De huurprijs wordt vastgesteld op basis van de bruto-oppervlakte, maar de bruikbaarheid van het gehuurde gebouw is afhankelijk van de (bruikbare) netto-oppervlakte. Daarom is het noodzakelijk om de verhouding tussen deze twee oppervlakten in overweging te nemen. De Inspectie van Financiën had destijds vooropgesteld dat de correcte verhouding tussen de bruto-oppervlakte en de netto-oppervlakte niet groter mocht zijn dan 1,5.

⁷⁷ Dit betreft een bijlage bij de nota van de Regie der Gebouwen, met de volgende referentie : 171121_RAC_Audit IF_Questions & réponses_Annexe 3_Comparaison bail 9_9-18_18 ans.xlsx

⁷⁸ Nota gevoegd bij het bericht van de Regie der Gebouwen aan de Inspectie van Financiën van 24 november 2017.

De ondergetekende Inspecteurs van Financiën stellen vast dat de verhouding tussen de totale bovengronds gehuurde bruto-oppervlakte en de gewenste netto-oppervlakte 1,64 bedraagt (zie hierna, tabel 6). De gemiddelde ratio, rekening houdend met de ondergrondse oppervlaktes, bedroeg 1,6. Volgens de Regie was de ratio wel aanvaardbaar, maar de ondergetekende Inspecteurs van Financiën hebben geen bijkomende informatie meer gekregen tijdens de tegensprekelijke procedure ter ondersteuning van dit standpunt. Zij blijven bijgevolg bij hun vaststelling, te meer omdat de verhouding die van toepassing is op het RAC 2-gebouw overeenkomt met een ratio 1,34 volgens de nota die op 16 juni 2017 aan de Ministerraad werd voorgelegd.

De Inspectie van Financiën merkt ook op dat de Regie der Gebouwen als voormalig beheerder van het Rijksadministratief Centrum goed geplaatst was om te bepalen of de door de inschrijver voor het RAC-project voorgestelde verhouding optimaal was gelet op de architecturale structuur van de gebouwen. Het is wel zo dat, aangezien de verhouding bruto/netto geen gunningscriterium was, geen enkele inschrijver gestimuleerd werd om deze verhouding te optimaliseren in zijn initiële offerte, maar dat had de Regie niet mogen beletten om vast te stellen dat de prijs per vierkante meter niet optimaal was en opnieuw had moeten worden onderhandeld.

De implicaties van de verhouding bruto/netto worden vanuit andere invalshoeken onderzocht in punt 5 van dit ontwerpverslag.

c.2) Niet-inaanmerkingneming van de historiek van de financiële betrekkingen tussen de Staat en de hoofdaandeelhouder van de verhuurmaatschappij

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de financiële voorwaarden opgelegd door de verhuurder aan de Staat minder gunstig waren dan die welke een andere potentiële huurder had kunnen bedingen. Gezien de historiek van het Rijksadministratief Centrum en de relaties tussen de Staat en de nieuwe eigenaars van het RAC, zou eerder de tegenovergestelde situatie kunnen worden verwacht.

In feite bevatte de aan de Staat gevraagde huur ook de afschrijving van de investeringen van de promotor inzake renovatiewerken en asbestverwijdering.

Deze kosten hadden echter al een deel van de korting verantwoord die de Staat had toegekend bij de verkoop van zijn Rijksadministratief Centrum (initiële schatting van het Aankoopcomité: € 70 miljoen - werkelijke verkoopprijs: € 27,1 miljoen, abstractie gemaakt van de meerprijsclausule die in 2009 ten belope van 4,86 M€ werd uitgeoefend).

De verkoopprijs werd voor een tweede keer verlaagd, aan het einde van het in 2002 opgestarte overdrachtproces, omdat de Staat, na de erkenning als strategisch gebouw te hebben opgeheven⁷⁹ om het gebouw te koop te kunnen stellen, vervolgens afzag van het terughuren van de gebouwen op lange termijn teneinde het verkoopproces te versnellen.

Om deze tweede prijsverlaging te verklaren, werd in bijlage 2 bij het dossier voor de Ministerraad van 6 december 2002 de volgende redenering aangevoerd (eigen vertaling):

"De schatting door het Aankoopcomité lijkt gebaseerd te zijn op de aankoop door een eigenaar-huurder (...).

⁷⁹ Beslissing van de Ministerraad van 17 juli 2002.

De offertes voor het RAC komen uitsluitend voort van ontwikkelaars- bouwpromotoren, de belangrijkste op de Belgische markt.

Een overnemende partij van dit type heeft de bedoeling om het gebouw ingrijpend te renoveren, het aan te bieden op de huurmarkt en het vervolgens over te dragen aan een lange termijninvesteerder. Om de marktoffertes te vergelijken met de schatting door het Aankoopcomité, moet daarom op zijn minst rekening worden gehouden met de volgende elementen, die niet relevant zijn voor een investeerder-huurder:

- de marge van de vastgoedontwikkelaars als vergoeding voor het beheer van de herontwikkeling en de risico's ervan;
- een periode van zes tot negen maanden huur, voor de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke huur;
- de kosten verbonden aan het verhuren (makelaarscommissies en tussenkomsten ten gunste van de huurder, forfaitair te begroten ten belope van drie maanden huur).

Als we net zoals het Aankoopcomité uitgaan van 70.000 m², kunnen deze elementen in het geval van het RAC als volgt worden geraamd:

- beste ontvangen offerte	21,5
- nettopremie voor 10.000 m ² (70.000 – 60.000)	<u>3,4</u>
	<u>24,9</u>
- <u>marge van de vastgoedontwikkelaars</u> raming € 200 x 70.000 m ² =	<u>14</u>
- <u>6 maanden huur</u> € 200 x 70.000 m ² x 6/12 =	<u>7</u>
- <u>Kosten voor de verhuring:</u> € 200 x 70.000 m ² x 3/12 =	<u>3,5</u>
- <u>Makelaarscommissies =</u>	2,0
	51,4"

De staat heeft bij de verkoop van het RAC-complex een korting toegestaan om rekening te houden met de eventuele kosten ten laste van de koper aangezien er geen garanties bestonden over de termijn waarop het complex weer zou kunnen worden verhuurd, noch over de identiteit van de toekomstige huurders, noch over hun aantal.

In een commerciële logica belette natuurlijk niets de eigenaar om een offerte in te dienen met het prijsniveau dat hij wilde krijgen, zoals hij dat had kunnen doen met andere potentiële huurders.

De Staat had echter niet in een situatie mogen verkeren waarin hij moest aanvaarden behandeld te worden als 'om het even welke andere potentiële huurder'. Tijdens de onderhandelingen had de Regie der Gebouwen ten minste ervoor kunnen zorgen dat het verleden werd gevaloriseerd, zodat de Staat niet **tweemaal zou worden benadeeld om dezelfde redenen**:

- een eerste keer via de enorme kortingen die hij moest toestaan op de verkoopprijs van het RAC-complex gelet op de toenmalige conditie van het gebouw;
- een tweede keer via de huurprijs die werd geëist bij het opnieuw huren door de Staat van een deel van de verkochte gebouwen, waarbij de huur onder andere de kosten voor de asbestverwijdering en het op de markt brengen bevatte.

Dit is nochtans wat zich heeft afgespeeld.

c.3.) Stedenbouwkundige overwegingen

In tegenstelling tot een argument dat aan het begin van het project naar voren werd gebracht, heeft de grootte van het te huren oppervlak de onderhandelingspositie van de staat verzwakt, vanwege de schaarste aan beschikbare grote gebouwen en de restrictieve interpretatie die werd gegeven aan het concept van een gebouwencomplex, die de mededinging de facto beperkte tot oplossingen met een toereikende aaneengesloten oppervlakte.

Eén parameter had nochtans als tegengewicht voor deze zwakke positie kunnen dienen voor wat het RAC betreft: het toenmalige Rijksadministratief Centrum stond lange tijd leeg en stond bekend als een stedelijke kankerplek in wording. Zijn eigenaar had er daarom alle belang bij om zo snel mogelijk een huurder te vinden.

c.4.) Implicaties van het gebrek aan transparantie met betrekking tot de definitie van het begrip 'basisgebouw', en bijgevolg van de prestaties die door de huurprijs worden gedekt

Een huurprijs wordt geacht de kosten te dekken die verband houden met de terbeschikkingstelling van het basisgebouw, zodat een evenwicht tot stand komt tussen de huurprijs en de kosten van de bijkomende werken. De definitie van basisgebouw in het bestek was echter vaag.

Niettegenstaande er door Belair een beschrijving van het project "basisgebouw" werd opgesteld, bestond er een gebrek aan transparantie over de werkelijke verdeling van de kosten van de werken tussen werken aan het basisgebouw (in principe verrekend in de huurprijs), enerzijds en eerste inrichtingswerken, anderzijds (zie hieronder, hoofdstuk 2, punt 1.2). Derhalve hield het geaccepteerde prijsniveau een risico in: het risico dat de Staat de facto tweemaal bepaalde werken financiert, wat, zonder noodzakelijkerwijs een onregelmatigheid te vormen, op zijn minst een afwijking vormt van het beginsel van goed financieel beheer.

c.5) Vergelijking met de kosten van een aankoop of nieuw gebouw

Rekening houdend met louter de oorspronkelijk gehuurde oppervlakten (op moment dat de opportuniteit van de inhuurneming diende getoetst te worden en dus vóór de uitbreiding waarvan verder sprake), is het totaalbedrag van de geactualiseerde huurstromen hoger dan € 200 miljoen op basis van de meest gebruikte actualisatievoeten (tussen 0 en 5 %). Bij een actualisatievoet van 3 % overschrijdt de huidige netto waarde zelfs **€ 250 miljoen** (enkel RAC 1 en RAC 4).

Tegelijkertijd verklaarden de eigenaren van het RAC zich echter bereid om niet alleen de gebouwen RAC 1 en RAC 4 over te dragen, maar ook het gebouw RAC 2 voor een bedrag van **€ 300 miljoen**.

Niets in het huur dossier wijst erop dat met deze parameter rekening werd gehouden om de aanvaardbaarheid van de gevraagde huur te beoordelen, of om vraagtekens te zetten bij het scenario 'huren' en een andere formule te overwegen, terwijl de Staatsecretaris voor Begroting, in zijn brief van 14 december 2009, de opportuniteit van een eenvoudige inhuurneming expliciet betwist had.

d) **Andere offertes voor RAC-gebouwen voor andere mogelijke bezetters**

Andere kandidaat-bezitters genieten of hadden kunnen genieten van beduidend lagere prijzen.

- ↳ 2010: offerte voor de Europese Commissie voor het RAC-gebouw: 171,4 €/m² (vergoeding vruchtgebruik);
- ↳ 2016: RAC 2 Brussel: 185 €/m² (166,47 €/m² aan de gezondheidsindex van juli 2010). Dit gegeven was natuurlijk niet bekend in 2010 maar illustreert toch de hoge huurprijs voor RAC1 ten opzichte van de lagere huurprijs die later voor RAC2 werd gevraagd.

2010: Europese Commissie

De Europese Commissie was ook geïnteresseerd in het gebouw (RAC1/RAC4 + RAC2). Evenwel moet worden vastgesteld dat:

- de offertes voor de Europese Commissie (23/3/2010 en 13/9/2010) dateren van na de offerte van juli 2009 van RAC in het kader van de marktbevraging van 2009;
- zelfs als de kostenstructuur niet rechtstreeks vergelijkbaar is (andere rubrieken) lagen de huurprijzen voor de Europese Commissie bovendien blijkbaar veel lager dan de aan de Regie der Gebouwen gevraagde huurprijs: ermede rekening houdende dat per jaar voor 1 maand geen huur diende te worden betaald, bedroegen de huurprijzen op jaarbasis per m² resp. 171,42 € (burelen), 75 € (archieven) en 65 € (stockage), te vergelijken met 195 € (burelen bovengronds) en 95 € (archieven) voor de Regie der Gebouwen;
- bovendien bood de eigenaar een tussenkomst aan in de specifieke werken van 6 M€ (op een totaal van 21 M€), naast de financiering van 11,4 M€ met betrekking tot de "mise à niveau de l'immeuble" (upgrading).

Evenwel moet worden gewaarschuwd voor een vergelijking: het betrof een vruchtgebruikovereenkomst en geen gewone inhuring. Dit is o.m. van belang voor de tenlasteneming van de onderhoudskosten die hoger liggen ingeval van vruchtgebruik.

De Regie der Gebouwen raamt de eigenaarsonderhoudskosten op 12 à 15 €/m² op jaarbasis in de eerste 20 jaren.

Die raming kan echter niet zomaar worden toegepast op een vruchtgebruik ermee rekening houdend dat:

- het eigenaarsonderhoud voor gebouwen die eigendom zijn van de overheid volgens de Regie der Gebouwen zelf 2 à 4 €/m² bedraagt, wat weliswaar door haar onvoldoende wordt geacht;
- artikel 605 van BW voorziet dat de vruchtgebruiker enkel verplicht is om de onderhoudsherstellingen ten laste te nemen, terwijl de grove herstellingen, bepaald in artikel 606 van BW, ten laste blijven van de eigenaar tenzij zij veroorzaakt worden door het verzuimen van de onderhoudsherstellingen, waardoor de eigenaarsonderhoudskosten ten laste van de vruchtgebruiker in principe lager zullen liggen.

De onderhoudskosten zijn bovendien niet de enige parameter die in aanmerking dient te worden genomen bij de vergelijking.

De blote eigenaar dient immers bereid te zijn om af te zien van de vrijheid om het pand te verkopen, wat tegen het economische model van een promotor gaat⁸⁰, en wat ook een impact à la hausse kan hebben op de vergoeding.

De Regie der Gebouwen was nog van plan om de impact van de BTW op de berekening van de vergoeding voor het vruchtgebruik verder te onderzoeken.

Anderzijds heeft de huurprijs van 195 €/m² in de offerte voor de Regie der Gebouwen betrekking op een basisgebouw, hetgeen minder investeringen van de eigenaar vergt dan een gebouw waar de lokalen reeds voorzien zijn.

De concurrentie van de Europese Commissie heeft de Belgische overheid bijkomend onder druk gezet. De Regie der Gebouwen meent dat dit een van de factoren is die hebben bijgedragen tot de meerkost van het project.

Deze stellingname moet echter worden gerelativeerd. Ook zonder de mededinging van de Europese Commissie zat de eigenaar van de site RAC in een monopoliepositie en dus in een sterke positie om een hoge huurprijs te bedingen. De eigenaar had overigens reeds een offerte ingediend naar aanleiding van de marktbevraging waarbij hij enkel onder het plafond van 200 €/m² diende te blijven.

Het risico verbonden aan de belangstelling van de Europese Commissie voor het RAC-gebouw bestond er vooral in dat het RAC-gebouw niet meer voor de Regie der Gebouwen beschikbaar zou zijn indien het aan de Europese Commissie zou worden verhuurd.

2016: Inhuring en project tot hergroepering van het "Geïntegreerd gewestelijk communicatie- en crisiscentrum", binnen het "RAC2"-gebouw (Ministerraad van 16 juni 2017).

⁸⁰ De relevantie van de verwijzing naar dit economische model wordt ondersteund door de historische ontwikkeling van het aandeelhouderschap van de onderneming RAC 1 (zie http://www.cbre.be/be_en/news_events/news_detail?p_id=14825 en de jaarverslagen voor 2013 en 2014 van Immobel nv). De vennootschap RAC 1 werd verkocht in 2013. Een van de opschortende voorwaarden was dat de Staat het gebouw tegen december 2013 opleverde.

Het RAC 2 gebouw werd gehuurd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een gedeelte van dit gebouw werd onderverhuurd aan de Federale Politie (beslissing Ministerraad van 16 juli 2017).

De huurprijs bedraagt 185 €/m² voor de burelen bovengronds. Deze huurprijs is berekend op basis van de gezondheidsindex van oktober 2016, zijnde 103,34 (2013=100) en wordt geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex.

De huurprijs voor RAC 1 en 4 bedraagt 195€/m² voor de burelen bovengronds. Deze huurprijs werd berekend op basis van de gezondheidsindex van juli 2010, zijnde 92,99 (2013=100).

Om een vergelijkbare huurprijs te bekomen, abstractie makend van de evolutie van de markthuurgprijzen tussen 2010 en 2016, wordt de huurprijs voor RAC 2, berekend op basis van de gezondheidsindex van juli 2010: $185 \times 92,99/103,34 = 166,47$ €/m², hetgeen bijna 15 % lager is dan de huurprijs voor RAC 2 en RAC 4.

4. Uitbreiding van de inhuurneming met 16% (bovengronds) en 23% (ondergronds), tegen dezelfde huurprijs per m²

4.1. Huurovereenkomst van 16 maart 2011

In de huurovereenkomst van 16 maart 2011 werden de volgende huurprijzen en bijbehorende belastingen voorzien:

Jaarlijkse huurprijs		m ²	Huurprijs/ m ²	Totale huur
Bovengronds	Burelen	55.141 m ²	195 €/m ²	10.752.495,00 €
Ondergronds	Specifieke functies	5.423 m ²	145 €/m ²	786.335,00 €
	Archieven	5.423 m ²	95 €/m ²	515.185,00 €
Totaal		65.987 m²		12.054.015,00
Parkings		782 plaatsen ⁸¹	1.500 €/pl	1.173.000,00 €
Totaal				13.227.015,00 €
Belastingen				
Regionale belastingen		55.141 m ²	7,5 €/m ²	413.557,50 €
Onroerende voorheffing		55.141 m ²	30,0 €/m ²	1.654.230,00 €
Totaal				2.067.787,50 €

Zoals blijkt uit de hiernavolgende tabel, werd niet het volledige gebouw gehuurd:

	Huurovereenkomst 16/03/2011	RAC Volledig gebouw	Verschil	%
Bovengronds	55.141 m ²	64.308 m ²	9.167 m ²	85,7
Ondergronds	10.846 m ²	13.853 m ²	3.007 m ²	78,3
Totaal	65.987 m²	78.161 m²	12.174 m²	84,4

⁸¹ Er wordt vastgesteld dat in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 53 parkeerplaatsen meer werden voorzien dan hetgeen in het lastenboek werd gevraagd (kostprijs= 53 x 1.500= 1.279.500 € op jaarbasis).

Het RAC gebouw op zich was 18,4 % (=78.161/65.987) te groot in vergelijking met de uitgedrukte behoeften.

Uit de samenhang van verschillende documenten kan evenwel worden afgeleid dat de Federale Politie er de voorkeur aan gaf om het volledige RAC-gebouw te huren:

- de Gerechtelijke Politie van Brussel (FGP) stelde reeds in haar brief van 3 april 2008 aan de Commissaris-generaal (en o.m. ook aan de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen) dat het, gelet op het veiligheidsaspect en de mogelijke evolutie van de dreiging op de organisatie, vanzelfsprekend en onontbeerlijk wordt geacht dat het gebouw exclusief door politiediensten wordt betrokken;
- in de brief van 22 november 2010 van Belair aan de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen wordt er op gewezen dat Belair kennis heeft genomen van het bestaan van een aanvullend programma van de Federale Politie dat toelaat om het RAC gebouw alsook het aangrenzend gedeelte onder de Esplanade volledig te bezetten en wordt tevens vastgesteld dat de Federale Politie er om veiligheidsredenen de voorkeur aan geeft om het volledig gebouw te beheersen (maîtriser);
- de offerte van 26 november 2010 van Belair, die tot stand is gekomen na verschillende vergaderingen met de aanbestedende overheid en werd opgesteld conform deze besprekingen, voorzag reeds een optie om ook de resterende oppervlakte van het gebouw te huren en dit tegen dezelfde voorwaarden. M.a.w. Belair ging er reeds van uit dat het de bedoeling was om het ganse gebouw te huren en heeft een huurprijs aangeboden op basis van deze hypothese⁸².
- tijdens de vergadering van 18 december 2013 met de Inspectie van financiën verklaarde de Regie der Gebouwen het volgende: *“Or le RAC est un bâtiment très efficace (ratio surface nette/surface brute supérieure à la moyenne). Par conséquent, il n’est pas rempli avec la surface primaire demandée, d’où des problèmes de sécurité. C’est pourquoi la Police fédérale a été invitée à introduire un programme de besoins complémentaires.”*⁸³
- In de nota aan de Ministerraad van 1 maart 2012 werd gesteld dat het behoefteprogramma van de Federale Politie, op basis waarvan het huurcontract van 16 maart 2011 werd gesloten, geen rekening hield met de evolutie van de personeelssterkte noch met bepaalde bijkomende eisen inzake inrichting. Op basis van een nieuw behoefteprogramma diende een bijkomende ruimte in het RAC-gebouw te worden gehuurd.

Nochtans was de nieuwe personeelsformatie reeds goedgekeurd begin 2010 (ministerieel besluit van 26 februari 2010).

Uit hetgeen voorafgaat kan worden vastgesteld dat, ondanks het bestaan van een behoefteprogramma van 103.436 m² (Ministerraad van 27 maart 2009) en het bestaan van aanvullende behoeften in het kader van de nieuwe personeelsformatie PF2ter (in vergelijking

⁸² Aangezien het voor de eigenaar minder kost om één i.p.v. meerdere huurders te huisvesten, zou het logisch zijn dat van de eigenaar een inspanning zou worden gevraagd wat de huurprijs betreft. Evenwel blijkt dat de huurprijs reeds rekening hield met de verhuur van het volledige gebouw.

⁸³ In dat verband dient opgemerkt te worden dat zowel het behoefteprogramma als het bestek een bruto oppervlakte beoogden. De efficiëntie van RAC (die infra, zie punt 5, besproken wordt) spelde geen rol. Trouwens werd de gevraagde bruto oppervlakte aangeboden en ingehuurd, die lager was dan de bruto oppervlakte van het ganse gebouw. Zie infra, punt 5.

met het behoefteprogramma goedgekeurd door de Ministerraad van 17 december 2009) en gezien de intentie van de Federale Politie om het gebouw volledig te bezetten, maar een deel van het gebouw werd ingehuurd.

Tijdens een gesprek van 16 mei 2014 heeft de Federale Politie er op gewezen dat in november 2010 het geheel van het programma op CD-ROM werd vastgelegd en dat de beleidscel van de Minister van Financiën op de hoogte was van de wijziging van het organiek kader dat een verhoging van de effectieven voorzag, doch weigerde om het “op tafel te leggen” om de beslissing van de Ministerraad van 15 december 2010 niet in het gedrang te brengen⁸⁴. In de nota aan de Ministerraad van 1/03/2012 wordt niettemin gesteld dat de Federale Politie pas na de toewijzing van de huuropdracht de Regie der Gebouwen ervan op de hoogte heeft gebracht dat er een nieuw behoefteprogramma TO2ter in opmaak was.

Een aanvullend dossier werd voorsnog in een latere fase voorbereid.

4.2. Impact behoefteprogramma aangepast aan de personeelsformatie van einde 2009

4.2.1. Combinatie nieuwe personeelsformatie – wijziging bezettingsnorm

Pas één week na de ondertekening van de huurovereenkomst (16 maart 2011) werd door de Federale Politie aan de Inspectie van financiën een aangepast behoefteprogramma voorgelegd, met de volgende verantwoording⁸⁵:

- de nieuwe berekeningsmethode van de Regie der Gebouwen;
- de wijziging van de personeelsformatie (PF2ter i.p.v. PF2bis);
- de toevoeging van het secretariaat van de Commissaris-generaal;
- toevoeging van een aantal vergetelheden.

Bij ministerieel besluit van 26 februari 2010 werd inderdaad een nieuwe personeelsformatie vastgesteld. Deze bevatte een personeelsuitbreiding.

Het hoog overlegcomité voor de politiediensten had een advies uitgebracht op 10 juni 2009.

Hieruit blijkt dat in het eerste semester 2009 reeds duidelijk was dat de Federale Politie een uitbreiding van de personeelsformatie voorzag dewelke in februari 2010 werd geconcretiseerd in een ministerieel besluit.

De adviezen van de Inspectie van financiën dateren van 26 november 2009 en 22 december 2009.

Het is dan ook verwonderlijk dat deze informatie niet aan de Ministerraad van 17 december 2009 werd meegedeeld⁸⁶. De informatie was alleszins gekend op de Ministerraad van 15 december 2010.

⁸⁴ Dat werd nogmaals bevestigd ter gelegenheid van de tegensprekelijke procedure (zie in bijlage, punt 34 van de opmerkingen van de Federale Politie).

⁸⁵ Advies van 1 juni 2011 van de Inspectie van financiën

⁸⁶ De nota's voor de Ministerraad werden voorbereid door de Regie der Gebouwen en, volgens de Federale Politie, zonder betrokkenheid van de Federale Politie.

De Inspectie van financiën heeft op 12 mei 2011 een eerste advies uitgebracht over het aangepast behoefteprogramma. Ingevolge dit advies en na uitwisseling van informatie heeft de Federale Politie op 20 mei 2011 een gewijzigd nieuw behoefteprogramma aan de Inspectie van financiën voorgelegd met een verzoek tot inhuurneming van een bijkomende oppervlakte in het RAC-gebouw. Het advies van de Inspectie van financiën dateert van 1 juni 2011.

Het aanvullend behoefteprogramma werd pas op 7 oktober 2011 door de Minister van Binnenlandse Zaken aan Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, bezorgd. Als verantwoording werd gewezen op de verhoging van de effectieven (organieke tabel 2ter (TO 2ter)).

De Inspectie van financiën geaccrediteerd bij de Regie der Gebouwen stelt in haar advies van 19 oktober 2011 vast dat de uitbreiding betrekking heeft op 268 fysieke eenheden (88,7 VTE's) waarvoor de nieuwe door de Regie der Gebouwen uitgewerkte bezettingsnorm van 13,5 m²/aangepaste VTE⁸⁷ wordt toegepast. De Inspectie van financiën wijst er echter op dat, indien deze norm wordt toegepast op al het personeel dat naar het RAC zal verhuizen, de bijkomende inhuring helemaal niet nodig is.

De interkabinettenwerkgroep besliste op 8 november 2011 dat de Federale Politie bij de Inspectie van financiën een nieuwe aanvraag moest indienen op basis van de norm van 13,5 m²/VTEc voor het geheel van het behoefteprogramma.

De Federale Politie diende tevens een aanvraag in betreffende de toepassing van een specifieke norm voor het levend archief van de operationele leden van de gerechtelijke politie in Brussel.

Aangezien dit niet volstond om het volledige gebouw te bezetten met uitsluitend diensten van de Federale Politie (m.u.v. de brandweer), heeft de Federale Politie nog vier diensten toegevoegd die afhangen van de Commissaris-generaal (in totaal 110 VTE's).

Dit aanvullend behoefteprogramma heeft, in uitvoering van de beslissing van de Ministerraad van 1/03/2012, geleid tot het sluiten van de bijakte 1 van 22 mei 2012⁸⁸.

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

⁸⁷ Deze norm was toen echter nog niet goedgekeurd door de Regering.

⁸⁸ In vergelijking met de beslissing van de Ministerraad van 1/03/2012 werd het aantal parkeerplaatsen verminderd van 729 tot 681.

Tabel 4: Bijakte bij de huurovereenkomst van 16 maart 2011				
			Prijs/m ²	Totale kost (€)
Bijkomende inhuring - jaarlijkse huur				
Bovengronds	Kantoren	9.167,0 m ²	195 €/m ²	1.787.565,00
Ondergronds	Specifieke functies	1.503,5 m ²	145 €/m ²	218.007,50
Ondergronds	Archief	1.503,5 m ²	95 €/m ²	142.832,50
Totaal				2.148.405,00
Totale jaarlijkse huurprijs				
Bovengronds	Kantoren	64.308,0 m ²	195 €/m ²	12.540.060,00
Ondergronds	Specifieke functies	6.926,5 m ²	145 €/m ²	1.004.342,50
Ondergronds	archief	6.926,5 m ²	95 €/m ²	658.017,50
Parkeerplaatsen		681	1.500 €/pl	1.021.500,00
Totaal		78.161 m²		15.223.920,00
Belastingen				
Regionale belastingen		64.308 m ²	7,5 €/m ²	482.310,00
Onroerende voorheffing		64.308 m ²	30,0 €/m ²	1.929.240,00
Totaal				2.411.550,00

De gevolgen van de nieuwe personeelsformatie op de eerste inrichtingswerken zijn eerder beperkt, zo niet onbestaande en dit omdat voor het geheel van de te herhuisvesten personeelsleden de strengere bezettingsnorm van 13,5 m²/VTE werd toegepast (i.p.v. 16,47):

- het aantal gecorrigeerde VTE's neemt in totaal t.o.v. de vorige behoefteprogramma's maar toe 1.839 VTE's tot 1.928 VTE's en verder tot 2052 VTE's;
- bovendien daalt het aantal m² voor de huisvesting van deze personeelsleden, ingevolge de strengere bezettingsnorm van 13,5 m² PA /VTE die werd toegepast, van 32.912 m² tot 31.485,78 m² en verder tot 29.072,7 m²⁸⁹.

M.a.w. de verhoging van het aantal VTE's verantwoordt geenszins de uitbreiding van het aantal ingehuurde m² met 12.174 m². Integendeel, de bureeloppervlakte (PA) nam zelfs af.

4.2.2. *Uitbreiding inhuring bestemd voor specifieke ruimten*

De inhuring van het volledig gebouw werd dan ook quasi uitsluitend aangewend voor de uitbreiding van de specifieke ruimten en de archieven t.o.v. het oorspronkelijke behoefteprogramma: van 7.859 m² tot 18.704 m², zoals blijkt uit de hierna volgende tabel.

⁸⁹ 29.072,7 = 2.052,2 x 13,5 + 1.368 (= 1 m² PA/OPS)

Tabel 5: primaire oppervlakte 2009-2011-2012						
	Aantal VTE's gecorrigeerd			Aantal m ² OA +LSA (PA)		
Behoefteprogramma	2009	2011	2012	2009 ⁹⁰	2011 ⁹¹	2012 ⁹²
m ² /VTE				17,89	16,47	13,50
Burelen	1.839	1.928	2.052	32.912	31.485	29.072
Specifieke ruimten				7.859	16.978	18.704
Totaal				40.771	48.463	47.777
Parkings				729	623	657

De toename van de primaire oppervlakte bestemd voor specifieke ruimten (incl. archieven) is zelfs groter dan de toename van de totale primaire oppervlakte:

- 2011: + 9.119 m² (specifieke ruimten) en + 7.692 m² totale toename;
- 2012: + 10.845 m² (specifieke ruimten) en + 7.006 m² totale toename.

Voor een verklaring voor deze forse toename van de specifieke lokalen kan worden verwezen naar twee fiches die aan het Directiecomité van de Federale Politie werden voorgelegd.

1. Fiche Directiecomité van 29/11/2010 van DGS (Federale Politie)

Volgens deze fiche diende rekening te worden gehouden met een aantal vergetelheden (certains "oubliés")⁹³, waaronder o.m. lokalen die verplicht dienden te worden voorzien ingevolge o.m. het ARAB (Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming), keuken en refter, archieven/stock/magazijn, vergaderzalen, verhoorlokalen, ... In totaal ging het om 16.000 m².

2. Fiche CG van 20 november 2012 van DGS van de Federale Politie

Ook in deze fiche wordt een opsomming gemaakt van nieuwe gemeenschappelijke infrastructuur die voorheen niet voorzien was, zoals bijvoorbeeld:

- auditorium;
- infrastructuur nodig om uitvoering te kunnen geven aan de Salduz wetgeving;
- grotere, moderne laboratoria;
- beveiliging die toelaat om aan de internationale verplichtingen te voldoen (Europol);
- tactische zaal;
- sportzaal;
- keuken met refter.

⁹⁰ Bron: Document « Fedpol • Programme des besoins global » van 9 april 2010

⁹¹ Bron: Document « Programme des Besoins pour le bâtiment RAC • Phase 1 • Introduction demande IF » van 20 mei 2011

⁹² Bron: Document « Programme bâtiment RAC • Phase 3 • 13,5 m²/pers + 1m² PA/OPS + 4 services » (behoefteprogramma 2012)

⁹³ De oppervlakte tussen haakjes zijn ramingen van november 2010 die mogelijk niet geheel overeenstemmen met de definitieve oppervlaktes.

Een aantal lokalen was reeds vermeld in de voormelde fiche van 29/11/2010. In de fiche van 20 november 2012 worden geen m² vermeld.

Volgens de fiche het Directiecomité DGS van 29 november 2010 werd de beleidscel van Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën reeds eerder (“en temps utile”) op de hoogte gebracht van deze vraag om bijkomende oppervlakte te huren maar was de beleidscel verrast door de omvang ervan.

Een gedeelte van deze nieuwe behoeften heeft te maken met de reglementering:

- het koninklijk besluit van 14 september 2007 betreffende de minimumnormen, de inplanting en de aanwending van de door de politiediensten gebruikte opsluitingsplaatsen;
- de wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan (“wet Salduz”) die in werking is getreden op 1 januari 2012;
- het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB).

De wet Salduz verklaart inderdaad, althans voor een deel, de toename van het aantal m² specifieke ruimten, doch niet alles. Bovendien wordt er op gewezen dat het betreffend wetsvoorstel reeds op 20 oktober 2010 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft de Federale Politie gewezen op de vereisten inzake de oprichting van gemeenschappelijke ruimtes, wat geleid heeft tot de oprichting van een restaurant (mess) en van een auditorium van 200 zetels. Uit de bouwvergunning van 27 augustus 2009 die als bijlage bij de huurovereenkomst gaat blijkt niettemin dat die vereisten van in het begin bekend waren⁹⁴.

In de huurovereenkomst van 16/03/2011 en de bijakte 1 en de nota aan de Ministerraad van 1 maart 2012 werden volgende oppervlaktes vermeld zowel wat de primaire oppervlakte (PA) als de GLA betreft (zie Tabel 6).

m ²	Bail 16/03/2011		Ratio	Totale behoeften		Ratio	Bijkomende huur		Ratio
	PA	GLA		PA	GLA		PA	GLA	
	Bovengronds	33.525		55.141	1,64		39.341	64.308	
Ondergronds	7.640	10.846	1,42	9.196	13.853	1,51	1.556	3.007	1,93
Totaal	41.165	65.987	1,60	48.537	78.161	1,61	7.372	12.174	1,65

Er is een verschil inzake primaire oppervlakte tussen de nota aan de Ministerraad (48.537 m²) en bijakte 1 (47.776 m²). Aangezien voor deze laatste geen opsplitsing voorhanden is tussen ‘hors-sol’ en ‘sous-sol’ werden in de tabel de cijfers van de Ministerraad genomen.

Uit de tabellen 5 en 6 kan worden afgeleid dat:

⁹⁴ Zie bovenvermelde analysetabel, punt 36.

- de toename van de specifieke ruimtes (+ 10.845 m² PA) groter is dan de toename van de ingehuurde oppervlakte (+ 7.372 m² PA);
- de toename van de specifieke ruimtes (incl. de archieven) zich ten belope van 10.845 - 1.556 = 9.289 m² bovengronds situeert, d.w.z. aan de relatief hoge huurprijs van 195 €/m².

Dit wordt geïllustreerd in de volgende tabel die gebaseerd is op de gegevens van tabel 6.

Tabel 7: toename primaire oppervlakte (burelen en specifieke ruimten)			
M ²	Burelen	Specifieke ruimten	Totaal
Bovengronds	-3.473	9.289	5.816
Ondergronds	-	1.556	1.556
Totaal	-3.473	10.845	7.372

4.3. Conclusies

- (a) Het behoefteprogramma is o.m. gebaseerd op de nieuwe personeelsformatie TO2ter. Deze dateert echter van 26 februari 2010. Het eerste advies van de Inspectie van financiën dateert van 26 november 2009 vóór de beslissing van de Ministerraad van 17/12/2009. Deze informatie was derhalve tijdig gekend, nog vóór de Ministerraad van 15/12/2010, maar niet op het gepaste niveau meegedeeld.
- (b) Bovendien zijn de gevolgen van de nieuwe personeelsformatie op de eerste inrichtingswerken eerder beperkt, zo niet onbestaande en dit omdat voor het geheel van de te herhuisvesten personeelsleden de strengere bezettingsnorm van 13,5 m²/VTE werd toegepast (i.p.v.16,47):
- het aantal gecorrigeerde VTE's t.o.v. het vorige behoefteprogramma neemt maar toe met 88,7 VTE's: van 1.839 tot 1.927,7 (2011) met 124 (gecorrigeerde) VTE's: van 1928 tot 2052 (2012);
 - bovendien daalt het aantal m² voor de huisvesting van deze personeelsleden ingevolge de strengere bezettingsnorm van 13,5 m² PA /VTE die werd toegepast van 31.485,78 m² naar 29.072,7 m².

M.a.w. de verhoging van het aantal VTE's verantwoordt geenszins de uitbreiding van het aantal ingehuurde m² met 12.164 m².

De bijkomende inhuring werd dan ook uitsluitend aangewend voor de uitbreiding van de specifieke ruimten en de archieven t.o.v. het oorspronkelijke behoefteprogramma: van 7.859 m² tot 18.704 m².

5. Aanvullende bemerkingen betreffende de ratio bruto/netto

5.1. *Geen incentive om de efficiëntie van een gebouw te optimaliseren*

Het behoefteprogramma van de federale politie werd uitgedrukt in bruto oppervlakte wat betreft de bureaus (30 m² per gecorrigeerde VTE) en in bruto en netto oppervlakte wat betreft de specifieke ruimten (op basis van een ratio van 1,3) en de logistieke ruimten (op basis van een ratio van 1,1).

Deze werkwijze is niet logisch omdat het bepalen van het aantal m² de bevoegdheid hoort te zijn van de Regie der Gebouwen en niet van haar “klanten” zeker wat betreft de bruto oppervlakte die afhankelijk is van externe factoren met name de structuur van het gebouw. De departementen zouden hun behoeften eerder moeten uitdrukken in gecorrigeerde VTE's⁹⁵ en specifieke lokalen, waarbij eventuele afwijkingen van bezettingsnormen dienen te worden verantwoord. Het vertalen van een dergelijk behoefteprogramma naar bruto en netto oppervlaktes is de bevoegdheid van de Regie der Gebouwen.

De Regie der Gebouwen heeft echter gewoon de door de federale politie opgegeven bruto oppervlakte overgenomen (65.769 m²). Los daarvan heeft de Regie der Gebouwen de netto oppervlakte initieel berekend op basis van een bezetting van 17,89 m² per VTE (40.770 m²), wat ook zeer ruim was.

Deze oppervlaktes werden als een te respecteren norm opgenomen in het bijzonder lastenboek, dat werd gepubliceerd op 29 april 2010: minimum 40.770 m² (surface primaire (PA)) en maximum 65.769 m² (surface grand plateau (SGP)).

Dat deze aanpak verwarrend was en tot sterk uiteenlopende interpretaties leidde, kan o.m. worden afgeleid uit een mail van 5 augustus 2010 van de Regie der Gebouwen aan de beleidscel van de Minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen. In deze mail wordt vastgesteld dat de Federale politie er van uitgegaan is dat voor de bureaus een bruto/netto-ratio van 1,3 geldt en hieruit afleidt dat in het voorgestelde gebouw ± 10.000 m² ontbreekt, zijnde het verschil tussen 65.769/1,3 = 50.591 m² netto en 40.770 m² netto volgens de berekening van de Regie der Gebouwen op basis van een netto oppervlakte (PA primary area) per persoon van 17,89 m².

De reactie van de Regie der Gebouwen in dezelfde mail is evenzeer merkwaardig. De Regie der Gebouwen stelt vast dat het RAC-gebouw de volgende oppervlakten biedt:

- totaal PA: 41.165 m², hetzij 395 m² meer dan gevraagd,
- totaal SGP: 65.487 m², hetzij 192 m² minder in vergelijking met het initieel behoefteprogramma,

en leidt hieruit af dat “*nous avons donc la chance que les ratios spécifiques du RAC nous fassent retomber à la surface initialement demandée*”. Deze conclusie is niet terecht: de offerte respecteert gewoon de oppervlakten voorzien in het bijzonder lastenboek.

De grootste kost van een inhuring is niet het bedrag van de eerste inrichtingswerken, maar wel de huurprijs. De huurprijs wordt betaald op basis van de bruto oppervlakte. De gehanteerde bruto/netto-ratio in het bijzonder lastenboek bedraagt 65.487/41.165 = 1,59. Aangezien het RAC-gebouw zich in

⁹⁵ Gecorrigeerd om rekening te houden met telewerk, personeelsleden die hun taak hoofdzakelijk buiten het gebouw uitoefent, enz.

een quasi ruwbouwfase bevond, kon er in principe naar worden gestreefd om deze ratio zo laag mogelijk te houden.

In de tabel van 9 april 2010 van de Regie der Gebouwen “FEDPOL.Programme des besoins global” (traduction du programme en surfaces primaires) heeft de Regie der Gebouwen trouwens enkele interessante simulaties⁹⁶ gemaakt op basis van de volgende hypothesen:

- een bruto/netto-ratio van 1,50 bovengronds en 1,05 ondergronds (i.p.v. 1,59);
- een bezettingsnorm van 16 m² i.p.v. 17,89 m².

De lagere ratio leidde reeds tot een minderafgave van 19,3 miljoen € aan huurafgaven over de ganse huurperiode van 18 jaar. De lagere bezettingsnorm leidde tot een bijkomende minderafgave van 14,5 miljoen €⁹⁷.

De Regie der Gebouwen heeft met deze interne simulaties echter niets gedaan.

Rekening houdende met de geraamde besparing in de voormelde simulatie-oefening van de Regie der Gebouwen zou, theoretisch gezien, de totale bruto oppervlakte met ± 11% (zelfs 18% met een bezettingsnorm van 13,5 m²) kunnen verminderd worden.

Op basis van de voorgaande overwegingen, dient de vraag te worden gesteld waarom de Regie der Gebouwen niet is uitgegaan van de netto oppervlakte en de bruto/netto-ratio niet als een gunningscriterium heeft opgenomen:

- de netto oppervlakte werd als een conformiteitsvoorwaarde opgenomen, terwijl de bruto oppervlakte enkel aan een maximum plafond diende te voldoen
- er werd echter in het lastenboek geen incentive geboden aan de inschrijvers om een lagere ratio aan te bieden, hoewel dit een belangrijke impact kon hebben op de huurprijs (die gebonden is aan de bruto oppervlakte).

In bijkomende orde wordt ook vastgesteld dat er ook geen incentive bestaat om de concurrentie op de bouwkundig-technische kenmerken (efficiëntie van het gebouw) van de verschillende mogelijke gebouwen te laten spelen.

5.2. Verwarring tussen efficiëntie van het gebouw en efficiëntie van de bezetting en de ermee gepaard gaande verdeling van taken tussen de Regie der Gebouwen en de bezetters

Dat deze aanpak van de Regie der Gebouwen betreffende de vaststelling van het behoefteprogramma inzake bruto en netto oppervlakte, voor kritiek vatbaar is blijkt overigens ook uit een door de Regie der Gebouwen voorgestelde nieuwe methode voor de opmaak van de behoefteprogramma's m.i.v. een nieuwe bezettingsnorm die de Staatssecretaris voor de Regie der Gebouwen aan de Ministerraad van 8 juni 2012 voorlegde.

De Staatssecretaris stelde in zijn nota de volgende tekortkomingen vast:

“er bestaat geen gestandaardiseerde methode voor de opmaak: elke klant formuleert zijn behoeften op zijn manier;

⁹⁶ Netto oppervlakte x ratio x huurprijs x 18

⁹⁷ Met een bezettingsnorm van 13,5 m² per persoon, die uiteindelijk werd weerhouden, zouden de huurafgaven nog eens extra ± 15,7 miljoen € lager liggen.

- *evenmin bestaat er een uniforme methode voor het meten van de oppervlakte: de behoeften worden uitgedrukt in oppervlakten waarvan de definitie niet duidelijk is en ze bevatten soms meerdere types van oppervlakte;*
- *er bestaat geen bezettingsnorm;*
- *de bepaling van de behoeften aan bruto oppervlakte laat niet toe om het gebouw te vinden dat beantwoordt aan de reële behoeften vermits voor eenzelfde bruto-oppervlakte de nuttige oppervlakte zal variëren van het ene gebouw tot het andere;*
- *de toewijzing van de oppervlakte aan voltijdse equivalenten houdt geen rekening met de specificiteiten van de uitgeoefende functies."*



HOOFDSTUK 2 - Eerste inrichtingswerken

1. Voorafgaande opmerkingen

1.1. Scope

Het onderzoek van de Inspectie van Financiën had in eerste instantie betrekking op de kosten die aan de Ministerraad tussen 2010 en 2013 voorgelegd werden (bijaktes 1 tot 3). Zoals vermeld in het verslag van de IKW van 10 juli 2013 betrof het zowel ramingen als verrekeningen. De definitieve cijfers zijn in de eindafrekening terug te vinden, die nooit aan de Ministerraad voorgelegd werd. Die eindafrekening vormde de basis van een ontwerp van vierde bijakte in 2015, die uiteindelijk deel uitmaakte van een transactie met de eigenaar in 2016. Ondanks meerdere verzoeken op verschillende stadia van het onderzoek over de stand van de afrekeningen werd het bestaan van dit ontwerp van bijakte en de transactie pas in de loop van de tegensprekelijke procedure, meer bepaald in de maand juni 2018, vermeld en werden overeenkomstige stukken aan de ondertekende inspecteurs van financiën bezorgd.

Er bestaat geen analytische boekhouding die de totale kost van het project, over alle jaren, weergeeft.

Voor de meeste kosten gedekt door bijakten 1 tot 3 diende deze analyse, bij gebrek aan evaluaties door de Regie der Gebouwen zelf, voornamelijk te steunen op documenten opgesteld door een onderaannemer van de eigenaar, de Quantity Quality Surveyor, Widnell, en waarvan de meesten zonder meer toegevoegd werden aan de dossiers bestemd voor de Ministerraad.

1.2. *Geen transparante voorafgaandelijke afspraken over de opsplitsing tussen werken ten laste van de eigenaar en werken ten laste van de overheid*

Verschillende categorieën van werken dienden gelijktijdig te worden uitgevoerd:

- ↳ werken ten laste van de eigenaar die de eigenaar dient uit te voeren opdat het gebouw zou beantwoorden aan de vage definitie van het begrip 'basisgebouw'⁹⁸ voorzien in het lastenboek en waarvan de kosten verrekend werden in de huurprijs⁹⁹;
- ↳ eerste inrichtingswerken die door de eigenaar worden uitgevoerd overeenkomstig de behoeften van de Federale Politie en die door de overheid ten laste worden genomen;
- ↳ bijkomende werken die door de Regie der Gebouwen en de Politie zelf worden uitgevoerd tijdens en na de werf en die vooral betrekking hebben op veiligheid en VOIP: op de werken uitgevoerd tijdens de werf wordt aan de verhuurder een fee betaald van 4% ("fees op cotraitance").

De huurovereenkomst van 16 maart 2011 definieert de werken uit te voeren door de verhuurder te zijnen laste als volgt:

- de werken opgesomd in het beheersprogramma m.b.t. de asbestinventaris;
- de werken om het gebouw in overeenstemming te brengen met de verwachte prestaties beschreven in het type bestek 110;

⁹⁸ Basisgebouw: komt overeen met de staat van het gebouw naakte bouwlaag vóór de huurdersinrichtingen.

⁹⁹ Het RAC-gebouw bevond zich toen in een quasi ruwbouwfase en diende nog te worden afgewerkt opdat het kon worden verhuurd.

- de werken die het basisgebouw beïnvloeden als gevolg van het huurinrichtingsprogramma zoals vermeld in de offerte en hernomen in een bijlage.

De bijlage in kwestie (bijlage 10) is heel beknopt (anderhalve bladzijde) en nog onvolledig. Bovendien wordt verwezen naar bijlage 11, die de planning vastlegt van de nog ontbrekende beslissingen omtrent de eerste inrichtingswerken die een impact hebben op het basisgebouw.

De concrete invulling van beide categorieën van werken had normaal deel moeten uitmaken van de contractuele documenten, temeer omdat de eerste categorie volledig ten laste is van de verhuurder, en de andere niet. Immers wordt de huurprijs verondersteld om met de werken ten laste van de verhuurder rekening te houden. Door het feit dat die werken niet in detail bekend (geïnventariseerd) waren, heeft de Regie der Gebouwen het risico impliciet aanvaard van een verschuiving tussen de huurprijs en de werken (dubbele financiering). Dit versterkte nog de al heel comfortabele positie van de eigenaar.

De ondergetekende inspecteurs van financiën stellen vast dat er geen transparante, gedetailleerde, volledige en becijferde inventaris werd opgesteld van de werken ten laste van de verhuurder. De tabel die als bijlage 5 bij de huurovereenkomst gaat en naar dewelke de Regie der Gebouwen mondeling verwezen heeft tijdens de vergaderingen die in juni 2018, in het kader van de tegensprekelijke procedure plaatsvonden, verschaft de noodzakelijke duidelijkheid niet omdat die tabel niet de totale kostprijs van het basisgebouw weergeeft maar enkel aanpassingswerken aan het basisgebouw (het totaal was zelfs negatief) en de eerste inrichtingswerken. Uit documenten ter beschikking gesteld in het kader van het onderzoek van de vierde bijakte blijkt dat de kostprijs van de werken aan het basisgebouw in totaal 73,5 M€ bedroeg, op een totaal van 111,1 M€ (inclusief de eerste inrichtingswerken).

Derhalve is het onderscheid tussen de werken ten laste van de verhuurder (die worden gefinancierd via de huurprijs) en de werken ten laste van de huurder (eerste inrichtingswerken) niet transparant.

Verder (zie punten 3.2.3. en 3.4. van dit hoofdstuk) zal blijken dat het gebrek aan transparantie aanleiding heeft gegeven tot de facturering van werken aan het basisgebouw, dewelke normaliter door de huurprijs reeds werden gefinancierd¹⁰⁰.

1.3. Beslissing Ministerraad 17 december 2009 niet conform uitgevoerd

De Ministerraad besliste om de inhuring samen met de werken in mededinging te stellen.

De procedure ter gunning van een opdracht van werken "Inhuurneming van een gebouw, financiering en uitvoering van de eerste instaatstellingswerken en eventueel onderhoudscontract huurdersverplichtingen voor de Federale Politie" werd opgesplitst in twee fases. Het was de bedoeling om eerst de kandidaten en de gebouwen te selecteren en dan de concurrentie tussen de eigenaars te laten spelen wat betreft de werken, met de bedoeling om bindende offertes te verkrijgen (forfaitaire grondslag).

Pas in fase 2 van de procedure zoals opgesteld door de Regie dienden de specificaties van de werken effectief aan bod te komen. Het bestek werd enkel en alleen bezorgd aan de enige inschrijver die na fase 1 werd weerhouden (in casu: Belair/RAC). Noch de marktaankondiging noch het bestek fase 1 bevatten een concrete beschrijving van de behoefte aan eerste inrichtingswerken, die trouwens nog niet voldoende concreet bekend waren in dit stadium, waardoor er geen transparantie is geweest omtrent de verwachtingen van de Staat. In de praktijk werd het bestek fase 2 tijdens de onderhandelingen opgesteld.

¹⁰⁰ Ook de Federale Politie heeft in haar analyses van 2013 sommige meerwerken in vraag gesteld, om dezelfde reden.

Bovendien werd de aanpak volledig herzien in de loop van de uitvoering van de procedure. Door die wijziging (die als een louter voorstel beschreven werd in de nota aan de Ministerraad van 15 december 2010 maar die reeds gedeeltelijk in uitvoering was¹⁰¹) werd in feite het **vowerp** van de overheidsopdracht (werken met forfaitaire prijszetting) gewijzigd, wat, zelfs in het kader van een onderhandelingsprocedure, niet mag.

1.4. Negatieve impact van de afwezigheid van mededinging betreffende de inhuurneming op de mededingsgraad voor de werken

Het contractuele kader van de werken bevindt zich in de huurovereenkomst (en zijn bijlagen) zelf.

Zoals hoger vermeld in Hoofdstuk 1 voldeed slechts één gebouw aan de voorwaarden van het lastenboek. De overheid had zelf een monopoliesituatie gecreëerd.

In de nota aan de Ministerraad van 15 december 2010 wordt de aandacht gevestigd op de afwezigheid van enige mededinging voor de werken: *“aangezien er slechts één offerte werd ontvangen staat de enige kandidaat die weerhouden is voor fase 2 dus alleen om een globale offerte in te dienen, zonder enige mededinging inzake de kosten van de werken of de kosten van de financiering ervan”*.

In dezelfde nota wordt voor dit probleem een oplossing voorgesteld door een aanpassing van de procedure: om de mededinging te herstellen zou de eigenaar worden verplicht om aannemers te raadplegen met naleving van de bekendmakingsregels die van toepassing zijn op de overheidsopdrachten, gekoppeld aan een streng controlesysteem op de door de eigenaar af te sluiten overeenkomsten, zowel op het niveau van de opmaak van de bestekken (goedkeuring vereist) als op het niveau van de aanstelling van de tussenkommende partijen (goedkeuring vereist, na verificatie door de bij de Regie der Gebouwen geaccrediteerde Inspectie van Financiën en tussenkomst van de QQS (Quality and Quantity Surveyor) die de Regie der Gebouwen bijstaat), alsook op het niveau van de uitvoering van de werken (controle door de Regie der Gebouwen, die zich ertoe verbonden had om zich te laten bijstaan door een QQS – zie infra).

Het bijzonder lastenboek N° 10/22/22.2437/021R betreffende de inhuurneming van een gebouw, de financiering en de uitvoering van eerste installatiewerken fase 2 bepaalt ter zake het volgende:

Tabel 8: Controlemodaliteiten zoals bepaald door Bestek N° 10/22/22.2437/021R		
Loten	Toevertrouwd aan...	Controlemodaliteiten
1. Werken toevertrouwd aan de hoofdaannemer (werken in min)	Hoofdaannemer	Maximale enveloppe
2. Werken toevertrouwd aan de hoofdaannemer (werken in meer)	Hoofdaannemer	
3. Uitbreiding van opdrachten gegund voor het basisgebouw (te verantwoorden door technische of praktische redenen)	Onderaannemers van de hoofdaannemer aangeduid voor de basisinstallaties van het gebouw	Inmededingingstelling van de inrichtingswerken (travaux d'aménagement locatif) samen met de werken van de verhuurder
4. Werken onafhankelijk van de punten 1 tot 3 toevertrouwd aan de verhuurder	Aanbieders die de laagste prijs op basis van een marktconsultatie zullen voorstellen	Inmededingingstelling na bekendmaking (goedkeuringsprocedure via IF en QQS)
5. Bijkomende werken uitgevoerd voor rekening van de aanbestedende overheid tijdens de duur van de werf en die niet kunnen worden toevertrouwd aan de verhuurder om veiligheidsredenen	Procedure overheidsopdrachten georganiseerd door de aanbestedende overheid	Overheidsopdracht

¹⁰¹ Zie opeenvolgende offertes van november 2010.

Ondergetekende Inspecteurs van Financiën wijzen op een tegenstrijdigheid wat betreft methode 3 tussen de 1^{ste} en de 3^{de} kolom (ingeval van uitbreiding van een bestaande opdracht is er geen mededinging).

Het lastenboek bepaalde dat een maximum aantal loten diende te worden behandeld overeenkomstig punt 4 (mededinging en publicatie) en dat de methode 3 (mededinging samen met de werken van de hoofdaannemer) het voorwerp diende uit te maken van een gedetailleerde verantwoording waarom deze werken het voorwerp uitmaken van een uitbreiding van de opdracht gegund voor het basisgebouw (lastenboek ref. N° 10/22/22.2437/021R fase 2).

De huurovereenkomst van 16 maart 2011 voorzag de mogelijkheid/het recht voor de Regie der Gebouwen om toezicht en controle uit te oefenen op de voorbereiding en de realisatie van de studies, werken en leveringen.

Het huurcontract van 16 maart 2011 bepaalde verder dat de verhuurder zich er toe verbindt om elke overschrijding van het vooropgestelde bedrag voor de werken toevertrouwd aan de hoofdaannemer (2.196.521,69 € excl. BTW) ten laste zal nemen (deel (i)). Deze verbintenis geldt evenwel niet ingeval er wijzigingen worden aangebracht aan het behoefteprogramma.

Deze eerste inrichtingswerken werden als volgt opgesplitst:

Deel (i) Werken toevertrouwd aan de hoofdaannemer die door de eigenaar belast is met de herstructurering van het gebouw: te verhogen met soft costs (13 %).

Het betreft voornamelijk de volgende categorieën van werken:

- installatie werf;
- ruwbouw;
- afwerking;
- stabiliteit.

Voor deze werken werd aldus geen beroep gedaan op de mededinging.

Deel (ii) Werken toevertrouwd aan de onderaannemers¹⁰² van de hoofdaannemer, te verantwoorden op basis van technische of praktische redenen, na het opstellen van een lastenboek, offerteaanvragen, offertes, onderhandelingen en die vooral betrekking hebben op speciale technieken¹⁰³. Deze werken zijn onderworpen aan het toezicht van de Regie der Gebouwen en de begroting is indicatief. Het betreft vooral:

- verwarming, ventilatie en airconditioning (H.V.A.C.);
- elektriciteit;
- sanitair;
- liften.

De fees bedragen 20 % (waarvan 7 % voor de hoofdaannemer).

Deze werken worden in sommige documenten ook wel “sous-traitants forcés” genoemd.

¹⁰² Het betreft in principe een uitbreiding van werken die werden toevertrouwd aan onderaannemers voor de installaties van het basisgebouw

¹⁰³ Deze werken worden in mededinging gesteld samen met de werken die ten laste zijn van de verhuurder

Deel (iii) Werken toevertrouwd aan onderaannemers en die het voorwerp uitmaken van een oproep tot mededinging op basis van een procedure die geïnspireerd is op de procedure “overheidsopdrachten”: de effectieve prijzen worden bepaald op basis van de offertes en worden verhoogd met de fees (20 %), o.m.

- zonnewering;
- verplaatsbare wanden;
- wanden met versterkt plaaster;
- kitchenettes;
- RX scanner;
- uitrusting warme keuken;
- zetels voor het auditorium;
- audiovisueel materiaal voor auditorium;
- databekabeling, UPS, teledistributie;
- geblindeerde modulaire lokalen;
- mobiele wanden;
- hefbrug voor auto's;
- scenografie voor auditorium.

Deze werken worden in sommige documenten ook “sous-traitants imposés” genoemd.

De fees die de overheid moet betalen aan de eigenaar dekken alle kosten en lasten van de verhuurder en zijn algemene aannemer op een forfaitaire wijze:

- coördinatie en marge hoofdaannemer: 7% (enkel voor de categorieën “(ii) onderaannemers hoofdaannemer” en “(iii) onderaannemers overheidsopdrachten”).
 - project management: 3%;
 - honoraria studie bureaus en architecten: 7 %
 - verzekeringen en diverse: 2%
 - ontwikkelingskosten: 1%.
- (studies, controles, werfkosten, marge hoofdaannemer-fees van de onderneming, promotiekosten, verzekeringen, coördinatie, algemene kosten en winsten, intercalaire intresten en anderen financiële kosten,...).

Ter gelegenheid van de onderhandelingen over de huurovereenkomst werden de fees betreffende de werken voor deel (ii) en deel (iii) op verzoek van de Regie der Gebouwen verminderd van 22% tot 20%.

Commentaar

- Het lastenboek voorzag dat de inhuurneming en de werken het voorwerp zouden uitmaken van een unieke opdracht. In de praktijk, in afwezigheid van voldoende informatie over de te realiseren werken, bestond de oplossing die de Regie op eigen initiatief had aangenomen, erin om aan de huurder de gunning van de opdrachten te delegeren
 - a. zonder dat deze delegatie voorzien was in de gepubliceerde aankondiging van opdracht;
 - b. zonder de overdracht van risico wat nochtans inherent is aan het forfaitair principe: dit heeft bovendien bijgedragen tot onduidelijkheid over de rollen en

verantwoordelijkheden wat betreft het beheer en de opvolging van de werf, tussen de promotor huurder, enerzijds en de Staat, anderzijds.

Behalve de noodzaak om vooraf duidelijk te zijn aangekondigd, veronderstelt de delegatie aan de huurder van de inmededingingstelling en de gunning van de opdrachten voor de verschillende loten, dat de huurder zich ertoe verbindt om (bij delegatie) het geheel van de regels waaraan de Staat is onderworpen, toe te passen. De procedure "light" die in extremis werd toegepast op vraag van de Regie der Gebouwen heeft het feit dat deze clause niet voorzien was in het begin, niet kunnen compenseren

Terwijl de procedure die werd gelanceerd in uitvoering van de beslissing van de Ministerraad van 17 december 2009 in twee fasen werd georganiseerd, werd de Ministerraad pas formeel geïnformeerd dat RAC de enige weerhouden optie bleef op het ogenblik dat het gunningsvoorstel en de afronding van de huurovereenkomst in december 2010 werd voorgelegd.

- Verwijzend naar het voormelde arrest C-399/98 van 12 juli 2001 had een mogelijke alternatieve oplossing erin kunnen bestaan de eigenaar te verplichten via een met hem gesloten overeenkomst om de werken uit te voeren volgens de in de richtlijn omschreven procedures.

De pistes die worden aangereikt in de verschillende arresten van het Europees Hof van Justitie werden door de Regie der Gebouwen onvoldoende bestudeerd.

- Bovendien was het feit dat er voor fase 2 maar één kandidaat was om een globale offerte in te dienen zonder enige mededinging inzake de kosten van de werken of de kosten voor de financiering ervan, niet het enige probleem. Zoals verder zal blijken was het behoefteprogramma nog niet volledig uitgewerkt zodat de kandidaat voor de eerste inrichtingswerken onmogelijk een globale forfaitaire prijs kon vaststellen. De voorgestelde procedure wijkt dus ook af van het principe van forfaitaire prijzen aangezien de prijzen pas worden vastgesteld op basis van de marktraadplegingsprocedures die door de eigenaar na de ondertekening van het huurcontract, en dus na de gunning van de opdracht aan RAC1/RAC4, dienden te worden uitgevoerd (althans voor een deel van de werken).
- Quality and Quantity Surveyor

In de brief van 14 februari 2014 (referentie BXL – RAC 23.0062) van de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen in antwoord op een schrijven van 13 januari 2014 van de Korpschef van de Inspectie van financiën (referentie PR/IF/AG/2014/6/af) wordt bevestigd dat er een probleem was om binnen de Regie een projectgroep samen te stellen voor de opvolging van de werken. Om die reden werd een lastenboek voorbereid met het oog op de aanstelling van een QQS die namens de Regie de werken zou moeten opvolgen (opmaak bestekken, gunning, uitvoering).

In de nota aan de Ministerraad van 15 december 2010 werd dienaangaande uitdrukkelijk vermeld dat de Regie der Gebouwen zou worden bijgestaan door een QQS. De Inspectie van financiën had op 5 oktober 2010 een gunstig advies uitgebracht betreffende het voormeld lastenboek. Er bleek niettemin dat de initiële raming ontoereikend was, waardoor de opdracht niet gegund werd. Het was de bedoeling om een nieuwe procedure te lanceren, wat uiteindelijk niet gebeurde.

De taak van QQS werd daarom de facto waargenomen door Widnell, de projectmanager van RAC.

Widnell werd dus niet aangesteld door de Regie der Gebouwen, en zijn belangen waren niet afgestemd op de belangen van de Staat:

- er was geen contractuele relatie tussen de Regie der Gebouwen en Widnell;
- Widnell heeft herhaaldelijk vermeld dat niet de Staat, maar de eigenaar, zijn klant was;
- Widnell Europe werkt regelmatig met Immobel, een van de twee aandeelhouders van RAC 1 NV en RAC 4 NV;
- de kosten van Widnell zijn normaliter verrekend in de fees die verschuldigd zijn op de kosten van de werken: de vergoeding van Widnell werd dus in functie van de gemaakte kosten (en niet op basis van de gerealiseerde besparingen) bepaald.

Widnell trad reeds op als gesprekspartner van de Regie der Gebouwen en van de Federale Politie vóór de opstelling van het lastenboek voor fase 2, wat niet regelmatig is.

- Ten slotte wordt vastgesteld dat in de offerte van 26 november 2010 van Belair voor de eerste inrichtingswerken een indicatief bedrag van 17.756.675,2 € was voorzien, exclusief BTW en fees en van 21.104.218,21 €, excl. BTW (hetgeen overeenkomt met een bedrag van 25.536.104 € incl. BTW). De offerte bevatte geen opsplitsing van deze werken overeenkomstig de voormelde tabel van het lastenboek. Nochtans werd deze opsplitsing wel vermeld in het document “aanvullende informatie 9 budgettaire weerslag” van de Regie der Gebouwen, dat deel uitmaakte van de nota aan de Ministerraad van 15 december 2010:

“

- travaux confiés à l'entreprise générale	2.196.521,69
- extension de marchés de l'immeuble de base	5.943.199,27
- marchés libres	<u>9.575.257,98</u>
- total des marchés confiés au Bailleur	17.714.978,94€ “

1.5. Weerslag op lange termijn door impact op de concurrentie inzake het technische onderhoud van het gebouw¹⁰⁴

Er is geen echte concurrentie geweest op vlak van het technische onderhoud van het gebouw:

- allesomvattend contract niet tijdig afgesloten (wat vóór de oplevering van het gebouw diende te gebeuren) zodat overbruggingscontracten dienden afgesloten te worden;
- inmededingingstelling einde 2016 (10-jaar contract): maar één valabele offerte, die bovendien 35% hoger lag dan de raming (6,5 M€ i.p.v. 4,8 M€ incl. BTW, zonder verantwoording in het dossier Ministerraad).

¹⁰⁴ Ministerraad van 5/02/2016 en van 16/12/2016

2. Evolutie van de eerste inrichtingskosten

De hiernavolgende tabel bevat de evolutie van de kostprijs van de eerste inrichtingswerken ten laste van de federale overheid op basis van de bedragen vermeld in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 en de 4 bijakten¹⁰⁵. De bedragen houden rekening met de fees en zijn incl. BTW.

Tabel 9: Evolutie van de kostprijs van de eerste inrichtingswerken						
Ministerraad	15/12/2010	1/03/2012	19/07/2013	22/11/2013		
1. <u>Opdrachten toevertrouwd aan de verhuurder</u>	Huurcontract 16/03/2011	Bijakte 1 22/05/2012	Bijakte 2 13/01/2014	Bijakte 3 8/01/2014	Bijakte 4 ¹⁰⁶¹⁰⁷ 7/06/2016	Totaal
Bedrag opdrachten	25.536.104	+7.328.339	+12.832.527	+1.094.119	157.416	46.948.505
Tussenkost verhuurder	-5.808.000	-965.560	-6.485.140	-211.831		-13.470.531
Ten laste van huurder	19.728.104	+6.362.779	+6.347.387	+882.288	157.416	33.477.974
Fees op cotraitance (punt 2.1)	45.386	-8.369				37.017
Totaal ten laste van huurder	19.773.490	+6.354.410	+6.347.387	+882.288	157.416	33.514.991
Labomeubilair				+446.094		+446.094
Totaal punt 1.	19.773.490	+6.354.410	+6.347.387	+1.328.382	157.416	33.961.085
2. <u>Werken Regie der Gebouwen</u>						
2.1 <u>Opdrachten Federale Overheid tijdens de werf</u>	1.134.647	-209.212				925.435
2.2 <u>Opdrachten Federale Overheid na de werf</u>						
Uitrusting en VOIP	2.079.385	+886.048				2.965.433
Werken boven raming via Stock Fabricom				+1.121.550		1.121.550
Totaal 2.1 + 2.2	3.214.032	+676.836		1.121.550		5.012.418
3. <u>Internet verbinding</u>				+20.000		20.000
Algemeen totaal	22.987.522	7.031.246	+6.347.387	+2.469.932	157.416	38.993.503

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de kostprijs van de eerste inrichtingswerken in vergelijking met hetgeen begroot was in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 globaal met 69,6 % is toegenomen (van 22.987.522 € tot 38.993.503 €).

Hierna zal worden nagegaan op welke wijze de processen en procedures aanleiding hebben kunnen geven tot een dergelijke belangrijke budgetoverschrijding.

¹⁰⁵ De vierde bijakte werd opgenomen in een transactie van 2016.

¹⁰⁶ Het ontwerp van bijakte 4 werd niet voorgelegd aan de Ministerraad.

¹⁰⁷ Het ontwerp van bijakte 4 omvat enerzijds bijakte 4 als dusdanig alsook de verrekeningen m.b.t. de vermoedelijke hoeveelheden (QP: quantités présumées) en de te verantwoorden bedragen (SAJ: sommes à justifier). Dit weerspiegelt een verwarving in de terminologie: normaal gezien dienen enkel de wijzigingen/meerwerken het voorwerp uit te maken van een bijakte (nieuwe beslissing). De rest betreft in theorie een loutere verrekening (loutere vaststelling van de gevolgen van reeds genomen beslissingen/overeenkomsten).

De volgende tabel geeft de evolutie weer van de kosten van de eerste inrichtingswerken toevertrouwd aan de verhuurder (punt 1. van de vorige tabel):

Tabel 10: Evolutie van de kostprijs van de eerste inrichtingswerken toevertrouwd aan de verhuurder (synthese afgeleid van de dossiers voorgelegd aan de Ministerraad)						
Opdrachten toevertrouwd aan de verhuurder (in €)	Huurcontract 16/03/2011	Bijakte 1	Bijakte 2	Bijakte 3	Bijakte 4	Totaal
Raming excl. fees en excl. BTW						
Werken hoofdaannemer	2.196.522	+5.401.448	+3.348.900	+248.220		11.195.090
Uitbreiding bestaande opdrachten	5.943.199	+645.499	+6.063.600	+519.785	+362.412	13.534.495
Vrije opdrachten	9.575.258	-684.806	-324.100		-253.999	8.312.353
Schrapping 1 chaudière			-66.260			-66.260
Totaal	17.714.979	+5.362.141	+9.022.140	+768.005	+108.413	32.975.678
Fees	3.389.239	+694.327	+1.583.255	+136.225	+21.683	5.824.729
Kost incl. fees en excl. BTW	21.104.218	+6.056.468	+10.605.394	+904.230	+130.096	38.800.406
Kost incl. fees en incl. BTW	25.536.104	+7.328.327	+12.832.527	+1.094.119	+157.416	46.948.493
Verschillen		11				11
Fees cotraitance (incl. BTW)	45.386	-8.369				37.017
Totale kost	25.581.490	+7.319.970	+12.832.527	+1.094.119	+157.416	46.985.521
Tussenkost verhuurder ¹⁰⁸	-5.808.000	-965.560	-6.485.140	-211.831		-13.470.531
Totale kost overheid	19.773.490	+6.354.410	+6.347.387	+882.288	+157.416	33.514.991
Totale kost overheid cum.	19.773.490	26.127.900	32.475.287	33.357.575	33.514.991	33.514.991

Voor een goed begrip van deze tabel wordt gepreciseerd dat eerst het bedrag van de werken toevertrouwd aan de verhuurder wordt vermeld zonder fees en zonder BTW waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen werken uitgevoerd door de hoofdaannemer, de uitbreiding van bestaande opdrachten (onderaannemers van de hoofdaannemer) en vrije opdrachten (werken die het voorwerp uitmaken van mededinging met bekendmaking).

Vervolgens worden de fees en de BTW toegevoegd waarna het aandeel in mindering gebracht wordt dat door de verhuurder wordt ten laste genomen krachtens de huurovereenkomst en de bijakten.

De laatste lijn geeft de kostprijs weer die ten laste is van de federale overheid.

Het bedrag betreffende de werken uitgevoerd door de hoofdaannemer (deel (i)) is contractueel¹⁰⁹ geplafonneerd resp. op 2.196.522 € (huurcontract van 16 maart 2011) en 5.401.448 € voor bijakte 1, in totaal 7.597.970 €. Van dit principe kan worden afgeweken ingeval van wijzigingen aan het behoefteprogramma (zie infra).

De bedragen vermeld in het huurcontract en de bijakten betreffende de werken toevertrouwd aan de onderaannemers van de hoofdaannemer (uitbreiding bestaande opdrachten: deel (ii)) en de werken die het voorwerp uitmaken van een publicatie en beroep op de mededinging (vrije opdrachten: deel (iii)) zijn echter indicatieve bedragen.

Deze bedragen omvatten eveneens de weliswaar relatief beperkte kost betreffende de fees op werken uitgevoerd door de Regie der Gebouwen zelf tijdens de werken uitgevoerd door de verhuurder ("fees op cotraitance", zijnde 4 %) die aan de verhuurder moeten worden betaald.

¹⁰⁸ De kwalificering van tussenkost van de verhuurder dient te worden genuanceerd: voor bijakten 2 en 3 betreft het geen tussenkost maar werken die sowieso dienden ten laste te worden genomen door de verhuurder (zie infra).

¹⁰⁹ D.w.z. in het huurcontract en de bijaktes ervan.

Tussenkost van de verhuurder

De huurovereenkomst van 16 maart 2011 voorziet een tussenkost van de verhuurder in de kosten van de eerste inrichtingswerken ten bedrage van 5.808.000 € (incl. fees en BTW).

Initieel werd door de verhuurder een tussenkost van $2.000.000 \times 1,2 \times 1,21 = 2.904.000$ € (incl. fees en BTW) voorgesteld. Op aandringen van de Regie der Gebouwen heeft de verhuurder zijn tussenkost verdubbeld (5.808.000 €).

Deze forfaitaire tussenkost werd in bijakte 1 proportioneel met de uitbreiding van het aantal ingehuurde m² verhoogd tot 6.773.560 €.

De totale "forfaitaire" tussenkost m.b.t. de huurovereenkomst van 16 maart 2011 en de bijakten 1, 2 en 3 bedraagt 13.470.531€.

Deze voorstellingswijze, die ook werd hernomen in de nota's aan de Ministerraad, is echter misleidend en geeft ten onrechte de indruk dat de verhuurder een 'geste' heeft gedaan ten belope van 13.470.531 € of 28,8 % van de totale kost van de werken.

Dienaangaande dienen de volgende hierna vermelde opmerkingen te worden gemaakt.

(1). Wat als tussenkost van de verhuurder wordt omschreven dekt in feite twee verschillende ladingen die van een totaal andere aard zijn en die van elkaar dienen te worden onderscheiden:

- de forfaitaire tussenkosten voorzien in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 en in bijakte 1, ten belope van 6.773.560 € die als een 'geste' kan worden beschouwd (en dus niet 13.470.531€ zoals de indruk die wordt gewekt) en die een forfaitaire vermindering is op het totaal van de eerste inrichtingswerken (deel (i), deel (ii) en deel (iii)) geraamd op 32.864.443 € (bijakte 1);
- Deze 'geste' dient bovendien te worden gerelativeerd: deze tussenkost bedraagt 20,6 % van de totale kostprijs van de eerste inrichtingswerken betreffende de basishuurovereenkomst en bijakte 1, hetgeen minder is dan de tussenkost voor de Europese Commissie (28,6 % van het bedrag van de eerste inrichtingswerken en zelfs 53,7 % indien rekening wordt gehouden met de werken "mise en état de l'immeuble").
- Bovendien bedraagt het aandeel in de verrekeningen vervat in bijakten 2 en 3, dat, na onderhandeling met de Regie der Gebouwen¹¹⁰, door de verhuurder ten laste wordt genomen 6.696.971 € of 48,1 % van de totale kost van de verrekeningen: in tegenstelling tot de forfaitaire tussenkost voorzien in de huurovereenkomst en de bijakte 1, betreft deze tussenkost een deel van de werken die, in onderling akkoord, door de verhuurder ten laste wordt genomen.

(2). Daarnaast bestaat het risico dat, gelet op het gebrek aan transparantie inzake de opsplitsing van de werken betreffende het 'basisgebouw' ten laste van de verhuurder (met name de werken verrekend in de huurprijs) en de eerste inrichtingswerken, deze tussenkost van de

¹¹⁰ De verdeling van de kosten tussen verhuurder en Regie der Gebouwen betreffende de verrekeningen m.b.t. bijakten 2 en 3 werd overeengekomen rekening houdende met de resultaten van een onderzoek naar de oorzaken van de meerkosten (wie was verantwoordelijk voor de meeruitgaven: de verhuurder, de Regie of is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid?)

verhuurder niet noodzakelijk een echte inspanning betekent, met name in de mate dat de betreffende kosten uitgaven zouden kunnen bevatten die eigenlijk reeds gefinancierd zijn via de huurprijs. Deze opsplitsing had van bij de aanvang moeten worden voorzien zodat hierover geen misverstand zou kunnen bestaan.

Fees

De aandacht wordt er op gevestigd dat de presentatie in de tabellen 9 en 10 weliswaar overeenstemt met de huurovereenkomst en de bijakten, alsook met de nota's aan de Ministerraad, doch de indruk wekt dat in totaal 5,8 miljoen € fees werden betaald. Dit is echter niet het geval. Op het bedrag van de tussenkomst van de verhuurder in de eerste inrichtingswerken dient de overheid uiteraard geen fees te betalen. Deze presentatie is daarom verwarrend.

Indien abstractie wordt gemaakt van de eerste inrichtingswerken die ten laste worden genomen door de verhuurder (forfaitaire tussenkomst en zijn aandeel in de verrekeningen), kunnen de eerste inrichtingswerken ten laste van de overheid en uitgevoerd door de verhuurder als volgt worden samengevat (zie infra, tabel 11).

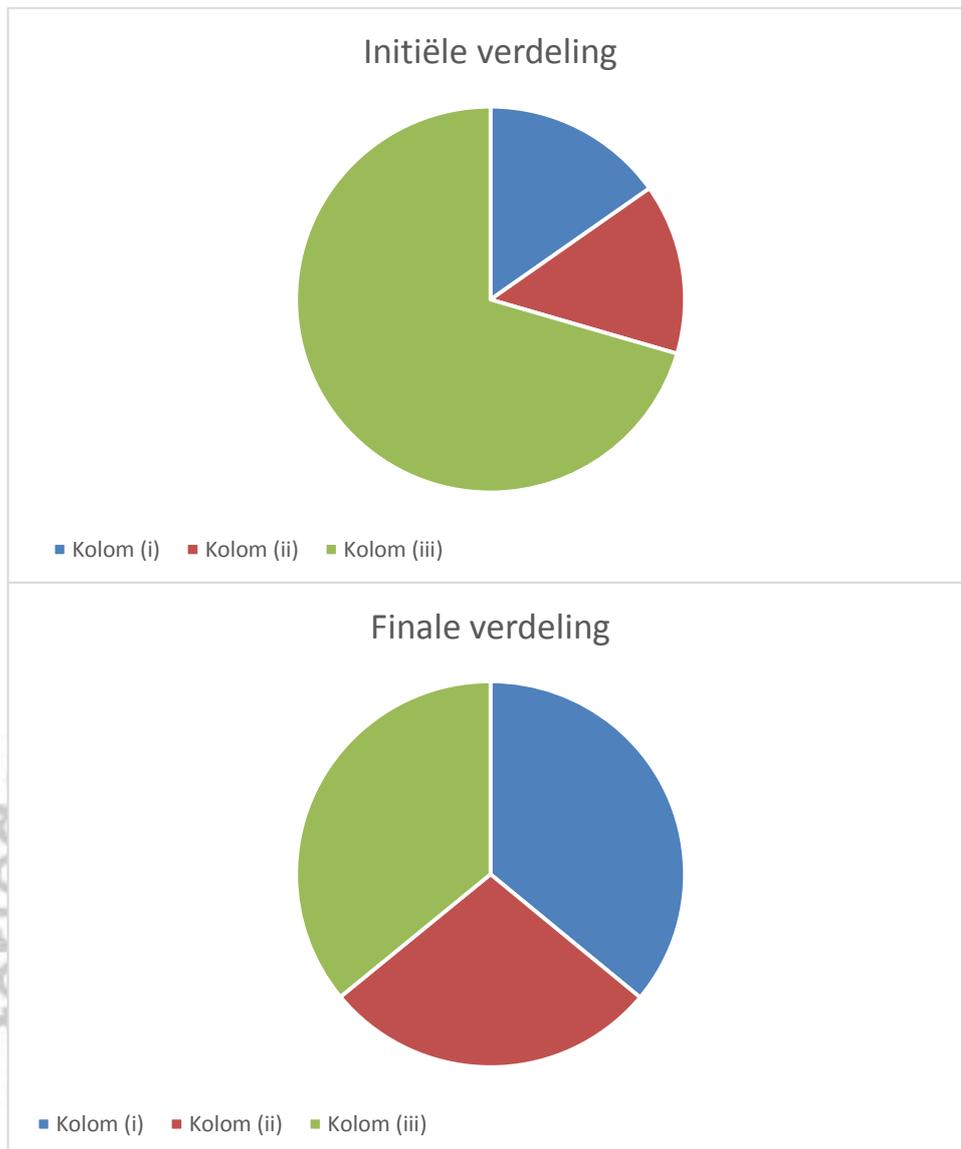
Tabel 11: Overzicht van de eerste inrichtingswerken ten laste van de overheid (synthese afgeleid van de dossiers voorgelegd aan de Ministerraad)						
	Huurcontract 16/03/2011	Bijakte 1	Bijakte2	Bijakte 3	Bijakte 4	Totaal
Werken hoofdaannemer	2.196.522	5.401.448	1.037.320	204.795		8.840.085
Uitbreiding bestaande opdrachten	1.943.199	-19.487	3.773.990	414.785	362.412	6.474.899
Vrije opdrachten	9.575.258	-684.806	-324.100		-253.999	8.312.353
Schrapping 1 chaudière			-61.870			-61.870
Totaal	13.714.979	4.697.155	4.425.340	619.580	108.413	23.565.467
Fees	2.589.239	561.330	820.440	109.580	21.683	4.102.272
fees cotraitance	37.509	-6.917				30.593
Verschillen		13	-6	3		10
BTW	3.431.763	1.102.829	1.101.614	153.124	27.320	5.816.650
Totaal ten laste van de overheid	19.773.490	6.354.410	6.347.387	882.288	157.416	33.514.991

Uit voormelde tabel blijkt dat

- in totaal $4.102.272 + 30.593 = 4.132.865$ € fees werden betaald;
- de fees en BTW¹¹¹ ± 30 % uitmaken van de kostprijs. M.a.w. ± 30 % van de meerkosten betreffen fees en BTW.

Deze bedragen zijn exclusief de aankopen van meubilair voor het labo die in april 2014 buiten de context van bijakte 3 werden toevertrouwd aan de tijdelijke aannemerscombinatie RAC1/RAC4 (446.093,89 €) en waarvoor een fee van 20 % diende te worden betaald (61.445 €). In totaal werden dus $4.132.865 + 61.445 = 4.194.310$ € fees betaald.

¹¹¹ D.w.z. de BTW op de werken en op de fees.

Minder mededinging door verschuivingen van werken deel (iii) naar werken deel (ii) en deel (i).

De evolutie tot en met bijakte 4 van het aandeel van de werken deel (iii) t.o.v. het geheel van de werken kan worden vastgesteld t.o.v. het aandeel voorzien in de huurovereenkomst van 16/03/2011, zonder fees en dit met (tabel 10) en zonder de forfaitaire tussenkomst (tabel 11):

- tabel 10: van 54,1 % naar 25,2 %;
- tabel 11: van 69,8 % naar 35,3 %.

In beide gevallen halveert het aandeel van de werken deel (iii).

De vastgestelde verschuiving tussen de verschillende categorieën is vooral van belang voor de mededinging, wat een belangrijke doelstelling was in dit dossier.

Uit deze tabellen kan worden afgeleid dat de totale bedragen betreffende de onderaanneming waarvoor een beroep diende te worden gedaan op de mededinging met bekendmaking (deel (iii)) zelfs lichtjes dalen t.o.v. de huurovereenkomst van 16/03/2011.

Het bedrag van de werken uitgevoerd door de hoofdaannemer van de verhuurder (deel (i) neemt daarentegen met 6,6 miljoen € toe (zonder fees en BTW), hetgeen overeenkomt met een verviervoudiging van het initieel voorziene bedrag.

De fees op deze werken liggen weliswaar lager dan voor de categorieën (ii) en (iii) (13 % i.p.v. 20 %), doch anderzijds moet worden opgemerkt dat voor deze werken geen beroep wordt gedaan op de mededinging, waardoor het risico op hogere prijzen beduidend hoger is.

Ongetwijfeld zal een gedeelte van deze verschuiving te maken hebben met de dringendheid die mede veroorzaakt werd door de voortdurende wijzigingen: om het gebouw tijdig te kunnen opleveren was er niet altijd tijd om een beroep te doen op de mededinging.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat de definitie van de drie categorieën van werken vaag is en ruimte liet tot interpretatie, zoals blijkt uit de uitleg gegeven door de Regie der Gebouwen in het kader van de tegensprekelijke procedure¹¹². In ieder geval blijkt dat de initiële doelstelling om maximaal de mededinging te laten spelen niet voldoende nauwkeurig voorbereid werd, niet onderworpen werd aan de in het bestek voorziene ex ante controles¹¹³ van de gunningsbeslissingen, en slechts gedeeltelijk werd gerealiseerd.

3. Oorzaken overschrijding wat betreft de opdrachten toevertrouwd aan de verhuurder

Hierna zal blijken dat de verantwoording van de meerkosten slechts gedeeltelijk terug te vinden was in de nota's aan de Ministerraad maar dat de meeste informatie dienaangaande afkomstig is van verschillende nota's van Widnell Europa sa¹¹⁴, de "quality en quantity surveyor" aangesteld door de verhuurder.

De oorspronkelijke raming van de eerste inrichtingskosten (Ministerraad van 15 december 2010 en huurcontract van 16 maart 2011) werd viermaal verhoogd zoals blijkt uit de vorige twee tabellen:

- de eerste verhoging werd goedgekeurd op de Ministerraad van 1 maart 2012;
- de tweede verhoging werd goedgekeurd op de Ministerraad van 19 juli 2013;
- de derde verhoging werd goedgekeurd op de Ministerraad van 22 november 2013¹¹⁵
- de vierde verhoging die echter niet aan de Ministerraad werd voorgelegd, werd vastgelegd naar aanleiding van de "transactie" van 2016.

Achtereenvolgens wordt door de ondergetekende Inspecteurs van Financiën de verantwoording onderzocht van de 3 bijakten die respectievelijk aan de Ministerraad van 1 maart 2012, 19 juli 2013 en 14 november 2013 werden voorgelegd. Tevens wordt ingegaan op de evaluatie door Widnell Europe NV na de Ministerraad van 1 maart 2012 van de budgetoverschrijdingen (2).

Voor wat het ontwerp bijakte 4 betreft is nauwelijks informatie beschikbaar, terwijl de aanvaarde kosten wel aangerekend werden (in mindering gebracht van een door de Regie opgelegde boete – zie infra, punt 3.4.)

¹¹² Zie mails van de betrokken toenmalige ambtenaar van juli-juni 2018 waaruit blijkt dat initieel een aantal posten ten onrechte bij categorie (iii) werden ondergebracht terwijl zij eerder thuishoorden bij categorie (i).

¹¹³ Met name door de Inspectie van Financiën alsook door een van de eigenaar onafhankelijke Quality-Quantity Surveyor (QQS) die de Regie der Gebouwen had moeten aanstellen.

¹¹⁴ Widnell Europe sa heeft geen contractuele band met de Regie der Gebouwen

¹¹⁵ De oplevering van het gebouw vond plaats in december 2013.

3.1. Ministerraad van 1 maart 2012 – Bijakte 1

De Ministerraad van 1 maart 2012 keurde o.m. de volgende voorstellen goed:

- de uitbreiding van de huur van de RAC-site rekening houdende met een nieuw behoefteprogramma van de Federale Politie;
- de verhoging van de eerste installatiekosten ten bedrage van 6.354.410 € (incl. fees en BTW) hetzij een verhoging met 32,1 % in vergelijking de raming voorzien in de huurovereenkomst van 16 maart 2011.

3.1.1. Verantwoording meerkosten

In een aantal documenten van het dossier dat aan de Ministerraad van 1 maart 2012 werd voorgelegd, worden de meerkosten als volgt verantwoord:

(a) In de nota aan de Ministerraad van 1 maart 2012 worden de volgende oorzaken voor de bijkomende werken vermeld:

- verhoging van de in te richten oppervlakte;
- wijziging van de eisen voor bepaalde specifieke functies van het basisdossier (bijv. schietstand);
- nieuwe specifieke functies: keuken, auditoria, enz....;
- Hierbij dienen nog de bijkomende werken te worden toegevoegd die door de Regie der Gebouwen buiten de bouwplaats moeten worden uitgevoerd als gevolg van de toename van de gehuurde zone: + 676.836 €, hetzij een toename met +21,1% in vergelijking met de raming voorgelegd aan de Ministerraad van 15/12/2010.

(b) Verwijzend naar het document “Information complémentaire 15 budgets totaux”¹¹⁶ voorgelegd aan de Ministerraad van 1 maart 2012, werd een deel van de verhoging van de kostprijs van de eerste inrichtingswerken verklaard door de verhoging van het aantal ingehuurde m²:

- totale kostprijs huurovereenkomst 16/03/2011 (zie punt 2): 23.173.568 €¹¹⁷;
- verhoging aantal ingehuurde m²: $78.151/65.987 = 1,1845$ of + 18,45 %;
- verhoging te wijten aan de uitbreiding van het aantal m²:
 $23.173.568 \times 0,1844908 = 4.275.312$ € (hetzij 61,6 % van de totale verhoging van de inrichtingskosten, goedgekeurd op de Ministerraad van 1 maart 2012).

Het verschil¹¹⁸, zijnde $30.118.757 - 23.173.568 - 4.275.312 = 2.669.877$ € is volgens voormeld document te wijten aan “nieuwe functies”, meer bepaald:

- bijkomende vragen in het kader van de veiligheid ;
- nieuwe specifieke functies die meer kosten (keuken, restaurant, auditorium).

Tevens worden in dezelfde nota enkele bedragen vermeld zonder dat er echter een volledig overzicht van de meerkosten wordt gegeven:

- beveiliging: respectievelijk 360.000 € en 300.000 €;

¹¹⁶ Het is niet duidelijk wie dit document heeft opgesteld.

¹¹⁷ In de tabel wordt een bedrag vermeld van 22.987.522 €. Het verschil wordt verklaard door een afwijkend (maar niet definitief) bedrag inzake de tussenkomst van de verhuurder (5.621.954 € i.p.v. 5.808.000 €).

¹¹⁸ Bron: dossier Ministerraad 1/03/2012, “aanvullende informatie 15 – budgets totaux” en “aanvullende informatie 16 – tabel budgettaire weerslag”

- akoestiek auditielokalen: 157.000 €.

(c) Widnell Europa sa heeft twee tabellen opgesteld (gedateerd op 13/02/2012 en 17/02/2012) met een zeer gedetailleerd overzicht van de eerste inrichtingswerken voor de Federale Politie¹¹⁹. Deze tabellen maken deel uit van het dossier dat aan de Ministerraad van 1 maart 2012 werd voorgelegd¹²⁰. De laatste tabel maakt een onderscheid tussen

- « *budget février 2011: 1^e fase (55.141 m² en superstructure et 10.846 m² en sous-sols + parking B);*
- *budget janvier 2012:*
 - *1^e fase (55.141 m² en superstructure, 10.846 m² en sous-sols + parking B);*
 - *2^e fase (supplément de 9.212 m², superstructure et 2.937 m² en sous-sols);*
 - *bâtiment DF complet (64.366 m² en superstructure et 13.783,33 m² en sous-sols + parking B). »*

Telkens wordt hierbij ook een onderscheid gemaakt tussen

Deel (i)werken hoofdaannemer;

Deel (ii): onderaannemers hoofdaannemer ("sous-traitants forcés") (HVAC/ELEC/SAN/asc);

Deel (iii): onderaannemers "overheidsopdrachten" ("sous-traitants imposés"): cost + fee (data, sécurité, cloisons).

Deze tabellen bevatten honderden posten waarvan de inhoud niet altijd volgens dezelfde presentatie voorgesteld wordt als gevolg van de vele wijzigingen tussen 2011 en 2012. Zo wordt er op gewezen dat er in 2012 t.o.v. 2011 niet alleen nieuwe posten werden toegevoegd maar ook dat heel wat posten van februari 2011 werden geschrapt, gewijzigd of verplaatst. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid tussen de voormelde periodes zodat enige voorzichtigheid geboden is. Ook betreft het momentopnames.

Dit belet niet dat de informatie vervat in deze tabellen opgesteld door Widnell kan worden gebruikt om toch een idee te kunnen vormen van de verschillende oorzaken van de meerwerken (bij gebrek aan andere informatie van de Regie der Gebouwen), temeer omdat de totalen overeenstemmen met de bedragen vermeld in de nota aan de Ministerraad van 1 maart 2012. Bovendien wordt in de nota aan de Ministerraad voor de gedetailleerde raming van de kostprijs van de eerste installatiewerken expliciet verwezen naar de voormelde tabel van 13 februari 2012 van Widnell.

Deze raming van de budgettaire weerslag werd opgesteld op basis van het inrichtingsplan (plan d'aménagement) (micro-inplanting) en de room by room die dateren van 31 januari 2012 en dient te worden begrepen als een complement bij de beschrijving van het basisgebouw van 2 juli 2010. Uit deze tabellen kunnen de volgende oorzaken worden afgeleid (zie volgende bladzijde).

¹¹⁹ "Budget préliminaire pour les aménagements spécifiques de la police fédérale"

¹²⁰ "aanvullende informatie 10 – specifieke werken FP 17-02-2012" en "Aanvullende informatie 12 – specifieke werken FP 13-02-2012 uitgebreid"

Tabel 12: Bijakte 1 - Oorzaken meerwerken volgens Widnell Europe nv			
Oorzaken meerwerken t.o.v. 2011 volgens Widnell (Bron: tabel Widnell van 13/02/2012) (x 1.000 €)	Verschil tussen januari 2012 en februari 2011	Januari 2012 2 ^{de} fase (uitbreiding m ²)	Totaal
Installatie werf	-1,5	265,6	264,1
Nieuwe vragen			
- Bijkomende vloerdozen	156,0	25,4	181,4
- Extra trechters voor noodgeneratoren	194,5		194,5
Posten buiten begroting ¹²¹			
- Zuurkasten met laminaire stroming	67,9		67,9
- Verhoorlokalen	32,3		32,3
- Akoestiek verhoorlokalen	156,7		156,7
- Specifieke afwerking labo's	42,7		42,7
- Kooi van Faraday	15,0		15,0
- Sarcofagen	136,1		136,1
- Supplement TIER 1 voor Data-room ¹²²	55,0		55,0
Toegevoegde kosten			
- Waterkering data room ¹²³	80,0		80,0
- Veiligheid buitenmuren	299,9		299,9
- Bijkomend sanitair 4de verdieping	21,3		21,3
Vensters	333,2	107,1	440,3
Wijziging 1 ^{ste} schietstand en schrapping 2de schietstand	115,6		115,6
Warme keuken		1.549,5	1.549,5
Auditorium		550,7	550,7
Andere wijzigingen			
- Wijziging toegangspoorten	183,4	65,0	248,4
- Modulatie 90/90/90	559,8	59,4	619,2
- Stores		73,1	73,1
- Tussenschotten	59,6	558,4	618,0
- Muren	-0,4	98,0	97,6
- Meubelen kitchenettes		136,1	136,1
- Specifieke inrichtingen	133,4		133,4
- Sanitaire deuren		147,4	147,4
- Specifieke inrichting room-by-room	155,6		155,6
- Andere zones op niveau -1	-83,9	144,4	60,5
Andere	-1.888,8	758,4	-1.130,4
Totaal	823,6	4.538,5	5.362,1

Deze bedragen zijn zonder fees en BTW.

¹²¹ Hors budget = «Postes cités en 2010, mais non chiffrés et donc non comptabilisés en 2010»

¹²² In het kader van de tegensprekelijke procedure preciseert de Federale Politie dat deze behoefte in de initiële aanvraag voorzien was. De beoordeling van Widnell (posten buiten begroting) is derhalve correct.

¹²³ In het kader van de tegensprekelijke procedure preciseert de Federale Politie dat deze bijkomende vraag nodig was om rekening te houden met de exacte lokalisatie van de data room binnen het gebouw. Dit gegeven was initieel niet beschikbaar.

3.1.2. Commentaar

Op basis van de voormelde verantwoordingen en tabellen kunnen enkele vaststellingen worden gedaan.

- (a) Vooreerst wordt opgemerkt dat vragen kunnen worden gesteld bij het verantwoorden van een belangrijk gedeelte (61,6 %) van de meerwerken door eenvoudig te verwijzen naar de uitbreiding van de ingehuurde oppervlakte.

Een dergelijk verantwoording is wel pertinent wanneer het gaat om werken die de eigenaar van zijn rekening moet nemen en die reeds vervat zijn in de huurprijs.

Hoewel een uitbreiding van de oppervlakte onrechtstreeks wel een invloed kan hebben op de eerste inrichtingswerken, is een dergelijke verantwoording echter onvoldoende wat betreft specifieke inrichtingswerken die aan de behoeften van de overheid voldoen. Het betreft immers werken die door hun aard geval per geval moeten kunnen worden geïdentificeerd.

Hiermede rekening houdende moet derhalve worden opgemerkt dat meerwerken ten bedrage van bijna 7 miljoen € worden voorgesteld waarvoor in de nota aan de Ministerraad geen volledig becijferde verantwoording wordt gegeven.

Meer informatie is wel te vinden in de voormelde uitgebreide tabellen opgesteld door Widnell die deel uitmaakten van het dossier van de Ministerraad.

Een gedetailleerde volledige verantwoording had echter in de nota aan de Ministerraad zelf moeten worden opgenomen.

Hier moeten toch vragen worden gesteld naar het “transparant” informeren van de Ministerraad van 17/12/2009, 15/12/2010 en 1/3/2012, temeer omdat sterk wordt afgeweken van het oorspronkelijk behoeftesprogramma.

- (b) In dat verband wordt er overigens op gewezen dat inzake de meerwerken in de kolom ‘uitbreiding m²’ de tabel van 13/02/2012 van Widnell een onderscheid dient te worden gemaakt tussen:

- meerwerken die eerder het gevolg zijn (en niet de oorzaak) van de uitbreiding van het aantal m² (bijv. installatie werf, vestiaires, douches, vergaderzalen, ...);
- meerwerken die betrekking hebben op nieuwe vragen van de Federale Politie die niet voorzien waren in de begroting van februari 2011, zoals bijvoorbeeld de keuken, een refter, het auditorium¹²⁴ maar die in feite los staan van de uitbreiding¹²⁵.

De wijze waarop de meerwerken aan de Ministerraad werden verantwoord is derhalve niet pertinent en zelfs misleidend.

Het is niet de bijkomende inhuring die een van de belangrijkste oorzaken vormt van de meerwerken zoals de nota aan de Ministerraad laat uitschijnen maar wel en hoofdzakelijk de nieuwe behoeften van de Federale Politie.

¹²⁴ Waarvan het bedrag rechtstreeks of onrechtstreeks wordt beïnvloed door de uitbreiding van het aantal m².

¹²⁵ Hoewel sommige van deze meerwerken functie kunnen zijn van het aantal ingehuurde m² (bijv. het veiligheidsglas).

- (c) De vraag moet worden gesteld waarom deze meerwerken niet veel eerder hadden kunnen en moeten worden ter sprake gebracht, met name op de Ministerraad van 17/12/2009.

Zo blijkt bijvoorbeeld dat de verantwoording voor drie belangrijke meerwerken (keuken, auditorium en beglazing) steunt op argumenten die reeds bestonden in 2009. Deze verantwoording is overigens nergens terug te vinden in het dossier van de Ministerraad van 1/03/2012 maar wel bijvoorbeeld in de nota's van 24 oktober 2011 van de Minister van Financiën aan de Staatssecretaris voor Begroting (ref. DR/11/JDT/TVN/AZ021IM) en de nota van 24 november 2011 van DGS aan de Inspectie van financiën (ref. DGS/DSM-2011/8097):

- (i) Vensters

De upgrade van de vensters en de aanpassing van sommige steunmuren onder de vensters werden noodzakelijk geacht omwille van veiligheidsredenen.

Dit gegeven is niet nieuw en was in principe reeds gekend van bij het begin, temeer omdat het RAC bij de marktbevraging niet goed scoorde op één van de conformiteitscriteria, met name "weg van de gebruikelijke reiwegen van samenscholingen en betogingen"¹²⁶ aangezien het gebouw vlak bij de verbindingsweg tussen de NMBS-stations van Brussel-Noord, Brussel-Congres en Brussel-Zuid gelegen is.

- (ii) Keuken

Ter verantwoording wordt in de voormelde nota van 24 oktober 2011 (zie punt (c)) er op gewezen dat het publiek bedrijfsrestaurant van de Financietoren zijn maximale capaciteit heeft bereikt en dat deze functie moet worden voorzien krachtens de wetgeving inzake welzijn op het werk/RGTP.

Dit neemt niet weg dat de eventuele noodzaak van een keuken en een restaurant door de Regie der Gebouwen van bij het begin had moeten worden onderzocht gezien het een huisvesting van ± 2.000 VTE's betrof. Het oorspronkelijk behoefteprogramma voorzag echter alleen maar een sandwicherie.

Overigens blijkt uit het mailverkeer tussen de Regie der Gebouwen en de Federale Politie waarover de Inspectie van financiën beschikt dat reeds begin april 2010 werd vastgesteld dat het oorspronkelijk behoefteprogramma geen refter voorzag. Overeenkomstig art. 89 van het algemeen reglement voor de bescherming van de arbeid van 11 februari 1946 (ARAB) diende een refter van 810 m² voor 1.888 VTE's te worden voorzien.

Ook al was het van bij de aanvang de bedoeling om gebruik te maken van het restaurant van de Financietoren, dan nog kan worden gesteld dat de capaciteit van dit restaurant niet goed werd ingeschat.

¹²⁶ Zoals reeds vermeld werd dit criterium bij de marktbevraging echter niet geëvalueerd.

(iii) Auditorium

Deze meerkost werd als volgt verantwoord: *“Er bestaat weliswaar een gemutualiseerd auditorium aan de Financietoren (auditorium Pachéco), toch is een eigen auditorium verantwoord door de aard van de vergaderingen (operationele briefings van de ordediensten en de gerechtelijke diensten (grote operaties inzake huiszoekingen (perquisitions)).”*

Ook deze verantwoording wijst niet op een nieuw gegeven dat op zich een wijziging van het behoefteprogramma verantwoordt. Er bestond een auditorium in de IBM-toren. Ook deze functie had van bij de aanvang kunnen en moeten worden voorzien.

De voormelde tabel van Widnell toont aan dat ook de meeste andere meerkosten het gevolg zijn van nieuwe vragen en van werken die in 2010 blijkbaar wel voorzien doch niet begroot waren, van nieuwe vragen, ...

Uit hetgeen voorafgaat moet worden afgeleid dat in 2008-2009 een onvolledig behoefteprogramma werd opgesteld dat belangrijke leemtes bevatte. Het grootste gedeelte van de meerkosten die aan de Ministerraad van 1/03/2012 werden voorgelegd had van bij het begin kunnen worden voorzien.

3.1.3. *Minder mededinging door verschuivingen van werken deel (iii) naar werken deel (ii) en deel (i).*

De aandacht wordt er op gevestigd dat er niet alleen sprake is van een belangrijke toename van de eerste inrichtingskosten, doch ook van een belangrijke verschuiving tussen de verschillende categorieën, zoals blijkt uit de volgende tabel (zie infra, tabel 13).

Tabel 13: Bijakte 1 - evolutie van de eerste inrichtingskosten: deel (i), deel (ii) en deel (iii)				
(x 1.000 €)	Travaux EG (Deel i)	Sous-traitants forcés HVAC/ELEC/SAN/asc (Deel ii)	Sous-traitants imposés data, sécurité, cloisons (Deel iii)	Total
Werken initiële inhuring (Februari 2011)	2.196,5	5.943,2	9.575,3	17.715,0
Aanvullende werken Januari 2012 1 ^e fase	+3.966,0	-686,2	-2.456,2	+823,6
Januari 2012 2 ^{de} fase	+1.435,5	+1.331,6	+1.771,4	+4.538,5
Januari 2012 totaal	+5.401,5	+645,4	-684,8	+5.362,1
Totaal	7.598,0	6.588,6	8.890,5	23.077,1
Tussenkost verhuurder		-4.665,0		-4.665,0
Ten laste van FedPol/RdG	7.598,0	1.923,6	8.890,5	18.412,1
Fees	987,7	384,7	1.778,1	4.083,5
Totaal, incl. fees	8.585,7	2.308,3	10.668,6	27.160,6

Totaal, incl. fees en BTW ¹²⁷	10.388,7	2.793,0	12.909,0	26.090,7
--	-----------------	----------------	-----------------	-----------------

Toelichting bij de tabel¹²⁸:

- begroting Februari 2011: 1^{ste} fase (55.141 m² bovenbouw en 10.846 m² ondergronds + parking B)
- begroting januari 2012: 1^{ste} fase (55.141 m² bovenbouw en 10.846 m² ondergronds + parking B)
- begroting januari 2012: 2^{de} fase (supplement van 9.212 m² bovenbouw en van 2.937 m² ondergronds).

Deze fasen komen overeen met het oorspronkelijk behoefteprogramma (februari 2011) resp. het behoefteprogramma incl. de uitbreiding (januari 2012).

Opmerking: bij deze bedragen dienen nog de volgende kosten te worden toegevoegd:

- *fee op cotraitance: 37.017,4 €;*
- *werken uitgevoerd door de Regie der Gebouwen en inbegrepen in de aan de Ministerraad voorgelegde kosten: 3.890.867,87 € (of meer dan in 2011);*
- *werken uitgevoerd door de Federale Politie.*

Tevens wordt er op gewezen dat de tussenkomst van de verhuurder toeneemt van 5.808.000 € (huurcontract van 16/03/2011) tot 6.773.560 € (bijakte 1) of, excl. fees en BTW, van 4.000.000 € tot 4.665.000 €.

Verwijzend naar de bovenvermelde analyse van de verschuivingen van werken deel(iii) naar de andere categorieën die werd vastgesteld bij de bijakten 1, 2, 3 en 4, blijkt dat bijna ¼ van deze verschuiving zich voordoet ter gelegenheid van bijakte 1:

- tabel 13: van 54,1 % naar 38,5 %;
- tabel 10: van 69,8 % naar 48,3 %.

Abstractie makend van eerste inrichtingswerken ten laste van de verhuurder en van zijn tussenkomst, is de evolutie van de eerste inrichtingskosten ten laste van de overheid en uitgevoerd door de verhuurder¹²⁹, als volgt:

(x 1.000 €)	Deel i	Deel ii	Deel iii	Totaal
Februari 2011	3.003,2	2.821,5	13.903,4	19.728,1
Januari 2012	7.385,5	-28,4	-994,4	6.362,7
Totaal	10.388,7	2.793,1	12.909,0	26.090,8

¹²⁷ Deze bedragen stemmen overeen met deze vermeld in de tabel met de budgettaire weerslag ('aanvullende informatie 16') dat deel uitmaakte van het dossier voorgelegd aan de Ministerraad van 1/03/2012.

¹²⁸ Aanvullende informatie 12 bij de nota aan de Ministerraad van 1 maart 2012.

¹²⁹ De werken uitgevoerd door de Regie der Gebouwen zijn hier dus niet inbegrepen.

3.2. Ministerraad van 19 juli 2013

De eerste reeks meerwerken ten bedrage van 6.354.410 € heeft, samen met de uitbreiding van de ingehuurde oppervlakte, aanleiding gegeven tot het sluiten op 22 mei 2012 van de eerste bijakte bij het huurcontract van 16 maart 2011.

De volgende begrotingsaanpassing voor meerwerken ten bedrage van 6.347.387 € werd pas aan de Ministerraad van 19 juli 2013 voorgelegd, dit is meer dan 16 maanden na de goedkeuring van de eerste reeks meerwerken door de Ministerraad van 1 maart 2012.

Volgens de nota aan de Ministerraad van 19 juli 2013 werd het door RAC voorgesteld bedrag van 8.917.300 € na onderhandelingen op basis van de ontvangen offertes verminderd tot 6.347.387 €, fees en BTW inbegrepen.

De verschillende loten waarop dit bedrag betrekking heeft, worden in de volgende tabel weergegeven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verrekeningen, overschrijding van de ramingen en besparingen op werken deel (iii).

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >



Tabel 15: Bijakte 2 – overzicht verrekeningen per lot					
Verrekeningen: voorstel Belair/RdB 7/06/2013 (x 1.000€)		Bedrag	Fees	Incl. Fees	Incl. BTW
Verrekeningen Deel (ii)					
1	HVAC : vergaderzalen	513,86	102,77	616,63	746,12
2	HVAC: labo's	200,00	40,00	240,00	290,40
4	HVAC: Ventilatie ondergronds	340,00	68,00	408,00	493,68
5	HVAC : Ventilierende convectoren en plafondcassettes	137,90	27,58	165,48	200,23
7	HVAC & elektriciteit en sanitair keuken	488,00	97,60	585,60	708,58
7ter	ELEC – HVAC: automatisch blussysteem datacenter	228,45	45,69	274,14	331,71
7 quater	HVAC : optie voor luchtdebiet van 4,800m ³ /u in de waterrij	28,95	5,79	34,75	42,04
7 quinte	HVAC : aanpassing temperatuurstelsel van de koudeproductie	23,01	4,60	27,61	33,41
17	HVAC labo's bijkomende afzuigkappen	22,00	4,40	26,40	31,94
18	HVAC : Adaptation niveau +10 bloc D	5,00	1,00	6,00	7,26
Totaal verrekeningen deel (ii)		1.987,17	397,43	2.384,60	2.885,37
Deel (i)					
12	AFWERKING : vestiaires	68,05	8,85	76,90	93,04
13	AFWERKING : detentiezones	119,70	15,56	135,27	163,67
19	AFWERKING: bijkomende veiligheidssignalisatie	23,31	3,03	26,34	31,87
20	ELEC: voorbekabeling badgelezers	47,00	6,11	53,11	64,26
23	AFWERKING: vloerbekleding	525,27	68,28	593,55	718,20
Totaal verrekeningen deel (i)		783,33	101,83	885,17	1071,04
Totaal		2.770,50	499,27	3.269,76	3.956,41
Overschrijding van de ramingen Deel (ii)					
24	Onderhandelde meerkost Close: HVAC	451,71	90,34	542,06	655,89
25	Onderhandelde meerkost Fabricom	1.554,79	310,96	1.865,75	2.257,56
27	Vermindering Fabricom	-219,68	-43,94	-263,62	-318,98
Totaal overschrijding ramingen deel (ii)		1.786,82	357,36	2.144,19	2.594,47
Deel (iii)					
28	Besparing kolom III	-324,10	-64,82	-388,92	-470,59
Totaal		1.462,73	292,55	1.755,27	2.123,88
30	Supplement werfinstallatie 6%	253,99	33,02	287,01	347,28
34	Schrapping 1 stookketel	-66,26		-66,26	-80,17
Totaal		4.4.420,96	824,83	5.245,78	6.347,40

Bron: brief van 15 mei 2013 van de Regie der Gebouwen aan NV RAC 1 – RAC 2 – RAC 3 – RAC 4 (ref. BXL- RAC –TPI 23.0062);
tabel "BXL – RAC – regroupement Police fédérale Ajustement budgétaire (en kEuros)" van 21 juni 2016

Hierna wordt nagegaan hoe deze meeruitgaven werden verantwoord in de nota aan de Ministerraad, enerzijds en in de nota's van de verhuurder (die deel uitmaakten van het dossier voorgelegd aan de Ministerraad), anderzijds. Nadien worden enkele relevante conclusies getrokken.

3.2.1. Verantwoording van de meerwerken

a. Verantwoording opgenomen in de nota aan de Ministerraad van 19 juli 2013

In de nota aan de Ministerraad worden de volgende redenen aangehaald waarom de kostprijs van de eerste inrichtingswerken die al een eerste maal werd verhoogd met 6.354.410 € (bijakte 1) opnieuw toegenomen was.

- (1) Zoals vermeld in artikel 10.a.2.b) van de huurovereenkomst ("Werken uit te voeren in het gehuurd goed") diende het programma voor de gedetailleerde behoeften door de huurder nog te worden voorgelegd aan de verhuurder. Deze laatste heeft bij ontvangst van het gedetailleerd behoeftesprogramma gesteld dat het vooropgestelde budget ontoereikend was. Na het in ontvangst nemen van de werken worden de uiteindelijke kosten gerechtvaardigd op basis van facturen.
- (2) Het vooropgestelde budget was niet enkel bestemd voor de naakte bouwkosten, maar bevatte ook een percentage "fee"
 - 13 % op de werken toevertrouwd aan de hoofdaannemer;
 - 20 % op de werken toevertrouwd aan onderaannemers;
 - 4 % op de werken die de huurder voor eigen rekening uitvoert.
- (3) Rekening houden met de ABEX-index zijn de bouwpreizen tussen begin 2011 (datum afsluiten van het contract) en begin 2013 gestegen met 5,65 %.
- (4) Toepassing van de Belgische en Europese normen inzake veiligheid en eerbiediging van de welzijnseisen op het werk.
- (5) De te lage raming, bij het opmaken van de begroting, van bepaalde posten en/of het feit dat te weinig rekening werd gehouden met de documenten die de behoeften weergeven.

b. Verantwoording gegeven door Widnell

Widnell heeft verschillende nota's opgesteld met de budgettaire weerslag van de eerste inrichtingswerken op basis van de ontvangen offertes (d.w.z. vóór onderhandelingen):

- nota van 4 september 2012 van Widnell Europe NV aan de Regie der Gebouwen betreffende de budgettaire situatie van de eerste inrichtingswerken op vraag van de Regie der Gebouwen/Federale Politie gesteld tijdens de Client Meeting van 4 juli 2012 en 21 augustus 2012;
- verslag van 17 september 2012 van Widnell Europe NV aan de Regie der Gebouwen betreffende de verrekeningen (ingevolge de vergadering van 13 september 2012 op de Regie der Gebouwen);
- brief van 19 september 2012 van Belair (RAC) aan de Regie der Gebouwen betreffende de aangepaste begroting van de eerste inrichtingswerken.

In de voormelde nota's worden de oorzaken van de budgetoverschrijdingen vermeld zoals deze door Widnell werden beoordeeld. De volgende tabel (opgesteld door Widnell) geeft de budgetoverschrijdingen weer vastgesteld op basis van de ontvangen offertes vóór onderhandelingen¹³⁰.

In €		Raming	Offerte	Verschil
Deel (i)				
1	Ruwbouw	1.253.296	1.540.389	287.093
2	Afwerking	2.396.880	3.754.278	1.357.398
3	Stabiliteit	470.287	2.190.487	1.720.200
4	werfinstallatie	1.914.083	2.715.000	800.917
5	Verrekeningen:	1.563.423	1.245.141	-318.282
Totaal (i)		7.597.969	11.445.294	3.847.325
Deel (ii)				
	HVAC	3.567.313	6.734.477	3.167.164
	Elektriciteit	2.491.551	3.989.727	1.498.176
	Sanitair	414.234	1.189.590	775.356
	Liften	115.600	102.298	-13.302
Totaal (ii)		6.588.698	12.016.092	5.427.394

Widnell merkt terecht op dat de begroting van de eerste inrichtingswerken zoals vermeld in de huurovereenkomst van 16 maart 2011 ten bedrage van 23.077.130 € (excl. BTW en soft cost (fees)) gebaseerd was op een voorlopig, niet gefinaliseerd en onvolledig behoeftprogramma dat tevens als basis diende voor de beraadslaging in de Ministerraad van 1 maart 2012.

Hierna wordt de commentaar van Widnell betreffende deel (i) en deel (ii) vermeld. Vervolgens wordt gewezen op het voorstel van Widnell om de goedkeuringsprocedure aan te passen opdat de opleveringstermijn zou kunnen worden gerespecteerd.

Deel (i): werken uitgevoerd door de hoofdaannemer

Volgens Widnell waren de oorzaken van de budgetoverschrijdingen de volgende:

- vertraging in het goedkeuringsproces van het definitief programma door de Regie der Gebouwen;
- wijzigingen op het vlak van de inplanting of preciseringen gevraagd door de Federale Politie of door de studiebureaus (teneinde normen en KB's te respecteren) na de beslissing van de Ministerraad;
- wijziging van de eenheidsprijzen t.o.v. de ramingen.

Widnell raamde de weerslag van de prijsvariaties op 79.208 € en van de andere oorzaken op 3.768.117 €.

Deel (ii): werken uitgevoerd door onderaannemers van de hoofdaannemer

De offerteprijzen liggen globaal 5.427.394 € hoger in vergelijking met de raming (= +82,4 %). Oorzaken overschrijding volgens Widnell:

¹³⁰ Op dat ogenblik dienden nog enkele offertes te worden ingediend.

- een “quasi definitief” behoefteprogramma dat niet in lijn ligt met het oorspronkelijk geraamde behoefteprogramma, m.a.w. wijzigingen aangebracht aan het programma of preciseringen gevraagd door de Federale Politie of geëist door de studiebureaus teneinde de van toepassing zijnde KB's te respecteren na de beslissing van de Ministerraad;
- de offertes zijn gebaseerd op studies van de studiebureaus die niet beschikbaar waren op het moment dat de oorspronkelijke raming werd opgesteld;
- de andere elementen zijn in overeenstemming met het oorspronkelijk project zodat enkel de eenheidsprijzen en/of hoeveelheden moeten onderzocht en **onderhandeld** worden;
- een prijsniveau dat soms hoger ligt dan de raming;
- wijzigingen te wijten aan een andere inplanting dan hetgeen voorzien was of aan het respecteren van normen en KB's en/of wijzigingen aan het behoefteprogramma.

Widnell kwam tot het besluit dat de overschrijding te wijten was aan

- wijzigingen wat de inplanting betreft, het eerbiedigen van de normen en KB's en/of het op punt stellen van het programma (2.712.536 €);
- prijsvariaties die het gevolg waren van eisen van studiebureaus (2.713.858 €)¹³¹.

Wijziging procedure wegens dringendheid

De hoofdaannemer en de onderaannemers dienden tegen 31 augustus 2012 een offerte in te dienen voor deel (i) en deel (ii).

Widnell vestigt er in een schrijven van 19 september 2012 aan de Regie der Gebouwen de aandacht op dat, gelet op de te respecteren planning, de bouwheer RAC1 & RAC4 de verplichting had om de werken te gunnen uiterlijk op 25 september 2012. Widnell achtte het op dat ogenblik niet realistisch te veronderstellen dat deze goedkeuring van de Ministerraad kon worden gegeven vóór deze datum. Daarom heeft het consortium beslist om de opdrachten reeds te gunnen. Derhalve werd het noodzakelijk geacht dat de bouwheer vóór deze datum reeds over een appreciatie vanwege de Regie der Gebouwen kon beschikken aangaande de pertinentie van de budgetoverschrijdingen. De Ministerraad en IF stonden voor een voldongen feit.

Elke budgetoverschrijding zou aan de Regie der Gebouwen worden meegedeeld en, ingeval van goedkeuring, worden voorgelegd aan de Ministerraad.

Het advies van de Inspectie van financiën werd na de gunning (25 september 2012) gevraagd, met name op 8 oktober 2012.

3.2.2. Commentaar

a. M.b.t. de verantwoording in de nota aan de Ministerraad en de analyse van Widnell

- Er dient te worden opgemerkt dat de tweede reden (de fees) op zich geen oorzaak/verklaring kunnen zijn voor het ontoereikend karakter van het oorspronkelijk budget.

¹³¹ Aangezien verwezen wordt naar de eisen van de studiebureaus gaat het wellicht eerder over hoeveelheden en technische specificaties, eerder dan over prijsstijgingen ingevolge inflatie of toename van de materiaalprijzen.

Het is wel zo dat op de budgetoverschrijdingen fees en BTW (ook op de fees) moeten worden betaald, hetgeen het bedrag van de overschrijding uiteraard beïnvloedt, doch op zich vormen de fees en BTW geen oorzaak van de budgetoverschrijding.

- De derde reden (ABEX-index) moet eveneens met enige voorzichtigheid worden benaderd.

Dit argument wordt blijkbaar gebruikt m.b.t. de periode tussen de oorspronkelijke raming en de offerteprijzen. Uit de nota aan de Ministerraad zou kunnen worden afgeleid dat de meerwerken ten bedrage van 5,65 % van de raming van begin 2011 kunnen worden verklaard door de stijging van de prijzen (begin 2013). Dit is geenszins het geval:

- de meeste offertes dateren van augustus 2012;
- bovendien lagen heel wat offerteprijzen onder de raming zoals hiervoor is gebleken¹³²;
- de meerwerken betreffen vooral nieuwe behoeften die niet in de budgettaire raming van begin 2011 waren voorzien.

Het is moeilijk in te schatten wat de juiste weerslag was van de prijsstijgingen. Het RAC-dossier dat ter beschikking van de ondergetekende Inspecteurs van Financiën werd gesteld bevat dienaangaande geen nauwkeurige raming.

- De eerste reden van budgetoverschrijding die in de nota aan de Ministerraad wordt aangehaald daarentegen is wel van belang.

Dit blijkt ook duidelijk uit de aangetekende brief van 19/09/2012 van Belair aan de Regie der Gebouwen (ref. IMMO/JLM/PD/201201110): *«le budget des EI, tel que repris dans la Note au Conseil des Ministres du 1^{er} mars 2012 a été établi sur base des informations disponibles à cette époque, c'est-à-dire sur base d'un programme non finalisé qui sur certains aspects était incomplet ou présentait des lacunes en terme de précision.*

Nous ne rappellerons jamais assez, qu'après de nombreux reports acceptés par le MO, le programme des besoins et le planning amont qui devaient nous être communiqués in fine pour le 15 mars 2012, n'ont toujours pas été formellement approuvés par la RdB.

Dans ces conditions difficiles, il n'est malheureusement pas anormal d'être aujourd'hui confronté à des dépassements importants par rapport au budget initial qui fut soumis au Conseil des Ministres. »

De eerste reden, maar ook de vierde en vijfde reden van budgetoverschrijding die in de nota aan de Ministerraad worden vermeld, komen overeen met de analyse van Widnell.

De meerwerken zijn het gevolg van wijzigingen inzake de inplanting t.o.v. het basisprogramma en/of preciseringen gevraagd door de Federale Politie of door de studiebureaus teneinde in overeenstemming te zijn met de van toepassing zijnde koninklijke besluiten. Deze elementen waren hetzij niet gekend hetzij slecht gepreciseerd op het ogenblik dat het dossier aan de Ministerraad werd voorgelegd. Deze situatie leidde tot vertraging in de uitvoering van de werken. Teneinde de uitvoeringstermijn te kunnen respecteren was de eigenaar wegens tijdsgebrek genoodzaakt om de werken te gunnen vooraleer ze voor advies aan de Inspectie van financiën en ter goedkeuring aan de Ministerraad werden voorgelegd. Zij werden m.a.w. voor 'voldongen feiten' gesteld.

¹³² De offerteprijzen voor deel (iii) lagen globaal zelfs lager dan de ramingen.

Bovendien genereerde die situatie een risico in verband met de realiteit en conformiteit van de later gefactureerde kosten¹³³, door de combinatie van drie factoren:

- geen duidelijke bestelling;
- versneld opleveringsproces op 30 december 2013¹³⁴;
- de Regie der Gebouwen is momenteel niet in staat om te kunnen bewijzen dat de facturen effectief en exhaustief gecontroleerd werden, aan de hand van verantwoordingstukken opgesteld door de ondernemingen zelf. Volgens de verklaring van de Regie werden de facturen steekproefsgewijs gecontroleerd door de Regie omwille van een gebrek aan personeel (bron vermelden in voetnoot), zonder toegang tot de boekhouding van de verhuurder, waardoor zij geen zicht had op mogelijke kredietnota's¹³⁵.

b. M.b.t. het standpunt van de verschillende partijen betreffende de meerwerken

Over de ingediende offertes werd met de firma's onderhandeld. Tussen de eigenaar en de Regie der Gebouwen en de Federale Politie werd eveneens onderhandeld over de tenlasteneming van de meerkosten. Ter illustratie wordt in bijlage een overzicht gegeven van de belangrijkste verrekeningen met, waar nuttig, de standpunten van de verschillende partijen (zie bijlage 1). Dit overzicht illustreert op welke wijze de verdeling van de kosten tot stand is gekomen en welke argumenten hiervoor werden aangewend.

Op basis hiervan kunnen de oorzaken van de verrekeningen ten laste van de Federale Overheid als volgt worden samengevat:

Oorzaken verrekeningen	Bedrag	Fees	BTW	Totaal	%	%
(1) Wijzigingen						
Wijziging programma sinds oktober 2011: 4, 7, 7ter, 7quater, 12, 13, 17, 19, 20, 21 en 23	1.895,7	324,3	466,2	2.686,3	67,9	
Materiële vergissing: 1	513,9	102,8	129,5	746,1	18,9	
Plannen/studies studie bureaus nog niet beschikbaar bij opstelling begroting: 2, 5	338,0	67,6	85,2	490,7	12,4	
Aanvaard zonder uitleg: 7quinter	23,0	4,6	5,8	33,4	0,8	
Totaal verrekeningen	2.770,6	499,3	686,7	3.956,5	100	60,4
(2) Overschrijding raming						
Close (HVAC)	451,7	90,3	113,8	655,9		
Fabricom	1.554,8	311,0	391,8	2.257,6		
Variant Fabricom	-219,7	-43,9	-55,4	-319,0		
Totaal overschrijding raming	1.786,8	357,46	450,3	2.594,56		39,6
Totaal (1) + (2)	4.557,4	856,6	1.137,0	6.551,0		100
(3) Lagere prijzen deel iii	-324,1	-64,8	-81,7	-470,6		
Totaal (1)+ (2) + (3)	4.233,3	791,8	1.055,3	6.080,4		
Extra kosten werfinstallatie (6%)	254,0	33,0	60,3	347,3		
Geschrap 1 stookketel	-66,3		-13,9	-80,2		
Totaal verrekeningen	4.421,0	824,8	1.101,6	6.347,5		

¹³³ Zie precedenten.

¹³⁴ De Regie der Gebouwen verwijst mondeling naar tussentijdse bezoeken maar de erbij horende documentatie kon niet getoond worden.

¹³⁵ Onderhoud met de Regie van 18 juni 2018.

¹³⁶ De in de nota aan de Ministerraad gehanteerde kwalificering van verrekening is verwarrend, want de onderliggende documenten van Widnell betreffen zowel verrekeningen als nieuwe bestellingen.

De hierna volgende vaststellingen kunnen worden gedaan.

1. De meeruitgaven (excl. deel iii) zijn ten belope van 60,4 % te wijten aan wijzigingen en ten belope van 39,6 % aan de overschrijding van de raming.
2. De verrekeringen zijn ten belope van 67,9 % te wijten aan nieuwe behoeften en ten belope van 18,9 % aan een materiële **vergissing** die niet was opgemerkt noch door de Regie der Gebouwen, noch door de Federale Politie ter gelegenheid van de Ministerraad van 1 maart 2012.
3. De overschrijding van de raming van de offertes van Close en Fabricom verklaren voor een belangrijk gedeelte de meeruitgaven.
 - c. Wat deel (iii) betreft liggen de offerteprijzen globaal 470,6 kEUR lager t.o.v. de raming. Dienaangaande wordt verwezen naar de hierna in punt c. vermelde commentaar. Deel **(iii) werken waarvoor een procedure type “overheidsopdrachten” werd gevolgd**¹³⁷

Wat betreft de onderaannemers “overheidsopdrachten” (deel (iii)) Blijkt uit de tabel dat de beschikbare offerteprijzen globaal lager liggen dan de raming. Belair leidt hieruit af dat de begroting voor deel (iii) globaal genomen werd gerespecteerd en spreekt zelfs in de tabel in nota van 7 juni 2013 aan de Regie der Gebouwen van “économie col III” (-324.100 €, excl. Fees en BTW)¹³⁸.

Deze stellingname dient echter te worden genuanceerd:

- De kosten voor de verplaatsbare scheidingswanden (2.451.349 €) liggen beduidend lager in vergelijking met de begroting (3.733.986 €). De inschrijver was uitgegaan van 28.300 m² terwijl de raming van Widnell 35.243 m² bedroeg. De minderuitgave is derhalve het resultaat van een volume effect (± 42%) en een prijseffect (± 58%).
- Voor een aantal andere loten ligt de kostprijs echter beduidend hoger dan oorspronkelijk geraamd, zoals bijvoorbeeld:
 - AB05 (celdeuren): 1.171.161 € besteld tegenover 1.052.638 € begroot;
 - AB15 (data bekabeling): 1.663.587 € besteld tegenover 1.194.783 € begroot.

Hieruit blijkt dat, waar er een beroep werd gedaan op de mededinging met publicatie (deel (iii)), de kostprijs globaal genomen lager ligt dan de raming, met dien verstande dat

- dit vooral te wijten is aan lagere hoeveelheden;
- voor sommige belangrijke posten de raming toch werd overschreden

Over deze overschrijdingen van de raming werd in het dossier van de Ministerraad geen toelichting gegeven.

¹³⁷ Bron: Annexe 2.1 - 6520_08-01-2008_RAC - Travaux de première installation, bijlage 6 : Nota van 8 oktober 2012 van de Federale Politie aan de Inspectie van financiën (« Travaux de première installation – Décompte- Bu complémentaire »), annexe 6_PropositionBu RAC complémentaire 08102012 .

¹³⁸ Deze nota maakt deel uit van het dossier dat aan de Ministerraad van 19 juli 2013 werd voorgelegd

d. Verdeling meerkosten tussen de verhuurder en de Regie der Gebouwen/Federale Politie

Uit de documenten kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Tabel 18: Bijakte 2 – verdeling meerkosten verhuurder- Regie der Gebouwen/Federale Politie								
X1.000 €	Meerkost	Fee 13%	Fee 20%	Fee 6,5%	BTW	Totaal	MO ¹³⁹	RdG/FedPol
Deel (i)	3.327,7	432,6			789,7	4.550,0	3.131,6	1.418,4
Deel (ii)	6.063,6		1.212,7		1.528,0	8.804,3	3.324,5	5.479,8
Deel (iii)	-324,1		-64,8		-81,7	-470,6		-470,6
Chaudière	-62,2			-4,0	-13,9	-80,2		-80,2
Totaal	9.005,0	432,6	1.147,9	-4,0	2.222,1	12.803,5	6.456,1	6.347,4

In punt b hiervoor wordt ingegaan op het aandeel van de Regie der Gebouwen en de Federale Politie in de meerkosten. In bovenstaande tabel wordt ook het aandeel van de eigenaar geraamd (zie kolom MO): in totaal gaat het om 6.456.100 €.

Hiermede wordt de “tussenkomst van de verhuurder” voor de 2^{de} bijakte verklaard (zie tabel 10 : 6.485.140 €). Dit bedrag ligt iets hoger. Dit komt omdat verschillende documenten (uit het dossier van de Ministerraad) werden gebruikt voor de analyse.

3.2.3. *Compensatie tussen wederzijdse financiële claims*

Zoals blijkt uit de nota aan de Ministerraad van 19 juli 2013 en de brief van Belair van 7 juni 2013 aan de Regie der Gebouwen (ref. JLM/DP/20130607) werd de verhuurder geconfronteerd met een schadeclaim van de THV RACAIR (de hoofdaannemer) ter compensatie van de meerkosten die hij moet financieren om de werfactiviteiten te versnellen om het gebouw tijdig te kunnen afwerken (overeenkomstig de contractuele verplichtingen van de verhuurder). De opgelopen vertraging was volgens Belair te wijten aan:

- vertragingen, onnauwkeurigheden en wijzigingen betreffende het behoeftprogramma: 3 MEUR (dit maakt het voorwerp uit van een “premier avenant d’accélération du 132/12/2012 entre RAC1 en THV);
- de in deze bijakte voorziene kalender inzake het overmaken van het behoeftprogramma werd opnieuw niet gerespecteerd evenmin als de datum waarop het geheel van de opdrachten voor deel (iii) dienden te worden gegund (einde augustus 2012) hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een tweede bijakte tussen de verhuurder en de THV, ten bedrage van 1,5 MEUR, met dien verstande dat ± 50% van dit bedrag te wijten was aan het niet tijdig bekomen van de stedenbouwkundige vergunning voor parking B+5.

In totaal zou dus $3 + 1.5/2 = 3.75$ Mio € van deze meerkosten ten laste kunnen worden gelegd van de Regie der Gebouwen en de Federale Politie.

¹³⁹ MO staat voor “Maître de l’Ouvrage” (bouwheer). Die kolom betreft aldus de “tussenkomst” van de eigenaar.

De verhuurder heeft echter beslist om af te zien van deze schadeclaim. In ruil hiervoor heeft de Regie der Gebouwen beslist om:

- geen boete op te leggen voor de laattijdige oplevering van de parking tegen midden maart 2014 i.p.v. december 2013;
- geen minwaarde t.b.v. € 916.165,87 € toe te passen voor wijzigingen aan het basisgebouw¹⁴⁰ en afwijkingen t.o.v. het behoefteprogramma¹⁴¹.

Ondergetekende Inspecteurs van Financiën wijzen er op dat het bedrag van de beoogde boete wegens vertraging in het ter beschikking stellen van de parkings niet werd gespecificeerd in de nota aan de Ministerraad, zodat de Raad het belang van de gedane toegeving niet heeft kunnen inschatten. Nochtans voorzag het mechanisme van artikel 20, §4 van het lastenboek dat de boetes zouden worden berekend op basis van de dagelijkse huurprijs van het gebouw. In afwezigheid van specifieke bepalingen of andersluidende indicaties, had de directe toepassing van dit mechanisme kunnen leiden tot het vorderen van de eigenaar van een boete van de grootteorde van meerdere miljoenen euro.

Bovendien had deze vertraging te maken met de moeilijkheden om een vergunning te bekomen. Het met de Staat overeengekomen compromis is uitgemond in een nieuwe aanpassing van een bepaling die nochtans overgenomen was van de typehuurovereenkomst van de Regie der Gebouwen en volgens het in april 2010 gepubliceerd lastenboek niet vatbaar voor wijziging. Bovenop de souplesse die de Ministerraad geacht werd in acht te nemen zonder becijferde informatie op financieel vlak, komt dus een impliciete afwijking op de bindende regels die door de Staat werden vastgelegd in het kader van de mededinging.

Hoewel de in dit compromis voorziene minwaarde geen rechtstreekse budgettaire weerslag heeft, is er wel sprake van een kost in hoofde van de federale overheid aangezien de voorziene besparingen ten belope van 916.166 € betrekking hebben het basisgebouw waarvoor een huurprijs werd overeengekomen. Deze besparing wordt aldus niet verrekend in de huurprijs maar wordt aangewend om de schadevergoeding te vermijden.

3.3. Ministerraad van 14 en 22 november 2013

De hierna volgende tabel geeft een overzicht van de verrekeningen betreffende de werken toevertrouwd aan de verhuurder (bijakte 3). Nadien wordt ingegaan op de meerwerken die door de Regie der Gebouwen en Federale Politie werden uitgevoerd.

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

¹⁴⁰ Deze wijzigingen verhinderen geenszins het normale gebruik van het gebouw.

¹⁴¹ Belair vestigt er de aandacht op dat de minwaarde betrekking heeft op wijzigingen aan het 'basisgebouw' zoals dat beschreven werd in de offerte van 2 juli 2010 (bijlage 12 van de offerte) en dat deze wijzigingen de performantie van het gebouw niet in 'materiële' zin wijzigt. Het gaat vooral om vereenvoudigingen op het vlak van de inrichting.

Tabel 19: Bijakte 3 – overzicht verrekeningen¹⁴² (x 1.000€)		Montant	Fees	Fees incl.	TVA incl.
Supp					
02.2	Gasdetectie in de labo's (eis brandweer) aardgas en atypische gassen	55.0	11.0	66.0	79.9
05	Afkoelingssysteem (extra airco) van de dataroom	82.1	16.4	98.5	119.2
07	Afwaskeuken: vervanging voorziene leidingen in galva door inox	28.5	5.7	34.2	41.4
08	Voorafgaande regelingen toegangscontrole liften	66.9	13.4	80.3	97.1
09	Tweede aansluiting Belgacom	135.7	27.1	162.8	197.0
10	Versterking cloisons labo's	9.1	1.2	10.3	12.4
11	Extra splits HVAC lokaal 00518	3.6	0.7	4.3	5.2
12	Toeslag keuken GBM	4.2	0.8	5.0	6.1
13	Bijkomende toebehoren in dataroom (enkel levering)	2.4	0.3	2.8	3.3
14	Toeslag keuken (dampkap/afzuigkap) Bestelling afzuigkap keuken	4.6	0.9	5.5	6.7
15	Parlofonie RF-sas verdiepingen (eis brandweer)	29.0	5.8	34.8	42.2
17	Toeslag keuken (deuren)	24.4	3.2	27.6	33.3
19	Bijkomende werken schietstand	10.5	1.4	11.8	14.3
22	CO2 detectie of TVC detectie lokaal sarcofagen	5.2	1.0	6.2	7.6
23	Bijkomende werken voor de plaatsing van labomeubilair (werken hoofdaannemer)	140.0	18.2	158.2	191.4
24	Gemetselde muren achter sokkels	18.4	2.4	20.8	25.2
Total		619.6	109.3	729.2	882.3

Widnell heeft aangaande deze verrekeningen de hierna volgende toelichting verschaft¹⁴³.

02.2 Gasdetectie in de labo's (eis brandweer)

Bij gebrek aan precisering had Widnell deze post niet in de begrotingsraming voorzien. Widnell (QS) wijst er op dat RAC van 20/12/2012 tot 11/07/2013 aan de Federale Politie heeft gevraagd welke gassen voorzien dienen te worden. De Federale Politie heeft op 5/09/2013 4 gassen bepaald (argon, helium, stikstofgas en stadsgas). Hiervoor dient gasdetectie te worden voorzien (niet wettelijk verplicht doch zou wel door brandweer kunnen worden geëist).

05 Afkoelingssysteem (extra airco) van de dataroom

Het betreft een specifieke vraag van de Federale Politie voor bijkomende klimatisatiekasten voor toekomstige installatie data om te vermijden dat de installatie moet gebeuren als de bijkomende data racks worden geïnstalleerd.

¹⁴² Widnell spreekt van verrekeningen (décomptes) maar het gaat eigenlijk om bijkomende werken.

¹⁴³ Bron: Brief van 9/10/2013 van Belair aan de Regie der Gebouwen ("Travaux de première installation – Budget complémentaire") met als bijlagen de evaluatie van 8/10/2013 van Widnell van de meerwerken betreffende bijakte 3.

07 Afwaskeuken: vervanging voorziene leidingen in galva door inox

Gezien het risico van aantasting wegens het gebruik van gechloreerde producten heeft de Regie der Gebouwen beslist om inox te gebruiken.

08 Voorafgaande regelingen toegangscontrole liften

Het betreft een specifieke vraag van de Federale Politie teneinde later de badgelezers voor de toegang te kunnen aansluiten.

09 Tweede aansluiting Belgacom Téléphonie-introduction de deux câbles téléphonique de l'opérateur

Plaatsen van 2 maal 200 paar telefoonkabels via 2 verschillende trajecten. Widnell wijst er op dat het contract enkel een telefoonnetwerk van één lijn (20 paar) voorzag voor de liften en een andere lijn voor de teletransmissie van de branddetectiecentrale. Het programma voor het basisgebouw voorzag geen 2 telefoonkabels. De vraag voor 2 kabels "optische vezels" werd blijkbaar nooit meegedeeld.

10 Versterking cloisons labo's

Het betreft een vraag op 25/6/2013 van de Federale Politie om versterkingen aan de tussenwanden aan te brengen om er kasten te kunnen aan bevestigen. (PV EI 34)

11 Extra splits HVAC lokaal 00518

De Federale Politie had op 30 mei 2013 meegedeeld dat 10 bijkomende PC's in dat lokaal de warmtebelasting abnormaal zou doen toenemen. Om dit te compenseren was een bijkomende airconditioning-eenheid nodig.

12 Toeslag keuken

Het betreft wijzigingen beslist door de Federale Politie en gevalideerd door de Regie der Gebouwen op een vergadering van 25 april 2013 (koffiemachine, deuren, insectenvernietigers, handenwassers. PV 29 C1.7.6.2

13 Bijkomende toebehoren in dataroom (enkel levering)

Het betreft een vraag van de Federale Politie om te anticiperen op een toekomstige uitbreiding van het datacenter, enerzijds en bijkomende versterkingen aan het vals plafond vraag om twee bijkomende koudekasten te plaatsen in het datalokaal.

14 toeslag keuken pv 31

Op een vergadering van 30 mei 2013 heeft de Federale Politie gevraagd om bijkomende manuele bedieningsknoppen te voorzien.

15 Parlofonie RF - sas verdiepingen (eis brandweer) entre porte WK sur les étages

Aangezien de Federale Politie niet wenst dat de veiligheidsdeuren niet automatisch openen bij brand, eist de brandweer dat een systeem van parlofoons wordt voorzien.

17 Toeslag keuken (deuren)

Ingevolge het op punt stellen van het programma voor de keuken was gebleken dat het geheel van de deuren drastisch werd gewijzigd (zwaaideuren, vensters in sommige deuren, bescherming op de deuren, aangepast ijzerwerk...).

19 Bijkomende werken schietstand

Bij de onderhandelingen met de aannemer zijn een aantal elementen naar voor gekomen, zoals:

- de berokken firma bleek sommige taken niet te kunnen uitvoeren en heeft deze dan ook niet in de offerte voorzien: deze werken worden uitgevoerd door de hoofdaannemer;
- de hoofdaannemer diende bepaalde werken uit te voeren om de plaatsing van de een uitrusting mogelijk te maken;
- om de nodige toebehoren aan het plafond te bevestigen is versterking vereist dewelke door de hoofdaannemer wordt uitgevoerd.

22 CO2 detectie of TVC detectie lokaal sarcofagen

Het betreft een specifieke vraag van de Federale Politie om bijkomende TVC detectoren te voorzien teneinde de verspreiding mogelijk te maken van rook door de rookovens (rookgeneratoren) dewelke door de Federale Politie worden geplaatst.

23 Bijkomende werken voor de plaatsing van labomeubilair (werken hoofdaannemer)

Bijkomende werken voor de plaatsing van labomeubilair (werken hoofdaannemer): het betreft werken uit te voeren door de hoofdaannemer en die betrekking hebben op de bevestiging en inrichting van de labomeubels.

24 Gemetselde muren achter sokkels

Ingevolge de vraag van de Federale Politie om voor de vestiging van de wapenkasten de plaaster wanden om veiligheidsredenen te vervangen werd gevraagd dat de wanden met holle betonblokken worden uitgevoerd

Samenvatting

Een deel van deze werken betreft veiligheidswerken buiten het contract met RAC1/RAC4 die onlosmakelijk verbonden zijn aan de bestaande installaties van de aanneming RAC1/RAC4 zodat ze enkel aan de verhuurder kunnen worden toegewezen (supp.8/supp.19/supp.22) en/of die het gevolg zijn van bijkomende veiligheidseisen van de brandweer en dewelke eveneens onlosmakelijk verbonden zijn aan de hoofdopdracht via RAC1/RAC4 (supp. 19/supp.02.2/supp.15).

De overige kosten hebben betrekking op

- meerwerken 100% ten laste van de Federale Politie (supp.5/supp. 13)
- meerwerken ten laste van de Regie der Gebouwen en de Federale Politie
 - op verzoek van de Federale Politie: supp.11/supp.12-14-17/supp.24;
 - op verzoek van de Regie der gebouwen: supp.7/supp9.
- Werken betreffende de versnelde inrichting van het labo
 - installatiekost labomeubilair (supp.23);
 - extra versteviging muren voor bevestiging van het meubilair (supp.10).

Behalve de voormelde werken die werden uitgevoerd door de verhuurder in uitvoering van de huurovereenkomst en de bijakten, waren nog extra werken, uitgevoerd door de Regie der Gebouwen, noodzakelijk om de site om te bouwen tot een performant politiegebouw of om te voldoen aan bijkomende veiligheidseisen van de brandweer of nog inzake de aankoop van meubelen voor het labo:

- Fedman verbinding (raming anoniem internet): 20.000 €;
- Aankoop en levering van labomeubilair: 446.093,89 €;
- Beveiligingswerken boven raming via stock Fabricom: 1.121.549,5 €

Samengevat gaat het om volgende meerwerken:

Tabel 20: Overzicht meerwerken bijakte 3 en andere meerwerken (in EUR)	
Veiligheidswerken	
- Beveiligingswerken bovenop raming stock Fabricom	1.121.549,50
- Voorafgaande regelingen toegangscontrole liften	97.137,35
- Bijkomende werken kogelvanger	14.313,42
- CO2 detectie of TVC detectie lokaal sarcofagen	7.550,40
- Gasdetectie in de labo's (eis brandweer)	79.860,00
- Parlofonie RF-sas verdiepingen (eis brandweer)	42.166,08
- Totaal	1.362.576,75
Vervroegde installatie van het labo	
- Aankoop en levering meubilair	446.093,89
- Maximaal uurloon voor de plaatsing	191.422,00
- versteviging tussenschotten labo's	12.414,41
- Totaal	649.930,30
Andere meerwerken	
- Afkoelingsstelsel (extra airco) van de dataroom	119.160,79
- Bijkomende lauffers in dataroom	3.334,08
- Fedman verbinding (raming anoniem internet)	20.000,00
- Extra splits HVAC lokaal 00518	5.214,13
- Toeslag keuken (dampkap, sturing, ...)	46.122,28
- Gemetselde muur achter sokkels	25.191,98
- Inox keuken	41.429,92
- Tweede aansluiting Belgacom	196.967,44
- Totaal	457.420,62
Algemeen totaal	2.469.927,67

Inrichting labo

Opdat het labo beschikbaar zou zijn uiterlijk in april 2014 werd beslist om de inrichting van het labo te laten uitvoeren door de tijdelijke aannemerscombinatie RAC1/RAC4. De verhuurder heeft daartoe na aanbesteding de voordeligste van de 3 ingediende offerte weerhouden. Bijgevolg dienden voor deze werken ook fees te worden betaald.

Commentaar

De inrichting van het labo betreft een overheidsopdracht. De aard van deze opdracht valt bovendien in principe niet onder één van de categorieën van werken toevertrouwd aan de hoofdaannemer

(installatie werf, ruwbouw, afwerking en stabiliteit), tenzij 'afwerking' een containerbegrip zou zijn dat zeer ruim kan worden geïnterpreteerd (in casu werd zelfs het meubilair erin inbegrepen).

De Staat had de wetgeving overheidsopdrachten moeten toepassen en een beroep op de mededinging moeten organiseren.

3.4. Ontwerp van bijakte 4¹⁴⁴ – transactie

Ter gelegenheid van een vergadering op 1 juni 2018 in het kader van de tegensprekelijke procedure over het ontwerpanalyseverslag met de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen en de inmiddels gepensioneerde toenmalige verantwoordelijke voor de opvolging van het project, werden de ondergetekende Inspecteurs van Financiën in kennis gesteld van het bestaan van een transactie van 7 juni 2016 waarbij het bedrag betreffende een ontwerp van vierde bijakte werd aangerekend op het bedrag van de boete die door RAC verschuldigd was wegens schade ondervonden door de Federale Politie als gevolg van de opgelopen vertraging van het project. Een aantal stukken uit het betreffend dossier werd op 18 juni 2018 bezorgd.

Tot dan was er nooit sprake van een vierde bijakte, ondanks herhaalde vragen van ondergetekende Inspecteurs van Financiën naar eventuele andere nog niet vermelde uitgaven (vergadering van 18 december 2013, mails van 07 mei 2016 en 27 november 2017). De vergadering van 7 mei 2016 had.

Een vergadering dienaangaande, met onder meer de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen, vond plaats op 19 mei 2016, amper twee weken nadat RAC akkoord was gegaan¹⁴⁵ met het principe van de transactie zoals voorgesteld door de Regie der Gebouwen op 11 april 2016. Op het verzoek van de ondergetekende inspecteurs van financiën om ook de persoon verantwoordelijk voor de opvolging van de werken uit te nodigen, werd echter niet ingegaan, en tijdens de vergadering werd door de Regie geen gewag gemaakt van die meerkosten.

Deze meerkosten werden evenmin vermeld in het kader van de informele fase van de tegensprekelijke procedure (2013), terwijl de ondergetekende inspecteurs van financiën expliciet gevraagd hadden of er al dan geen andere uitgaven werden gemaakt naast de door de Ministerraad goedgekeurde posten.

Ook op de vraag op 27 november 2017 of er eventueel uitgaven zijn gedaan bovenop deze die aan de Ministerraad werden voorgelegd, werd niet geantwoord.

Eén van de bijlagen was de brief van 3 juni 2015 van Belair (RAC 1 Comm.V) aan de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen "Avenant n° 4 et décomptes SAJ et QP", waarin het netto bedrag ten laste van de Regie der Gebouwen werd vastgesteld op 157.416,08 € (incl. fees en BTW). Deze brief had 4 bijlagen:

- bijlage 1 ("Suivi budgétaire") beschrijft de evolutie van de begroting vanaf de oorspronkelijke huurovereenkomst tot bijakte 3 waaraan het ontwerp van bijakte 4 werd toegevoegd;
- bijlage 2 ("Liste des commandes") beschrijft het geheel van de gerealiseerde bestelde eerste inrichtingswerken;
- bijlage 3 ("Controle des SAJ et QP") herneemt in detail de verrekeningen betreffende te verantwoorden hoeveelheden en de vermoedelijke hoeveelheden;
- bijlage 4 ("Note de synthèse") bevat een globale verdeling per "kolom 1-2-3" voor de rubrieken vermeld in de vorige bijlagen en de tenlasteneming hetzij door RAC hetzij door de overheid.

¹⁴⁴ Het ontwerp van bijakte 4 omvat enerzijds een voorstel van bijakte als dusdanig alsook de verrekeningen m.b.t. de vermoedelijke hoeveelheden (QP: quantités présumées) en de te verantwoorden bedragen (SAJ: sommes à justifier).

¹⁴⁵ Brief van 22 april 2016 van Belair (RAC 1 Comm.V) aan de Regie der Gebouwen.

Het voormeld bedrag van 157.416,08 € is als volgt samengesteld:

Tabel 21: Ontwerp bijakte 4 en verrekeningen	Deel (ii)	Deel (iii)	Fees	BTW	Totaal
1. Bijkomende werken: ontwerp van bijakte 4 ¹⁴⁶					
Fiche 12 Controle toegangsdeuren naar het dak	14.638		2.928	3.689	21.254
Fiche 14 servo toegangscontrole (vraag Regie der Gebouwen)	10.837		2.167	2.731	15.735
Fiche 15 visualisatie branddetectie	50.990		10.198	12.849	74.037
Totaal	76.464		15.293	19.269	111.026
2. Definitieve verrekeningen inzake vermoedelijke hoeveelheden en te verantwoorden bedragen ¹⁴⁷					
➤ Elektriciteit					
Vloerdozen (VH)	-14.838		-2.968	-3.739	-21.545
Verlichting binnen gebouw (VH)	-75.750		-15.150	-19.089	-109.988
Rookdetectoren (VH)	13.985		2.797	3.524	20.307
Vullen stookolietank (TVB)	-29.968		-5.994	-7.552	-43.514
➤ HVAC					
Brandkleppen (VH)	234.486		46.897	59.090	340.473
➤ Sanitair					
Alle posten (VH)	174.214		34.843	43.902	252.958
Totaal	302.129		60.426	76.136	438.691
3. Verrekeningen kolom 3		-253.999	-50.800	-64.008	-368.806
Totaal 1 + 2 + 3	378.593	-253.999	24.919	31.397	180.911
Niet aan RAC gefactureerde prestaties	-16.180		-3.236	-4.077	-23.494
Saldo	362.413	-253.999	21.683	27.319	157.416

De verschillende categorieën vermeld in tabel 21 worden als volgt gedefinieerd (nota van 20 januari 2015 van Belair (RAC 1 Comm.V) aan de Regie der Gebouwen):

- bijkomende werken: werken ingevolge een vraag van de Regie der Gebouwen en de Federale Politie na de nota van 28 oktober 2013 aan de Ministerraad betreffende bijakte 3 (goedgekeurd op 22 november 2013);
- posten met vermoedelijke hoeveelheden: deze werden aangepast in functie van de gerealiseerde hoeveelheden;
- te verantwoorden bedragen: het betreft posten waarvoor de evaluatie bij de bestelling niet mogelijk was omdat hetzij de prestaties nog niet werden gedefinieerd, hetzij ze omwille van de dringendheid in de nota aan de Ministerraad dienden te worden opgenomen om hun tijdige uitvoering toe te laten: de betreffende aanpassingen hebben slechts een zeer beperkte draagwijdte;

¹⁴⁶ Bron: Tabel 'suivi budgétaire – budget des travaux de premier installation' van 8 mei 2015 van Widnell Europe n.v. (enkel de posten 1. en 2. van de tabel)

¹⁴⁷ Bron: Tabel Décompte final des QP et SAJ van 8 mei 2015 opgesteld door Widnell Europe n.v.

Ontwerp van bijakte 4 en verrekeningen

Zoals blijkt uit tabel 21 gaat het om in totaal om:

- + 724.764 € meerwerken en verrekeningen in plus;
- 175.047 € minderuitgaven (verrekeningen in min);
- 368.806 € verrekeningen kolom 3¹⁴⁸;
- 23.494 € door THV RACAIR¹⁴⁹ uitgevoerde doch niet aan RAC 1 Comm.V gefactureerde werken.

De meerwerken en verrekeningen in die bijakte 4 hadden zoals ook het geval was geweest voor bijakten 1, 2 en 3, aan de Ministerraad voorgelegd moeten worden.

Op 25 juni 2018 werd een verantwoording van de meer- en minderuitgaven gevraagd:

- bijkomende werken: een verantwoording van de meeruitgaven betreffende de fiches 12, 14 en 15;
- finale afrekening (vermoedelijke hoeveelheden en te verantwoorden bedragen): een verantwoording van de meer- en minderuitgaven betreffende n° 541, 553a, 547, 529, 542b en 554;
- verrekening kolom 3: een verantwoording van de wijzigingen per post, het juiste bedrag dat ten laste werd genomen door RAC en een toelichting bij de grootteorde van dit laatste bedrag en de Federale Politie.

Deze vragen werden door de Regie der Gebouwen niet beantwoord.

Het is dan ook niet mogelijk om dit ontwerp van bijakte 4 te analyseren zoals dit met de andere bijakten is gebeurd.

Toch dienen de volgende vaststellingen te worden gemaakt.

Verrekeningen “kolom 3”

In tegenstelling tot de bijkomende werken (rubriek 1. In tabel 21) en de definitieve verrekeningen inzake vermoedelijke hoeveelheden en te verantwoorden bedragen (rubriek 2 in tabel 21) bevatten de door de Regie der Gebouwen overgemaakte documenten geen tabel van Widnell aangaande de verdeling van de minderuitgave van 368.806 € (verrekeningen kolom 3) per uitgavenpost.

In een brief van 20 januari 2015 van RAC 1 Comm.V aan de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen is m.b.t. kolom 3 sprake van “budget non consommé de la colonne 3 . De oorzaken van het niet aanwenden van dit bedrag worden nergens vermeld. Het betreffend bedrag werd blijkbaar door de Regie der Gebouwen betaald zonder dat er prestaties tegenover stonden.

Aftrek van door de hoofdaannemer niet aan RAC gefactureerde prestaties

Ondergetekende Inspecteurs van Financiën stellen vast dat de THV RACAIR (de hoofdaannemer) prestaties ten bedrage van 16.160 € (23.494 € incl. fees en BTW) heeft uitgevoerd doch niet heeft

¹⁴⁸ Werken die verondersteld werden het voorwerp uit te maken van een publicatie en mededinging.

¹⁴⁹ THV Racair is de algemene aannemer van de NV RAC 1

gefactureerd aan de verhuurder. Men zou verwachten dat die niet-gefactureerde prestaties geen impact zouden hebben voor de overheid. Het feit dat zij in mindering worden gebracht bij de eindafrekening zou betekenen dat de verhuurder dit bedrag heeft gefactureerd aan de Regie der Gebouwen zonder dat daar facturen tegenover stonden.

Verwarring werken basisgebouw en eerste inrichtingswerken

Verwijzend naar de voormelde nota van 3 juni 2015 werd in de oorspronkelijke afrekening voor het sanitair ten onrechte een bedrag aangerekend van 661.842 € dat in feite ten laste diende te worden genomen door RAC aangezien het werken voor het basisgebouw betreft. Ingevolge een tussenkomst van de Regie der Gebouwen werd dit bedrag door RAC geschrapt.

Dat wijst niet enkel op het probleem van de niet duidelijke afbakening tussen werken voor het basisgebouw en eerste inrichtingswerken (zie Deel 2, Hoofdstuk 1, punt 3.2.2. van dit verslag), maar ook op een probleem van betrouwbaarheid van de door Widnell uitgevoerde controles, waarop de Regie der Gebouwen tot op dit moment volledig had gesteund.

“Ristourne globale”

Uit de brief van 20 januari 2015 van RAC 1 Comm.V aan de Regie der Gebouwen blijkt dat de hoofdaannemer (THV RACAIR) een “ristourne globale” van 1.070.000 € of 0,9633 % had toegestaan op het geheel van de werken (werken aan het basisgebouw en eerste inrichtingswerken).

Uit de tabel van Widnell Europe n.v. van 8 mei 2015 blijkt dat het om een commerciële vermindering gaat:

- basisgebouw	73.537.000,00
- eerste inrichtingswerken	
➤ kolom 1	12.210.614,61
➤ kolom 2	16.015.371,87
➤ kolom 3	<u>9.318.343,29</u>
- totaal	111.081.329,77
- commerciële vermindering (0,9633 %)	-1.070.000,00

Het totaal bedrag van 1.070.000 € betreft zowel werken ten laste van de eigenaar als werken ten laste van de Staat (werken aan het basisgebouw, tussenkomst van de eigenaar in de eerste inrichtingswerken kolommen 1 à 3), waardoor het grootste deel ervan geen impact had op het door de Staat te betalen bedrag.

Het aandeel hierin betreffende kolommen 1, 2 en 3 zou 361.664,53 € bedragen, volgens een tabel die de globale facturatie, vóór de verdeling van kosten tussen de eigenaar en de overheid, betreft¹⁵⁰. De ondergetekende inspecteurs van financiën kunnen echter niet bevestigen noch ontkennen dat het deel van dit bedrag dat de door de overheid gefinancierde werken dekt effectief in mindering werd gebracht ten bate van de overheid bij de opmaak van de eindafrekening. Immers, in de documenten van de Regie der Gebouwen (inclusief de transactie), wordt geenszins gewag gemaakt van deze geste. Bovendien was het niet mogelijk om de overeenstemming van de voormelde bedragen met de bijakten 1 t.e.m. 4 te reconciliëren.

¹⁵⁰ Bovendien werden verschillende referentiesystemen voor elk type van tabel gebruikt zodat het moeilijk is om de tabellen te vergelijken.

Laattijdige aanrekening van penaliteiten en Transactie

De Regie der gebouwen had op 31 juli 2015 aan de verhuurder haar intentie kenbaar gemaakt om een straf wegens vertraging aan te rekenen ten bedragen van

- gebouw: $14.202.420 \times 17/365 = 661.487$
- parking: $1.021.500 \times 16/365 = 44.784$
- totaal 706.271 €.

Deze straf werd echter betwist o.m. omdat geen proces-verbaal van de vastgestelde gebreken werd opgesteld en de aannemer niet de kans had gekregen om er op te antwoorden binnen de voorziene termijn van 15 dagen.

Bovendien kwam de Regie in haar nota van 25 maart 2016 aan de Inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij de Minister belast met de Regie der Gebouwen zelf tot de vaststelling dat de weerslag voor de Federale Politie in werkelijkheid zeer beperkt bleek aangezien de schoonmaakactiviteiten in ieder geval dienden te worden uitgevoerd en de vertraging 17 dagen bedroeg, de Regie zelf geen nadeel had ondervonden van de veiligheidswerken uitgevoerd door Fabricom.

Uit de transactie van 7 juni 2016 2016 tussen RAC 1 COMM.V en de Regie der Gebouwen bleek niettemin dat de voormelde definitieve afrekening ten bedrage van 157.416 € toch werd verrekend met een financieel verlies van de Federale Politie ten bedrage van 359.708 € betreffende schoonmaakwerkzaamheden uitgevoerd door de eigenaar van de IBM-toren die de Federale Politie heeft moeten ten laste nemen in het kader van de huurbeëindiging. De Federale Politie had deze werkzaamheden zelf (eventueel met eigen personeel) kunnen uitvoeren indien de verhuis niet met 17 dagen werd uitgesteld¹⁵¹.

Deze transactie voorzag dat het bedrag van de boete wegens laattijdige uitvoering werd teruggebracht tot $359.708 - 157.416 = 202.292$ € (artikel 1).

Er wordt ter zake vastgesteld dat

- de verdeelsleutel tussen Regie en Federale Politie niet werd toegepast op de voormelde meerwerken en verrekeningen;
- een bedrag van 359.708 € ten laste van de Federale Politie werd gelegd krachtens de toestandsopgave naar aanleiding van haar vertrek uit de IBM toren, ondertekend door een vertegenwoordiger van de Regie der Gebouwen.

Logischerwijze zou dit bedrag aan de Politie terugbetaald had moeten worden. Het is echter niet duidelijk of dit ook werkelijk gebeurd is. Immers uit de bijlage bij de brief van 7 september 2018 van de Commissaris-generaal van de Federale Politie aan de Korpschef van de Inspectie van Financiën blijkt dat de Federale Politie niet op de hoogte was van bijakte 4.

Boekhoudkundige verwerking en betaling van de boete van 202.292 €

Artikel 2 van die transactie voorzag dat: "*Le montant de 202.292, € prévu à l'article 1 est retenu pour solde de tous comptes à titre d'amende de retard.*"

¹⁵¹ De Federale Politie had zes maanden nodig om te verhuizen. Het begin van de verhuis was voor midden december 2013 ingepland. De oplevering en terbeschikkingstelling van het RAC gebouw werd met 17 dagen uitgesteld (oplevering op 30 december i.p.v. van 13 december). De opgelopen vertraging van 17 dagen werd niet ingehaald, terwijl de kantoren in de IBM Toren tegen einde mei 2014 dienden vrijgemaakt te worden.

Ondergetekende Inspecteurs van Financiën hebben nagegaan of de boete van 202.292 € al dan niet aan de Regie der gebouwen werd gestort.

Uit de mail van 28 april 2016 van de Regie der gebouwen aan RAC en de factuur van 11 mei 2016 van RAC1 Comm.V blijkt echter dat dit bedrag in mindering werd gebracht van de finale factuur “tot slot van alle rekeningen”:

- verzoek van 7-08-2015 van de Regie der Gebouwen om een bedrag van 1.587.936,42 € te factureren (incl. BTW);
- tabel ontvangen op 28-04-2015 betreffende de opstelling van een finale factuur ten bedrage van 1.385.630,31 €;
- akkoord van 28-04-2015 van de Regie der Gebouwen met een bedrag van $1.587.936 - 202.291 = 1.385.645$ €;
- Factuur van 23-05-2016 ten bedrage van 1.385.630,31 €.

Hieruit blijkt inderdaad dat de boete in mindering werd gebracht van de finale factuur.

Ter herinnering, artikel 12 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat voorziet dat het geheel van de diensten onderworpen aan deze wet hun algemene boekhouding moeten voeren volgens de gebruikelijke regels en de beginselen van het dubbel boekhouden. Een van deze regels betreft het boekhoudkundig principe van niet-compensatie.

Weliswaar laat artikel 25 van het koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan enkele uitzonderingen toe en verwijst ter zake naar de voorbeelden vermeld in de commentaren bij het boekhoudplan. Echter wordt geen enkel voorbeeld geciteerd voor rekeningen betreffende schulden en vorderingen tussen de Regie der Gebouwen en de ondernemingen aan wie zij een overheidsopdracht van werken heeft gegund.

De gerealiseerde compensatie heeft dus geen reglementaire basis. De beide componenten (kost en opbrengst) moesten afzonderlijk geboekt worden, wat veronderstelt dat zij ook in de budgettaire boekhouding afzonderlijk aangerekend moeten worden (het bedrag van het ontwerp van bijakte als kost en de boete als inkomst).

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

4. Samenvatting

Tabel 22: Samenvattende verklaring van de meerwerken							
Verklaring meerkosten (volgens aard)	Contract 16/03/2011 + werken in eigen beheer	Bijakte 1	Bijakte 2	Bijakte 3	Ontwerp van bijakte 4 en Finale afrekening	Totaal Bijaktes	Algemeen totaal
Eerste inrichtingswerken	22.987,5	7.031,3	6.347,4	2.469,9	157,4	16.006,0	38.993,5
Waarvan:							
(1) Meerkosten volgens aard							
Installatie werf		361,1	347,3			708,4	
Veiligheid		1.577,9	1.938,6	1.282,7	111,0	4.910,2	
Keuken/kitchenettes		2.407,6	750,6	87,6		3.245,7	
Auditorium		776,8				776,8	
Vast tapijt			718,2			718,2	
Labo			322,3	729,8		1.052,1	
Nieuwe uitgaven ¹⁵²		1.378,8	331,7			1.710,5	
Andere wijzigingen ¹⁵³		3.126,8				3.126,8	
Vergaderzalen			746,1			746,1	
Meerkost Close (HVAC)			655,9			655,9	
Tweede Belgacomaansluiting				197,0		197,0	
Ventilatie (ondergronds)			493,7			493,7	
VOIP telefooncentrale		122,8				122,8	
Afrekening VH en TVB					415,2	415,2	
Totaal (1)						18.879,4	
(2) Afrekening Deel (iii)					-368,8	-368,8	
(3) Andere		-2.720,5	43,0	172,9		-2.504,6	
(1) + (2) + (3)		7031,5	6.347,4	2.469,9	157,4	16.006,0	

Hieruit blijkt m.b.t. rubriek (1) o.m. dat:

- 26,0 % van de verhoging van de kosten ten opzichte van de initieel¹⁵⁴ door de Ministerraad aanvaarde enveloppe betrekking heeft op werken die specifiek bestempeld werden als beveiligingswerken¹⁵⁵, (of meer dan 12 % van de totale kost van de eerste inrichtingswerken);
- 21,3 % betrekking heeft op de installatie van een keuken en kitchenettes en de inrichting van een auditorium, m.a.w. uitgaven waarvan kon worden verwacht dat deze in het oorspronkelijk behoefteprogramma voorzien zouden zijn geweest;
- 45 % betrekking heeft op nieuwe uitgaven en de andere wijzigingen aangebracht door de Federale Politie na de gunning van de opdracht (excl. installatie werf en meerkost Close)

Er wordt op gewezen dat, naar aanleiding van de 1^{ste} bijakte ook uitgavenposten werden geschrapt (zie rubriek "Andere" in tabel 22: het negatief bedrag is het resultaat van min- en meerwerken).

¹⁵² Hierin begrepen zijn de nieuwe vragen, de posten buiten begroting en de toegevoegde posten.

¹⁵³ Toegangspoorten, modulatie 90/90/90, tussenschotten, muren, stores, specifieke inrichting room-by-room, andere zones op niveau -1, wijziging schietstand.

¹⁵⁴ Ministerraad van 15 december 2010.

¹⁵⁵ Het is niet uitgesloten dat er in de andere uitgavenposten nog veiligheidswerken zitten zonder dat dit expliciet vermeld wordt in de tabellen van Widnell.

Deze tabel bevestigt aldus de vaststelling dat noch het dossier noch de administraties klaar waren om de uitvoering van het project te starten.

Er wordt op gewezen dat de veiligheidswerken uit te voeren door de Regie der Gebouwen in de oorspronkelijke nota voor de Ministerraad van 1 maart 2012 geraamd werden op 3.259.418 € en dat de veiligheidswerken betreffende de gasdetectie in de labo's (79.860 €) in de voormelde tabel werd ondergebracht bij de rubriek "Labo".

Hiermede rekening houdende bedragen de totale uitgaven inzake veiligheid:

$3.259.418 + 4.910.204,5 + 79.860,0 = 8.249.482,58.138.482,5$ € hetzij 21,2 % van de totale kostprijs van de inrichtingswerken uitgevoerd door de verhuurder en door de Regie der Gebouwen en de Federale Politie.



CONCLUSIE VAN DE JURIDISCHE EN FINANCIËLE ANALYSE EN BEVINDINGEN BETREFFENDE DE MECHANISMEN DIE TOT DE BESCHREVEN RESULTATEN HEBBEN GELEID

Het project betreffende de hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie in het Centrum van Brussel vertegenwoordigt een directe kostprijs van 312 M€ (incl. BTW) voor de periode 2013/2031. Dit bedrag houdt enkel rekening met de huur (273 M€ over 18 jaar) en de eerste installatiewerken gerealiseerd tussen 2010 en 2014¹⁵⁶. Deze werken vertegenwoordigen alleen al een investering van 39 M€.

De bovenstaande analyse toont het volgende aan:

- ☞ Er was geen duidelijk onderscheid tussen de werken ten laste van de verhuurder (die geacht werden meegenomen te zijn in de bepaling van de huurprijs) en de eerste inrichtingswerken, terwijl beide werken gelijktijdig dienden te worden uitgevoerd.
- ☞ Mede om die reden kan de analyse van de eerste inrichtingswerken niet los worden gezien van de analyse van de historiek van het huren van de gebouwen RAC 1 en RAC 4 door de Staat. Het contractuele kader van de werken ligt immers in de huurovereenkomst zelf, die werd afgesloten met een verhuurder-bouwpromotor die zich op kunstmatige wijze in een monopoliepositie ten opzichte van de Staat-huurder bevond.
- ☞ Hoewel de evolutie van de kostprijs van de werken de Ministerraad ertoe heeft gebracht om deze audit te laten uitvoeren, werd vastgesteld dat het niet alleen op dit vlak is dat de resultaten van het project blootstaan aan kritiek. De vastgestelde meerkosten zijn het meest aanzienlijk op de post 'huur', ongeacht of het gaat over de prijs per bruto m² of over de totale huurprijs.
- ☞ Het nazicht van de accuraatheid van de kosten maakte niet het voorwerp uit van deze audit. Nochtans dient opgemerkt te worden dat het systeem geen sluitende zekerheid geeft omtrent de accuraatheid van de gefactureerde bedragen omwille van een gebrek aan controle door de Regie en mogelijke fouten bij de QQS van de eigenaar (Widnell) die werken aan het basisgebouw ten onrechte aanrekende op de eerste inrichtingswerken¹⁵⁷.

Deze conclusie is in drie delen gestructureerd:

- ☞ **Niveau 1:** conclusies over de kosten van de werken.
- ☞ **Niveau 2:** conclusies over de hoogte van de door de Staat aanvaarde huur en de andere dimensies van het project die in aanmerking moeten worden genomen.

¹⁵⁶ Excl. onderhoudskosten

¹⁵⁷ In het dossier werden twee dergelijke gevallen vastgesteld:

- Bijlage 2: in het kader van het overeengekomen compromis was sprake van een minwaarde (916.166 €) voor wijzigingen aan het basisgebouw, dewelke echter in het kader van dit compromis niet werd toegepast (punt 3.2.3);
- Bijlage 4: er diende een correctie te worden doorgevoerd ingevolge het onterecht aanrekenen van kosten voor het sanitair (661.842 €) die het basisgebouw betroffen (zie punt 3.4).

- ☞ **Niveau 3:** overzicht van oorzaken en punten die als input voor de evaluatie van de huidige internecontrolesystemen naar aanleiding van deze analyse in aanmerking werden genomen.

1. Niveau 1: Conclusies over de kosten van de werken

Het vertrekpunt voor deze opdracht zijn de vraagtekens die de Ministerraad plaatste bij de opeenvolgende verhogingen van de budgettaire weerslag voor de eerste installatiewerken betreffende de hergroepering van sommige diensten van de Federale Politie in het centrum van Brussel (project RAC). Dat betreft een netto stijging met 70% (ermee rekening houdend dat er ook uitgavenverminderingen zijn geweest).

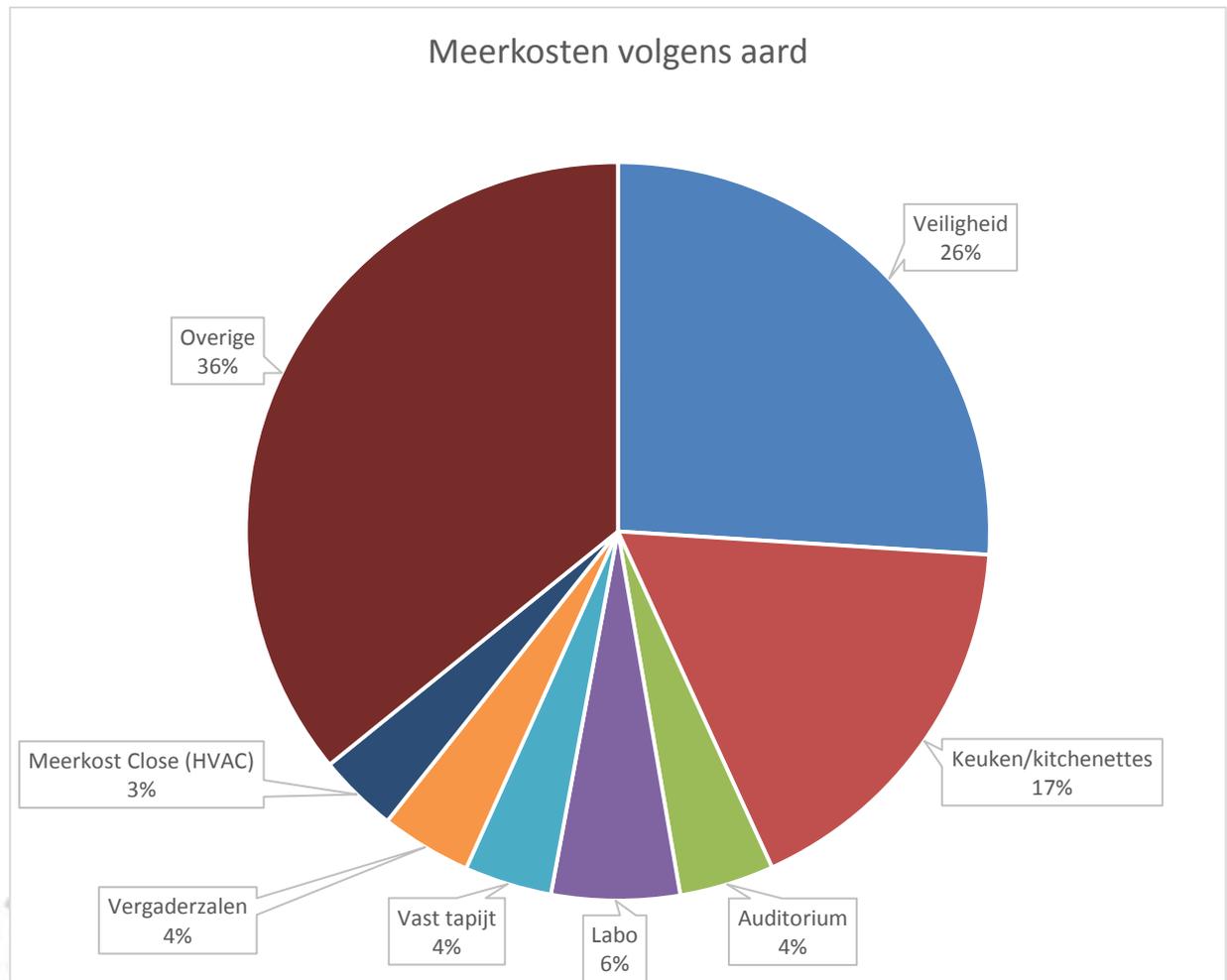
Een eerste analyse na een tweede tussentijdse stijging (voorlegging van het ontwerp van bijakte 2 aan de Ministerraad) heeft de toenmalige Minister van Begroting ertoe gebracht om een deel van deze verhogingen te verklaren aan de hand van de volgende factoren:

- Evolutie van de effectieven (verhoging personeelsenveloppe met 100 eenheden);
- Weerslag van de verlaging van de bezettingsnorm (van 17 naar 13,5 m²/VTE);
- Toename van de behoeften inzake veiligheid wegens de verhoging van het aantal agenten die werden gehergroepeerd in de gebouwen en de installatie van een datacenter;
- Abnormaal hoge prijzen vastgesteld inzake de werken HVAC, elektriciteit, sanitair;
- Vergissingen vastgesteld als gevolg van een gebrek aan communicatie tussen de verschillende actoren.

De gedetailleerde analyse van de ondergetekende Inspecteurs van Financiën in het kader van de opdracht die hen werd toevertrouwd door de Ministerraad naar aanleiding van een bijkomend verzoek tot verhoging van de enveloppe voor de uit te voeren werken leidt tot een heroverweging van deze conclusies.

Zoals blijkt uit de hierna volgende tabel 22 en grafiek, en op basis de gedetailleerde analyse, werden de volgende vaststellingen gemaakt:

- ☞ de weerslag van de abnormale hoge prijzen werd gedeeltelijk geneutraliseerd door een onderhandeling zodat deze een beperkt aandeel van de definitieve meerkost ten laste van de Staat vertegenwoordigen;
- ☞ rekening houdende met de toepassing van een striktere bezettingsnorm is het niet de verhoging van de effectieven (meegedeeld aan de Ministerraad van maart 2012) die geleid heeft tot de noodzaak van bijkomende werken, maar wel de toevoeging van specifieke lokalen die oorspronkelijk niet waren voorzien
- ☞ op zich verantwoordt deze verhoging van de effectieven evenmin de totale meerkost van 4,9 M voor de veiligheidswerken
- ☞ de verwarming en de airconditioning, de elektriciteit en de vloerbedekking vormen niet het grootste deel van de begrotingsoverschrijding, maar wel de veiligheidswerken, keukens/kitchenettes
- ☞ de kost van de meerwerken die noodzakelijk waren geworden ingevolge de inwerkingtreding van de wet Salduz liggen ver onder de evolutie vastgesteld voor de andere posten
- ☞ de meeste werken hadden van bij de start kunnen of moeten voorzien zijn, los van de aangevoerde externe factoren (Wet Salduz, ARAB), hetgeen bijvoorbeeld het geval is wat betreft het auditorium, het restaurant en de keukens, die alleen al een extra kost vertegenwoordigen van € 4 miljoen, ofwel 21 % van de totale meerkosten (vermeld in punt (1) van Tabel 22) die werden voorgelegd aan de ministerraad.



Trouwens dient opgemerkt te worden dat er geen voorafgaandelijke raming was, maar enkel een "coût d'objectif" vermeld louter ten louter indicatieve titel in de offertes van de eigenaar op basis van een onvolledig behoefteplan. Daarnaast blijkt dat sommige posten wel bekend maar gewoon niet begroot zijn geweest.

Tabel 22 geeft een algemeen overzicht van de belangrijkste meerkosten (zie volgende bladzijde).

< De rest van deze bladzijde is opzettelijk blanco gelaten >

Tabel 22: Samenvattende verklaring van de meerwerken							
Verklaring meerkosten (volgens aard)	Contract 16/03/2011 + werken in eigen beheer	Bijakte 1	Bijakte 2	Bijakte 3	Ontwerp van bijakte 4 en Finale afrekening	Totaal Bijaktes	Algemeen totaal
Eerste inrichtingswerken	22.987,5	7.031,3	6.347,4	2.469,9	157,4	16.006,0	38.993,5
Waarvan:							
(1) Meerkosten volgens aard							
Installatie werf		361,1	347,3			708,4	
Veiligheid		1.577,9	1.938,6	1.282,7	111,0	4.910,2	
Keuken/kitchenettes		2.407,6	750,6	87,6		3.245,7	
Auditorium		776,8				776,8	
Vast tapijt			718,2			718,2	
Labo			322,3	729,8		1.052,1	
Nieuwe uitgaven ¹⁵⁸		1.378,8	331,7			1.710,5	
Andere wijzigingen ¹⁵⁹		3.126,8				3.126,8	
Vergaderzalen			746,1			746,1	
Meerkost Close (HVAC)			655,9			655,9	
Tweede Belgacomaansluiting				197,0		197,0	
Ventilatie (ondergronds)			493,7			493,7	
VOIP telefooncentrale		122,8				122,8	
Afrekening VH en TVB					415,2	415,2	
Totaal (1)						18.879,4	
(2) Afrekening Deel (iii)					-368,8	-368,8	
(3) Andere		-2.720,5	43,0	172,9		-2.504,6	
(1) + (2) + (3)		7031,5	6.347,4	2.469,9	157,4	16.006,0	

Deze tabel bevestigt dat het project, hoewel als zijnde dringend (zie hoger), niet rijp was en nooit had mogen worden gelanceerd zolang de Federale Politie en de Regie der Gebouwen niet klaar waren (identificatie van gestabiliseerde behoeften, technische beschrijving van de behoeften in het verwachte formaat (technische specificaties in het lastenboek, gestabiliseerde arbitrages tussen de wensen van de verschillende diensten, definitieve identificatie van de te groeperen diensten).

Anders gezegd, de inlichtingen verschaft aan de Ministerraad legden ten onrechte de nadruk op de weerslag van onvoorziene omstandigheden.

Noch de Regie der Gebouwen noch de Federale Politie waren klaar om zo'n groot project tot een goed einde te brengen en hebben de complexiteit van het project onderschat. Bovendien dient het aangehaalde argument van de dringendheid te worden gerelativeerd: deze vloeide immers voort uit de genomen beleidskeuzes aangezien een verlenging van de huur van de IBM-toren met 6 jaar mogelijk was (wat zou hebben toegelaten om het project op een degelijke manier voor te bereiden).

De bijkomende werken werden uitgevoerd volgens modaliteiten die minder garanties boden, zowel op het vlak van mededinging (en dus van prijscompetitiviteit), als op het vlak van controle.

Uiteindelijk werd immers slechts een vierde i.p.v. de oorspronkelijk voorziene 54 % van het totaal van de uitgevoerde eerste inrichtingswerken in het kader van de huurovereenkomst opgenomen in kolom 3, die

¹⁵⁸ Hierin begrepen zijn de nieuwe vragen, de posten buiten begroting en de toegevoegde posten.

¹⁵⁹ Toegangspoorten, modulatie 90/90/90, tussenschotten, muren, stores, specifieke inrichting room-by-room, andere zones op niveau -1, wijziging schietstand.

de posten groepeerde waarvoor de verhuurder verplicht was een oproep tot mededinging te doen voorafgegaan door een bekendmaking¹⁶⁰.

Tegen deze achtergrond toont de analyse aan dat het vertrouwen in deze formule (publicatie en mededinging) deels ongegrond was:

- enerzijds wordt deze formule slechts *geïnspireerd* door de regels van overheidsopdrachten, maar is ze er niet volledig mee *in overeenstemming*;
- anderzijds waren de prijzen globaal genomen (bijakte 1) wel lager (- 1.008.906 €), doch dit bedrag maskeert een belangrijk volume-effect (-1,28 miljoen €) en een overschrijding van de ramingen voor bepaalde posten.

Uit de cijfers die aan de Ministerraad werden doorgegeven, blijkt dat de totale kostprijs van de werken toevertrouwd aan de verhuurder bijna 47 miljoen € bedroeg en dat de eigenaar-verhuurder 13,5 miljoen € of 28,8 % van dit bedrag voor zijn rekening nam. Deze gegevens, die zouden kunnen suggereren dat de bouwpromotor-verhuurder zich bijzonder mild opstelde, moeten evenwel in het juiste perspectief worden geplaatst:

- Princiepelijk:

Bij elke onderhandeling beschikken de partijen over een zekere onderhandelingsmarge. Het is niet ongebruikelijk dat, in het specifieke geval van onderhandelingen over een huurovereenkomst, een bouwpromotor-verhuurder een commerciële tegemoetkoming biedt aan zijn toekomstige huurders bijvoorbeeld in de vorm van een tussenkomst in de eerste inrichtingswerken of van een vrijstelling van huur voor bepaalde maanden¹⁶¹.

Per e-mail van 24 november 2017 bevestigde de Regie der Gebouwen dat de onderhandelingen hadden kunnen leiden tot een financiële tussenkomst van de promotor in de kostprijs van de eerste inrichtingswerken ten belope van € 150 tot 200 per m². De tussenkomst van € 4 miljoen (die minder dan 2 % uitmaakt van de totale omzet van de bouwpromotor in het kader van de opdracht) die werd toegezegd tijdens de gunning van de opdracht voor een bovengrondse oppervlakte van 65.987 m² (inclusief de archieven), was daarom verre van voldoende.

- In de praktijk:

- Ten eerste blijkt dat 49,7% van het bedrag van de tussenkomst niet overeenkomt met een commerciële tegemoetkoming maar met het op zich nemen door de bouwpromotor-verhuurder van een uitgave die rechtstreeks voortvloeit uit zijn verantwoordelijkheid of uit die van zijn aangestelden (zie motivering van bijakten 2 en 3)¹⁶². De Staat had overigens in 2013 aanspraak kunnen maken op aanvullende schadevergoedingen of op een verlaging van de huurprijs, als de bouwpromotor-verhuurder zich niet zelf in een positie had bevonden waarin hij een vordering tot schadevergoeding kon indienen voor een bedrag van € 3,75 miljoen vanwege de extra kosten die hij zelf moest maken als compensatie voor de vertragingen veroorzaakt door de Staat bij het beheer van de werkzaamheden .
- Ten tweede vereist de aanpak van de 'fees' enkele nuanceringen:

¹⁶⁰ In theorie was ook voor kolom 2 sprake van mededinging maar in de praktijk werden de overeenkomende werken gegund via een uitbreiding van bestaande opdrachten.

¹⁶¹ Zie hierboven, eerste hoofdstuk, punt 1.2.4.b.

¹⁶² Volgens de Federale Politie heeft de Staat te gemakkelijk afstand gedaan van het inroepen van de verantwoordelijkheid van de bouwpromotor-verhuurder voor bepaalde extra kosten.

- De fees in hun geheel komen niet overeen met een bedrag dat daadwerkelijk door de bouwpromotor-verhuurder is uitbetaald, maar zijn ze ten dele een vergoeding voor zijn eigen diensten. Het bedrag van de fees dat betrekking heeft op zijn tussenkomst in de werken, vormt dus geen werkelijke kost voor hem, maar slechts lagere ontvangst (vermindering van zijn marge).
 - Er is geen reden om honoraria of fees te vermelden voor werken die niet aan de Staat zijn gefactureerd. Zelfs al moeten deze cijfers worden gerelativeerd gelet op het feit dat deze fees niet volledig door de Staat werden gedragen, werd deze post wel opgenomen in het totaal van de kosten die moeten worden verdeeld tussen de bouwpromotor-verhuurder en de Staat, hetgeen misleidend was omdat het ten onrechte de indruk gaf dat de inspanning van de bouwpromotor-verhuurder hoger is dan ze in werkelijkheid was.
 - Uit de informatie die aan de Ministerraad van 15/12/2010 is medegedeeld, blijkt dat de 'fees', incl. het deel betreffende de tussenkomst van de verhuurder, in totaal 5,8 miljoen € bedroegen, alle posten samen, terwijl ze initieel waren geraamd op 3,4 miljoen € (zie tabel 10). De toename van de fees bedraagt dus 71,8 % zijnde 2,4 miljoen €.
- Het derde en het belangrijkste punt is dat de verhuurder in elk geval een deel van de werken om het basisgebouw gebruiksklaar te maken, op zich moest nemen. Dit deel wordt immers geacht begrepen te zijn in de huurprijs. De moeilijkheid vloeit voort uit de vage definitie van het begrip basisgebouw in het lastenboek, die veel weg heeft van een cirkelredenering, en bijgevolg uit de onzekerheid met betrekking tot de perimeter van de werken en dus van de kosten die hij in ieder geval had moeten dragen. Er werd immers niet systematisch een duidelijk onderscheid gemaakt tussen werken aan het basisgebouw en eerste inrichtingswerken, noch bij de onderhandelingen over de werken, noch gedurende de uitvoering ervan. Met andere woorden, er is geen documentatie die aantoonde dat het bovengenoemde bedrag van € 13,5 miljoen daadwerkelijk de eerste inrichtingswerken in hun geheel en enkel die werken dekt.

2. Niveau 2: conclusies over de andere dimensies van het project

De analyse van de werken is onafscheidelijk verbonden met die van de gunning van de opdracht waaraan deze werken zijn gekoppeld. Deze overheidsopdracht ging vooral over het huren van het gebouw.

De extra kosten vastgesteld door de ministerraad vormen slechts één dimensie van de algemene diagnose. De resultaten van het project staan ook bloot aan kritiek vanuit de volgende invalshoeken:

- (1) De financiële belangen van de Staat werden geschaad, niet alleen gelet op de onvoorziene meerkosten voor de eerste inrichtingswerken en de tijdens de uitvoering van de geplande werken geconstateerde extra kosten, maar vooral:**

↪ **op het vlak van huur:**

- eenheidsprijs: meerkost per vierkante meter geschat op 13 à 18% op basis van de benchmarks vastgesteld door de ondergetekende inspecteurs van financiën (Boreal,

RAC 2, prijs geboden aan de Europese Commissie voor het vruchtgebruik van RAC) en van 11 à 14% op basis van de interne inschattingen van de Regie der Gebouwen, wat in verband moet worden gebracht met de vaststellingen van de ondergeketende Inspecteurs van Financiën over het verloop van de gunningsprocedure;

Dat de concurrentie van de Europese Commissie de Regie der Gebouwen in een zwakkere onderhandelingspositie plaatste, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de Regie der Gebouwen vooraf geen strategie had ontwikkeld om haar onderhandelingspositie te versterken. Integendeel, zij heeft een monopolie in hoofde van RAC gecreëerd en enkel een maximale huurprijs opgelegd¹⁶³.

- totale hoeveelheid: gezien de historiek van de uitbreiding van de huur (zie hoofdstuk 1punt 4) en gezien het gewicht van de specifieke oppervlakten (CSA, archieven) in deze uitbreiding, kan de vraag gesteld worden of de totale gehuurde oppervlakte wel beperkt is gebleven tot de strikt noodzakelijke oppervlakte.

↪ **op het vlak van opportuniteitskosten:**

- als gevolg van de wijzigingen aan de perimeter van de hergroepering tijdens het project, kon het Krooncomplex niet worden vrijgegeven zoals oorspronkelijk was aangekondigd;
- de realisatie van de beloofde energiebesparingen kon niet worden aangetoond.

↪ **op het vlak van andere kosten: huurleegstand van meer dan vijftien maanden voor WTC III, en dit terwijl de huur van dit gebouw € 9.337.755 per jaar bedroeg;**

↪ **op het vlak van de onderhoudskosten, waar een monopolie werd gecreëerd ten gunste van de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de initiële werken – het onderhoudscontract dat eind 2016 voor tien jaar werd gegund, is goed voor € 6,5 miljoen incl. btw, ofwel 35 % meer dan de raming bij de lancering van de procedure;**

(2) Inbreuken op het beginsel van gelijke toegang tot openbare bestellingen:

- ↪ **creatie door de overheid van een monopolie in hoofde van de eigenaar van het RAC;**
- ↪ **indirect monopolie van de bedrijven verbonden aan de desbetreffende bouwpromotor.**

(3) Keten van disfunctionaliteiten in de toepassing van de wet inzake overheidsopdrachten in een klimaat dat kan leiden tot fouten en onregelmatigheden die de onderhandelingspositie van de staat verder verzwakten

Bijvoorbeeld:

- Het project werd eerst ten onrechte niet als een overheidsopdracht beschouwd (waardoor de procedure diende te worden overgedaan en aldus kostbare tijd werd verloren)
- Zelf gecreëerd monopolie
- De onderhandelingen met RAC en Widnell gingen van start vooraleer het lastenboek fase 2 op punt stond

¹⁶³ Deze meerkost vloeit zowel voort uit het feit dat vanaf december 2009 alleen het scenario van een maximale hergroepering overbleef (wat ervoor zorgde dat, gezien de termijn die de staat zichzelf had opgelegd, kleinere gebouwen met een lagere huur per vierkante meter niet meer in aanmerking werden genomen), als uit de kunstmatige monopoliepositie van de eigenaar van het RAC.

- Door de wijziging van de aanpak van toepassing op de werken werd het voorwerp van de overheidsopdracht gewijzigd
- Slechts iets meer dan 1/3 van de eerste inrichtingswerken werd gegund na publicatie en mededinging - zelfs die opdrachten werden echter niet volledig conform de wetgeving overheidsopdrachten georganiseerd
- Oneigenlijk gebruik van artikel 17, § 3, 2° van de wet van 24 december 1993 (zie Deel 2, Hoofdstuk 1, punt 2.2.3.)
- niet-naleving van het besluitvormingsproces in 2012, aangezien de verhuurder van mening was dat de termijnen onhoudbaar waren (zie hierboven, hoofdstuk 2, punt 3.2.1.b);
- niet-naleving van de regels voor overheidsopdrachten voor de inrichting van laboratoria.

(4) Miskennen van de prerogatieven van de Ministerraad en van de beperkingen met betrekking tot de periodes van lopende zaken.

(5) Uitgaven met het karakter van voldongen feiten in een periode van budgettaire voorzichtige zaken, waarbij elke uitgave, hoe gering ook, geacht werd te worden afgewogen en te moeten concurreren met alle andere uitgaven die door alle departementen waren gepland (begrotingsarbitrage op het niveau van de Ministerraad).

(6) Op operationeel vlak : De Federale Politie zegt *tevreden* te zijn over haar nieuwe locatie en de tool die haar ter beschikking werd gesteld. Als de tevredenheid van een klant dan al een aanwijzing kan vormen voor de werkzaamheid van een project, dan is die tevredenheid toch nog geen indicator voor de effectiviteit van het project. Effectiviteit gaat ervan uit dat de resultaten van een project in overeenstemming zijn met vooraf vastgestelde doelstellingen, die niet bestonden. Er blijkt dat sommige functies van het gebouw niet optimaal geconcipeerd werden.

(7) Aantasting van het imago van de Staat, vanwege de publiciteit die aan het RAC-dossier werd gegeven.

3. Niveau 3: bevindingen over de oorzaken van deze ontsporingen en eerste aanbevelingen

Kunstmatige creatie van een toestand van monopolie en van dringendheid, ondanks herhaalde officiële waarschuwingen:

- ↪ de eigenaars van RAC bevonden zich in een monopoliesituatie;
- ↪ dit monopolie was het gevolg van de procedure toegepast door de overheid;
- ↪ dit monopolie was én voorspelbaar én vermijdbaar.

De overheid heeft zelf deze monopoliepositie in hoofde van RAC, ondanks de waarschuwingen, gecreëerd en heeft geen maatregelen genomen om het monopolierisico te beperken.

Integendeel alle alternatieve oplossingen werden afgevoerd en werden niet grondig bestudeerd.

Daarnaast heeft de overheid zelf door de genomen beleidskeuzes een situatie van dringendheid gecreëerd die het monopolierisico nog versterkten. Immers bestond de mogelijkheid om te opteren voor een uitvoeringstermijn van 6 i.p.v. 4 jaar¹⁶⁴, waardoor ook andere oplossingen (bijv. Tour & Taxis) in aanmerking hadden kunnen komen.

Nochtans werd vastgesteld dat noch de Federale Politie, noch de Regie der Gebouwen klaar waren om een dergelijk groot project aan te vangen, wat heeft geleid tot talrijke meerwerken (vergetelheden, uitbreidingen, nieuwe initiatieven, ...).

Ten slotte werd vastgesteld dat veel tijd werd verloren

- om de beslissing inzake de verhuis van DIRCO/DIRJU naar WTC II in te trekken (... maanden);
- alsook door een marktprospectie die niet conform was met de beslissing van de Ministerraad, noch met de regelgeving inzake overheidsopdrachten, waardoor deze laatste besliste om een nieuwe procedure te starten.

Ook deze factor heeft ertoe geleid dat de overheid in tijdnood kwam, terwijl het project, toch één van de grootste vastgoedprojecten van de laatste jaren, grondiger had moeten worden voorbereid.

Deze resultaten kunnen worden toegeschreven aan de volgende factoren:

(1) Hoewel het project werd voorgesteld als een dringend dossier, was het niet goed doordacht en had het niet mogen worden aangevat zolang de Federale Politie en de Regie der Gebouwen niet klaar waren:

- geen stabiele noch volledige identificatie van de behoeften: RAC zegt hierover in een brief van 19/09/2012 aan de Regie der Gebouwen het volgende: *“Enfin, il convient de rappeler que le budget des EI, tel que repris dans la Note au Conseil des Ministres du 1er mars 2012 a été établi sur base des informations disponibles à cette époque, c’est-à-dire sur base d’un programme non finalisé qui sur certains aspects était incomplet ou présentait des lacunes en terme de précision.”*;

¹⁶⁴ Bedoeld wordt hier de mogelijkheid om de huur voor de IBM-toren met 6 jaar i.p.v. 4 jaar te verlengen.

- geen technische beschrijving van deze behoeften in het vereiste formaat (technische specificaties in een lastenboek);
- geen gestabiliseerde arbitrages tussen wensen van de verschillende diensten;
- geen definitieve identificatie van de samen te voegen diensten;
- geen tijdige aanstelling van een QQS waardoor de Regie der Gebouwen verplicht was om een beroep te doen op Widnell die in opdracht van RAC werkte en waarmee de Regie der Gebouwen zelf geen contractuele verbintenis had;
- onvoldoende personeel van de Regie der Gebouwen en meerdere wijzigingen van de projectverantwoordelijke;
- onduidelijkheid over het al dan niet toepassen van de wetgeving inzake overheidsopdrachten en geen duidelijk inzicht in de wijze waarop deze diende te worden toegepast;
- geen budgettaire analyse.

De combinatie van dringendheid en onvoorbereidheid leidde tot tijdnood, die zich vertaalde in een vorm van vlucht vooruit.

- (2) De doelstellingen van het project waren bij de aanvang niet duidelijk gedefinieerd, terwijl het principe van hergroepering op zichzelf een ommezwaai inhield, zowel met betrekking tot de beslissingen die werden genomen tijdens de overdracht van het gebouw in 2002 (beslissing om het niet te huren op de lange termijn, wat resulteerde in een korting op de verkoopprijs) als ten aanzien van de strategie die werd bepaald bij het huren van de Kroontuinen (gehuurd van 2005 tot 2023).
- De lijst van de te verhuizen diensten werd gewijzigd.
 - Er was geen voorafgaande budgettaire raming.
 - Er werd van in het begin geopteerd voor een zo ruim mogelijke hergroepering zonder voorafgaand onderzoek van de haalbaarheid noch van de kostprijs
 - Het behoefteprogramma was niet klaar en werd achteraf vaak gewijzigd en aangevuld.
 - Er werd een expliciete voorkeur voor RAC uitgedrukt en een monopolie werd gecreëerd in hoofde van het RAC terwijl:
 - andere opties geëxploiteerd konden worden en onvoldoende onderzocht werden
 - het project als een overheidsopdracht diende geconcipieerd te worden
 - Ondanks het feit dat de nieuwe personeelsformatie geen uitbreiding van de ingehuurde oppervlaktes vereiste (dankzij de verstrenging van de bezettingsnorm), werd toch het volledig gebouw ingehuurd om er specifieke ruimtes in onder te brengen.
- (3) De besluitvormingsmechanismen (rolverdeling tussen de Regie der Gebouwen en haar 'klanten' en als gevolg daarvan ook tussen de betrokken Inspecteurs van Financiën, interventiemodaliteiten van de Ministerraad, rolverdeling tussen administraties en beleidscellen) in combinatie met de verdelingsregels van de budgettaire gevolgen van genoemde beslissingen, hebben geleid tot een **deresponsabilisering**, wat heeft bijgedragen tot het creëren van een ongunstige omgeving voor een efficiënt projectbeheer.

In sommige opzichten is de rolverdeling tussen de Regie der Gebouwen en de Federale Politie niet logisch.

Enkele voorbeelden illustreren deze vaststelling:

- Conform de toen van toepassing zijnde procedure werd het initiële behoefteprogramma door de Federale Politie opgesteld in termen van bruto-oppervlakte, terwijl het eigenlijk het domein van de Regie der Gebouwen is (een bezettende dienst bezet bovendien geen bruto oppervlakte maar een netto oppervlakte);
- De Regie der Gebouwen verschuilt zich achter het door de Inspecteur van Financiën bij de Federale Politie goedgekeurd behoefteprogramma, die hierdoor als zijnde “beslist” wordt beschouwd¹⁶⁵, terwijl deze Inspecteur van Financiën zich enkel uitspreekt over het aantal gecorrigeerde VTE’s, de specifieke lokalen en over de eventuele budgettaire weerslag bij de Federale Politie, terwijl de budgettaire gevolgen vooral van belang zijn voor de Regie der Gebouwen.
- Wat betreft de conformiteitscriteria van de Federale Politie stelt
 - de Federale Politie (ter gelegenheid van de tegensprekelijke procedure) dat de Regie der Gebouwen deze criteria (te) streng heeft geïnterpreteerd (Tour & Taxis);
 - de Regie der Gebouwen ten onrechte dat deze criteria door de Inspecteur van Financiën bij de Federale Politie werden goedgekeurd en dat ze zich gebonden achtte door die criteria en ervan uitging dat ze niet konden worden onderhandeld.
- Hieruit blijkt dat er sprake is van procedures resp. bij de Federale Politie en bij de Regie der Gebouwen, die elk hun eigen dynamiek kennen zonder te voorzien in het nodige overleg (zie ook punt (5) hierna).
- Uit de tegensprekelijke procedure is ook gebleken dat de beleidscel van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen een belangrijke rol speelt bij de besluitvorming doch dat het, op basis van de beschikbare documenten, niet altijd duidelijk is wie wat heeft beslist. Uit de PV’s blijkt wel dat de beleidscel opmerkte dat de marktaankondiging geen overheidsopdracht was (RAC) of dat de wetgeving overheidsopdrachten als dusdanig niet van toepassing was (huisvesting van de diensten van Wetenschapsbeleid);
- De toename van de kosten is ten dele ook het gevolg van de toenemende behoeften van de Federale Politie, vooral ook wat betreft de veiligheidswerken, waarvan het grootste deel van de kosten door de Regie (voor dit project 62,5 %) moeten worden gedragen.

(4) De Federale Politie heeft bij de start van het project in officiële documenten gewezen op de voordelen van het RAC-gebouw, terwijl de zoektocht naar een gebouw onder de bevoegdheid van de Regie der Gebouwen valt.

(5) Geen globaal en gecoördineerd project maar de som van twee deelprojecten: de behoeften (Federale Politie), enerzijds en het zoeken van een gebouw (Regie der Gebouwen), anderzijds

(6) Het dossier toont vrijwel geen onderhandeling aan over het bedrag van de huur per vierkante meter (verschil tussen het bedrag in de offerte en het uiteindelijke bedrag: € 3 per vierkante meter bruto of € 200.000 per jaar op € 13 miljoen), terwijl de huur de belangrijkste kostenpost is van het project en de Regie van bij het begin heeft vastgesteld dat de offerte van de bouwpromotor zich in de hoogste vork bevond. Geen strategie om een gunstige onderhandelingspositie te verwerven.

¹⁶⁵ De Regie der Gebouwen ziet hierbij over het hoofd dat de Minister van Binnenlandse Zaken enkel het standpunt van de Regie der Gebouwen heeft gevraagd over het voorstel tot hergroepering.

- (7) De complexiteit van het project, met name op het gebied van de technische specificaties en van de overheidsopdrachten, is onderschat: de Regie der Gebouwen zette onvoldoende personeel in en beschikte niet over de vereiste capaciteiten, noch wat betreft deskundigheid op het gebied van overheidsopdrachten, noch wat betreft de opvolging van de werken. De Staat raakte zelf verstrikt in een nefaste spiraal van monopolie en hoogdringendheid, en maakte zichzelf afhankelijk van een dienstverlener van de verhuurder (de QQS aangesteld door de bouwpromotor-verhuurder) van wie de belangen duidelijk aansloten bij die van zijn opdrachtgever en niet bij die van de Regie.
- (8) Het ontbreken van een gestructureerde aanpak van het projectbeheer heeft de effecten van de structurele zwakheden van de Regie der Gebouwen versterkt, te meer daar improvisatie overheerste bij een dergelijk project zonder echt precedent. De Regie der Gebouwen kwam in een situatie terecht waarin ze enkel nog de loop der gebeurtenissen kon ondergaan in plaats van daadwerkelijk het project in handen te nemen.
- (9) Het gebruik van een eenvoudige huurovereenkomst, beperkt tot achttien jaar, gemotiveerd door boekhoudkundige overwegingen, was vanuit operationeel oogpunt niet gerechtvaardigd (de kwalificatie van 'eenvoudig kantoorgebouw' was onjuist) en vertekende de perceptie van de projectvereisten, waarvan het beheer zich meer had moeten laten inspireren door het beheer van een bouw- of bouwpromotieproject.
- (10) Het ontbrak het projectbeheer aan transparantie, in het bijzonder ten opzichte van de ministerraad, die daarom niet in staat was om zijn prerogatieven optimaal uit te oefenen.



Deze bevindingen laten ons toe om een aantal domeinen te identificeren waar verbeteringen vereist zijn:

- (1) professionalisering wat betreft de dringendheid en versterking van de geloofwaardigheid van de alternatieve oplossingen;
- (2) beleid van beheer van belangenconflicten (of die conflicten nu werkelijk, schijnbaar of potentieel zijn, in overeenstemming met de typologie van de OESO);

- (3) governance van de Regie der Gebouwen (stimulering van haar assertiviteit) en verduidelijking van de rol van haar DG Klantenbeheer in grote projecten;
- (4) wijzigingsbeheer (bouwprojecten en ICT): proces van validatie en filtering van verzoeken die worden gedaan na de basisbestelling;
- (5) competenties/vaardigheden die moeten worden ontwikkeld binnen de administratie (bijvoorbeeld: overheidsopdrachten, onderhandeling);
- (6) specifieke aspecten van vastgoedbeheer;
- (7) projectbeheer;
- (8) verbeterde rapportage aan de Ministerraad als besluitvormingsorgaan;
- (9) responsabilisering en verduidelijking van verantwoordelijkheden in het kader van grote interdepartementale projecten.

De concrete vaststellingen en aanbevelingen werden in het auditverslag ontwikkeld en gedetailleerd.

Abstractie gedaan van wat het RAC-project bijgeleerd heeft over het beheer van grote projecten door de Federale Staat zou het besef van de bedragen die hiermee zijn gemoeid moeten leiden tot:

- ↪ enerzijds het schenken van bijzondere aandacht aan de heronderhandeling van de huur die na de eerste periode van negen jaar zou moeten plaatsvinden en die absoluut goed moet worden voorbereid;
- ↪ anderzijds, gezien de toenemende concentratie van politiediensten in de RAC-wijk¹⁷², het bepalen van een strategie voor de periode na 2031 (theoretische duur van de in 2011 gesloten huurovereenkomst).

Brussel, 30 april 2019

Pierre REYNDERS
Inspecteur-Generaal van Financiën
Korpschef

Béatrice BAUMANN
Inspecteure van Financiën

¹⁷³ Nota van 4 september 2015 van Widnell aan de Regie der Gebouwen (Note concernant la situation budgétaire des travaux de première installation suite à la demande du Régie des Bâtiments/Police Fédérale, formulée lors des derniers Client Meeting des 4 juillet et 21 août 2012).

4. Bijlage 1: standpunt van de verschillende partijen m.b.t. de meerwerken betreffende de tweede bijakte van 13 januari 2014

Verrekening 1 – HVAC – Vergaderzalen (513,86 KEUR)

Afrekening ingediend door de onderaannemer van de hoofdaannemer: 1.269.000 €.

Aanvaard door de Regie der gebouwen: 513.857,25 €

Widnell¹⁶⁷ wijst er op dat het aantal zalen diende te worden verhoogd wegens een slechte interpretatie van het basisdossier en de afwezigheid van een reactie van de Regie der Gebouwen en van de Federale Politie. In de nota aan de Ministerraad waren 57 vergaderzalen voorzien, zonder rekening te houden met de verhoorlokalen. De begroting werd aldus op basis van 57 vergaderzalen geraamd en bekrachtigd door de Regie der Gebouwen en de Federale Politie.

Aangezien de verhoorlokalen, gelet op hun bezetting, gelijkgesteld moeten worden met vergaderzalen, bedraagt het aantal vergaderzalen 142 i.p.v. 57. Hierdoor diende de HVAC-installatie te worden geherdimensioneerd.

De Federale Politie¹⁶⁸ wijst er op dat

- in het basisgebouw 4.023 m² vergaderzalen voorzien waren die door RAC werden beschouwd als “niet uitgerust of te klimatiseren ten laste van de huurder”, terwijl er 4.696 m² waren ingeplant (hetzij 13,5 % meer dan voorzien in het basisgebouw);
- in het behoefteprogramma van 12/10/2011 3.830 m² vergaderzalen waren voorzien zodat de uitrustings- en airconditioningskosten hadden moeten voorzien worden in de begroting van 17/02/2012 (dewelke aan de Ministerraad van 1/03/2012 werd meegedeeld);
- in deze begroting slechts rekening werd gehouden met 57 vergaderzalen terwijl er in werkelijkheid 82 ingeplant waren;
- op 12/10/2011 de verhoorlokalen (55), regielokalen (10) en de wachtzones (6) ingeplant en overgemaakt waren en een schema met de bezetting van de verhoorlokalen (3 à 4 personen per lokaal) werd geleverd. RAC is blijkbaar uitgegaan van 2 personen per auditielokaal;
- quid de regielokalen die geen hoge bezetting hebben maar wel moeten worden uitgerust met registratiematerieel en PC's?
- quid de wachtzalen die integraal deel uitmaken van de gangzones (open space)?

De Regie der Gebouwen bevestigt in haar brief van 15 mei 2013 aan RAC dat het om een materiële vergissing gaat. In de nota van 28 februari 2012 aan de Ministerraad van 1 maart 2012 werden slechts 57 zalen vermeld terwijl de behoeften van de Federale Politie betrekking hadden op 142 zalen, waarvan 87

¹⁶⁷ Nota van 4 september 2015 van Widnell aan de Regie der Gebouwen (Note concernant la situation budgétaire des travaux de première installation suite à la demande du Régie des Bâtiments/Police Fédérale, formulée lors des derniers Client Meeting des 4 juillet et 21 août 2012).

¹⁶⁸ Dossier op 8 oktober 2012 voorgelegd aan de Inspectie van financiën door de Federale Politie (DGS), bijlage 4 (analyse door de Federale Politie op basis van de verrekeningen opgesteld door Widnell en op basis van een vergadering bij de Regie der Gebouwen op 8 oktober 2012).

vergaderzalen maar ook 55 verhoorlokalen. (87 vergaderzalen en 55 verhoorlokalen, + nog 10 regielokalen en 6 wachtzones).

De Regie der Gebouwen is derhalve akkoord gegaan met de tenlasteneming van:

- 30 zalen aan 6.285,6€ per zaal	188.568,00
- 41 zalen "verhoor-regie-overleg" ondergronds: 535,44 m ² x 211 € =	112.977,84
- 40 lokalen "verhoor-video-regie-overleg" bovengronds: 689,95 m ² x 307,72 €	<u>212.311,41</u>
- Totaal	513.857,25 €

Deze meerkost ten bedrage van 513.857,25 € werd integraal ten laste genomen door de Regie der Gebouwen.

Het saldo van de meerkosten werd ten laste genomen door de verhuurder.

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat geen van de betrokken partijen vrijuit gaat. Doch zelfs al heeft Widnell zich ook vergist, het is in eerste instantie de Federale Overheid die onzorgvuldig is geweest. De betreffende kosten hadden kunnen en moeten voorzien geweest zijn in het behoefteprogramma en derhalve ook in de oorspronkelijke raming.

Verrekening 2 – HVAC – Labo's (200 €)

Widnell wijst er op dat de oorspronkelijke offerte was gebaseerd op een bezoek van de laboratoria in de WTC. Er diende evenwel, ingevolge een wijziging van de inplanting van de labo's, een gescheiden luchtextractiesysteem te worden voorzien en het aantal behandelingsgroepen bestemd voor het laboratorium te worden verhoogd. Bovendien was het aantal afzuigkappen niet gepreciseerd bij de aanvang.

De Federale Politie wijst er op dat in de CD-ROM overgemaakt op 18/11/2010 reeds een gescheiden luchtextractiesysteem voorzien was en dat de technische fiches (o.m. m.b.t. de luchtverversing/afzuiginstallaties) en de inplantingsplannen op 12/10/2011 en 30/01/2012 werden bezorgd.

Niettegenstaande de technische fiches op tijd werden bezorgd, is de Regie der Gebouwen akkoord gegaan met deze verrekening ermede rekening houdende dat de plannen HVAC nog niet beschikbaar waren wanneer de begroting werd opgesteld zodat de weerslag van de eisen die in de fiches werden vermeld, op dat ogenblik niet werd geraamd. Deze meerkost werd integraal door de Regie der Gebouwen ten laste genomen.

Verrekening 4 – HVAC – ventilatie ondergrondse verdiepingen (340 KEUR)

Initieel was een luchtverversingssysteem van 0,5 volume per uur gevraagd en voorzien door de Federale Politie (gevalideerd door de Regie der Gebouwen). Volgens het studiebureau was echter een verhoging tot 1 volume per uur voor de kleedkamers en tot 3 volumes per uur voor de kleedkamers met douche noodzakelijk. De Regie der Gebouwen heeft hiermede ingestemd.

Verrekening 5 –HVAC – ventilo-convectoren en cassettes (137,96 KEUR)

De Regie der Gebouwen was van mening dat deze installaties hadden moeten worden voorzien aangezien de inplanting van de keuken en het laboratorium gekend waren.

Widnell vestigt er echter de aandacht op dat

- de configuratie van de lokalen gewijzigd werd deels ingevolge de aanpassingen gevraagd door de Federale Politie;
- de studie van het studiebureau nog niet beschikbaar was toen de kostenraming werd gemaakt;
- uit deze studie bleek dat bijkomende koeling diende te worden voorzien;
- de bijkomende installaties rechtstreeks resulteerden uit de configuratie van de compartimentering;
- de initiële prijsopgave (januari 2012) werd opgesteld toen de labo's nog ondergronds voorzien waren hetgeen verklaart waarom deze bijkomende installaties niet voorzien waren.

Tijdens de client meeting (PV N° 13) werd overeengekomen dat de Regie der Gebouwen de cassettes ten laste zou nemen van de niveaus +0 en +2 en dat de cassettes van niveau +1 ten laste zouden zijn van RAC.



Verrekening 7 HVAC Keuken (488 €)

De QS (Quality surveyor) had zich gebaseerd op een keuken type “sandwiches en pizza” terwijl de Federale Politie een warme keuken wilde. In een document van 3/10/2013 “Analyse des décomptes février 2013” van Federale Politie wordt er op gewezen dat het onmogelijk is om deze aanvraag door Federale Politie te dateren.

Verrekening 7ter Automatisch blussysteem Extinction automatique Dataroom (228,45 KEUR)

Volgens Belair was in de overeenkomst geen automatisch blussysteem voorzien conform de “TIER 1” regelgeving¹⁶⁹. Niettemin wil de Federale Politie, om redenen van standaardisatie, zo’n systeem dat oorspronkelijk voorzien was voor een TIER 3, toch installeren, hetgeen evenwel aanpassingswerken vereist op niveau van de ruwbouw (plaatsing van overdrukkleppen, mechanische weerstand tegen de overdruk van de bouwelementen).

De Federale Politie bevestigt dat het een eis van haar betreft waarmee de Regie der Gebouwen heeft ingestemd. Ter gelegenheid van de tegensprekelijke procedure preciseert de Federale Politie dat deze behoefte reeds voorzien was in de initiële vraag.

Verrekening 12 – kleedkamers (68,05 KEUR)

Widnell wijst er op dat de Federale Politie en de Regie der Gebouwen uitdrukkelijk hadden gevraagd om geen bijkomende afwerking te voorzien dan hetgeen in het basisgebouw voorzien was.

Na nazicht van de eisen van het ARAB is gebleken dat deze bijkomende werken toch noodzakelijk waren. Deze werken werden integraal ten laste genomen door de Regie der Gebouwen.

De Federale Politie bevestigt dat oorspronkelijk enkel gevraagd werd om de muren te schilderen.

Verrekening 13 – afwerking opsluitingszone (119,70 KEUR)

Widnell wijst er op dat de begroting geen specifieke afwerking voorzag voor de opsluitingszones wat betekent dat de muren, vloeren en zoldering onafgewerkt blijven (brute), zoals was voorzien voor het basisgebouw. Na opstelling van de gedetailleerde plannen was gebleken dat er toch extra werken noodzakelijk waren.

De Federale Politie bevestigt dat enkel gevraagd werd om de muren te schilderen¹⁷⁰.

De Federale Politie wijst er echter op dat rekening diende te worden gehouden met de eisen van het KB van 14/09/2007 betreffende de minimumnormen, de inplanting en de aanwending van de door de politiediensten gebruikte opsluitingsplaatsen. Dit KB werd samen met de inplanting van het cellen- en verhoorcomplex en de technische fiches bezorgd resp. op 12/10/2011 en 30/01/2012. De begroting had moeten rekening houden met een afwerking overeenkomstig het KB en de technische fiches.

De Federale Politie weigert deze meerkost ten laste te nemen¹⁷¹.

De Regie der Gebouwen heeft deze meerkost volledig voor haar rekening genomen.

¹⁶⁹ Cfr. PV’s coördinatievergadering van 24 februari 2013.

¹⁷⁰ Bijlage 2 bij de nota van september 2012 van de Federale Politie aan de Minister van Binnenlandse Zaken

¹⁷¹ Bijlage 4 bij de nota van 8 oktober 2012 van de Federale Politie aan de Inspectie van financiën

Verrekening 17 HVAC labo's – bijkomende afzuigkappen (22 KEUR)

Het principe van deze verrekening werd aanvaard mits verantwoording van het bedrag op basis van de gedetailleerde prijzen¹⁷².

Verrekening 19 – veiligheidssignalisatie ingevolge de compartimentering (23,31 KEUR)

De Regie der Gebouwen gaat akkoord met deze verrekening¹⁷³.

Verrekening 20 – prekalbering badgelezers (47 KEUR)

Het principe van deze verrekening werd aanvaard¹⁷⁴.

Verrekening 23 afwerking – tapijt (525,27 KEUR)

Deze afrekening is het gevolg van de keuze van de Federale Politie aangaande de vloerbekleding na grondige analyse van de kwaliteit en een toetsing aan de criteria inzake welzijn op het werk. Uit de diverse PV's (client meetings en coördinatievergaderingen) is gebleken dat de bouwheer herhaaldelijk heeft aangedrongen op een beslissing ter zake.

Deze meerkost werd integraal ten laste genomen door de Federale Politie.

Verrekening 24 HVAC – Close abnormale prijzen (451,71 KEUR)

De aangeboden prijzen liggen \pm 30 % boven de marktprijs. Aangezien het materieel onmogelijk was om de onderhandelingen af te sluiten vóór 25 september 2012, zijnde de uiterste datum waarop de werken dienden te worden gegund, stelde Widnell een pragmatische oplossing voor die erin bestond dat Widnell 1/3 van de overschrijding (= het equivalent van 10 % van de gecontesteerde prijzen) zelf ten laste zou nemen en dat elke bijkomende besparing integraal ten goede zou komen van de Regie der Gebouwen/de Federale Politie:

- overschrijding marktprijs (30 %)	1.361.339,78
- ten laste van de eigenaar (10 %)	<u>- 457.912,20</u>
- Saldo overschrijding	903.427,58

Widnell verwijst ter zake in een nota van 4 oktober 2012 aan de Regie der Gebouwen (ref. IMMO/JLM/PD/201201165) naar artikel 110 van het KB van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken die een drempel van 15 % definieert om als abnormaal lage prijs te worden beschouwd¹⁷⁵ en meent dat, naar analogie hiermede, ervan kan worden uitgegaan dat prijzen van onderaannemers die lager liggen dan de raming verhoogd met 15 % aanvaardbaar zijn.

In de hypothese dat een drempel van 15 % kan worden getolereerd, aanvaardt de Regie der Gebouwen slechts de helft van de meerprijs: $903.427 \times 0,50 = 451.714 \text{ €}$ (buiten fees en BTW)¹⁷⁶.

Evenwel wordt vastgesteld dat alduseen overschrijding van $457.912 \text{ (Widnell)} + 451.714 = 909.626 \text{ €}$ wordt aanvaard, hetzij bijna 2/3 van de overschrijding van de marktprijs.

¹⁷² Nota van 15 mei 2013 van de Regie der Gebouwen aan RAC

¹⁷³ Nota van 15 mei 2013 van de Regie der Gebouwen aan RAC

¹⁷⁴ Nota van 15 mei 2013 van de Regie der Gebouwen aan RAC

¹⁷⁵ Art. 110, §4 van het KB van 4 oktober 2012: "In het geval van een overheidsopdracht voor aanneming van werken, gegund bij openbare of beperkte aanbesteding en voor zover minstens vier offertes werden ingediend, wordt bovendien elke offerte waarvan het bedrag minstens vijftien pct. onder het gemiddelde bedrag van de door gegadigden ingediende offertes ligt beschouwd als een offerte waarvan het eventueel abnormale karakter van de prijs moet nagezien worden door de aanbestedende overheid."

¹⁷⁶ hetzij 655,89 € incl. 20 % fees en incl. BTW.

Verrekening 25 “aanvaardbare” prijzen (1.554,79 KEUR)

De offerteprijzen van Fabricom (beveiligingsinstallaties) voor een aantal posten ter waarde van 596.709 € werden door Widnell eveneens als zijnde te hoog geïdentificeerd. Volgens Widnell liggen deze prijzen gemiddeld bijna 36 % boven de marktprijs.

Na een technische vergadering werd op 17 september 2012 een geactualiseerde offerte van Fabricom ontvangen waarbij een variante werd voorgesteld die leidde tot een korting van 219.684 €:

- overschrijding begroting te wijten aan de factoren prijs en hoeveelheid	1.629.793 ¹⁷⁷
- korting Fabricom	- 75.000
- overschrijding begroting	1.554.790
- variant	- 219.684
- aanvaarde prijs	1.335.106€

De Regie der Gebouwen is akkoord gegaan met deze meerprijs. In de nota's waarover de ondergetekende Inspecteurs van Financiën beschikt wordt hiervoor echter geen enkele verantwoording gegeven.



¹⁷⁷ Verslag van 17 september 2012 van Widnell aan de Regie der Gebouwen

5. BIJLAGE 2: Tijdslijn

a) **Overzicht van de beslissingen van de Ministerraad**

Voor een goed begrip is het nuttig om een chronologisch overzicht te geven van de beslissingen van de Ministerraad betreffende de hergroepering van de politiediensten.

De Ministerraad van **27 april 2007** keurde het voorstel goed betreffende de huisvesting van verschillende diensten en instellingen waaronder de verhuis van de diensten van de Gerechtelijke Politie (diensten DIRCO/DIRJUD) naar WTC III (sommige laboratoria waren reeds gehuisvest in WTC III).

De Ministerraad van **23 januari 2009** ging akkoord om een alternatieve bezetting te vinden voor WTC III.

De Ministerraad van **27 maart 2009** gaf de toestemming om het verzoek van de Federale Politie tot centralisatie en hergroepering van een groot deel van haar diensten te Brussel te bestuderen, de beschikbaarheden op de immobiëlenmarkt te onderzoeken en een voorstel uit te werken met een raming van de budgettaire weerslag.

De Ministerraad van **17 december 2009** beslist om een onderhandelingsprocedure met bekendmaking te starten op basis van artikel 17, §3, 2° van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, teneinde een gebouw in te huren bestemd om verschillende Diensten van de Federale Politie te hergroeperen.

De Ministerraad van **15 december 2010** geeft de toelating om een huurovereenkomst te sluiten voor het RAC-gebouw en om de eerste inrichtingswerken te laten uitvoeren.

De Ministerraad van **1 maart 2012** gaat akkoord met de inhuring van het volledig gebouw middels het sluiten van een aanhangsel bij het huurcontract.

De Ministerraad van **19 juli 2013** keurde een verhoging van het eerste inrichtingsbudget goed ten bedrage van 6.347.390 €.

De Ministerraad van **22 november 2013** keurde een nieuwe verhoging van het eerste inrichtingsbudget goed ten bedrage van 457.420,62 €.

b) Globale zicht

Zie volgende blaadzijde.

	DATUM	MINISTERRAAD	FEDERALE POLITIE	REGIE DER GEBOUWEN
	19/07/2002	RAC wordt als niet strategisch geacht, en kan verkocht worden		
	29/11/2002	Beslissing om het RAC onder de rubriek "Gebouwen en terreinen zonder wederinhuring" onder te brengen (ipv wederinhuring met 25 jaar) om de uitvoering van de verkoop te vergemakkelijken		
	2003	Verkoop van het volledige RAC complex tegen 27,1 M€ (plus potentiële premie van 500 €/m ² voor toekomstige bureauruimte boven 60.000 m ² t.e.m 31/12/17)		
	27/04/2007	Optimalisering vastgoed Brussel - herhuisvesting DIRCO/DIRJU Brussel in WTC3		
Verkiezingen 10 juni 2007				
Lopende Zaken	Zomer 2007		Interne nota's FedPol tegen de herhuisvesting in WTC3	
	21/12/2007	Regering ad interim		
	01/02/2008			Infunctietreding van het nieuwe Directiecomité (zonder DG Operationele Diensten – werd pas in juli 2009 aangeduid).
	20 maart 2008	Nieuwe regering		
	03/04/2008		Nota van DIRCO/DIRJU Brussel gericht naar de CG met kopie aan RDG	
	25/08/2008		Overdracht dossier hergroepering door Minister BiZa naar Min RDG	
	01/12/2008		Expliciete vraag van Min BiZa om de beslissing MiRa van 27/04/2007 te laten intrekken	
	19/12/2008	Ontslag regering (Fortisgate) – vervangen op 30/12/2008		
	23/01/2009	Beslissing MiRa – instructie om een alternatieve bezetting WTC3 te vinden		
	27/03/2009	Groen licht van MiRa over de voorstudie ondanks risico monopolievorming (maar "nog geen fundamentele beslissing")		
	16/06/2009			Vaststelling dat de eigenaar van de IBM Toren (toenmalige huisvesting DIRCO-DIRJU Brussel) bereid was om het contract met 3 jaar te verlengen
	25/06/2009			Ontwerp van marktbevraging beperkt tot de inhuurneming van een gebouw
	29/06/2009			Lancering zogenoemde "marktprospectie", in feit formele procedure, met als perimeter niet enkel de inhuurneming maar ook de EI werken
	01/09/2009			Infunctietreding DG Operationele Diensten
	November 2009		Herziening personeelsformatie van de Federale Politie	Onderhandelingen met de eigenaar van de IBM Toren (toenmalige huisvesting DIRCO-DIRJU Brussel) → verlenging huur met 4 jaar (tot 30/06/2014) terwijl de eigenaar bereid was om het contract met 6 jaar te verlengen (cf. nota aan de Ministerraad 17/06/2009)
	08/12/2009			Verklaring omtrent de niet toepassing van wetgeving overheidsopdrachten
	17/12/2009	Verwerping van het voorstel om een huurcontract te sluiten met RAC – instructie om de wetgeving OO toe te passen op het geheel - horizon: 30 juni 2010		
	26/02/2010		Ministerieel Besluit tot vaststelling van de personeelsformatie van de Federale Politie	
Ontslag regering 22 april 2010 - Verkiezingen 13 juni 2010				
Lopende Zaken	april-mei 2010			Publicatie OO (bestek fase 1) + rectific
	juli 2010			Ontvangst 3 + 1 offertes
	12/08/2010		Waarschuwing omtrent het verjaarde karakter van het behoefte programma gericht naar SAT Binnenlandse Zaken met kopie aan de Regie der Gebouwen (Administratie + Kabinet) – tegenstrijdigheid met nota aan de Ministerraad van de Regie van 1 maart 2012	
	september 2010			selectiebeslissing + conformiteit : enkel 1 offerte komt in aanmerking
	vanaf eind september 2010			contacten met de inschrijver RAC 1-RAC 4 (ook bekend als Belair) en zijn quantity surveyor Widnell
	vanaf oktober 2010			Overleg met de inschrijver RAC 1-RAC 4 (ook bekend als Belair) en zijn quantity surveyor, Widnell
	november 2010		Overdracht CD-ROM behoeften + detectie van een aantal "vergetelheden" in het behoefteprogramma	Finalisering bestek fase 2
	15/12/2010	Goedkeuring inhuurneming RAC zonder enige zekerheid over de kost van de eerste inrichtingswerken		
	Voorjaar 2011			Einde onderhandelingen huurovereenkomst
	16/03/2011			Handtekening huurcontract
	13/08/2011		Inachtneming Salduzwet	
	07/10/2011		Officiële uitbreidingsaanvraag	
	06/12/2011	Nieuwe regering		
		01/03/2012	Akkoordgeving MiRA / uitbreiding en eerste meerkosten	
	22/05/2012			Handtekening (1ste) bijakte
	Juni 2014			Ontslagnemen DG Operationele Diensten
	17/06/2017	Onrechtstreekse wederinhuring van een deel van een ander gebouw van het RAC-complex (RAC2)		

BIJLAGE 3: Lijst van afkortingen betreffende de diensten van de federale politie

CSD: Coördinatie en steundirectie

CG: Commissaris-Generaal

DJP: Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen

DJB: Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen goederen

DJF: Directie van de bestrijding van de economische en financiële criminaliteit

DJO: De Directie van operaties inzake gerechtelijke politie

DJC: De Directie van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit

DJO: Centrale Directie van de operaties inzake gerechtelijke politie

DJT: De Directie van technische en wetenschappelijke politie

DJSU: De Directie van de speciale eenheden

DJMM: De Dienst van de gerechtelijke politie in militair milieu

DIRCO: Bestuurlijke directeur-coördinator (gedeconcentreerde directie onder CG)

DIRJUD: Gerechtelijke directeur (gedeconcentreerde directie onder DGJ)

DGJ: Algemene directie gerechtelijke politie

DGS: Algemene directie van de ondersteuning en het beheer

CGO: Directie van de operationele politionele informatie

DAO: Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie

FGP: Federale gerechtelijke politie

NIK: nationaal informatiekruispunt

CGI: Directie van de internationale politiesamenwerking

CGL: Directie van de relaties met de lokale politie

CGPR: Directie van de communicatie (public relations en protocol)

CGPW: Dienst pers

DST: Directie van de telematica

DSW: Interne directie voor preventie en bescherming op het werk

	<p align="center">Réactions Police (version du 25/06/2018)</p> <p align="center"><i>(NB : la numérotation indiquée correspond à la structure de l'annexe jointe à la note adressée par le nouveau Commissaire général de la Police fédérale aux Inspecteurs des Finances soussignés en date du 25 juin 2018, et non à la numérotation des différents points dans le projet de rapport lui-même)</i></p>	<p align="center">Commentaires</p>
	<p>2.1. Documentation</p>	
<p align="center">1</p>	<p>Commentaire transversal</p> <p><i>La Police Fédérale prend acte du fait que l'Inspection des Finances n'a pas souhaité communiquer la liste exhaustive des documents utilisés mais fournira une liste des documents cités.</i></p>	<p>Le nombre de documents <u>consultés</u> par les Inspecteurs des Finances soussignés en vue de la reconstitution de l'historique du projet, de 2007 à 2014 dépasse le millier. En outre, certains des documents auxquels ils ont eu accès présentent un caractère confidentiel. Pour ces deux raisons, présenter ici une liste des documents consultés comme étant "exhaustive" serait de nature à induire les lecteurs en erreur.</p> <p>Pour répondre à la demande formulée ici par la Police fédérale, ils ont par conséquent adopté l'approche alternative évoquée dans la version définitive de la réponse de la Police fédérale (liste des documents <u>cités</u>). En effet, partant du principe que, conformément aux normes d'audit, chaque constat est étayé par des éléments probants, cette liste donne une vue claire de la base sur laquelle la présente analyse juridique et financière repose.</p> <p>Les Inspecteurs des Finances soussignés rappellent par ailleurs qu'ils ont pris soin de communiquer à la Police fédérale, avec l'accord du SPF Chancellerie du Premier Ministre, copie électronique de l'ensemble des dossiers "Conseil des Ministres" afférents au projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre-ville de Bruxelles, et ce, aussitôt que la Police fédérale leur a fait savoir qu'elle n'en disposait pas elle-même (réunion CG-Chef de Corps du 22 février 2018 - clé usb remise à la Police fédérale le 26 février 2018).</p>
<p align="center">2</p>	<p><i>La Police Fédérale accuse toutefois bonne réception du document présentant la timeline du projet remis lors de la réunion du 25 mai 2018, et transmis à la Commissaire Générale en date du 15 décembre 2017.</i></p>	<p>Pour mémoire, la timeline en question (document A3) faisait partie intégrante du dossier soumis à procédure contradictoire en date du 15 décembre 2017.</p>
	<p>2.2. Intitulé du projet (p. 5)</p>	
<p align="center">3</p>	<p><i>Cf. note de bas de page 1 portant sur l'intitulé du projet</i></p> <p><i>L'intitulé du projet est resté vague car il n'est pas préconisé de procéder à l'inventaire de l'ensemble des services de la Police Fédérale concernés par un projet de réimplantation, sachant que les informations relatives à l'intitulé sont d'ordre public. Comme mentionné à différentes reprises, le bâtiment comprend une série de services dont la fonction revêt un caractère hautement sensible, nécessitant de maintenir un certain anonymat.</i></p>	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés prennent acte de l'explication fournie et accepte de supprimer la note en bas de page qui figurait à la première page du rapport, afin de ne pas perturber la lecture. Il n'en demeure pas moins que les objectifs du projet ont manqué de clarté et qu'ils ont fluctué dans le courant de la phase de mise en œuvre.</p>
<p align="center">4</p>	<p><i>Par ailleurs, l'objectif était bien d'indiquer que le projet concerne un volume important de membres du personnel, tout en n'intégrant pas l'intégralité des effectifs policiers fédéraux à Bruxelles.</i></p>	<p>A noter toutefois que, jusqu'en 2010 inclus, les titres des notes au Conseil des Ministres n'étaient pas aussi précis : ils évoquaient simplement un « regroupement de services de la Police fédérale », sans évoquer son ampleur.</p>

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
5	<p>On a vu par la suite qu'en dépit du fait qu'on ne parlait pas d'un projet de regroupement intégral des services de la Police Fédérale à Bruxelles, différents acteurs politiques bruxellois envisageaient de récupérer les trois complexes d'Ixelles et Etterbeek à la suite du projet de regroupement.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés estiment que cette remarque revêt un caractère essentiellement informatif, sur la manière dont, d'après les responsables actuels de la Police fédérale, le projet a été perçu en son temps par d'autres intervenants.</p> <p>Cette remarque n'implique donc pas d'envisager d'apporter d'adaptation au texte soumis au contradictoire.</p> <p>Les Inspecteurs des Finances soussignés rappellent toutefois que si effectivement, comme le suggèrent les responsables actuels de la Police fédérale, il y a eu malentendu à l'époque sur la portée et les implications du projet, ce malentendu trouve pour partie sa source dans la note de la Police fédérale du 05 juin 2008, qui a été jointe à la note présentée au Conseil des Ministres en date du 27 mars 2009. La fiche « Comité de direction DGS » datée du 29 novembre 2010¹ fait d'ailleurs elle aussi état du fait que l'esprit de la note au Conseil des Ministres était : « de centraliser les services (judiciaires) et de vider les casernes. » (nous soulignons).</p>
	2.3. Complexité du projet	
6	<p>Cf. page 6 3e paragraphe avant la fin</p> <p>La complexité du projet était une réalité tant pour la Régie des Bâtiments que la Police Fédérale. Par ailleurs, la notion d'envergure du projet semble systématiquement sous-évaluée, alors même qu'elle constitue un paramètre critique ayant impacté la gestion et le développement du projet. En ce compris sous son aspect financier.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés prennent acte du fait que la Police fédérale reconnaît ici que, comme la Régie des Bâtiments, elle avait sous-évalué la complexité du projet. Ces précisions seront intégrées à la version finale du rapport d'analyse.</p>

Suite : voir page suivante.

¹ A noter que différents éléments de cette fiche amènent à s'interroger sur l'exactitude de la date reprise dans le titre.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
	2.4. Méthodologie	
7	<p><i>Cf. page 10 dernier paragraphe</i> <i>Intégrer le cabinet du Ministre à l'administration "Police Fédérale" est susceptible de constituer un biais dans l'analyse menée.</i></p> <p><i>Par ailleurs, il n'est pas fait référence au Cabinet du Ministre des Finances qui avait tutelle sur la Régie des Bâtiments aux prémices du dossier et, par la suite, au Cabinet du Secrétaire d'Etat ayant en charge la Régie des Bâtiments.</i></p> <p><i>Assimiler une administration à un Cabinet politique relève d'une approche méthodologique qui nous interpelle.</i></p> <p><i>Les articles 8bis, §3, 93, §4, 98, §2, alinéa 3, 99 et 100bis de la LPI confient la direction, la gestion quotidienne et la responsabilité du fonctionnement quotidien de la police fédérale au CG. C'est ainsi au CG qu'il appartient, à défaut de consensus au sein du Dircom, de prendre les décisions en matière de personnel, de logistique, d'ICT, de finances et d'information. C'est également en conséquence que le CG est l'employeur des membres du personnel de la police fédérale pour l'application de la législation relative au bien-être au travail.</i></p> <p><i>Le Ministre de l'Intérieur n'est, en matière non opérationnelle (personnel, logistique, ICT, finances et information), pas le dirigeant de la police fédérale mais l'autorité de tutelle du CG : les décisions prises par le CG doivent s'inscrire dans la politique définie par le Ministre de l'Intérieur (le cas échéant, conjointement avec le Ministre de la Justice) et la gestion de la police fédérale par le CG est supervisée par le Ministre de l'Intérieur. La Police Fédérale prend bonne note du fait que l'Inspection des Finances adapte ce point en vue de distinguer la Police Fédérale du Cabinet ministériel et de son Ministre de tutelle.</i></p>	<p>Ce commentaire appelle les réponses suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il n'a été nulle part question d'assimiler un cabinet ministériel à une administration, mais uniquement de mettre en évidence le fait que, lorsqu'il s'agit d'engager un organisme public placé sous l'autorité hiérarchique d'un Ministre, les différentes entités impliquées forment un tout ; preuve en est le fait que l'ordonnateur primaire, à qui est attribuée la compétence de signature pour engager le Service concerné, est le Ministre. 2. Pour les besoins de l'analyse juridique et financière de l'historique du projet, les Inspecteurs des Finances soussignés ont examiné les décisions prises au nom des différents Services ; c'est dans le cadre de l'analyse des mécanismes sous-jacents (analyse du système de contrôle interne de chaque administration) que la prise en compte des relations entre Administration et Cabinet apporte une valeur ajoutée. 3. Les références au Cabinet du Ministre des Finances, en charge de la Régie des Bâtiments, et au Secrétaire d'Etat qui lui a succédé figurent bien dans le projet de rapport, en termes génériques : « le Ministre en charge de la Régie des Bâtiments ».Le point 2.1. de la première partie avait pour finalité d'identifier les différents acteurs concernés en termes de structures permanentes ; le fait que la fonction de Ministre en charge de la Régie des Bâtiments soit exercée par un Ministre (ou secrétaire d'Etat) donné n'est pas directement utile ici. Cela étant, les Inspecteurs des Finances soussignés compléteront le passage concerné en indiquant, là où il est question du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments : le Ministre ou Secrétaire d'Etat en charge de la Régie des Bâtiments. 4. Pour ce qui concerne la relation entre la Police fédérale et le Ministre de l'Intérieur : les Inspecteurs des Finances soussignés précisent que le fait qu'ils aient accepté d'adapter ce passage du projet de rapport d'analyse n'implique pas qu'ils se prononcent sur le point de vue exprimé par la Police fédérale, qui considère le Ministre de l'Intérieur comme une simple autorité de tutelle.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
	2.5. Acteurs impactés (p. 12)	Il faut lire : « acteurs impactés indirectement »
8	Cf. p. 12 point 2.4. L'ABSL SSDGPI – Service Horeca doit être également intégrée à la liste des acteurs impactés.	Il a été tenu compte de cette suggestion (même si la Police fédérale ne précise pas l'utilité de cet ajout), dans la mesure où l'aménagement du restaurant d'entreprise dans le bâtiment du RAC a effectivement constitué un poste de dépense important (1.549,5 ke ²), alors qu'il n'était pas prévu dans les plans initiaux.
9	La mention relative à la Zone de police Bruxelles-Ixelles est incomplète dans la mesure où une option d'implantation évoquée visait le regroupement de l'ensemble des occupants actuels du bâtiment ainsi que certains services de la Zone de police de Bruxelles-Ixelles. Cela aurait eu pour impact que la Zone de Police, via la ville de Bruxelles, aurait été amenée à occuper le RAC 2 ainsi que le C', en vue de créer un lien souterrain direct entre les différentes unités de construction. Cette option avait été investiguée avant que la ville de Bruxelles prenne une autre orientation immobilière (cf. page 14 du rapport de l'Inspection des Finances). Il convient de se référer au courrier du 19/11/2010 du Bourgmestre de la ville de Bruxelles, M. Freddy THIELEMANS, adressé au Ministre des Finances, M. Didier REYNDEERS, annexé au dossier Conseil des Ministres du 15/12/2010. La Police Fédérale considère que ce texte démontre de manière explicite l'intérêt de la Zone de Police en vue d'y regrouper également (une série de) ses services.	Cette remarque débouche sur les adaptations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Reformulation de la mention relative à la Zone de Police de Bruxelles-Ixelles - Ajout d'une référence explicite au courrier de la Ville de Bruxelles dans l'analyse de l'historique
	Demandes de précisions, clarifications ou corrections	
10	Cf. p. 14, dernier paragraphe Le délai de 21 mois s'explique par le changement de « Kern » de la Police Fédérale, auquel le dossier devait être présenté, préalablement au transmis au Conseil des Ministres. Il est demandé d'y faire référence en note de bas de page. Pour mémoire, le « Kern » de la Police Fédérale était constitué (1) du Commissaire Général (CG), (2) du Directeur Général de l'appui et de la gestion (DGS), (3) du Directeur Général de la police judiciaire (DGJ) et (4) du Directeur Général de la police administrative (DGA). La Police Fédérale a en effet été confrontée durant cette période à une	Comme demandé, les Inspecteurs des Finances soussignés intégreront la remarque ci-contre en note en bas de page dans la version définitive du rapport d'analyse. Toutefois, cette remarque appelle les deux commentaires suivants, qui seront également intégrés à la même note en bas de page : 1°) La décision contestée par la Police fédérale date du 27 avril 2007, que le nouveau Commissaire général a pris ses fonctions le 1 ^{er} mars 2007 et qu'il occupait antérieurement la fonction de responsable du SAT Intérieur. 2°) Les circonstances invoquées par la Police fédérale peuvent, dans une certaine mesure, constituer une explication, mais certainement pas une justification au fait qu'une décision régulière de l'autorité compétente (en l'espèce : le Conseil des Ministres lui-même) soit ainsi restée dans un entre-deux : <ul style="list-style-type: none"> - elle n'a pas été exécutée,

² Voir rapport d'analyse juridique et financière, tableau n° 12.

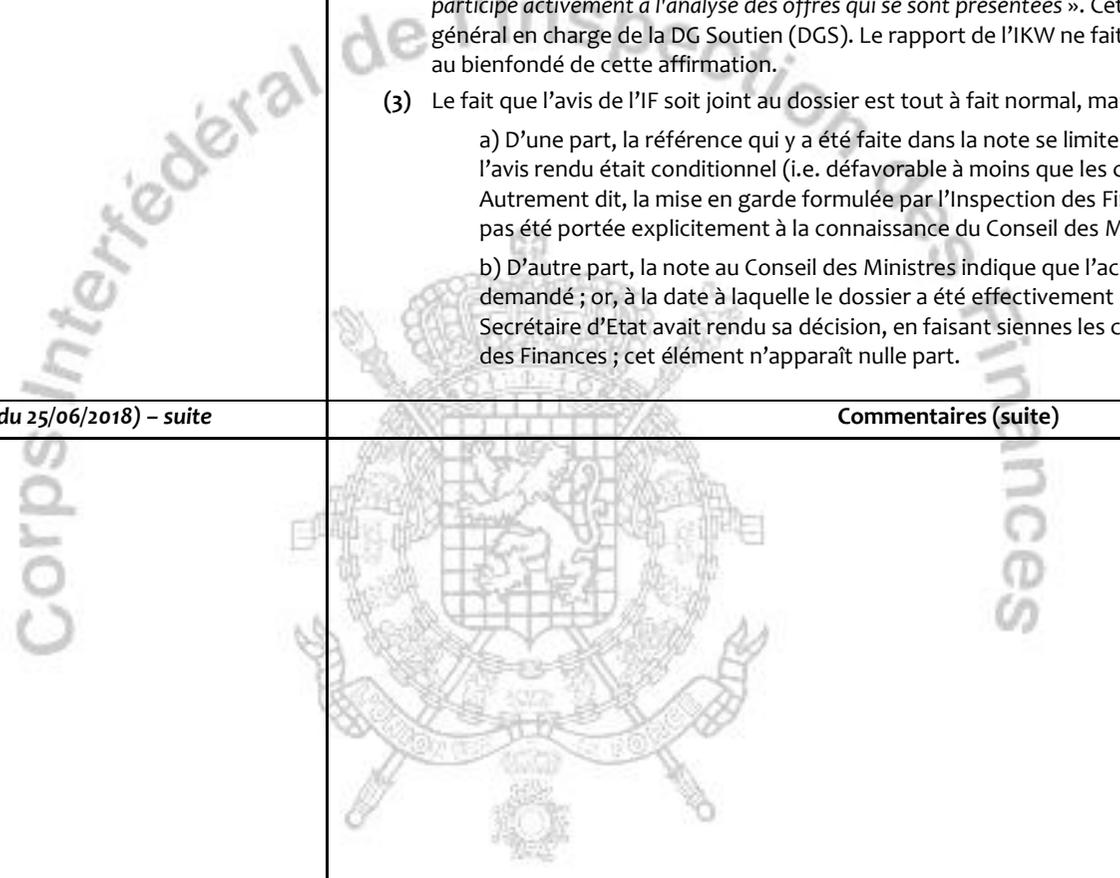
	réorganisation induisant un passage de 5 Directions Générales à 3, auxquelles s'ajoute le Commissariat Général.	- alors qu'elle a été très rapidement contestée en interne, ce n'est qu'en janvier 2009 que le Conseil des Ministres en a été officiellement informé.
11	Cf. p. 15 point 1.2.2. (milieu de page) Compte tenu du changement du top management de la Police Fédérale, le scope du projet a été réévalué en regard des problèmes plus largement considérés à Bruxelles en termes d'implantation des services et de leurs conséquences directes et indirectes, avant d'être soumis au Conseil des Ministres. Il est demandé d'y faire référence en note de bas de page.	Les Inspecteurs des Finances soussignés ont du reste relevé que l'instabilité des objectifs fait partie des handicaps actuels de la politique immobilière de l'Etat (ou de la stratégie immobilière de la Régie), et ont formulé des recommandations sur ce point dans leur projet de rapport d'audit final (constat 3.2.2.).
	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
12	La Police Fédérale soumet par ailleurs à l'Inspection des Finances deux documents relatifs au mandat de projet relatif au dossier RAC, intitulés respectivement : - Contrat de projet. Task Force RAC - Fiche – Création d'une Task Force dans le cadre de la Centralisation de certains services de la Police fédérale	Ces deux documents datent de 2011, et n'ont donc pas à intervenir à ce stade de l'exposé, puisque les faits relatés au point 1.2.2. du projet de rapport d'analyse remontent à 2008. Toutefois, l'effort de formalisation qu'ils reflètent a été pris en compte dans le cadre de l'actualisation de l'évaluation ciblée du contrôle interne qui doit déboucher sur le rapport d'audit final.
13	Cf. p. 16 note de bas de page #18 Le déploiement d'un FMIS (Facility Management Information System) permettrait de disposer d'une vue affinée sur les coûts inhérents aux infrastructures et devrait permettre d'affiner les données dans une perspective analytique. Il est demandé d'y faire référence en note de bas de page.	Le présent rapport d'analyse vise à faire le point sur le passé, à la différence du rapport d'audit final qui lui se projettera vers l'avenir. Dans cette optique, les Inspecteurs des Finances prennent note du fait que la Police fédérale ne dispose pas encore d'un FMIS, et confirment que ce type d'outil serait utile, notamment pour faciliter le suivi du TCO (total cost of ownership ou total cost of occupancy).
14	Cf. p. 16 note de bas de page #20 Cette information est erronée et doit être corrigée. La majeure partie de la DST (désormais intégrée à la DRI) a déménagé au sein du RAC. Seul le Data Center primaire n'a pas été intégré au RAC.	La note en bas de page 28 a été clarifiée, et met en évidence le revirement survenu entre la note présentée au Conseil des Ministres le 27 mars 2009 et les choix opérés par le groupe de travail ad hoc au cours du printemps 2009 et présentés au Conseil des Ministres en date du 17 décembre 2009. A noter que les réalisations dont fait état la Police fédérale s'écartent des plans annoncés au Conseil des Ministres à l'époque, et qu'à fin 2014, le Complexe Couronne restait occupé à hauteur de 12.019 m ² . Pour mémoire, la problématique visée ici se rapporte à l'impératif de transparence du Conseil des Ministres, sachant que l'enjeu financier lié à la libération du Complexe Couronne ne portait pas uniquement sur les recettes escomptées, mais aussi sur des perspectives d'économies à hauteur de 33 M€ (information portée à la connaissance du Conseil des Ministres le 27 mars 2009 et jamais réactualisée par la suite).

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
15	<p>Cf. p. 19 point 1.3.</p> <p>Sans connaître le résultat de l'enquête judiciaire en cours, il faut être prudent dans cette conclusion très générale qui est ici écrite.</p>	<p>L'analyse conduite par les Inspecteurs des Finances soussignés se situe sur un tout autre plan que l'enquête judiciaire en cours. Elle n'a pas pour but de pointer de responsabilités individuelles mais uniquement de décrire le déroulement de la procédure afin de pouvoir comprendre les mécanismes administratifs sous-jacents.</p> <p>Dans le cas présent, l'ensemble des informations reprises au point 1.3. :</p> <p>(1) reflètent le contenu des documents analysés et la manière dont ils ont été interprétés à l'époque par les différents acteurs impliqués dans le projet</p> <p>(2) sont indispensables à la mise en perspective des étapes suivantes du projet.</p>
16	<p>La Police Fédérale prend bonne note de la suppression du terme « duidelijke » de l'expression « duidelijke verwijzing »</p>	<p>Pour éviter tout malentendu, il y a lieu de noter que cette modification concerne le point 1.2.2.1. Le qualificatif « duidelijke » peut être supprimé parce que le mot « verwijzing » (référence) est lui-même suffisamment parlant. Autrement dit, malgré la suppression de cet adjectif, le message reste le même.</p>
17	<p>Cf. p. 19 point 1.3 (premier point)</p> <p>Dans le cadre de la conception du projet, il avait été demandé d'élaborer trois variantes (scenarii) d'implantations de services et surfaces, en regard des services qui pourraient ou souhaiteraient être impliqués dans le projet de regroupement.</p>	<p>Cette observation reflète une confusion dans la séquence des événements.</p> <p>Le projet de rapport d'analyse reprend en effet les différentes étapes du projet par ordre chronologique. Au point 1 ne figurent que les éléments qui expliquent comment la problématique a évolué de la simple question de la relocalisation des services déconcentrés DIRCO-DIRJU de Bruxelles à la préparation d'un regroupement de très grande ampleur (période 27 avril 2007 – 27 mars 2009).</p> <p>La formulation de trois scénarios date quant à elle du printemps 2009, et a fait suite à la décision du Conseil des Ministres du 27 mars 2009³.</p>
18	<p>Cf. p. 19 point 1.3 (conclusion)</p> <p>La notion de « signal fort » nous semble très relative pour un document d'audit.</p> <p>La Police Fédérale prend bonne note de la suppression du terme « sterk » de l'expression « sterk signaal » et confirme une nouvelle fois qu'aucun signal fort n'a été donné et que le Directeur Judiciaire de Bruxelles a été rappelé à l'ordre par le Commissaire Général de l'époque. Dès lors, la Police Fédérale estime judicieux d'attendre le résultat de l'enquête judiciaire avant de tirer la conclusion que c'est « la police fédérale » qui a donné ce signal (fort).</p>	<p>Le qualificatif "fort" tient au caractère exceptionnel du fait qu'un service occupant indique par écrit son intérêt pour un bâtiment donné, et que cet intérêt soit relayé par la suite par l'ensemble des acteurs de la hiérarchie. Il peut néanmoins être supprimé, l'idée importante dans la phrase résidant dans l'existence-même d'un signal à destination de la Régie des Bâtiments.</p> <p>Sur le fond : les Inspecteurs des Finances soussignés ont pris note du souhait des responsables actuels de la Police fédérale de se désolidariser des initiatives prises à l'époque par le Directeur judiciaire de Bruxelles. Cependant, il convient de noter que plusieurs écrits officiels des services habilités de la Police fédérale ont précédé sa lettre du 29 août 2009 (voir en particulier la note de DGS du 05 juin 2008 et la note de transmis du Commissaire général de l'époque au Ministre de l'Intérieur d'août 2008).</p>

³ Pour mémoire, le nombre de scénarios à mettre à l'étude n'avait pas été fixé. Pour sa part, dans son avis du 09 mars 2009, l'Inspecteur Général des Finances accrédité pour la Régie des Bâtiments avait identifié trois scénarios de référence. Dans son accord budgétaire, le Secrétaire d'Etat au Budget avait expressément demandé à ce que ces scénarios soient pris en considération dans le cadre de l'étude pour laquelle la Régie des Bâtiments avait demandé le feu vert du Conseil.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
19	<p>Cf. p. 19 point 2. (second paragraphe)</p> <p>Clarifier le terme « projectverantwoordelijken ». A quel(s) acteur(s) est-il fait référence ?</p> <p>La Police Fédérale prend bonne note du fait qu'il s'agit de la Régie des Bâtiments. Une uniformisation de la référence aux acteurs garantira une meilleure lisibilité du document.</p>	<p>Cette observation se rapporte à l'introduction de la section dans laquelle les Inspecteurs des Finances soussignés évaluent les choix posés par la Régie des Bâtiments (pouvoir adjudicateur) ou en son nom.</p> <p>Dans un souci de clarification, la formulation sera néanmoins adaptée.</p> <p>Cela étant, la dernière partie du commentaire de la Police fédérale tend à signaler la présence d'autres exemples de phrases qui pourraient ainsi être clarifiées. Dans la mesure où la seule autre observation du même type s'avère infondée (voir infra, ref. 20), cette suggestion est sans objet.</p>
20	<p>Cf. p. 23 point 2.2.1.</p> <p>Préciser auprès de quelle institution l'Inspection des Finances qui remet l'avis est accréditée.</p> <p>La Police Fédérale prend bonne note du fait qu'il s'agit de la Régie des Bâtiments. Une uniformisation de la référence aux acteurs garantira une meilleure lisibilité du document.</p>	<p>Comme signalé en réunion, cette information figurait déjà dans le texte, au premier alinéa du paragraphe (a).</p> <p>Cette remarque est donc sans objet.</p>
	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
21	<p>Cf. p. 24 (milieu de page)</p> <p>Avant la décision de faire payer la Police Fédérale une partie des frais de première installation, celle-ci n'était pas concertée par la Régie des Bâtiments quant aux dossiers que cette dernière introduisait auprès de son Inspection des Finances ou du Conseil des Ministres. Le Commissaire Général de l'époque confirme à cet égard que la Police Fédérale n'était pas destinataire des dossiers adressés au Conseil des Ministres.</p> <p>Une exception toutefois, la Police Fédérale a pu formuler les trois variantes d'implantations possibles dans le cadre de l'expression de ses besoins en 2009.</p> <p>Nous attirons toutefois l'attention de l'Inspection des Finances quant au fait que le dossier au Conseil des Ministres fait référence à l'avis de l'Inspection des Finances de l'époque et que celui-ci était vraisemblablement joint au dossier.</p>	<p>Les réflexions reproduites ci-contre appellent des commentaires sur le plan de la répartition des rôles entre Régie et services occupants, d'une part (voir (1)), et sur la prise en compte de l'historique, d'autre part (voir (2) et (3)).</p> <p>(1) Les Inspecteurs des Finances soussignés ont pris acte avec étonnement du fait que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ de manière générale, la Police Fédérale n'est pas impliquée dans les dossiers que la Régie présente au Conseil des Ministres pour des projets qui la concernent directement, et où une partie de l'information qui s'y trouve reprise émane de la Police fédérale elle-même, ↪ et qu'elle n'a pas non plus systématiquement communication des notes et décisions approuvées relatives à ses projets⁴. <p>Ils sont d'avis que ce problème est révélateur : il contribue en effet à mettre en évidence l'une des principales faiblesses du processus de développement et de pilotage des grands projets de regroupement ou de réorganisation supposant des travaux de première installation spécifiques, à savoir l'inversion des responsabilités entre la Régie des Bâtiments et les services occupants dans le cadre de tels projets. Plusieurs des recommandations formulées dans le projet de rapport d'audit final visent à remédier à cet état de fait (voir constats 1.1.1., 1.1.3 et 1.2.1).</p>

⁴ C'est pour cette raison que, comme évoqué supra au point 1, les Inspecteurs des Finances soussignés ont, en accord avec le SPF Chancellerie du Premier Ministre, remis une copie électronique (sur clé usb) des dossiers CM relatifs au projet de regroupement.

	<p>Ce point devra être approfondi entre la Régie des Bâtiments et l'Inspection des Finances.</p>	<p>(2) Les responsables actuels de la Police fédérale indiquent qu'hormis la formulation des trois scénarios de regroupement, leur administration n'a pas été impliquée dans la préparation du projet. Or, comme signalé en réunion, cette affirmation est en contradiction avec le rapport de l'IKW du 08 décembre 2009, où l'on peut lire que : « Le représentant du cabinet Intérieur ajoute qu'il s'agit d'un dossier technique et que la Police Fédérale a participé activement à l'analyse des offres qui se sont présentées ». Cet IKW s'est tenu en présence du Directeur général en charge de la DG Soutien (DGS). Le rapport de l'IKW ne fait état d'aucune objection de sa part quant au bienfondé de cette affirmation.</p> <p>(3) Le fait que l'avis de l'IF soit joint au dossier est tout à fait normal, mais n'est pas suffisant. En effet :</p> <p>a) D'une part, la référence qui y a été faite dans la note se limite à la date de l'avis, sans évoquer le fait que l'avis rendu était conditionnel (i.e. défavorable à moins que les conditions posées soient remplies) ; Autrement dit, la mise en garde formulée par l'Inspection des Finances quant au risque de monopole n'a pas été portée explicitement à la connaissance du Conseil des Ministres.</p> <p>b) D'autre part, la note au Conseil des Ministres indique que l'accord du Secrétaire d'Etat au Budget a été demandé ; or, à la date à laquelle le dossier a été effectivement présenté au Conseil des Ministres, le Secrétaire d'Etat avait rendu sa décision, en faisant siennes les conditions mises en avant par l'Inspection des Finances ; cet élément n'apparaît nulle part.</p>
	<p>Réactions Police (version du 25/06/2018) – suite</p>	<p>Commentaires (suite)</p>
		

	Réactions Police (version du 25/06/2018) – suite	Commentaires (suite)
23	<p>Cf. p. 31 point 2.3.1.</p> <p>La Police fédérale confirme ne pas avoir été, ni de près ni de loin impliquée dans l'analyse des offres et dans le tableau de synthèse tel que mentionné p31 au point 2.3.1.</p>	<p>Comme évoqué à plusieurs reprises lors des réunions qui ont pris place dans le cadre de la procédure contradictoire, cette affirmation est en contradiction avec le rapport de l'IKW du 08 décembre 2009 susmentionné (voir supra, point 1 de la réponse des Inspecteurs des Finances soussignés au commentaire n° 21), qui indique que la Police fédérale a été directement impliquée dans l'analyse des offres reçues dans le cadre de la prospection du marché.</p> <p>Cela étant, l'implication du service occupant devrait être automatique et structurellement organisée, dans le cadre d'une approche intégrée de gestion de projet (cf. Chapitre 3 du projet de rapport d'audit final, voir en particulier la recommandation qui découle du constat n° 1.1.1.)</p>
24	<p>A la lumière du tableau, la Police fédérale estime qu'il est difficile de comprendre le choix qui a été opéré.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances prennent acte de cette réflexion et la mettent en relation avec le commentaire 31 infra, où il est question de l'alternative qu'offrait le site de Tour et Taxis.</p> <p>En outre, ils notent que cette réflexion pourrait être interprétée comme un doute à l'égard du choix opéré en faveur du RAC. Cependant, il ressort de la réunion du 12 juin 2018 que le doute qui a été exprimé était lié à la structure de l'un des tableaux présentés au Conseil des Ministres le 17 décembre 2009. En effet, dans ce tableau, le bâtiment RAC est le seul à apparaître avec la conclusion « OK » alors que l'un des critères examinés n'était pas rempli (en l'espèce : la colonne « Seul occupant » figurait en rouge (« non »)). Il s'avère que la manière dont le tableau présenté au Conseil des Ministres explique ce doute : en effet, ce qui, rétrospectivement, pourrait être interprété comme une flexibilité n'en était pas réellement une : en fait, le paramètre « seul occupant » n'avait pas été formellement repris dans la liste des critères éliminatoires, et n'aurait donc pas dû faire l'objet d'une mention en rouge dans le tableau. En revanche, le critère « à distance des itinéraires de... » n'a pas été repris dans le tableau d'évaluation transmis au Conseil des Ministres le 17 décembre 2009.</p>
	Critères déterminés par la Police Fédérale	
25	<p>Cf. p. 32 quatrième paragraphe</p> <p>L'Inspection des Finances opère un raccourci dans l'interprétation des critères déterminés par la Police Fédérale en les assimilant à des critères de sécurité, alors que seul un des critères relève de cette catégorisation.</p>	<p>Comme la Police fédérale l'a elle-même acté un peu plus loin dans ses commentaires (voir infra, ref. 28), la notion d'« exigences techniques et de sécurité particulières et la nécessité d'aménager efficacement les surfaces et d'implanter les Services en fonction des particularités spécifiques propres à chaque infrastructure et les exigences de l'organisation et du fonctionnement des Services de police. » figure dans la notification du Conseil des Ministres du 17 décembre 2009. Cette citation ne peut être modifiée.</p> <p>Cela étant, les Inspecteurs des Finances soussignés attirent l'attention sur le fait que le fait de parler de « <i>technische en bijzondere veiligheidseisen</i> » n'implique pas de concevoir ces différentes exigences comme constituant un tout : cette expression peut et doit être interprétée dans le sens de : « <i>technische eisen en bijzondere veiligheidseisen</i> ».</p> <p>Cela étant, pour ce qui les concerne, les Inspecteurs des Finances soussignés estiment effectivement qu'il y avait lieu pour la Régie des Bâtiments et la Police fédérale de faire la part des choses entre les exigences qui se rapportaient directement à l'impératif de sécurité et les autres aspects, qui quant à eux auraient dû pouvoir faire l'objet d'une discussion afin de rétablir la concurrence souhaitée par le Conseil des Ministres.</p>
26	<p>Dès lors que la Police Fédérale avait appliqué la méthodologie validée en Conseil des Ministres pour le Conseil des Ministres (cf. 8 juin 2012), elle ne faisait que rappeler son besoin validé, par l'Inspection des Finances accréditée auprès de la Police Fédérale. C'était le cas pour les surfaces et le nombre d'emplacements de parking.</p>	<p>A toutes fins utiles, les Inspecteurs des Finances rappellent que la procédure examinée au point 2.3.1. date de 2010.</p> <p>En outre, si les surfaces sont directement liées à des services identifiés, ce n'est pas le cas du nombre de parkings : à cet égard, l'avis de l'Inspecteur des Finances du 23 juillet 2008 confirmait que l'application des normes aboutissait effectivement à un ensemble de 1.121 emplacements de parking pour 381 véhicules privés, 593 véhicules de service et 147</p>

		véhicules visiteurs. Il ne s'était pas prononcé sur le fait que les services effectivement concernés par le regroupement tel qu'organisé en 2009 requéraient à eux seuls 729 emplacements de parkings, et encore moins sur le fait que ces emplacements devaient être tous implantés en un même lieu. Comme on le verra plus loin (voir réponse au commentaire ref. 29), le nombre de parkings a d'ailleurs été revu à la baisse par la suite.
	Réactions Police (version du 25/06/2018) – suite	Commentaires (suite)
27	<p>En complément à ces besoins, ont été communiqués des critères :</p> <p>(1) Logistiques (quai de déchargement ; hauteur des parkings, lié au parc de véhicules de la Police Fédérale) ;</p> <p>(2) Opérationnel (proximité autorités judiciaires ; à l'écart des itinéraires de manifestations) ;</p> <p>(3) Sécuritaires (parking sous le socle du bâtiment moyennant 2 sorties étant le minimum à respecter) ;</p> <p>(4) Social (accessibilité via les transports publics).</p> <p>Ces critères ne constituent en rien des exceptions pour ce qui concerne une recherche immobilière au profit de services publics évoluant dans le domaine de la sécurité. Ils ne peuvent être considérés comme un instrument visant à créer un monopole.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent qu'ils n'ont écrit nulle part qu'ils considèrent les critères fixés en 2010 « comme un instrument visant à créer un monopole. »</p> <p>En fait, la difficulté ne vient pas tant des critères de 2010 en tant que tels que de l'historique : la prospection du marché de 2009 ayant déjà abouti à la constatation que seul le RAC répondait aux attentes de la Police fédérale telles qu'elles avaient été formulées initialement, il ne s'agissait déjà plus, début 2010, de s'abstenir de constituer un monopole au profit des propriétaires du RAC mais de remédier à la situation de monopole induite par les initiatives prises antérieurement. Or il s'est avéré que l'application des critères de 2010, tout aussi exigeants si ce n'est plus que les critères de 2009, aboutissait mécaniquement au même résultat.</p> <p>Dans cette optique, il convient de relever que, même si certaines formulations employées dans le courrier du 12 mars 2010 sont prudentes (critères « qui devraient être utilisés », « la Police Fédérale <u>souhaite</u> ainsi que le bâtiment... » (nous soulignons)), d'autres termes ont eu pour effet de limiter la marge de manœuvre de la Régie, notamment en ce qu'il était question de « critères de conformité » (donc binaires et susceptibles d'aboutir à l'exclusion de certains candidats) et qualifiés de surcroît d'« indispensables » (voir note du 12 mars 2010). Une concertation préalable entre Police fédérale et Régie des Bâtiments aurait pu contribuer à une meilleure formulation de ces critères (Voir supra ref. 24, infra, ref. 30 et 31.)</p>
28	La Police Fédérale prend acte du fait qu'il s'agit d'une référence à la notification du Conseil des Ministres.	Cette indication se rapporte au commentaire repris supra sous référence 24, et n'appelle pas de développements supplémentaires.
29	La Police Fédérale rappelle par ailleurs que le nombre d'emplacements de parcage a été déterminé conformément aux normes d'application, c'est-à-dire le ratio 1/1 en termes de véhicules de service (fonctionnels) et le ratio d'application en regard des règles régionales en vigueur pour ce qui concerne les emplacements de parcage pour les véhicules des membres du personnel.	Les Inspecteurs des Finances ne contestent pas cette donnée (encore qu'ils notent que l'extension de 2011/2012 s'est accompagnée d'une réduction du nombre de parkings loués au RAC de 782 à 681), mais notent que le critère qui portait sur la concentration d'un tel nombre de parkings en un même lieu a constitué un des facteurs déterminants.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) – suite	Commentaires (suite)
30	<p>Cf. p. 33 second paragraphe</p> <p>La Régie des Bâtiments semble faire état d'une interprétation stricte des critères alors qu'une déclinaison des critères était bel et bien établie, permettant de catégoriser les offres de « non-acceptable » à « la plus acceptable ».</p>	<p>Comme les Inspecteurs des Finances soussignés ont eu l'occasion de l'exposer par mail le 22 juin 2018, en réponse à une question d'interprétation posée par la Police fédérale dans le cadre de la procédure contradictoire, le simple fait d'avoir fixé un niveau d'exclusion réduisait l'espace laissé à la concurrence, un critère pouvant à lui seul rendre un bâtiment « non-acceptable ». Autrement dit, si une gradation était, en théorie, possible entre offres acceptables, l'approche restait en premier lieu binaire (acceptable ou non).</p> <p>La notion d'interprétation stricte est sans doute fondée. C'est le principe d'une procédure formalisée de marché public, dans laquelle les critères sont fixés à l'avance pour être ensuite appliqués à chacune des offres reçues. C'est en amont du cahier des charges qu'il a manqué une étape de concertation qui aurait pu permettre une meilleure interprétation des attentes de la Police fédérale et ainsi une formulation plus fine des critères.</p> <p>Le droit dont pouvait se prévaloir la Police fédérale sur la base de son programme de besoins n'aurait pas dû faire obstacle à cette concertation, qui aurait dû porter sur l'ensemble des spécifications, au vu des résultats de la prospection de 2009, afin de rendre une concurrence possible ou de renforcer la position de la Régie pour négocier un loyer plus compétitif. En l'absence de toute tentative en ce sens, on ne peut pas affirmer qu'il était impossible de porter remède au monopole constaté en 2009.</p>
31	<p>La Police Fédérale précise par ailleurs que les critères orientés vers la sécurité (considérant la déclinaison reprise ci-dessus) n'excluaient en principe pas de facto le site de Tour & Taxis comme site viable.</p> <p>Sans connaître les informations disponibles à l'époque et l'interprétation donnée aux critères d'analyse, il nous paraît difficile de se prononcer formellement sur l'écartement de ce site.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances prennent acte du fait qu'aux yeux des responsables actuels de la Police fédérale, aucun des critères n'excluait a priori le site de Tour et Taxis, pas même le critère relatif à la proximité des autorités judiciaires (temps de trajet fixé à un maximum de 15 minutes aux heures de pointe).</p> <p>Ils rappellent cependant que, d'après le rapport de l'IKW du 08 décembre 2009, la Police fédérale a participé activement à l'analyse des offres à l'époque.</p> <p>En outre, et sans vouloir se substituer aux organes compétents pour évaluer la valeur intrinsèque des propositions contenues dans les documents remis par le propriétaire de Tour et Taxis en juillet 2010, ils remarquent qu'en donnant à la prospection du marché de 2009 le caractère d'un marché public avant l'heure, les représentants de l'Etat se sont en outre privés d'une piste alternative pour l'élaboration préalable des scénarios de regroupement possibles (périmètre et phasage), et ont ainsi manqué au mandat défini par le Conseil des Ministres le 27 mars 2009. Ce biais a encore été renforcé par le fait que, comme il ressort d'une notice explicative jointe au dossier Conseil des Ministres⁵, le simple fait que l'immeuble restait à construire (« Het voorstel betreft een site die nog volledig dient ontwikkeld te worden. ») a suffi à exclure cette piste.</p>

⁵ Document intitulé : “Motivering resultaten marktbevraging”, formant annexe au document de la Cellule stratégique Régie des Bâtiments du 06 décembre 2009 intitulée : “Antwoord op advies Inspectie van Financiën Regie der Gebouwen dd. 27.11.2009 inzake de nota aan de Ministerraad : Brussel – Hergroepering van de diensten van de federale politie – verlenging huurcontract IBM”.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
32	<p>Cf. p. 34 point 2.3.2. avant-dernier paragraphe</p> <p>Le nombre de places de parkings est déterminé sur base du programme des besoins, lui-même calibré en regard des normes pouvant être appliquées aux services concernés par le projet. Réduire le nombre de places de parkings induit de réduire les services concernés et, dès lors, le scope du projet ou d'impacter le fonctionnement opérationnel des unités concernées.</p>	Voir plus haut, réponse aux commentaires ref. 26 et 29.
	Procédure de sélection des offres	
33	<p>Cf. pp. 30-38</p> <p>Ok.</p>	Ce point fait référence à une étape des discussions survenues dans le courant de la procédure contradictoire. Il est à présent sans objet.
	Révision du scope	
34	<p>Cf. pp. 55-62</p> <p>Lors de la phase préalable à la demande d'offres, la Police Fédérale a fait état de l'évolution de son tableau organique (répartition des capacités en personnel au sein des différentes entités) mais s'est vu opposer, par l'autorité, une fin de non-recevoir à une mise à jour du dossier sous peine de blocage complet de celui-ci.</p> <p>Ce n'est qu'ultérieurement à la phase d'attribution que la Police Fédérale a été autorisée à introduire la mise à jour de son programme des besoins, tant en regard du nouveau tableau organique que des nouvelles normes liées au programme des besoins (14,5m²/ETP, norme d'application depuis 2008).</p>	<p>Cette remarque ne débouche sur aucune modification ou adaptation à apporter au projet de rapport d'analyse. Toutefois, il apparaît que, sur ce point, l'historique relaté par la Police fédérale mériterait d'être davantage nuancé (voir entre autre le compte rendu du Comité de Direction de la DG Soutien de la Police fédérale – DGS – daté du 29 novembre 2010⁶).</p> <p>Sur le fond, ils renvoient aux réponses apportées infra aux commentaires suivants (voir en particulier ref. 35 et 37).</p> <p>Les mécanisme sous-jacents ont été pris en compte quant à eux dans l'analyse des systèmes de contrôle interne, dont il est rendu compte dans le projet de rapport d'audit global.</p>
35	<p>C'est par la suite encore, en 2012, sur base d'une nouvelle norme (13,5m²/ETP, norme validée par le Conseil des Ministres du 8 juin 2012) et méthodologie d'élaboration des programmes des besoins qu'une nouvelle évolution des surfaces et fonctionnalités a été déterminée.</p> <p>L'application de ces nouvelles normes n'a par ailleurs pas eu de conséquences à la hausse, mais bien à la baisse sur les surfaces OA+LSA tandis que les surfaces CSA ont augmenté.</p>	<p>Le point de vue exprimé au deuxième alinéa confirme directement l'analyse des Inspecteurs des Finances soussignés (voir projet de rapport, Partie deux, Chapitre premier, point 4.2.2.).</p> <p>Sur le fond : voir infra, ref. 47.</p>

⁶ Sur l'exactitude de la date du 29 novembre 2010, voir supra, ref. 5.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
36	<p>Par ailleurs, il y avait une exigence de création de surfaces « publiques », ce pourquoi ont été repris dans les CSA un mess ainsi qu'un auditoire de 200 places (cf. également notre courrier dont objet « RAC – Sécurité physique du bâtiment »).</p>	<p>NB : Cette phrase fait partie du même alinéa que la phrase précédente, mais appelle un commentaire distinct de la part des Inspecteurs des Finances soussignés.</p> <p>D'après l'historique repris dans le préambule du permis d'urbanisme du 27 août 2009 (voir en particulier l'avis négatif de la Commission de Concertation du 17 février 2009, dont un extrait est repris en annexe du permis), ces contraintes étaient connues de longue date, ou étaient réputées l'être.</p>
	Augmentation des coûts	
37	<p>Cf. pp. 71-76</p> <p>Le tableau des chiffres rapportés en page 71 n'est pas suffisamment mis en perspective avec l'évolution de l'occupation des surfaces. D'aucuns pourraient tirer des conclusions hâtives en ne mobilisant que l'information qui y figure. Reprendre l'évolution des surfaces en lien avec les avenants au sein-même du tableau en permettrait une lecture plus aisée pour le lecteur non averti.</p>	<p>Cette demande appelle deux remarques :</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) La majoration des surfaces occupées s'est faite en une seule fois, entre le bail initial et le premier avenant ; elle ne joue donc aucun rôle pour expliquer les évolutions ultérieures (2) En fait, l'explication ne réside pas dans les surfaces occupées mais dans l'évolution de l'affectation de ces surfaces (locaux spécifiques / CSA's) et les modifications qu'elle a induites pour la structure générale du bâtiment et la gestion du chantier. <p>Pour mémoire, et comme la Police fédérale l'a elle-même souligné (voir supra, ref. 35), les surfaces de bureau (OA et LSA) ont diminué en cours de projet ; ce sont les surfaces consacrées à des locaux spécifiques qui ont augmenté.</p>
38	<p>Chaque augmentation de prix a fait l'objet d'un avis de l'Inspection des Finances accréditée auprès de la Police Fédérale. Nous n'avons pas la certitude que l'ensemble de ces avis ont bien été considérés pour la rédaction du rapport.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés confirment à nouveau que l'ensemble des documents officiels disponibles ont été pris en considération.</p> <p>Ils soulignent en outre que :</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) La demande d'avis adressée en mars 2011 à l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du Ministre de l'Intérieur en vue de l'actualisation du programme de besoins de 2008, qui d'après la Police fédérale devait être réajusté par rapport au cadre du personnel TO2ter, n'était accompagnée d'aucune estimation chiffrée ; c'est dans un deuxième temps qu'un « programme de travaux de première installation » lui a été soumis (voir avis du 14 octobre 2011). (2) Les demandes d'avis présentées aux Inspecteurs des Finances accrédités successivement auprès du Ministre de l'Intérieur dans le contexte des majorations constatées en 2012 et 2013 portaient pour l'essentiel sur des faits accomplis (à noter que la note DSM Infra 2013/6065 se limite, pour ce qui concerne les avis de l'IF, à en énumérer les dates, sans spécifier si l'avis rendu était favorable ou non). <p>Les avis des Inspecteurs des Finances susmentionnés étaient critiques voire très critiques (en particulier l'avis ref. IF-2013-0453 du 04 juillet 2013, qui signalait que divers postes étaient omis dans le décompte qui était la régularisation demandée, et l'avis ref. IF-2013-0756 du 04 novembre 2013 qui, en plus d'avoir confirmation du bienfondé de la remarque qu'il avait formulée au mois de juillet, formulait son étonnement par rapport à l'interprétation donnée au concept d' « enveloppe budgétaire »).</p>

		<p>Lors de la réunion du 24 juillet 2018, les représentants de la Police fédérale ont précisé que leur remarque se rapportait non pas à la prise en compte des avis de l'Inspection des Finances, mais des analyses que leurs services ont établies en 2012/2013, à l'appui des demandes d'avis.</p> <p>Les Inspecteurs des Finances soussignés ont confirmé que ces documents aussi ont été dûment pris en considération, comme il ressort notamment du projet de rapport d'analyse (voir Partie 2, Chapitre 2, point 3.2.2.b, et Annexe 1).</p> <p>Cela étant, il est apparu à la relecture que l'écart entre les demandes du propriétaire et les montants finalement sollicités du Conseil des Ministres mérite d'être mis davantage en lumière.</p>
	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
39	<p>Cf. p. 76 tableau 12</p> <p>La Police Fédérale souhaite apporter les précisions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supplément TIER 1 Data- room: ce besoin figurait dans la demande initiale adressé par la Police Fédérale • Etanchéité (waterkering) data room: cet aménagement a été demandé en complément compte tenu de la localisation de la data room au sein du bâtiment, située au niveau -3 du bâtiment. Donnée non initialement disponible • ELEC- HVAC: automatisch blussysteem datacenter: ce besoin figurait dans la demande initiale adressée par la Police Fédérale 	<p>Ces compléments d'informations ont été pris en compte et intégrés à l'analyse, soit à l'appui du tableau 12, soit, pour ce qui concerne les extincteurs (blussysteem), à l'annexe 1 du projet de rapport.</p>
40	<p>Cf. p. 78 point (i)</p> <p>Au sein du rapport, la Police Fédérale considère qu'il y a mésinterprétation de la notion de « manifestants ». Comme exposé lors des séances de travail, la notion de « manifestants » a été interprétée dans une optique de manifestation nationale. Or, un service de police peut être confronté à des manifestations spécifiquement orientées vers une action visant à dénoncer l'action des services de Police. Dans cette optique, si cette action devait comprendre des accès de violences, elles s'exerceraient potentiellement sur l'infrastructure occupée par l'organisation policière et non sur la voie publique. Les mesures nécessaires, l'upgrade d'une partie des vitrages du bâtiment, s'inscrivait dans cette notion de manifestants exerçant une action dirigée vers l'organisation policière, davantage que dans l'optique d'une manifestation portant sur un autre motif.</p>	<p>Les Inspecteurs des Finances soussignés n'ont fait que se référer à la note adressée par DGS à l'Inspecteur des Finances accrédité auprès de la Ministre de l'Intérieur en date du 24 novembre 2011.</p> <p>Dès lors, la réaction de la Police fédérale reprise ci-contre ajoute une précision par rapport au texte élaboré par la Police fédérale elle-même en son temps. Toutefois, les Inspecteurs des Finances soussignés ne voient pas d'inconvénient à intégrer ces précisions à leur analyse.</p>

41	Cf. p. 95 conclusion La référence au courrier du 29 août 2009 doit renvoyer vers le Directeur judiciaire et non vers la Police Fédérale.	Les inspecteurs des Finances soussignés acceptent d'apporter la précision demandée, tout en attirant l'attention sur la réponse générale formulée supra en regard du commentaire ref. 18.
42	Comme mentionné au sein de notre courrier dont objet « RAC – Sécurité physique du bâtiment », il convient de prendre avec prudence les conceptions personnelles relatives à la sécurité.	NB : Cette remarque fait partie du même alinéa que la phrase précédente et la phrase suivante mais appelle un commentaire distinct. Suite aux explications données lors de la réunion du 25 mai 2018, les Inspecteurs des Finances soussignés ont pris note du fait que la notion de « conceptions personnelles relatives à la sécurité » renvoie à l'évocation du ressenti des agents (sentiment de plus ou moins grande sécurité ou au contraire d'exposition aux menaces extérieures).
Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite		Commentaires (suite)
43	Les services logistiques disposent d'un livre des normes relatif à la sécurisation architecturale, physique et électronique des infrastructures, qui devrait par ailleurs constituer la base d'une disposition légale que le Ministre de tutelle souhaite voir appliquer dans tous les projets futurs de bâtiments de police.	NB : Cette remarque fait partie du même alinéa que la phrase précédente et la phrase suivante mais appelle un commentaire distinct. Ce livre des normes n'existait pas, sous sa forme actuelle, à l'époque de la préparation du projet RAC. Son existence fait partie des évolutions signalées par la Police fédérale et évaluées par les Inspecteurs des Finances soussignés dans le cadre de l'analyse actualisée des systèmes de contrôle interne.
<p>Pour la bonne règle, il convient de noter que la version initiale du tableau 22 (sur laquelle portent les remarques 43 et 44 ci-après) a été revue suite à la présentation, par la Régie des Bâtiments, d'un projet de quatrième avenant (finalement intégré à une « transaction »).</p> <p>Par ailleurs, il est apparu utile de scinder différentes lignes afin de faire mieux apparaître les détails utilisés ensuite dans l'argumentation, et notamment de mettre en évidence l'écart entre les montants nets et leur décomposition entre montants bruts (avant prise en compte des diminutions ponctuelles). D'où la différence que les lecteurs pourront remarquer entre les pourcentages dont question ici et les pourcentages repris dans le rapport définitif.</p> <p>Sur le fond, le raisonnement reste inchangé.</p>		
44	Par ailleurs, l'augmentation de 30% est, du point de vue de la Police Fédérale, essentiellement due à une sous-estimation initiale de la Régie des Bâtiments, sans toutefois qu'il s'agisse de l'unique cause d'augmentation.	Il y a lieu tout d'abord de préciser que le pourcentage de 30% ne constitue pas le taux d'augmentation du coût du projet (l'augmentation constatée est en fait de 70%) : ce passage du rapport a pour but de décomposer l'écart de 16 M€ constaté entre le chiffrage initial de l'impact budgétaire des travaux et leur montant final. Dans ce contexte, il apparaît que les surcoûts liés à la sécurisation du bâtiment représentent à eux seuls 30% de cet écart. En outre, il convient de distinguer deux aspects : la notion de sous-estimation du coût et la notion de sous-évaluation des besoins sous-jacents. Cette distinction débouche sur deux remarques : - D'une part, il n'y a pas eu à proprement parler d'estimation préalable des travaux confiés au promoteur-bailleur : les premiers chiffres mis en avant dans le dossier datent de 2010, et correspondent au montant indicatif repris dans l'offre SA RAC 1 et 4 ; - D'autre part, la sous-estimation des besoins sous-jacents relève de la responsabilité des deux administrations, et en premier lieu, de celle de la Police fédérale (la Régie des Bâtiments ne pouvait se substituer à elle pour définir les spécifications requises en matière de sécurité).

45	<p>Quant aux augmentations de 40%, elles sont relevées essentiellement sur (1) le coût de sécurisation, (2) la cuisine, (3) l'auditorium, (4) le laboratoire de police technique et scientifique et (5) les tapis. Les nouveaux besoins (nieuwe uitgaven) représentent une augmentation plus limitée.</p>	<p>A nouveau, il convient de préciser que la phrase doit être relue dans le sens : « 40% de l'écart total constaté correspond à ... » (voir supra, ref. 44).</p> <p>En l'espèce, les postes « sécurisation », « cuisine » et « auditorium » ont été repris dans des alinéas distincts de l'analyse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les surcoûts constatés en matière de sécurisation représentent à eux seuls 30% de l'écart (voir supra, ref. 44) - La cuisine et l'auditorium sont visés au deuxième tirage de l'énumération qui figurait à la page 95 du projet de rapport d'analyse, et expliquent quant à eux 25% de l'écart. <p>Les 40% dont question au troisième tirage de l'énumération correspondent donc à d'autres postes.</p> <p>Les postes qui relèvent de la catégorie « nouvelles dépenses et modifications » (inclus les dépenses identifiées mais non reprises dans le budget initial) figurent pour 4,7 M€ dans le tableau récapitulatif présenté au-dessus de cette énumération. Il n'intègre pas les surcoûts liés au laboratoire (1.052 k€) ni dalles de tapis (718 k€), qui ont chacun été repris distinctement.</p>
Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite		Commentaires (suite)
46	<p>Cf. p. 98 dernier paragraphe</p> <p>Il convient de préciser le fait que le vitrage n'était en rien lié à la localisation du bâtiment mais bien à la fonction du bâtiment et son occupation par des services du pilier judiciaire potentiellement plus exposés.</p> <p>Par ailleurs, préalablement à 2009, la sécurisation des bâtiments n'était pas une priorité à proprement parler au sein de la Police Fédérale. Depuis lors, le contexte a significativement évolué et le projet RAC intégrait l'application du concept de sécurisation établi par les services de techno-prévention de la Police Fédérale. Comme indiqué préalablement, depuis lors, la Police Fédérale constitue un référent en termes de normes et mesures de techno-prévention en lien avec la sécurisation des bâtiments.</p> <p>Cette évolution dans la considération de la notion de concept de sécurité pour les bâtiments peut également expliquer la sous-estimation du coût de sécurisation de l'infrastructure. Il n'est pas impossible que la Régie des Bâtiments ait utilisé comme référence un ou plusieurs projets pour d'autres SPF, dont le niveau de sécurisation n'est toutefois pas le même que pour une organisation dont le core-business est la sécurité.</p>	<p>Sur la question de la fiabilité de l'estimation, les Inspecteurs des Finances soussignés rappellent que, pour ce qui concerne les travaux confiés au propriétaire, les montants communiqués au Conseil des Ministres ne correspondaient pas à proprement parler à une estimation, mais au montant repris dans l'offre – voir supra, ref. 44.</p> <p>Le paragraphe commenté sera complété nuancé de manière à faire apparaître que les besoins exprimés sont liés « pour partie » à la localisation du bâtiment. En effet, la nécessité de choisir un vitrage spécial pour protéger les services considérés tient à l'absence de périmètre de sécurité, et donc ne peut être examinée abstraction faite de la localisation du bâtiment. En outre, cette spécificité du RAC et les impératifs liés au type de services considérés étaient connus en amont de la négociation du bail. Il n'est donc pas logique qu'ils n'aient été pris en compte qu'ensuite.</p> <p>En outre, si l'année charnière en matière d'approche de la sécurité se situe en 2009, il convient de rappeler que la négociation du bail a eu lieu courant 2010.</p> <p>De manière générale, il convient de souligner que la discussion ne porte pas tant sur le coût total des travaux que sur l'importance de l'écart entre l'impact budgétaire initialement communiqué au Conseil des Ministres et l'impact budgétaire finalement constaté.</p> <p>Comme rappelé plus haut (ref. 44), la sécurité représente à elle seule près de 30% de cet écart, alors qu'une gestion de projet efficace suppose de fixer les priorités dès le départ, de manière à en déduire les spécifications techniques du chantier. Ajouter de nouvelles spécifications ou modifier les spécifications initiales est une approche à la fois :</p> <ul style="list-style-type: none"> - critiquable du point de vue des autorités budgétaires, appelées à se prononcer sur la base d'une évaluation incomplète (sans avoir été averties du caractère incomplet de ladite évaluation), - et très largement sous-optimale du point de vue des délais et des coûts.



	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
	Conclusions générales	
47	<p>Cf. p. 103 3^e bullet</p> <p><i>L'évolution du programme des besoins était liée tant à une reconsidération du scope du projet par la Police Fédérale que par l'évolution des normes et des méthodes de travail.</i></p>	<p>Chacun de ces trois facteurs a effectivement joué un rôle. Il n'en demeure pas moins que les modifications successives ont induit un environnement défavorable à une gestion de projet efficace, efficiente et économe.</p> <p>En outre, cette phrase reflète l'ambiguïté de la place des programmes de besoins dans la conception des projets de réorganisation, et a été prise en compte dans le cadre de l'analyse ciblée du système de contrôle interne, et contribuera à la formulation de recommandations dans le rapport d'audit final.</p>
48	<p>Cf. p. 103 4^e bullet</p> <p><i>L'affirmation de l'Inspection des Finances ne semble pas avoir de fondement dans le présent dossier. Les problématiques infrastructures ne relèvent pas directement des objectifs du Plan National de sécurité. Les infrastructures constituent un outil de travail qui doivent permettre l'exécution des missions opérationnelles de la Police Fédérale, elles-mêmes directement liées au Plan National de Sécurité.</i></p> <p><i>Les priorités relatives aux projets d'infrastructure ne découlent toutefois pas directement du Plan National de Sécurité.</i></p> <p><i>La Police Fédérale prend bonne note du fait que l'Inspection des Finances reformulera ce point sur base des informations rapportées lors de la réunion (interprétation art. 92 de la LPI, peu de pertinence de transposer le PNS en un plan d'infrastructure, masterplan infrastructure).</i></p>	<p>Le texte sera adapté de manière à tenir compte des résultats de la discussion , à savoir :</p> <p>1°) le constat de l'absence d'un cadre stable dont découleraient les objectifs assignés à la stratégie immobilière de la Police fédérale</p> <p>2°) la reconnaissance, par les services de la Police fédérale, du fait que le regroupement n'était pas prévu par le Masterplan en vigueur à l'époque.</p> <p>3°) la détection d'une <u>divergence d'interprétation</u> des dispositions de l'article 92 de la loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, libellées comme suit (nous soulignons) :</p> <p style="padding-left: 40px;">Art. 92. <i>La police fédérale prépare le plan national de sécurité et contribue, avec toutes ses directions générales et ses services, à sa réalisation.</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Sans préjudice de l'article 4, le plan national de sécurité comprend, en ce qui concerne la police fédérale :</i></p> <p style="padding-left: 80px;">1° les missions et les objectifs prioritaires de la police fédérale, tels que fixés par les ministres de la Justice et de l'Intérieur, ainsi que la manière dont ils sont atteints;</p> <p style="padding-left: 80px;"><u>2° la répartition des moyens en personnel et en matériel entre les directions générales et services.</u></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Le plan national de sécurité est accompagné d'une estimation pluriannuelle des moyens et investissements jugés indispensables par la police fédérale, durant la durée du plan, pour atteindre les objectifs visés à l'alinéa 2, 1°, qui est établie à l'attention des ministres de la Justice et de l'Intérieur.</i></p> <p>En effet, les représentants de la Police fédérale insistent sur le fait qu'en pratique, le lien avec les besoins en matière d'infrastructure n'a jamais été fait, d'autant que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'après eux les dépenses directement liées aux priorités fixées dans le PNS représentent une petite fraction des dépenses d'infrastructures totales - l'horizon temporel des projets d'infrastructure n'est pas en ligne avec celui d'un PNS (4 jaar).

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
49	<p>Cf. p. 103 6^e bullet</p> <p><i>La Police Fédérale ne valide pas l'affirmation selon laquelle « remplir le bâtiment était un objectif en soi ». Il s'agit davantage d'une conséquence en termes d'impact budgétaire. Le principe poursuivi était d'envisager une diminution des coûts en valeur relative, tout en limitant autant que possible l'augmentation en valeur absolue.</i></p> <p><i>Dès lors que le bâtiment n'aurait pas été intégralement occupé par la Police Fédérale ou des services tiers axés autour de la sécurité, des renforcements de structure afin de se prémunir contre un risque d'attaque via ces espaces occupés par un tiers s'avéraient nécessaires. Les aménagements à prévoir dans l'optique d'une attaque à la bombe (cf. en lien direct, le refus de la Police Fédérale qu'un parking se situe sous le socle du bâtiment) auraient induit des coûts d'aménagement très élevés. Un choix devait donc être posé : soit opérer ces aménagements à un coût élevé, soit envisager la location d'espaces complémentaires, avec augmentation des coûts mais avec une économie d'échelle (diminution des coûts en valeur relative) dans l'optique de l'intégration de services supplémentaires au sein du bâtiment, générant toutefois des coûts supplémentaires en frais de première installation (augmentation en valeur absolue).</i></p>	<p>Lors de l'extension du bail signé le 16 mars 2011, l'objectif a été de prendre en location les surfaces non encore louées, de manière à ce que la Police fédérale soit l'unique occupante du bâtiment⁷.</p> <p>Ceci est confirmé dans différents documents émanant de la Police fédérale, que ce soit en amont (fiche Comité de direction DGS interne datée du 29 novembre 2010, déjà citée supra), ou rétrospectivement (voir note à l'Inspection des Finances du 02 juillet 2013 et note au Ministre du Budget du 18 novembre 2013).</p> <p>L'argument financier évoqué ici n'apparaissait pas à l'époque (voir infra, ref. 55).</p>
50	<p>Cf. p. 104 4^e conclusion</p> <p><i>La Police Fédérale ne valide pas cette affirmation. Dans une institution de l'envergure de la Police Fédérale, on ne peut considérer toutes les affirmations ou exigences formulés par certains responsables, même au sein de documents officiels.</i></p> <p><i>Cette affirmation est dénuée de fondement considérant l'ensemble des niveaux de contrôle et de tutelle impliqués dans les différentes phases du dossier, de même que les démarches entreprises en vue de disposer d'un panel d'offres le plus large permettant une analyse objective des possibilités du marché.</i></p> <p><i>La Police Fédérale prend bonne note du fait que l'Inspection des Finances nuancera la conclusion.</i></p>	<p>Le texte qui fait l'objet de la remarque ci-contre comporte deux facettes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la question de la relation entre la Police fédérale (service occupant) et la Régie des Bâtiments ; c'est sur ce point qu'une reformulation peut intervenir ; - la répartition des rôles au sein de la Police fédérale : sur ce point, et sans préjuger du résultat de l'enquête judiciaire en cours, les Inspecteurs des Finances renvoient à la réponse apportée supra en regard du commentaire ref. 18 ; la référence à la Police fédérale au sens large est donc maintenue.

⁷ En pratique, malgré l'extension, un local de 120 m² reste non couvert par le bail.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
51	<p>Cf. p. 104 10^e conclusion</p> <p><i>La Police Fédérale tient à rappeler, une nouvelle fois, qu'elle a soumis tous les programmes des besoins et tous les dossiers budgétaires à son Inspection des Finances, qui a émis un avis ; avis qui ont par ailleurs été adressés en priorité au Ministre de tutelle, qui disposait de toute liberté pour entreprendre les démarches ad hoc vis-à-vis du Conseil des Ministres.</i></p> <p><i>La Police Fédérale a, par ailleurs, écrit à sa Ministre de tutelle de l'époque, pour faire un état des lieux des décomptes lié au projet RAC.</i></p>	<p>Il y a lieu de rappeler en premier lieu les réserves formulées en regard du commentaire ref. 38. En outre, la présence de décomptes imprévus n'est que la résultante de défaillances multiples en amont du projet.</p> <p>Sur le fond, les Inspecteurs des Finances soussignés soulignent que la remarque reprise ci-contre concerne le constat qui a été formulé comme suit dans la conclusion du projet de rapport d'analyse : « <i>La gestion du projet a manqué de transparence, y compris et surtout vis-à-vis du Conseil des Ministres, qui n'était donc pas en situation d'exercer ses prérogatives de manière optimale.</i> » Ce constat se veut global : il concerne à la fois la Régie des Bâtiments et la Police fédérale, ainsi que les Cabinets concernés.</p> <p>Il s'appuie sur diverses constatations, parmi lesquelles :</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) le non-respect du mandat donné par le Conseil des Ministres le 27 mars 2009 (décision que la Police fédérale a, dans plusieurs documents officiels, interprétée comme contenant déjà un avis favorable ou un accord de principe sur l'idée d'un regroupement), (2) le fait que le Conseil des Ministres n'ait été informé ni le 17 décembre 2009 ni le 15 décembre 2010 du caractère périmé du programme de besoins sur la base duquel le projet avait été conçu (et ce, même si cette abstention résulte, d'après la Police fédérale, d'une injonction voire d'une interdiction formulée par le Cabinet Finances – voir supra, ref. 34), (3) les faits accomplis constitués par les décomptes qui lui ont été soumis en deux blocs en 2013, alors qu'une partie du second bloc était déjà prévisible, (4) l'absence de communication du dernier avenant (157,4 k€ nets), englobé dans une négociation finale (dénommée improprement « transaction »).
52	<p>7. Définition des trajectoires, besoins et processus</p>	<p>Cette section de l'annexe jointe à la note du Commissaire général du 25 juin 2018 comporte trois points :</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 7.1. : Masterplan infrastructure (macro) (2) 7.2. : Elaboration du programme de besoins (micro) (3) 7.3. : Processus de développement de projets <p>Ces informations se rapportent à des améliorations apportées aux processus internes de la Police fédérale, et sont discutées au Chapitre 2 du projet de rapport d'audit final (chapitre consacré à l'actualisation du diagnostic, à la lumière des enseignements que la Police fédérale et la Régie des Bâtiments ont retirés du projet RAC).</p>

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
	8. Annexes	
53	Cf. annexe 2 Au sein des références, il convient d'ajouter : la décision du Conseil des Ministres du 23 janvier 2009, en son point 2, charge le Ministre des Finances pour proposer une alternative à l'hébergement des services de police et du conseil du contentieux des étrangers (initialement WTC III).	Les Inspecteurs des Finances soussignés prennent acte de cette suggestion. Il est effectivement judicieux de spécifier à quelle date la décision du 27 avril 2007 a été retirée. Toutefois, ils soulignent que le commentaire ci-contre ne reproduit pas exactement le contenu de la décision du 23 janvier 2009. Cette décision était en fait libellée comme suit: « De charger le Ministre des Finances de proposer au Conseil des Ministres aussi vite que possible une occupation alternative pour le WTC 3 en remplacement des services de la Police Fédérale et du Conseil du Contentieux des Etrangers telle que proposée ». En effet, le retrait de cette décision et la nécessité de trouver une alternative a induit un vide locatif de plus de 15 mois au WTC3.
54	Cette annexe est d'autant plus importante à considérer qu'elle explique pourquoi il y a eu un changement de stratégie immobilière en 2009.	Pour éviter tout malentendu, les Inspecteurs des Finances soussignés rappellent que cette décision du Conseil des Ministres découle du souhait de la Police fédérale de s'orienter vers une stratégie de regroupement, et non l'inverse.
	9. Précisions complémentaires à la suite de la réunion du 25/05/2018	
	9.1. Surcoût cohabitation	
55	Il n'existe pas de document permettant de facto de démontrer le surcoût que présente la cohabitation avec un tiers. Il s'agit toutefois d'une question de bon sens. Dès lors qu'il ne s'agit pas d'un acteur actif dans le domaine de la sécurité ou présentant des exigences de sécurité similaires aux services de police, on peut toutefois d'emblée considérer que le potentiel d'accès de tiers externe constitue un risque réel à prendre en considération dans la conception d'une infrastructure. Une analyse de risque « sécurité » est alors menée en prenant en considération des scénarios potentiels mais dont la crédibilité reste avérée (AMOK, attentat à la bombe, voiture piégée, ...). A titre d'exemple, les Jardins de la Couronne, au sein desquels l'Etat fédéral ne loue qu'une partie des emplacements de parcage du bâtiment. Le propriétaire, souhaitant maximiser ses revenus, a loué des emplacements à un tiers externe, dont les membres du personnel peuvent parquer leur voiture. La conséquence est une augmentation du risque de sécurité pour la Police Fédérale, et ce en dépit du déploiement de mesures organisationnelles visant à limiter ce risque. Il n'a toutefois pas pu être question d'aménagements spécifiques pour	La discussion ne porte pas sur le fait que la cohabitation avec un tiers puisse avoir un coût en termes de sécurisation, mais sur la manière dont ce coût a (ou en l'espèce, n'a pas) été pris en considération en amont de la préparation du marché public de 2010. Or cette analyse ne ressort d'aucun document de l'époque. Les seules contraintes mises en avant dans la note du 12 mars 2010 dans laquelle l'hypothèse d'une colocation a été envisagée portent sur la sélection du colocataire éventuel (voir supra, commentaire ref. 49).

relever le niveau de sécurité, aucune disposition légale ne pouvant techniquement être opposée au propriétaire.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
	9.2.Libération du complexe Couronne	
56	<p>Cf. encadré page 17/115 qui reste bien d'actualité. En 2009, il n'était pas possible d'affirmer que la libération du complexe Couronne interviendrait, sauf si les projets connexes visant la réimplantation des entités référencées à l'encadré étaient bel et bien planifiés.</p> <p>Ce n'était pas le cas lorsque les dossiers ont été repris en 2012 par les nouvelles équipes en charge des projets d'infrastructure.</p> <p>Par ailleurs, pour ce qui concerne le DRC (Disaster Recovery Center du Data Center primaire de la Police Fédérale, desservant par ailleurs également la Police locale), l'Inspection dispose, au sein de la documentation qui lui a été fournie, du dossier soumis à l'Inspecteur des Finances accrédité auprès de la Police Fédérale, éclairant le contexte dans lequel a été prise la décision d'intégrer le DRC au sein du RAC.</p> <p>Dans cette perspective, et tout en rappelant que ce n'était pas initialement prévu dans les plans, le Data Center primaire n'aurait en aucun cas pu être intégré par la suite au sein du RAC.</p>	<p>Comme évoqué plus haut (ref. 5 et 14), la difficulté réside dans le fait que :</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) la première présentation au Conseil des Ministres de l'idée d'un regroupement s'est accompagnée de la promesse d'économies et de gains liés à la libération des Casernes (33 M€ d'économies pour ce qui concerne les travaux qui pourraient être évités concernant le Complexe Couronne), (2) cette promesse n'a pas été réactualisée par la suite, à la lumière de l'évolution du périmètre finalement envisagé pour le regroupement.

Suite voir page suivante.

	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
	9.3. Réduction du contrat de bail du complexe Botanique	
	Réactions Police (version du 25/06/2018) - suite	Commentaires (suite)
57	<p>L'Inspection des Finances a évoqué, en date du 25 mai 2018 que le contrat de bail du complexe Botanique avait été anticipativement résilié, après 4 ans d'occupation, ce que permettait le contrat qui portait toutefois sur une prolongation initiale de 6 ans (2010-2016).</p> <p>Cette affirmation doit être remise en contexte, dans la mesure où elle pourrait laisser penser que la Police Fédérale aurait fait pression sur la Régie des Bâtiments en vue de résilier anticipativement un contrat visant une location ferme de 6 ans. A la lecture de l' « avenant n°1 au contrat de bail relatif à la Tour Botanique » entre Luri 1 et la Régie des Bâtiments daté du 12 février 2010, nous constatons que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'avenant portait effectivement sur une prolongation du contrat initial pour une durée de 6 ans, conformément à l'article 2 point a) ; - L'avenant prévoyait toutefois un mécanisme de résiliation anticipée « à la date du 4ème (quatrième) anniversaire de l'entrée en vigueur ». <p>Sur base de ces éléments, on ne peut que constater que les dispositions de résiliation se sont faites dans le cadre juridique défini par l'avenant au contrat de bail.</p> <p>Cette résiliation était d'autant plus pertinente que, dès lors que le RAC était livré en vue de permettre l'occupation par la Police Fédérale dès mars 2014, elle permettait à l'Etat fédéral de ne pas s'acquitter de frais locatifs pour des surfaces inoccupées. La Police Fédérale a par ailleurs, en 2014, et à tous niveaux, déployés tous les moyens possibles pour procéder au déménagement de plus de 700 membres du personnel depuis 3 implantations dans les délais visés en regard des obligations contractuelles, tout en maintenant l'opérationnalité des services.</p>	<p>Le débat ne porte pas sur la question de savoir si la résiliation anticipée était ou non prévue, mais sur la relation entre la décision de résilier anticipativement le bail de la Tour IBM et la prise en location du RAC.</p> <p>Le commentaire des responsables <u>actuels</u> de la Police fédérale donne à penser que cette résiliation anticipée découle de la prise en location du RAC et visait à éviter un double loyer.</p> <p>Cependant, le dossier présenté au Conseil des Ministres le 17 décembre 2009 fait apparaître que la logique était en fait inverse (voir en particulier la lettre de la Ministre de l'Intérieur du 06 novembre 2009, le rapport de l'IKW du 08 décembre 2009 et l'annexe intitulée « Réponses aux remarques posées à la suite de l'IKW ».)</p> <p>D'où la création d'une dimension d'urgence.</p> <p>Cet aspect de l'historique a été encore approfondi au point 2.2. du Chapitre premier, section 1, du projet de rapport final établi par les Inspecteurs des Finances soussignés.</p>

IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX MECANISMES AYANT MENE AUX RESULTATS DU PROJET RAC
--

1.	Flou sur la répartition réelle des rôles et responsabilités, facteur de déresponsabilisation.....	2
1.1.	Entre Régie des Bâtiments et Police fédérale.....	2
1.2.	Au sein de la Police fédérale	4
1.3.	Entre l'administration Régie des Bâtiments et la Cellule stratégique	4
1.4.	Au sein de l'administration « Régie des Bâtiments »	6
2.	Maîtrise insuffisante des implications des règles de marchés publics pour les projets conjuguant prise en location et réalisation de travaux importants, sur mesure, dans les lieux loués en vue de la mise à disposition de locaux spécifiques	7
3.	Absence de prise en compte des conditions de la cession de la Cité administrative de l'Etat.....	7
4.	Utilisation inappropriée de l'outil « programme de besoins ».....	8
4.1.	Malentendus multiples sur la portée du programme de besoins initial	8
4.2.	Prise en compte tardive du nouveau tableau organique (plan de personnel) de la Police fédérale	10
5.	Sous-estimation de la complexité du projet, absence prolongée de prise en considération des aspects budgétaires du projet, comme s'ils revêtaient un caractère purement contingent (« L'intendance suivra »), puis sous-estimation du coût des travaux	11
6.	Difficulté à prendre en compte les spécificités liées aux travaux de sécurisation (besoin encore nouveau à l'époque).....	12
7.	Dépendance vis-à-vis du bureau d'études du bailleur, rémunéré à la commission	13
8.	Suivi du chantier insuffisant	13
9.	Asymétrie dans les négociations.....	13
10.	Absence de prise en compte des concurrents potentiels.....	14
11.	Manque de transparence vis-à-vis du Conseil des Ministres, erreurs dans l'interprétation de ses notifications, faits accomplis.....	14
12.	Manque de préparation et fuite en avant, sans reconnaissance ni gestion des risques mis en évidence	16

1. Flou sur la répartition réelle des rôles et responsabilités, facteur de déresponsabilisation

La déresponsabilisation a joué à la fois entre administrations et au sein des administrations concernées.

Les Inspecteurs des Finances soussignés ont entendu à maintes reprises les responsables de la Régie des Bâtiments indiquer, en réaction à l'énoncé de certains défauts du projet, que « *Tout le monde savait.* » Cette circonstance, vraisemblable, ne constitue pas une excuse : le fait que tout le monde soit au courant d'un risque ne dispense pas l'organisme qui est le plus directement en charge de la gestion de ce risque d'en faire explicitement état et de proposer des solutions.

Cela étant, la culture et les structures ont effectivement contribué à brouiller les responsabilités, de sorte que nul ne s'est considéré comme appelé à prendre officiellement une initiative de ce type, de peur qu'une telle initiative ne soit, à tort, perçue comme une marque de déloyauté.

1.1. Entre Régie des Bâtiments et Police fédérale

La déresponsabilisation qui a marqué la conduite du projet RAC résulte en particulier de deux facteurs :

- ↳ Fonctionnement en silos (voir point 1.1.1.)
- ↳ Absence de responsabilisation financière (point 1.1.2)

Cette déresponsabilisation se manifeste encore aujourd'hui par la tendance de chacune des deux administrations à renvoyer aux responsabilités passées de l'autre (tout en s'attachant à ne pas compromettre leurs relations de travail pour l'avenir).

1.1.1. Fonctionnement en silos

Police fédérale et Régie des Bâtiments étaient toutes deux parties prenantes à un même et unique projet. Toutefois, la gestion s'est faite de manière cloisonnée, comme en témoignent les trois observations suivantes :

- ↳ alors qu'elles étaient rédigées sous la seule responsabilité du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments, les notes au Conseil des Ministres comportaient des données et prises de position qui engageaient la Police fédérale, sans qu'elle n'ait été formellement partie prenante à leur élaboration ; à certains stades, cette approche aboutit à une scission artificielle des rôles, qui explique (sans l'excuser) le fait que certaines informations clés ne soient pas parvenues au Conseil des Ministres ; le cas le plus révélateur est celui du cloisonnement entre la préparation du regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale, engagée en 2008 sur la base du programme de besoins transmis au Ministre en charge de la Régie des Bâtiments le 25 août 2008, et le processus d'actualisation du tableau organique (cadre du personnel de la Police fédérale), officiellement lancé au premier semestre 2009¹ et qui devait nécessairement aboutir à une mise à jour dudit programme de besoins² ;

¹ Cf. consultation des organes de concertation de la Police fédérale.

² Cf. dossier 17/12/2009 préparé par RDB – ne signalait pas que le programme de besoins était périmé du fait de l'approbation en cours d'un nouveau tableau organique par Police fédérale.

- ↳ Il n'existe pas un dossier global du projet. Chaque administration a ses propres archives, qui témoignent de sa partie de l'historique, complétées par les archives du Conseil des Ministres.

1.1.2. Absence de mécanisme de responsabilisation financière préétabli

Alors que plusieurs des décisions de la Police fédérale ont joué un rôle déterminant dans l'exécution du projet et les coûts y afférents (travaux mais aussi niveau du loyer accepté par l'Etat pour le bâtiment pour lequel la Police fédérale avait marqué son intérêt), elle n'a été responsabilisée financièrement que sur décision expresse du Conseil des Ministres du 15 décembre 2010. Elle s'est faite sur la base d'une clé de répartition forfaitaire.

1.2. Au sein de la Police fédérale

1.2.1. Contournement des canaux hiérarchiques prévus par l'organigramme de la Police fédérale

Plusieurs des prises de position qui ont joué un rôle dans la conception du projet émanent des services déconcentrés bruxellois et ont été adressés directement par leurs auteurs à la Régie des Bâtiments (non-respect de l'organigramme).

Les courriers correspondants ont été versés aux dossiers présentés au Conseil des Ministres en 2009 et 2010.

1.2.2. Flou sur le rôle de l'officier de liaison établi dans les locaux de la Régie des Bâtiments

La présence d'un officier de liaison établi de manière permanente dans les locaux de la Régie des Bâtiments n'a pas suffi à ordonner davantage la communication entre les deux administrations, que ce soit en amont de la décision du 27 avril 2007 sur le déménagement des services déconcentrés de Bruxelles vers le WTC3 dans le cadre du projet d'optimisation des locations en cours à Bruxelles, ou dans le cadre du projet de regroupement qui a émergé en guise de contre-proposition à la suite de cette décision.

1.3. Entre l'administration Régie des Bâtiments et la Cellule stratégique

1.3.1. Application non conforme de la répartition des rôles fixée par l'arrêté royal du 07 novembre 2000

Dans son projet de note du 06 février 2019, l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments souligne que : « L'organisation des procédures, à savoir la prospection préalable et la procédure de marché public, [relevaient] respectivement de la responsabilité de la Cellule stratégique Régie des Bâtiments et de la Régie des Bâtiments. »

Ce partage des tâches n'est prévu dans aucun texte.

Au contraire, c'est à la Régie des Bâtiments (administration) que, dans sa décision du 27 mars 2009, le Conseil des Ministres avait confié le soin de procéder à une étude préalable. En outre, une Cellule stratégique n'a aucun pouvoir de décision.

En outre, d'après le rapport au Roi qui accompagne l'arrêté royal du 07 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral :

« la société éprouve d'autres attentes à l'égard des services publics fédéraux que par le passé. Il est donc indispensable que ces mêmes services acquièrent une plus grande transparence et que leur action, constamment évaluée et améliorée, se tourne davantage vers les citoyens.

Le plan de réforme décidé par le Gouvernement, appelé communément " note Copernic ", concrétise la volonté de changer en profondeur l'administration.

Ses lignes de force s'établissent sur les objectifs suivants :

- efficacité et rapidité accrues dans l'action, assurées par davantage de souplesse et d'autonomie dans la gestion;*
- encadrement des services publics fédéraux par un contrôle qui, loin d'être un frein, fournira soutien, aide et, au besoin, éléments de recentrage et de reconstruction, dans l'optique de la meilleure allocation des ressources octroyées à l'administration par la collectivité;*
- responsabilisation des forces vives de l'administration, que ce soit au niveau des décideurs ou du personnel d'exécution;*
- publicité de la réforme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. »*

L'instauration de Cellules stratégique visait à créer une nouvelle structure de base du service public fédéral. Ni l'arrêté royal du 07 novembre 2000 susmentionné ni l'arrêté royal du 19 juillet 2001⁵ ne prévoient pas de primauté de la Cellule stratégique sur le Comité de direction.

La responsabilité du ministre qui a un parastatal dans ses attributions est la même que celle d'un ministre en charge d'un SPF/SPP. Le lien hiérarchique qui existe entre le ministre et la Régie des Bâtiments en vertu de l'article 3, alinéa premier, de la loi du 1^{er} avril 1971 tel que modifié par l'article 60 de la loi portant dispositions diverses du 20 juillet 2006 existe également entre chaque ministre et les SPF/SPP que ce ministre a dans ses attributions. La principale spécificité de ces Services réside dans l'existence d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat (et donc d'un patrimoine propre, composé de droits mais aussi d'obligations, dont l'Etat est de facto le garant).

Le législateur, dans la même loi de 2006, a pris soin d'établir les prérogatives de l'Administrateur délégué et du Comité de direction :

- ✎ en spécifiant que : *« le fonctionnement général, les besoins des clients, ainsi que la gestion immobilière justifiée d'un point de vue opérationnel et financier, [doivent former] le point de départ de toutes les activités »*
- ✎ et en habilitant le Comité de direction à statuer *« sur toutes les questions en matière de conception et de concrétisation des projets, ainsi que sur toutes les questions d'organisation interne. »*

⁵ Arrêté royal relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région.

1.3.2. Transfert de responsabilité du niveau administratif au niveau politique

La législation marchés publics prévoit que les principales décisions doivent être signées par le ministre concerné, en sa qualité d'ordonnateur compétent. Ces décisions doivent toutefois être étayées par des rapports et des propositions de décisions élaborées par l'administration et signées par ses représentants. Or pas plus les dossiers soumis au Conseil des Ministres que les dossiers transmis aux Inspecteurs des Finances en charge du présent audit ne comportent de documents indiquant de qui émane les propositions soumises au Ministre en charge de la Régie des Bâtiments (documents non signés, auteurs non mentionnés). En outre, certaines décisions soumises à la signature du Ministre comportaient des indications qui auraient dû se trouver dans les rapports préparatoires à ces décisions, et non être assimilées à des conclusions du Ministre lui-même⁶.

En outre, alors que la gestion de l'immobilier de l'Etat pourrait être considéré comme un domaine technique, il est frappant de constater le nombre et la portée des décisions qui ont été laissées à l'appréciation des IKW (dont la composition et le degré d'expertise variait d'une réunion à l'autre, dans des périodes où la charge de travail liée au nombre de dossiers soumis au Conseil des Ministres était considérable) et d'une task-force ad hoc.

1.4. Au sein de l'administration « Régie des Bâtiments »

1.4.1. Organisation réelle non conforme à l'organigramme

Telle qu'elle a été mise en œuvre dans le cadre de la gestion du projet RAC, la répartition des rôles ne reflète pas l'organigramme alors en vigueur :

- ↳ **Au niveau du Comité de direction** : en 2008, le premier Comité de direction de la Régie des Bâtiments venait d'être installé⁷, mais l'un des mandats de Directeur général n'était pas pourvu : le mandat de DG Services Opérationnels. Sa fonction s'est trouvée de facto reprise par le Directeur général en charge de la Stratégie immobilière (qui avait assumé précédemment la fonction de Directeur général *ad interim* de la Régie des Bâtiments dans une situation de crise et dans l'attente de la mise en place du Comité de direction).

Le même Directeur général a également assumé une partie des fonctions assignées à la DG Clients, elle aussi nouvellement créée.

La Régie des Bâtiments insiste sur le fait que cette solution a été adoptée dans une optique de continuité. Les Inspecteurs des Finances soussignés prennent acte de cette précision. Toutefois, ils soulignent que le fait de n'avoir pu mettre en œuvre la **séparation des fonctions** prévue par l'organigramme aurait dû s'accompagner de mesures compensatoires.

- ↳ **Implication insuffisante du Service juridique** : le service juridique, qui comprenait pourtant une division spécialisée en matière de marchés publics, n'a pas été explicitement⁸ partie

⁶ C'est le cas en particulier de la décision intitulée « Décision de sélection et analyse de conformité phase 1A », signée par le Ministre le 10 septembre 2010.

⁷ Organigramme fixé par l'arrêté royal du 03 octobre 2006.

⁸ Pas plus comme destinataire en copie que comme destinataire à part entière.

prenante aux échanges de mails pourtant éminemment techniques survenus en juin 2009 en vue de la mise au point de l'approche à mettre en œuvre en vue de l'application de la décision du Conseil des Ministres du 27 mars 2009, alors même qu'un cabinet juridique externe a été consulté.

1.4.2. Absence de reconnaissance de l'autorité d'un chef de projet formellement désigné

L'équipe projet n'a jamais été formellement constituée au sein de la Régie des Bâtiments, notamment du fait que la proposition de charte de projet présentée au Comité de direction en janvier 2010 n'a pas été validée.

~~L'impact de cette absence de reconnaissance interne formelle ne se limite pas aux relations internes entre l'équipe projet et les autres personnes ressources dont l'implication était nécessaire : la procédure contradictoire préalable à la finalisation du présent rapport montre que la Police fédérale n'était pas réellement au courant de la fonction exacte d'une personne qui a pourtant joué un rôle central dans la mise en œuvre des instructions formulées par la Cellule stratégique et le management de la Régie et dans la gestion du projet.~~

2. Maîtrise insuffisante des implications des règles de marchés publics pour les projets conjuguant prise en location et réalisation de travaux importants, sur mesure, en vue de la mise à disposition de locaux spécifiques

Les failles et erreurs en chaîne relevées en matière de marchés publics (voir récapitulatif repris en conclusion du rapport d'analyse juridique et financière) découlent en grande partie :

- de l'absence du cadre préétabli qui aurait pu éviter que le projet démarre sur des prémisses erronées (ce n'est qu'à partir de la décision du Conseil des Ministres de décembre 2009, soit deux ans et demi après que la piste du RAC ait été formulée pour la première fois, que l'obligation d'appliquer la législation marchés publics a été reconnue) ; ce cadre aurait dû découler d'une étude juridique approfondie, réalisée hors contexte d'urgence et *in tempore non suspecto* (abstraction faite de tout projet concret dont les caractéristiques pourraient orienter l'analyse)⁹ ; un tel cadre aurait donné des repères et des arguments aux membres du Comité de direction alors nouvellement nommés ;
- de l'implication insuffisante du Service juridique dans le processus de décision.

3. Absence de prise en compte des conditions de la cession de la Cité administrative de l'Etat

La question de la reprise en location du RAC n'aurait de toute façon pas dû se poser compte tenu des termes de la vente. En effet, en date du 29 novembre 2002, revenant sur les hypothèses initiales (mise en vente assortie d'une promesse de relocation pour 25 ans) et pour favoriser une réalisation

⁹ Il y a lieu de noter que le Comité de direction de la Régie des Bâtiments n'a pris ses fonctions qu'en février 2008, et s'est trouvé très rapidement après son installation pris dans l'urgence du projet de regroupement des services de la Police fédérale, devenu par la suite projet RAC.

rapide de la cession, le Conseil des Ministres a décidé que la Cité administrative de l'Etat serait vendue pour ne plus être relouée à long terme par la suite.

Les candidats acquéreurs ont ainsi été exposés à un risque qu'ils acceptaient moyennant une décote, qui s'est élevée à 26,5 M€ (soit plus de la moitié de la dernière estimation du Comité d'acquisition).

Dans la mesure où l'acquéreur de 2003 (Brevast) était toujours actionnaire majoritaire des sociétés propriétaires des bâtiments pour lesquels l'Etat a marqué son intérêt en 2008, la prise en compte de ce paramètre aurait à tout le moins pu contribuer à rééquilibrer le rapport de négociation¹⁰ : sans que l'Etat ne puisse invoquer de droits, il aurait ainsi disposé de critères d'évaluation objectifs qui lui auraient permis d'insister pour que le propriétaire du RAC revoie ses prétentions à la baisse.

En l'absence de prise en compte de cet historique, l'Etat a été pénalisé deux fois (soit une fois de trop) :

- une première fois lors de la cession de la Cité administrative de l'Etat (décote logique quant à son principe¹¹ du fait de la décision de cession avait été assortie de la décision de ne pas reprendre le bâtiment en location à long terme par la suite, ce qui induisait un risque commercial dans le chef de l'acquéreur)
- une deuxième fois lorsque l'Etat est revenu sur sa décision et a engagé des négociations en vue de la reprise en location d'une partie de la Cité administrative, en acceptant d'être traité sur le même plan qu'un candidat-locataire qui n'aurait pas, par le passé, subi la même décote.

4. Utilisation inappropriée de l'outil « programme de besoins »

4.1. Malentendus multiples sur la portée du programme de besoins initial

4.1.1. Malentendu sur la répartition des rôles

Le programme des besoins de la Police fédérale comprenait deux volets :

- La définition des services qui sont pris en considération pour le regroupement, en mentionnant le nombre d'agents et les m² bruts des locaux spécifiques
- Le principe même du regroupement.

La Régie des Bâtiments a considéré ce programme des besoins comme « approuvé » par l'IF, et dès lors comme approuvé tout court, en ce compris le principe de regroupement. Il s'agissait à ses yeux d'une décision qui ne pouvait plus être remise en question.

Cette interprétation n'est pas correcte.

L'Inspecteur des finances a seulement confirmé les besoins exprimés en m² bruts pour les services proposés, conformément à la méthodologie appliquée à l'époque par la Régie des Bâtiments. Pour le surplus, et après avoir rappelé que « la question de l'opportunité des locations, des cessions de terrains et d'immeubles et des

¹⁰ Dans la mesure où les parts de la société propriétaire du bâtiment ont été revendues entretemps à des investisseurs qui ont négocié leur prix sur la base du bail conclu avec l'Etat, cet argument est beaucoup plus difficile à invoquer avec les nouveaux actionnaires.

¹¹ Les Inspecteurs des Finances soussignés ne se prononcent pas quant au montant de la décote, qui a été acceptée en son temps par le Conseil des Ministres.

diverses opérations immobilières envisagées relève davantage de la sphère de compétence de [ses] collègues accrédités auprès de la Régie de Bâtiment », son avis était très critique :

- « Quid du coût et de la gabegie entraînée par le déménagement successif des mêmes services au sein de plusieurs bâtiments différents ? »
- Quid des concepts de bonne gestion, régulièrement invoqués et mis en avant ces derniers temps, dans le cadre des opérations envisagées avec l'immeuble « Jardins de la Couronne » ? L'abandon programmé de cette occupation peu de temps après en avoir pris possession et après s'être lié de façon ferme pour un assez long délai (18 ans sauf erreur) donne une impression et une image d'inconstance peu valorisantes.
- Quid des investissements et aménagements (souvent coûteux) réalisés récemment par la Police fédérale et par la Régie de Bâtiments dans des immeubles pris en location ainsi que dans les quartiers de l'ancienne Gendarmerie et qu'il est maintenant envisagé d'abandonner ? »

La note de la Police fédérale du 05 juin 2008, qui avait fait l'objet de cet avis de l'Inspection des Finances, a néanmoins poursuivi son parcours sans aucune adaptation.

Pour autant, le programme de besoins qui l'accompagnait n'a pas fait l'objet d'une approbation formelle par la Police fédérale, mais d'une simple transmission, par la voie hiérarchique (Commissaire général, Ministre de l'Intérieur), au Ministre des Finances, en charge de la Régie des Bâtiments, à qui il était demandé, non pas, d'exécuter aveuglément ce programme, mais de faire connaître son point de vue.

Comme mentionné plus haut, la Cellule stratégique du Ministre des Finances, en charge de la Régie des Bâtiments, a transmis à son tour en date du 27 août 2008 ce programme de besoins à la Régie des Bâtiments, en lui demandant de préparer une note invitant le Conseil des Ministres à marquer son accord sur le principe du regroupement envisagé. Ce n'est qu'au mois de novembre 2008 que la nécessité d'une étude préalable a émergé.

4.1.2. Confusion entre reconnaissance d'un besoin et reconnaissance d'un droit indiscutable

La procédure relative à l'élaboration des programmes de besoin ne prévoyait pas d'approbation formelle par le fonctionnaire dirigeant du Service concerné et encore moins par le Ministre, de sorte que la seule prise de position formelle à laquelle ces programmes puissent donner lieu consistait dans l'avis de l'Inspection des Finances. Par suite, cet avis, qui n'a pourtant pas d'autre valeur que d'être avis au sens de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, est généralement assimilé à une « validation », nécessaire et suffisante pour que la Régie des Bâtiments, saisie du programme de besoins par la voie hiérarchique, accepte de mettre à l'étude le projet immobilier correspondant.

De surcroît, dans le cas du projet de regroupement des services de la Police fédérale :

- Aucune suite n'a été donnée aux critiques formulées par l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du Ministre de l'Intérieur sur le programme de besoins qui lui avait été soumis et sur la note qui l'accompagnait, et qui a poursuivi son parcours sans aucune modification mais aussi sans approbation formelle par quel que responsable que ce soit (les lettres d'accompagnement n'ont pas une valeur équivalente à une approbation)
- Sur le chapitre du programme de besoins *stricto sensu*, et même si, par ailleurs, il évoquait l'intérêt marqué par la Police fédérale pour une implantation au RAC, le Ministre de l'Intérieur de l'époque s'était limité, dans son courrier du 25 août 2008, à solliciter l'avis du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments sur le programme qu'il lui transmettait

- Le périmètre du regroupement a fluctué par la suite, au lieu de rester aligné sur le programme de besoins qui avait fait l'objet de l'avis de l'Inspection des Finances en date du 23 juillet 2008

Le programme de besoins a pourtant été considéré sur certains aspects non seulement comme une base de travail mais comme une décision intangible, indiscutable, comme si l'avis favorable de l'Inspection des Finances sur ce programme de besoins emportait reconnaissance de droits dans le chef de la Police fédérale.

4.2. Prise en compte tardive du nouveau tableau organique (plan de personnel) de la Police fédérale

Pour mémoire, le projet de regroupement a réellement démarré le 17 décembre 2009, lorsque le Conseil des Ministres, refusant la proposition d'engager directement, sur base de la prospection du marché, des négociations exclusives avec les nouveaux propriétaires du RAC, a donné instruction à la Régie des Bâtiments de lancer un marché public en bonne et due forme, sur la base de l'article 17, paragraphe 3, 2^o (procédure négociée avec publicité, et donc avec mise en concurrence).

A la même date, le cadre du personnel, appelé à la Police Tableau Organique ou Personeelsformatie (TO ou PF) était en cours d'actualisation. La nouvelle version a été formellement adoptée le ####.

Or les programmes de besoins de la Police fédérale sont établis sur la base du cadre du personnel : les besoins en surfaces de bureaux (dits OA et LSA) sont en effet la traduction directe du nombre d'ETP corrigés.

Dès lors que le tableau organique évoluait, la validité du programme de besoins pouvait être remise en question (même si, en l'espèce, comme le montre le point #### de l'analyse juridique et financière, cette évolution a été contrebalancée par l'évolution parallèle de la norme d'occupation, qui a abouti à ce que les besoins en surfaces normées diminuent au lieu d'augmenter).

L'absence d'actualisation du programme de besoins a contribué à ce que le dossier RAC, qui était censé avoir été bouclé avec la signature du bail le 23 février, soit réouvert quelques jours plus tard afin de solliciter une augmentation des surfaces prises en location.

Comme l'a reconnu la Police fédérale dans le cadre de la procédure contradictoire relative à l'analyse juridique et financière, ce sont les besoins afférents à des locaux spécifiques qui ont joué¹².

Dans une note au Ministre du Budget du 18 novembre 2013, la Police fédérale précise que : "Ce programme des besoins adapté a été introduit en mars 2011. A cet égard, il est important de noter que le Cabinet des Finances avait proposé de scinder les demandes complémentaires du dossier initial afin de ne pas retarder l'attribution de 1er dossier." Cette remarque doit toutefois être mise en perspective avec la chronologie du processus d'actualisation du cadre de personnel de la Police fédérale, lancé au premier semestre 2009 et déjà bien avancé lors de la présentation des propositions de la Régie au Conseil des Ministres le 17 décembre 2009 (voir supra, point 1.1.1.).

¹² A l'époque, les surfaces CSA devaient être exprimées en m² bruts, ce qui ne recouvrait aucune réalité tangible pour les services occupants. Cette anomalie a été corrigée par la Régie des Bâtiments dès 2012. Reste que le fait de donner la possibilité aux services occupants de déterminer eux-mêmes les surfaces CSA sans normes préétablies ni responsabilisation financière est un facteur de risque.

5. Sous-estimation de la complexité du projet, absence prolongée de prise en considération des aspects budgétaires du projet, comme s'ils revêtaient un caractère purement contingent (« L'intendance suivra »), puis sous-estimation du coût des travaux

Pour être efficace, une bonne gestion de projet doit s'appuyer sur trois piliers :

- ✓ La connaissance des objectifs qualitatifs (délivrables du projet)
- ✓ La connaissance des délais de réalisation
- ✓ La connaissance de l'enveloppe budgétaire.

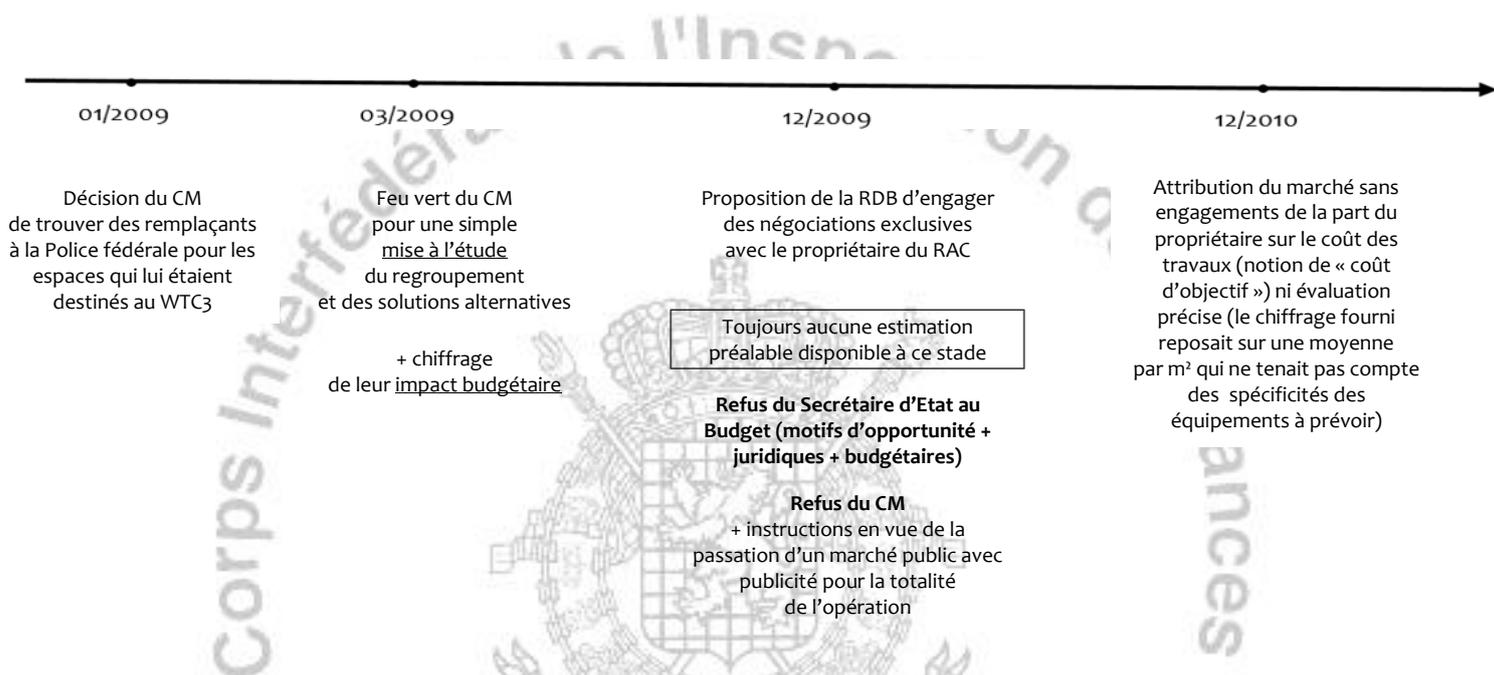
Les premières estimations (très approximatives) n'ont été produites qu'au moment de l'attribution du marché, en décembre 2010 – juste à temps pour que le délai de mise à disposition du nouveau bâtiment soit compatible avec le souhait de la Police fédérale de quitter la Tour IBM dès la mi-2014, sans attendre la date de fin naturelle du bail.

Le principal élément à caractère financier évoqué dans les étapes antérieures résidait dans la perspective d'une valorisation et d'une cession des Casernes que l'opération de regroupement était, à l'époque, censée rendre possible. Pour le reste :

- Le programme de besoins soumis à l'Inspection des Finances en juillet 2008 ne comportait aucun élément chiffré ; compte tenu des procédures en vigueur, cette limitation ne faisait pas obstacle à l'approbation du programme par les responsables du service occupant
- Alors que la lettre de transmission du programme de besoins adressée le 25 août 2008 par le Ministre de l'Intérieur à son collègue en charge de la Régie des Bâtiments indiquait : « *Graag had ik uw standpunt gekend over dit behoefteprogramma van de federale politie.* », la Régie des Bâtiments a reçu instruction de la part du Cabinet le 27 août 2008 de préparer une note en vue de la réunion du Conseil des Ministres du 12 septembre 2008 afin qu'il marque immédiatement son accord sur le principe du regroupement
- La nécessité d'une étude s'est néanmoins finalement imposée (voir lettre du Ministre de l'Intérieur au Ministre des Finances, en charge de la Régie des Bâtiments, du 1^{er} décembre 2008 évoquant une réunion organisée entre les deux Cabinets le 05 novembre 2009. Cette étude devait porter sur la faisabilité du regroupement (« *haalbaarheid en realiseerbaarheid* »).
- La Régie des Bâtiments a estimé nécessaire d'obtenir l'accord préalable du Conseil des Ministres sur le lancement d'une analyse de faisabilité du regroupement (cette demande spécifiait que cette demande n'impliquait pas de décision sur le fond).
- En réponse à cette initiative, et en l'absence de tout élément chiffré (rubrique « *sans objet à ce stade* »), il a été demandé explicitement par l'Inspection des Finances comme par le Secrétaire d'Etat au Budget, rejoints par le Conseil des Ministres que l'étude comporte un volet budgétaire – signe que la production de cette information n'aurait pas été automatique et qu'il fallait une consigne expresse en ce sens.

Dans sa lettre du 14 décembre 2009, le Secrétaire d'Etat au Budget avait relevé le fait que la proposition qui lui avait été soumise n'était toujours pas chiffrée, et avait à nouveau insisté pour qu'une étude incluant un volet budgétaire soit menée.

- Alors qu'il est apparu dès le mois de juillet 2010 que la situation de monopole que le Conseil des Ministres avait cherché à contrer par sa décision de décembre 2009 était au contraire confirmée, le dossier n'a été remis à l'ordre du jour du Conseil des Ministres qu'en décembre 2010, au stade de l'attribution, juste à temps à pour que le délai d'exécution du projet reste compatible avec la volonté de libérer la Tour IBM dès mai 2014, sans attendre la fin du bail, conformément à la faculté de résiliation obtenue lors de la négociation de 2009. Concernant le volet « travaux », les chiffres avancés à ce stade à l'appui de la décision d'attribution, et repris dans le bail signé au mois de mars 2011, étaient fondés sur une approximation, elle-même basée sur une analyse incomplète des besoins (voir ligne du temps ci-après).



6. *Difficulté à prendre en compte les spécificités liées aux travaux de sécurisation (besoin encore nouveau à l'époque)*

Les dépenses relatives à la sécurisation du bâtiment représentent 30,6 % de l'écart constaté entre l'estimation actée dans le bail et le montant final des travaux de première installation.

Ce constat découle de trois paramètres :

- ↳ Le caractère tardif de la communication, par la Police fédérale, des spécifications techniques afférentes à ce volet du projet
- ↳ La difficulté, pour la Régie, d'apprécier le caractère économiquement justifié de ces spécifications
- ↳ Les incertitudes relatives aux modalités concrètes de réalisation de ces travaux (pour partie réalisés sous la responsabilité du promoteur-bailleur, pour partie par la Régie des Bâtiments, avec recours à des marchés passés par la Police fédérale pour ce qui concerne la sécurisation).

La Régie des Bâtiments n'était pas encore prête à faire face à ce type de demande spécifique.

7. Dépendance vis-à-vis du Quantity-Quality Surveyor du bailleur, rémunéré à la commission

Comme évoqué plus haut, l'ensemble des données relatives à l'exécution des travaux a pour source, non pas la Régie des Bâtiments, mais un bureau d'études externe : Widnell. . Ce bureau n'avait aucun lien contractuel avec la Régie elle-même, mais uniquement avec le bailleur, qui était non seulement le propriétaire du complexe RAC mais aussi et surtout une société de promotion immobilière.

En outre, sa rémunération était proportionnelle au montant des travaux, ce qui induit un biais supplémentaire en défaveur de l'Etat.

Il était donc mal placé pour remplir la fonction de contrôle des coûts (QQS ou Quality-Quantity Surveyor)¹³ que la Régie des Bâtiments s'était engagée vis-à-vis du Conseil des Ministres à s'adjoindre, et ne s'est du reste pas engagé à le faire. Au contraire, il a d'ailleurs marqué sans ambiguïté dès ses premiers contacts avec l'Etat, courant 2010, que son client était le bailleur lui-même, et non l'Etat.

8. Suivi du chantier insuffisant

L'absence de données propres à la Régie des Bâtiments ne découle pas uniquement de l'absence de QQS désignée par elle : elle résulte aussi des difficultés que la Régie a eues pour dégager un personnel suffisant, et constituer des équipes suffisamment stables.

Pour mémoire, au départ, le marché était conçu comme un tout, et aurait dû aboutir à ce que l'adjudicataire, qui se serait engagé sur un prix global, se charge de la totalité de la gestion du chantier, ce qui n'a pu être le cas en pratique en l'absence d'un cahier des charges détaillant des spécifications techniques précises sur lequel il aurait pu s'engager (cf. infra, point 12, problème transversal de manque de préparation).

En outre, les documents relatifs à la validation des états d'avancement confirment que les ressources allouées n'étaient pas suffisantes pour permettre un contrôle exhaustif des factures (voir rapports trimestriels).

9. Asymétrie dans les négociations

Il ressort de l'exposé qui précède que la position de négociation de l'Etat était défavorable, d'autant plus défavorable que la concurrence de la Commission européenne est apparue tardivement (voir infra, point 10) et que l'Etat n'était pas au courant des conditions financières envisagées.

Cette circonstance a contribué à ce que l'Etat accepte, en période d'affaires courantes, une offre supérieure de 20 €/m² aux estimations établies à usage interne par la Régie début 2010 (cf. proposition de charte de projet).

¹³ Un premier marché, lancé au mois d'octobre 2010, n'avait pu être attribué, la procédure choisie reposant sur une estimation trop basse. Le marché n'a plus été relancé par la suite.

Outre ces éléments de contexte et les handicaps qu'a subis l'Etat dans ses relations avec ses cocontractants du fait que le projet n'était pas prêt en temps voulu (section 2), il y a lieu de tenir compte de deux éléments structurels :

- la notion d'immeuble de base n'a pas de définition légale ; elle présente un caractère flou et non chiffré, si bien qu'il est possible qu'une partie des 13 M€ de travaux que le promoteur-bailleur a gardés à sa charge (hors avenant 4) correspondent en fait à des travaux qui étaient réputés déjà couverts par le loyer
- le fait que les fees aient été incluses dans le total à répartir a rendu les négociations plus complexes et a accentué l'asymétrie entre les deux parties.

10. Absence de prise en compte des concurrents potentiels

Pour justifier que la décision d'attribution soit prise en période d'affaires courantes, la note présentée au Conseil des Ministres le 15 décembre 2010 invoque deux arguments :

- L'idée selon laquelle il ne s'agit plus que de la concrétisation de décisions antérieures
- L'urgence, qui résulte entre autres de la concurrence de la Commission européenne.

Dans son projet de note du 06 février 2019, la Régie des Bâtiments signale que « *Personne de la Régie des Bâtiments n'était au courant des recherches de la Commission européenne avant les négociations avec promoteur propriétaire du RAC.* » Pourtant, l'impact de la concurrence de la CE aurait pu être anticipé dans la mesure où la recherche immobilière engagée par la Commission a fait l'objet d'une publication en 2008 (<http://www.publictenders.net/tender/896716>).

L'intérêt de la Commission européenne pour le RAC a naturellement contribué à renforcer encore davantage la position de négociation des nouveaux propriétaires.

11. Manque de transparence¹⁴ vis-à-vis du Conseil des Ministres, erreurs dans l'interprétation de ses notifications, faits accomplis

Cette dimension ressort de l'ensemble des développements qui précèdent.

On rappellera ici les points les plus marquants :

- (1) Inexécution de la décision du 27 avril 2007 sans information au Conseil des Ministres
- (2) Proposition de retrait de cette décision sans solution de repli mais avec maintien de d'une dimension d'urgence à laquelle le regroupement a été présenté comme l'unique solution envisageable
- (3) Non-respect du mandat donné le 27 mars 2009 (rapport d'analyse, point ###) et absence de présentation d'une estimation préalable de l'impact budgétaire du projet de regroupement et de ses alternatives

¹⁴ Définition : voir http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/transparence.pdf

- (4) Inexactitudes dans l'historique des procédures tel que rapporté dans la note présentée au Conseil des Ministres le 15 décembre 2010 :
- ↳ Il y est indiqué qu'il « avait été prévu que la réalisation des travaux de première installation se ferait via un marché séparé conformément aux règles applicables en matière de marchés publics et ceci afin d'assurer une mise en concurrence certaine sur les travaux et leur financement », alors que l'avis de marché publié en 2009 portait potentiellement sur les deux volets « location » et « travaux » (voir rapport d'analyse, Deuxième partie, Chapitre premier, point 2)
 - ↳ À l'alinéa suivant, la note indique que le changement de procédure décidé par le Conseil des Ministres le 17 décembre 2009 procède d'un jugement en opportunité : « *Le Conseil des Ministres du 17 décembre 2009 (point 10) a estimé plus opportun que le regroupement de certains services de la police fédérale se réalise via l'organisation d'un seul marché public tant pour la location de l'immeuble de base que pour la réalisation des travaux de première installation* » alors qu'il s'agissait d'une nécessité légale.
- (5) Omission pure et simple de la variante structurelle de l'option 3, qui visait à maintenir à la fois une solution de repli en cas de renonciation au regroupement et à renforcer la position de négociation de l'Etat
- (6) Absence de transparence sur l'existence d'une mise à jour du tableau organique (cadre de personnel) de la Police fédérale (voir supra, point 4.2.)
- (7) Décision en période d'affaires courantes alors que l'urgence invoquée était pour l'essentiel d'origine interne
- (8) Absence de transparence sur les mises en garde formulées par l'Inspection des Finances et par le Secrétaire d'Etat au Budget (voir infra)
- (9) Absence de toute mention de l'écart de 11% (20 €/m²) constaté entre les estimations internes de janvier 2010 et le prix final demandé par le propriétaire du RAC dans la note présentée au Conseil des Ministres le 15 décembre 2010.
- Au contraire :
- ↳ Au point 2.5.1. de la note au Conseil des Ministres, il est question d'un loyer de référence de 190 €/m², soit un montant très proche du prix que la Régie préconisait d'accepter
 - ↳ Les conditions de location obtenues ont été présentées comme tout à fait convenables, vu la concurrence de la Commission ; pourtant, le dossier ne fait apparaître pratiquement aucune négociation sur le montant du loyer par mètre carré (différence entre le montant figurant dans l'offre et le montant final : 3 € par mètre carré brut soit 200 k€ par an sur 13 M€), alors que le loyer constitue le principal poste du projet et que la Régie a constaté dès le départ que l'offre du promoteur se situait dans le haut de la fourchette.
- (10) Commandes passées en 2012 (qui plus est en période d'affaires courantes) sans accord préalable du Conseil des Ministres
- (11) agrégation de montants correspondant à des décomptes (relatifs à l'exécution de commandes antérieures, qui n'avaient pas à donner lieu à des avenants) et de montants correspondants à de réelles modifications ou augmentations des commandes (cf. commentaire formulé lors d'un IKW de juillet 2013)
- (12) Manque de transparence sur la décomposition des décomptes de 2013 et en particulier sur amendes et pénalités auxquelles il était proposé de renoncer dans le cadre de ces décomptes

- (13) Non-présentation du dernier avenant, dont le montant brut (avant imputation des dédommagements obtenus du bailleur) méritait pourtant l'attention du Conseil, et non-présentation du projet de transaction qui intégrait le coût de ces travaux supplémentaires présentés à la Régie avec les derniers décomptes en 2015 mais dont le solde, après prise en compte d'une pénalité qu'elle a réclamée en 2016¹⁵
- (14) Timing laissant peu de marge de manœuvre au Conseil des Ministres
- (15) Forme des notes au Conseil des Ministres inadapté à leur public-cible : Contenu du point 2 des notes au Conseil des Ministres non standardisé (ce qui complique les comparaisons entre étapes successives et la vérification du caractère exhaustif de l'information) et annexes foisonnantes (accumulation de documents et tableaux élaborés par le bureau d'études que s'était adjoint le bailleur, sans analyse récapitulative, ni mode d'emploi émanant de l'administration)
- (16) Imprécision du vocabulaire (emploi systématique de la notion de décomptes alors que les demandes portaient aussi sur des commandes supplémentaires)
- (17) Manque de visibilité donné dans les notes au Conseil des Ministres aux objections et mises en garde formulées par l'Inspection des Finances et le Secrétaire d'Etat au Budget à différents stades du processus de décision

12. Manque de préparation et fuite en avant, sans reconnaissance ni gestion des risques mis en évidence

12.1. Absence d'approche professionnelle, intégrée et structurée de la gestion de projet

Le projet RAC est considéré rétrospectivement comme un projet exceptionnel. Mais même les projets exceptionnels doivent être gérés, sans quoi l'Etat s'expose à être confronté à des effets défavorables d'une ampleur tout aussi exceptionnelle.

Or l'analyse de l'évolution du coût des travaux de première installation a valeur de révélateur : elle montre le manque de préparation des services de l'Etat (Régie des Bâtiments et Police fédérale).

En amont, ce manque de préparation a contribué à l'émergence d'un cadre contractuel *sui generis*, d'autant moins propice à la protection des intérêts de l'Etat qu'il a été conclu dans un contexte d'urgence avec un promoteur-bailleur que l'Etat avait lui-même placé en situation de monopole.

Au-delà du cas particulier du RAC, il y a lieu de constater l'absence d'approche structurée de la gestion de projet¹⁶ :

- ↳ La Régie des Bâtiments considère qu'il n'y a un projet qu'au stade du projet architectural (qui correspond à une phase de l'exécution d'un projet au sens managérial du terme)

¹⁵ Pour mémoire, l'article 12 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral impose que la comptabilité générale de l'ensemble des Services qui sont soumis à cette loi, quelle que soit leur forme, soit tenue selon les règles usuelles et les principes de la comptabilité en partie double. L'un de ces principes est le principe comptable de non-compensation. Certes l'article 25 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 portant fixation du plan comptable admet certaines exceptions, liées « à la nature des comptes en question », en renvoyant aux exemples qui figurent dans les commentaires du plan comptable. Aucun exemple n'est cité pour les comptes concernés par les dettes et créances susceptibles de naître entre la Régie des Bâtiments et les entreprises avec lesquelles elle contracte dans le cadre d'un marché de travaux. La compensation opérée n'a donc pas de base légale. C'est donc bien le montant brut, avant déduction de la pénalité obtenue, ajouté au montant des avenants précédents, qui devait entrer en ligne de compte pour l'application des seuils d'information du Conseil des Ministres.

¹⁶ Le chef de projet désigné fin 2009 a tenté d'introduire une démarche plus structurée, matérialisée par une proposition de charte de projet, mais sa démarche est restée sans suite. En tout état de cause, c'est bien en amont, dès la première expression des besoins par la Police fédérale, que la logique de projet aurait dû intervenir (voir infra, Chapitre 3, priorité n° 2).

- ↪ La dimension immobilière du projet de regroupement ayant pris le pas sur le volet organisationnel, la Police fédérale, en tant que « client », n'a pris que tardivement la mesure des enjeux et de ses responsabilités en termes d'arbitrages et d'identification de ses besoins ; sa réaction, en 2010, a été appropriée mais tardive, et en l'absence de cadre de gestion intégrée du projet entre la Police fédérale et la Régie des Bâtiments, elle n'a pas pu porter tous ses fruits.
- ↪ En l'absence de cadre préétabli, spécifiant entre autre le temps que prennent les choses¹⁷ (ex : programmation, mise en place de l'équipe projet commune, préétudes techniques, rédaction d'un cahier des charges, intervention de bureaux d'études), le délai de concrétisation du projet a été sous-estimé, ce qui a débouché sur la fixation d'échéances irréalistes, qu'aucun acteur n'a osé remettre en question, et qui ont nui à la qualité du travail des administrations concernées¹⁸.

12.2. Urgence d'origine interne

L'urgence a porté à la fois :

- Sur les délais de réalisation de l'opération (décembre 2013 au plus tard)¹⁹
- Sur le processus de décision.

Le dossier présenté au Conseil des Ministres le 17 décembre 2009 liait en effet deux opérations :

- ↪ Le regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre-ville de Bruxelles
- ↪ La libération rapide de la Tour IBM, jugée inadaptée²⁰.

A une question relative à la justification du caractère indissociable des deux volets du dossier, il a été répondu ce qui suit :

Le représentant du cabinet Intérieur rappelle que le bâtiment IBM n'offre pas les surfaces suffisantes mais que les services peuvent être maintenus temporairement en place dès lors que le regroupement peut se réaliser. La prolongation IBM va dès lors de pair avec le regroupement escompté. Sans progrès dans le dossier du regroupement, la Police Fédérale risque d'être confrontée à un conflit social avec le personnel. Il convient donc de ne pas dissocier les deux dossiers.

Les critiques qui pesaient sur la Tour IBM doivent cependant être remises en perspective avec le retrait de la décision du Conseil des Ministres du 27 avril 2007. Cette décision, qui prévoyait l'installation des services déconcentrés bruxellois de la Police fédérale au WTC3, s'était accompagnée de la décision de ne pas exercer la clause de prolongation incluse dans le bail initial.

¹⁷ A titre de comparaison, le législateur québécois a fixé des jalons dans le processus – cf. représentation dans les lignes directrices https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf, p. 19.

¹⁸ Cf. notion de mépris des faisabilités opérationnelles (Beau, G., *Du mépris des faisabilités opérationnelles et de ses effets sur le désalignement stratégique : le cas des projets-opérations à dimension système d'information*, thèse CNAM, Paris, 2012 - <http://www.theses.fr/2012CNAM0809>).

¹⁹ A noter que le fait que l'Etat ait accordé la réception provisoire à la société bailleuse encore en 2013 (le 30 décembre) a permis à ses actionnaires, Breevast et ImmoBel, de concrétiser la cession de leurs parts et d'acter le produit correspondant dans leurs comptes annuels 2013.

²⁰ L'enjeu des négociations engagées en 2009 était, non pas d'obtenir une prolongation à des conditions acceptables, mais de faire en sorte que cette prolongation s'accompagne d'une possibilité de résiliation anticipée.

Or un pv du Steering Committee de la Régie des Bâtiments du 22 janvier 2007²¹ met en évidence le fait que les propriétaires de la Tour IBM étaient prêts à engager à leurs frais des travaux d'amélioration à hauteur de 3 M€ dans le cas où l'Etat exercerait cette clause. La situation s'est trouvée inversée lorsque, deux ans plus tard, du fait de la renonciation à la solution WTC3, l'Etat s'est trouvé contraint de trouver une solution à très brève échéance. Il a finalement trouvé un accord, mais les propriétaires se sont abstenus de s'engager à procéder à quelques travaux d'amélioration que ce soit.

Le point 2.5.2. de la note au Conseil des Ministres du 15 décembre 2010 fait également référence à ce contexte spécifique :

« Exceptionnellement, et en attente du regroupement, la police fédérale et la Ministre de l'Intérieur ont accepté la prolongation du bail IBM pour 4 ans, bien que le bâtiment n'offre que 22.240 m² (bruts) et 500 m² d'archives. De plus, bien que le bâtiment se trouve dans un état déplorable, la police fédérale a accepté cette prolongation sans réalisation de travaux de rénovation (en contrepartie d'un loyer plus bas). »

Elle souligne par ailleurs, pour justifier l'urgence d'une décision alors que le gouvernement se trouvait en période d'affaires courantes, que :

« Le dossier relève également un caractère urgent, d'autant plus maintenant que la non-conclusion avant le 10 janvier 2010 aura comme conséquence que le regroupement risque de ne pas se réaliser du tout ce qui aurait de graves implications sur le plan opérationnel des services concernés et pour le bon fonctionnement des services offerts par l'Etat à ses citoyens. »

Cette affirmation découle de l'intérêt que la Commission européenne a marqué à la même époque pour le RAC, forme de concurrence que les porteurs du projet n'avaient pas explicitement anticipée alors que la recherche immobilière avait donné lieu à la publication d'un avis dès 2008.

Toutefois, il y a lieu de mettre cette urgence en perspective avec les délais accumulés en amont :

- délai de concrétisation du retrait de la décision WTC3 suite à sa remise en cause : 21 mois (27 avril 2007 – 23 janvier 2009)²²
- délai de concrétisation de la demande qui consistait à solliciter le feu vert du CM sur le principe d'une étude (5 novembre 2008 – 27 mars 2009)
- délai de lancement de la prospection du marché (27 mars 2009 – 29 juin 2009)
- délai global écoulé entre la même décision du 27 mars et la réinscription du dossier à l'ordre du jour du Conseil des Ministres, en vue de lui rendre compte de l'exécution de la décision du 27 mars et de préparer les étapes suivantes (27 mars 2009 – 17 décembre 2009)

*

* *

²¹ A noter que le même pv précise que l'interlocuteur belge des nouveaux propriétaires (espagnols) de la Tour IBM était Breevast.

²² D'après la Police fédérale, le délai de 21 mois s'explique par le changement de « Kern » de la Police Fédérale, auquel le dossier devait être présenté, préalablement au transmis au Conseil des Ministres.

12.3. Absence de processus structuré de gestion des risques et de prise en compte des mises en garde

Une partie des risques auxquels l'Etat s'est trouvé exposé auraient pu néanmoins être évité grâce aux mises en garde formulées par l'Inspection des Finances dès 2008/2009. Ces mises en garde ont été pour partie ignorées²³, ou n'ont pas reçu sur la durée de suites appropriées²⁴.

A noter enfin qu'aucun rapportage officiel n'a eu lieu entre les différentes réunions au cours desquelles le Conseil des Ministres a été appelé à se pencher sur le dossier²⁵, de sorte que le suivi s'est fait « par éclipses », aux moments où les proposant estimaient ne pas pouvoir se passer du feu vert des Autorités compétente, et que les niveaux maxima de risque acceptable n'avaient pas été fixés.



²³ Un exemple notable réside dans l'absence de suites données aux réticences exprimées par l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du Ministre de l'Intérieur dans son avis du 23 juillet 2008 sur le programme de besoins de la Police fédérale. Un autre porte sur le risque de constitution artificielle d'un monopole mis en évidence par l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments dans son avis du 09 mars 2009. Ce risque n'a pas été mentionné dans la note présentée au Conseil des Ministres le 27 mars 2009. Du reste, même si, au point relatif à l'avis de l'IF, les deux avis rendus par l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments signalait l'existence de deux avis (sans mentionner qu'il ne s'agissait pas d'avis favorables), le corps de la note se concentrait au point 2.2. in fine (1.2. dans la version en néerlandais) sur le suivi à donner aux observations formulées par l'IF dans l'avis son avis du 10 décembre 2008, sans mentionner son avis suivant, pourtant plus péremptoire encore et auquel le Secrétaire d'Etat au Budget avait marqué explicitement son adhésion dans son courrier du 26 mars 2009.

²⁴ Voir en particulier, dans le cadre du suivi de la décision du Conseil des Ministres du 27 mars 2009, l'évolution de l'option 3. Ce scénario, qui portait sur le maintien d'une alternative au regroupement, visait à ménager une solution de repli si le monopole que l'Etat s'appropriait à construire en faveur du RAC se confirmait et si, comme s'il était prévisible, il débouchait sur une solution plus coûteuse que nécessaire, et ainsi à rétablir une forme de « concurrence » qui aurait pu restaurer à la fois les droits des autres opérateurs immobiliers bruxellois et la position de négociation de l'Etat.

²⁵ Pour mémoire, pas plus que le Conseil des Ministres n'a vocation à choisir entre plusieurs options qui lui seraient soumises par un Ministre, il n'a la possibilité de décider lui-même d'inscrire à son ordre du jour un dossier donné.

<p align="center">Réponse de la Police fédérale du 07 septembre 2018 au projet de rapport d'audit¹ et mise en perspective par les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit²</p>

↪ Les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit des développement budgétaires du projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre de Bruxelles (dit « Audit du Projet RAC » ou « Audit RAC ») remercient la Police fédérale pour sa participation active et constructive à la procédure contradictoire³, participation qui visait à ce que le présent audit constitue, d'après les propres termes du Commissaire-Général de la Police fédérale dans son mail du 25 avril 2019, « un tremplin pour la mise en place d'une gestion améliorée et consolidée » entre la Police fédérale et la Régie des Bâtiments.

↪ Ils ont pris acte de l'accord de la Police fédérale sur les deux idées-clés suivantes :

- La nécessité de tendre vers une méthodologie plus intégrée, tant entre les deux organisations (intégration matérialisée par un protocole de collaboration, un processus intégré et des conventions encadrant les différents projets) que pour l'organisation du contrôle administratif et budgétaire ;
- Le renforcement des mécanismes de contrôle dans le cadre du développement des grands projets

↪ Ils ont remarqué que, pour le reste, la discussion porte sur les recommandations, et non sur les constats sous-jacents, qui n'ont pas été contestés.

↪ Ils confirment que leurs recommandations tiennent bien compte des contraintes rappelées par le Commissaire Général concernant la Police fédérale :

« Les dispositions légales qui lui sont applicables et qui fondent une partie substantielle des besoins spécifiques relevés dans les dossiers d'infrastructure ;

Le fait que la responsabilité finale en termes d'impact des projets d'infrastructure sur les membre du personnel revient au Commissaire Général, notamment en regard de la loi du 4 août 1996 ;

Le fait qu'elle ne peut que poster le constat d'un sous-financement structurel pour le développement des grands projets d'infrastructures. »

Dans cette optique, ils rappellent toutefois que leur approche se fonde sur le principe de bonne gestion financière qui comporte trois dimensions : outre l'impératif de gestion économe des deniers publics, ce principe vise un équilibre avec l'objectif d'efficacité et l'impératif d'efficacité de l'action publique, a fortiori pour les missions régaliennes de l'Etat.

Cette contrainte n'est cependant pas propre à la Police fédérale, et concerne par exemple aussi la Justice. De la même façon, la nécessité de répondre à des missions fixées par la loi dans des conditions également fixées par la loi est une contrainte commune à l'ensemble des Services de l'Etat, qui doivent donc bénéficier de garanties d'égalité de traitement.

¹ Réponse élaborée principalement par le Service Infrastructures de la Police fédérale sans le concours des spécialistes en gestion de projet PMBoK de la Police fédérale.

² Cette mise en perspective tient notamment compte des échanges de vue qui ont pris place lors de la réunion du 19 septembre 2018 et du mail de la Police fédérale du 21 septembre 2018, par lequel le volet « Police fédérale » de la procédure contradictoire a été clôturé.

³ Sur le déroulement de la procédure contradictoire : voir le document formant Annexe 1 au rapport d'audit final (annexe méthodologique).

Dans cette optique, il est nécessaire notamment que l'impact de chaque décision soit évalué et pris en compte en temps voulu (idéalement dès la préparation qui pourrait induire des besoins supplémentaires en infrastructures), au lieu de constituer par la suite un paramètre intangible de la gestion de projet.

- ↪ Le document qui suit constitue la réponse officielle de la Police fédérale au projet de rapport d'audit RAC dans le cadre de la procédure contradictoire lancée formellement le 06 juillet 2018. Il a fait l'objet d'une présentation par ses auteurs puis d'une discussion lors de la réunion du 19 septembre. Suite à cette réunion, la Police fédérale a apporté deux modifications ont été apportées au texte initial :

«

(1) A la page 12/13, au point « Page 69, point 3.1. », la dernière phrase doit être modifiée comme suit : « La Régie des Bâtiments en reste le responsable pilote de projet. »

(2) A la page 13/13, dernière phrase, la modification suivante doit intervenir : « Suite à la réunion du 24 juillet 2018, les Inspecteurs des Finances soussignés ont pris acte du fait que la Police fédérale n'est pas hostile au principe d'une telle responsabilisation, du moment qu'elle ne s'accompagne pas de tâches supplémentaires (voir supra, constat IF-GP01) et moyennant la mise à disposition des moyens financiers adaptés. Cette mise à disposition de moyens financiers adaptés ne sera d'application que dès lors que le changement demandé au projet découle d'évolutions légales ou de décisions imposées à la Police Fédérale par ses autorités de tutelle. Cette mise à disposition serait exclue dès lors que le changement découlerait d'une faute de l'administration Police Fédérale dans le cadre du développement du projet. »

(cf. mail du 21 septembre 2018 – les surlignés sont d'origine)

Ces modifications ont été prises en compte par les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit dans la finalisation des recommandations incluses dans leur rapport final.

- ↪ Il y a lieu de préciser que l'encadré inclus à la fin de la réaction de la Police fédérale à la suite des projets de constat IF-GP.01, IF-CG.02 et IF-RR.01, et qui pourrait être interprété comme exprimant une réticence vis-à-vis des recommandations de l'Inspection des Finances au sens large, ne concerne en fait que les recommandations relatives à la clarification des rôles et responsabilités. La finalisation de ces recommandations a tenu compte des réserves formulées par la Police fédérale, et qui procèdent d'une approche plus binaire⁴ que celle des Inspecteurs des Finances en charge de l'audit.

La version définitive des recommandations correspondantes résultent d'une mise en balance entre :

- ces réserves,
- les craintes qu'elles reflètent,

⁴ La Police fédérale interprète en effet les recommandations de l'Inspection des Finances supposent un transfert complet de responsabilité de la Régie aux Services occupants. La phrase « Prétendre que seule la Police fédérale d'un côté ou seule la Régie des Bâtiments parviendrait à réaliser un exercice pertinent et valable d'estimation budgétaire revient à nier la spécificité des deux domaines en présence » fait abstraction, à tort, de deux idées-forces de l'approche développée dans le projet de rapport :

- L'idée de gestion intégrée (qui suppose une communication)
- La notion de responsabilisation (qui suppose que, sans nécessairement faire lui-même tout le travail préparatoire, un acteur l'endosse ; dans le cas des grands projets comportant un volet « Infrastructure », il est nécessaire que le Service occupant ait l'obligation de fournir une information complète et à jour à la Régie sur les besoins que le projet doit satisfaire, sans quoi la Régie ne pourront pas garantir de produire une information complète et correcte.

- les impératifs d'une gestion de projet efficace, tels qu'ils ressortent des méthodologies internationalement reconnues
- et les bonnes pratiques développées au cours des dernières années dans d'autres pays.

↪ Au vu de certains commentaires qui évoquent la charge administrative liée à la gestion de projets, il y a lieu de remettre en perspective les recommandations de l'Inspection des Finances : en effet, ne sont directement visés que les plus grands projets, qui sont aussi les plus risqués et les moins fréquents.

↪ Enfin, il y a lieu de remarquer que la structure adoptée pour le tableau joint à la note adressée à l'Inspection des Finances, se prêtait bien à la discussion entre Police fédérale et IF, mais suppose d'attirer l'attention des lecteurs extérieurs sur les points suivants afin d'éviter tout malentendu :

- Ce tableau reprend des formulations qui figuraient dans la toute première version du projet de rapport, et qui ayant été clarifiées à la suite de la réunion du 24 juillet 2018, n'étaient plus d'actualité au mois de septembre ;
- La structure mise en œuvre par les auteurs du tableau est la même pour ce qui concerne la discussion sur les *lessons learned*⁵ et pour ce qui concerne la discussion relative aux constats et recommandations préliminaires, alors que la structure du rapport pour ces deux volets était différente. Dans ces conditions, pour une bonne compréhension des réactions de la Police fédérale, il convient de tenir compte les informations qui figurent dans les troisième et quatrième colonnes des 12 premières lignes de ce tableau ne constituent pas des constats ni des recommandations, mais respectivement :
 - la description des différentes mesures prise en interne par la Police fédérale à titre de « *lesson learned* » du Projet RAC,
 - l'évaluation dont chacune de ces « *lessons learned* » a fait l'objet de la part des Inspecteurs des Finances en charge de l'audit.

↪ Le résumé qui a été fait de la recommandation formulée au point 1.1.3. du projet de rapport (recommandation relative au processus d'élaboration des programmes de besoins) est trop sommaire.

↪ La discussion du 19 septembre 2018 a révélé des malentendus sur deux points :

- La réaction relative au point 1.1.2. portait de l'idée que les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit préconisaient de charger la Police fédérale de la rédaction de cahiers des charges, alors qu'il est acquis que, quelle que soit l'évolution de la structure de gouvernance des projets, la passation des marchés publics a vocation à rester du ressort de la Régie des Bâtiments (sous réserve du cas particulier, encore

⁵ A noter que le tableau d'analyse des *lessons learned*, présenté au Chapitre 2 du projet de rapport, a finalement été reconverti en document de travail, au lieu d'être inclus in extenso dans le rapport. La version définitive du Chapitre 2 reprend la conclusion des Inspecteurs des Finances en charge de l'audit, tandis que les informations relatives à certaines initiatives spécifiques ont été intégrées au Chapitre 3, dans les développements destinés à rendre plus concrets constats et recommandations.

à trancher, des marchés de sécurisation). La passation desdits marchés passe par la rédaction de cahiers des charges, et donc par la formulation de spécifications techniques, fonctionnelles (performances) ou détaillées. Ce travail suppose toutefois un input de la Police fédérale. Dans le cas du projet RAC, il est apparu que les services de la Police fédérale n'étaient pas préparés à lui fournir dans les temps un input exploitable (fond et format). La mise en garde formulée par l'Inspection des Finances sur ce point vise donc à s'assurer que les informations pertinentes pour la Police fédérale seront effectivement utilisables par les services de la Régie des Bâtiments, et, dans la négative, à déterminer comment faire pour qu'elles le deviennent.

Ceci a été clarifié en réunion le 19 septembre.

Les représentants de la Police fédérale ont néanmoins souhaité maintenir le texte en l'état sur ce point, considérant que, même si elles ne cadrent pas spécifiquement avec la recommandation ciblée, ni avec une autre recommandation, les trois pages correspondantes conservaient une valeur informative, et pouvaient donc être utiles dans le cadre de la finalisation du rapport.

- La Police fédérale avait pris pour elle une remarque formulée dans une note de bas de page (note de bas de page n° 58 du projet de rapport) qui concernait en fait la Régie des Bâtiments. Ce point a été clarifié en réunion.





Police

Police fédérale
COMMISSARIAT GENERAL

Avenue de la Couronne 145A
1050 BRUXELLES
Tel 02 227 51 34
Fax 02 227 51 53

Monsieur Pierre REYNDERS
*Chef de Corps du Corps Interfédéral de l'Inspection
des Finances*

Rue de Ligne, 37
1000 Bruxelles

Requêtes 2018-9689

Bruxelles, le *07.09.2018*

Notre référence	CG-2018/5486	Votre correspondant	Maxime FELLAHI
Votre lettre du	-	Téléphone	02/642.64.82
Vos références	-	Fax	02/642.64.76
		E-mail	Maxime.fellahi@police.belgium.eu

Objet : Audit effectué par l'Inspection des Finances concernant les développements budgétaires du regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans l'un des bâtiments de l'ancienne Cité Administrative de l'Etat (RAC)

Réactions et réponses de la Police Fédérale au projet de rapport final d'audit

Monsieur le Chef de Corps,

Madame Baumann,

A la suite de la réunion du 27 juillet 2018, vous nous avez transmis, par voie électronique, en date du 2 août 2018, le document intitulé « Audit des développements budgétaires du projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre-ville de Bruxelles » dans sa « version destinée à la Police fédérale suite à la réunion du 24/07/2018 ». Après analyse par nos services, nous vous communiquons, en annexe au présent courrier, la version consolidée de nos réactions quant à ce document.

Au sein de ces réactions, la Police Fédérale tient à rappeler :

- Les dispositions légales qui lui sont applicables et qui fondent une partie substantielle des besoins spécifiques relevés dans les dossiers d'infrastructure ;
- Le fait que la responsabilité finale en termes d'impact des projets d'infrastructure sur les membres du personnel revient au Commissaire Général, notamment en regard de la loi du 4 août 1996 ;
- Le fait qu'elle ne peut que poser le constat d'un sous-financement structurel pour le développement des grands projets d'infrastructure.

En regard du rapport d'audit établi par vos soins, la Police Fédérale est en mesure de marquer son accord sur :

- La nécessité de tendre vers une méthodologie davantage intégrée, tant entre les deux organisations (protocole de collaboration ; processus intégré ; convention projet ; ...) qu'entre les inspecteurs des finances accrédités auprès de chaque organisation ;
- Le renforcement des mécanismes de contrôle dans le cadre du développement des grands projets et suggère par ailleurs l'introduction de dossiers conjoints, en deux temps, au Conseil des Ministres.

La Police Fédérale ne peut toutefois pas marquer son accord sur le transfert de responsabilité de la Régie des Bâtiments vers la Police Fédérale, que ce soit du point de vue financier ou du point de vue la responsabilité du

pilotage du projet (en ce compris son monitoring). La Police Fédérale reste d'avis que les spécificités des domaines (1) immobilier et (2) policier induisent la nécessité d'une collaboration approfondie entre les deux organisations.

A cet égard, le débat sur les « tâches-clefs » initié par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur vise à outsourcer les tâches non essentielles ne cadrant pas avec le core-business de la Police Fédérale. Or, les propositions de l'Inspection des Finances, induiraient l'inévitable nécessité de développer, au-delà de ce qui existe actuellement dans son organisation, le volet de gestion immobilière afin d'assurer une prise en charge adéquate des projets. Ce qui va dès lors à contre-courant de l'orientation actuellement portée vis-à-vis de la Police Fédérale par son autorité de tutelle.

Nous tenons par ailleurs à attirer votre attention quant au fait que la Police Fédérale n'envisage pas, à ce stade, d'établir de plan d'actions. Nous privilégions en effet d'attendre la version officiellement validée du rapport final avant de fournir un plan d'action officiellement engageant. A la suite de celle-ci, endéans le mois, la Police Fédérale fournira sa proposition de plan d'actions aux autorités compétentes qui pourront alors statuer sur la pertinence de celui-ci en regard des données du rapport et des réactions et réponses de la Police Fédérale quant à ce dernier.

Vous remerciant pour l'attention que vous porterez aux réactions et réponses de la Police Fédérale, nous vous prions de croire, Monsieur le Chef de Corps, Madame Baumann, en l'assurance de notre considération distinguée.



Premier Commissaire divisionnaire Marc DE MESMAEKER
Commissaire général

Projet de rapport d'Audit RAC – Rapport final
Réactions finalisées et consolidées émises par la Police Fédérale

Les présentes réactions portent sur le document transmis en date du 2 août 2018 intitulé « Audit des développements budgétaires du projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police fédérale dans le centre-ville de Bruxelles » dans sa « version destinée à la Police fédérale suite à la réunion du 24/07/2018 ».

Introduction : « Le RAC ? Où est le problème ? »

Page 5, note de bas de page #4

Indépendamment des considérations purement financières, se pose la question de l'adéquation fonctionnelle du bâtiment en regard de l'évolution des besoins des services de Police. Or, le bâtiment IBM avait démontré ses limites en termes d'adéquation fonctionnelle pour ses occupants.

Or, en cas de prolongation éventuelle (on ne peut aujourd'hui préjuger des résultats d'une négociation à mener huit ans auparavant), la nature et/ou l'envergure des travaux d'aménagements à mener auraient probablement connu une limite compte tenu de l'occupation ininterrompue des locaux. Et si elles avaient été menées, cela l'aurait été au détriment de la qualité de travail des occupants, qui auraient dû subir d'importants travaux de mise à niveau en cours d'occupation des locaux.

L'évocation en note de bas de page est dès lors une considération d'ordre purement financier qui ne prend pas suffisamment en considération l'intégralité des paramètres qui caractérisent la mise à disposition d'un outil de travail, ce que constitue une infrastructure adéquatement aménagée au profit des services de Police.

Page 19, section 2, point 1

La Police Fédérale ne peut en aucun cas valider le titre 1 de la section 2 intitulé « L'évolution du coût des travaux de première installation comme révélateur du manque de préparation du projet, non pas tant dans le chef de la Régie des Bâtiments que dans celui de la Police fédérale ». Tel que formulé, la responsabilité est davantage portée sur la Police Fédérale que sur la Régie des Bâtiments, ce que conteste la Police Fédérale.

Il est dès lors demandé de supprimer « ..., non pas tant dans le chef de la Régie des Bâtiments que dans celui de la Police fédérale » de l'expression concernée afin que le titre évolue comme suit : « L'évolution du coût des travaux de première installation comme révélateur du manque de préparation du projet ».

Page 22, section 2, point 5

La Police Fédérale n'a pas connaissance du contenu du quatrième avenant concernant le dossier et n'a reçu aucune information relative à celui-ci de la part de la Régie des Bâtiments.

Page 23, section 3

L'Inspection des Finances reprend l'affirmation suivante :

« Renoncer au scénario du regroupement aurait induit une économie de 18 à 30% sur le loyer (l'offre présentée pour la Tour IBM) portant sur un montant de 150€/m² »

C'est la première fois que la Police Fédérale est confrontée à cette information dans le cadre du présent dossier. Celle-ci porte cependant sur une considération purement budgétaire, sans prendre en compte les facteurs d'efficacité de l'infrastructure en regard du travail à y réaliser. Or, la Tour IBM a

rapidement montré ses limites en matière d'adéquation par rapport aux besoins fonctionnels des occupants (le bâtiment s'était notamment révélé trop petit par rapport aux besoins des occupants).

Dans le présent dossier, les notions financières et de coûts semblent les seules à être prises en considération comme le facteur déterminant. Or, si les aspects financiers doivent être considérés, ce ne peut l'être de manière exclusive mais bien en interaction avec le facteur d'adéquation fonctionnelle de l'infrastructure. Infrastructure qui ne constitue pas uniquement un lieu de travail mais bien, pour les services de Police, un outil de travail.

Page 31, section 3, point 12, note de bas de page #58

La Police Fédérale ne peut marquer son accord sur l'évocation opérée au sein de cette note de bas de page. Elle doit être modifiée comme suit : « Le chef de projet désigné fin 2009 a introduit une démarche plus structurée. »

La mise en place de cette gestion plus structurée s'est matérialisée dans la suite du développement du projet, ce qui se caractérise encore aujourd'hui par la capacité de la Police Fédérale à fournir des réponses étayées et documentées des différentes étapes du dossier à compter de cette période.

Chapitre 2 : « Lessons learned »

Page 32, point 1.1.

La prémisse établie au point 1.1. du chapitre 2 constitue un point d'attention fondamental quant au présent dossier. L'envergure du projet constitue un élément crucial de complexité et certainement lorsque (1) cette envergure est assortie de deux paramètres complémentaires, à savoir (2) les spécificités liées à l'hébergement de services de Police et (3) le recours à une option locative auprès du secteur privé.

Les nombreux programmes des besoins établis par la Police Fédérale, par ailleurs transmis à la Régie des Bâtiments, démontrent sans équivoque que la Police Fédérale ne constitue pas un SPF « classique » en termes d'hébergement. La plupart des espaces nécessaires se situent moins au niveau des bureaux (OA+LSA) qu'au niveau des besoins spécifiques « métiers » (CSA), auxquels sont assorties un set de normes légales, souvent exigeantes.

Recourir au marché locatif privé pour une infrastructure devant intégrer des besoins spécifiques d'une telle envergure constitue indubitablement une source de complexité pour l'ensemble des acteurs impliqués.

La plupart des projets d'infrastructure développés pour la Police Fédérale portent, notamment à la demande de cette dernière (cf. masterplan infrastructure), sur les propriétés de l'Etat. A la suite de la politique « Sell and lease back » prônée par les Gouvernements successifs, le portefeuille de propriétés de l'Etat à Bruxelles a significativement diminué, créant de facto également une situation de potentielle dépendance à l'égard du secteur privé.

Ces éléments visent à insister sur **le caractère exceptionnel du projet RAC quant à ses paramètres de développement** et doivent être pris en considération pour la détermination de l'éventuel cadre à déployer pour la gestion de tels projets à l'avenir, sans qu'il soit porté une réforme d'envergure sur les processus existants et qui ne présentent pas de dysfonctionnements pour des projets « à taille humaine » et ne répondant pas à de tels paramètres.

Page 32, point 1.1., premier encadré

« Le problème, et donc les recommandations à formuler, concernent les grands projets complexes impliquant à la fois une prise en location et l'aménagement de locaux spécifiques, adaptés aux exigences du métier du client. »

Considérant la réaction ci-dessus, la Police Fédérale s'étonne de la suppression de l'expression « (...) à la fois une prise en location et (...) », qui caractérise pourtant parfaitement les dossiers présentant un degré de complexité élevé. Le facteur 'locatif', tant vis-à-vis de tiers privés que de tiers publics, confère un degré de complexité très particulier au développement des projets, des intérêts différents pouvant être portés par ces parties.

Page 36, point 2.1., tableau

Vous trouverez les remarques de la Police Fédérale quant au tableau repris en page 42 du rapport final au sein du tableau joint aux présentes réactions.

Pour ce qui concerne le programme des besoins, et nous y reviendrons dans le présent document, il convient de considérer le fait qu'entre le moment où le besoin est défini et le moment où la nouvelle infrastructure est livrée, il s'est écoulé plusieurs (dizaines d')années. Interdire de facto une révision possible du programme des besoins, sans considération des évolutions à la structure policière (pour mémoire, faisant l'objet de réformes presque permanentes), revient à remettre en cause le principe de rencontre du besoin. Définir toutefois un 'moment clef' au sein du développement d'un projet à partir duquel on fige l'image peut être envisagé, notamment via le protocole de collaboration entre la Police Fédérale et la Régie des Bâtiments.

Page 37, point 2.1., tableau

L'inspection des Finances affirme :

Le service Infrastructures insiste sur le fait que chaque norme découle directement de la législation. Cependant, ce lien n'est pas visible dans le projet de livre des normes, ce qui complique à la fois le contrôle (vérification du caractère nécessaire et suffisant des spécifications fixées) et la tenue à jour desdites normes.

Cette affirmation est incorrecte. Une partie des dispositions reprises au sein des normes se fonde sur les diverses législations générales (RGPT, codex, loi de 1996 sur le bien-être au travail, ...) ou sur diverses législations spécifiques (A.R. cellules du 14/09/2007, loi Salduz, ...). Cependant, différentes normes sont fondées sur base de rapports établis par différents organismes de contrôle (Inspection du Travail, AIG, Comité P, ...) ou se fondent sur base des retours d'expérience de projets antérieurs pour lesquels des améliorations pouvaient être identifiées.

Les normes établies par la Police Fédérale constituent dès lors un agrégat de normes légales auxquelles s'ajoutent l'expertise et l'expérience propre développée par l'organisation.

Page 37, point 2.1., note de bas de page #67

La note de bas de page #67 appelle une nuance, qui avait été évoquée lors de la réunion du 24 juillet 2018. Celle-ci est d'importance, car elle permet de resituer plus précisément la réaction de la Police Fédérale dans une optique de gestion adéquate des projets et de leur évaluation financière.

« Il ressort de la réunion que les Inspecteurs des Finances soussignés ont eue avec les représentants de la Police fédérale le 24 juillet 2018 que, s'ils sont prêts à envisager une concertation préalable avec la Régie des Bâtiments, ils excluent toute possibilité de chiffrage, et mettent d'ailleurs en doute l'utilité d'un chiffrage dès lors que les normes découleraient directement d'obligations légales. » (...)

Projet de rapport d'Audit RAC – Rapport final
Réactions finalisées et consolidées émises par la Police Fédérale

L'Inspection des Finances cherche, légitimement, à permettre une évaluation budgétaire la plus fine et fiable, au plus tôt dans le développement d'un projet. Or, une estimation fiable des coûts d'installation nécessite de prendre en considération l'ensemble des paramètres en présence :

- La localisation
- Les contraintes urbanistiques
 - ✓ Qui peuvent affecter la structure d'un bâtiment (vertical vs horizontal ; hauteurs maximales ;) et, partant, les coûts d'aménagement
- L'état du terrain et des sols
 - ✓ Qui peuvent nécessiter des renforcements
- L'éventuelle préexistence d'une structure
 - ✓ Qui peut nécessiter un renforcement ou une destruction intégrale vu l'impossibilité de rencontrer les besoins en portance par exemple
- L'assainissement potentiel à réaliser
- Etc.

Etablir le coût de chaque type d'aménagement sans prendre en considération l'ensemble des paramètres ne permettrait pas d'arriver à établir une estimation fiable.

La note de bas de page #57 abonde :

« (...) En réponse à une question des Inspecteurs des Finances soussignés, ils ont précisé que la valeur ajoutée qu'ils attendent d'un avis conjoint des deux Inspecteurs des Finances réside essentiellement dans le fait de trancher à l'avance tout différend relatif à la prise en charge des travaux de première installation nécessaires au respect des normes ainsi validées : en effet, selon eux, le règlement administratif de 2011 [te verifiëren - <https://5126.f2w.fedict.be/sites/default/files/administratiefreglement-2011.pdf>] prévoit qu'un accord préalable leur garantirait que la Régie prendrait en charge toutes les dépenses correspondantes. Cela étant, il convient de souligner que l'impact budgétaire des aménagements demandés ne dépend pas uniquement des caractéristiques prévues pour chaque type de local, mais également du nombre de locaux d'un type déterminé qu'il s'agirait d'aménager, d'où l'utilité d'une estimation précoce des ordres de grandeur en cause. »

Ce pourquoi la Police Fédérale plaide pour que l'Inspection des Finances soit associée conjointement à l'avis sur le livre des normes ainsi que sur les programmes des besoins. In fine, l'importance fondamentale recherchée est de garantir que le projet ait été mûrement développé et soit adéquatement calibré, tant pour la rencontre du besoin client, que pour la rencontre des intérêts stratégiques de l'Etat, notamment sur le plan financier. Que la Régie ou le service client finance, relève davantage d'une question de philosophie budgétaire que de réelle responsabilisation financière, la responsabilisation devant intervenir aux stades préalables de développement du projet.

Chapitre 3 : Diagnostic actualisé et recommandations

Page, 42, Point 1.1.2.

L'Inspection des Finances s'interroge, à la suite de l'élaboration d'un livre des normes infrastructure par la Police Fédérale, quant à savoir dans quelle mesure :

« ces informations seront-elles effectivement directement exploitables par la Régie des Bâtiments en vue de la rédaction des spécifications techniques d'un marché ? »

La Police Fédérale tient, à cet égard, à rappeler le principe de répartition des compétences entre administrations. Il ne revient pas à la Police Fédérale d'établir de cahier des charges mais bien de déterminer ses besoins. Le livre des normes infrastructure a été établi dans cette optique. Clarifier

Projet de rapport d'Audit RAC – Rapport final
Réactions finalisées et consolidées émises par la Police Fédérale

autant que possible le besoin pour faciliter le travail de la Régie des Bâtiments est l'objectif de cette référence, qui peut par ailleurs évoluer au fil des développements de projets. Il convient également d'attirer l'attention de l'Inspection des Finances quant au fait que des projets réalisés ou en cours de développement se fondent sur l'application de ces normes.

Procéder à l'exercice de transposer ces normes dans un cahier des charges présente plusieurs vertus :

- La Régie des Bâtiments doit assimiler le besoin en vue de le transposer adéquatement dans son cahier des charges ;
- La transposition du besoin et sa prise de connaissance permet à la Régie des Bâtiments de mieux situer les contraintes potentielles liées à l'aménagement des fonctionnalités visées et permet donc, en principe, une budgétisation préalable calibrée de manière plus fine.

Il n'en reste pas moins que la Régie des Bâtiments dispose de la possibilité d'éventuellement repartir de cahiers des charges établis et validés pour le développement de nouveaux projets, l'attention devant alors se porter sur :

- La mise à jour adéquate du cahier des charges en regard de la nouvelle configuration en présence ;
- La mise à jour éventuelle des spécifications techniques en regard de l'évolution des législations et/ou normes applicables ;
- L'établissement d'une budgétisation adéquate et affinée au projet en regard des nouveaux paramètres en présence.

Les risques toutefois évoqués par l'Inspection des Finances (p. 47) sont toutefois effectivement réalistes dès lors que :

- Pour le volet concertation entre les deux administrations, la collaboration dépend davantage des personnes impliquées que de processus ;
- Pour le risque de rupture de continuité, le turn-over reste important dans les administrations et que le processus de formation reste long pour le présent domaine.

Pour mémoire, l'objectif que se fixe la Police Fédérale est de faire valider le livre des normes par les différentes parties, une fois celui-ci consolidé.

Comme l'indique le masterplan, la Police Fédérale travaille aujourd'hui dans des conditions qui posent questions : une insuffisance de capacité en stands de tir (cf. GPI 48 et 48bis ; cf. enquête du Comité P de 2014 portant sur « l'utilisation et la gestion des stands de tir au sein de la Police Intégrée ») ; une insuffisance de capacité conforme en complexes de cellules et d'auditions (cf. Arrêté Royal du 14 septembre 2007 relatif aux lieux de détention utilisés par les services de Police ; Loi consultation avocats –Salduz- du 3 août 2011 et ses compléments) ; les infrastructures d'entraînement sont délétères (cf. GPI 48 et 48bis) ; de nombreuses salles d'armes ne sont pas conformes (cf. GPI 62), ce que ne manque pas de relever l'AIG. Le parc de stations carburant est dans un état induisant majoritairement une non-conformité ou une conformité partielle (cf. législations régionales ad hoc et rapports des firmes agréées). N'évoquons même pas les récurrentes interpellations et rapports émis par l'Inspection du Travail, les organismes de contrôle régionaux (IBGE par ex.) ou les services incendie qui ne manque pas de signaler l'état parfois insalubre de locaux occupés par des services de la Police Fédérale dans le pays.

L'ensemble des manquements des infrastructures de la Police Fédérale sont systématiquement mis en avant par de très nombreux organismes de contrôle, à différents niveaux et en regard de leurs

Projet de rapport d'Audit RAC – Rapport final
Réactions finalisées et consolidées émises par la Police Fédérale

compétences propres : Comité P, AIG, Inspection du Travail, organisations syndicales représentatives, SIPP, service régionaux compétents (IBGE à Bruxelles par exemple), services incendie, organisme de contrôle légal, etc.

Et bien que certaines situations peuvent être tempérées par la transmission d'informations, de nombreux problèmes sont bel et bien liés à l'état délétaire de l'infrastructure actuelle.

Ce que visent les normes, c'est à appliquer un principe d'aménagement efficient (et aussi uniforme que possible à l'échelle du pays) dès la conceptualisation d'un nouveau projet d'infrastructure qui réponde à l'ensemble des paramètres à considérer, précisément en vue de concevoir une infrastructure au sein de laquelle ces différents paramètres sont bel et bien considérés et en veillant à prévoir les meilleurs approches possibles au plus tôt du projet pour en limiter les coûts d'aménagement et de fonctionnement.

Il convient par ailleurs de rappeler le principe de la responsabilité de l'employeur à l'égard de son personnel, en ce que le livre des normes se fonde non seulement sur les dispositions légales d'application, mais également sur des bonnes pratiques identifiées et de retours d'expérience en matière d'aménagements de certaines fonctionnalités, qui dépassent le cadre purement légal.

A cet égard, nous nous référons à l'avis juridique d'un cabinet d'avocats, sollicité dans le cadre d'une problématique liée au domaine immobilier impactant les services de Police :

[...]

7. La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail constitue le cadre légal relatif au bien-être, à la prévention et à la protection au travail.

Cette loi est applicable à la Police fédérale et à ses agents. En effet, elle est applicable aux employeurs et aux travailleurs (art. 2, §1er, alinéa 1er), et donc aux agents contractuels. Elle est également applicable aux agents statutaires, dans la mesure où l'article 2, §1er, alinéa 2, 1°, a), porte que, pour l'application de cette loi, sont assimilés aux travailleurs les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne.

La Cour constitutionnelle a d'ailleurs rappelé, dans un arrêt n°147/2006, du 28 septembre 2006, que la loi du 4 août 1996 était applicable aux personnes qui travaillent dans le cadre d'un lien statutaire et, par conséquent, aux services publics qui les occupent.

8. L'article 5 de la loi du 4 août 1996 constitue la pierre angulaire des obligations qui incombent à l'employeur en termes de bien-être, de prévention et de protection au travail. Il est libellé comme suit :

« Art. 5. § 1. *L'employeur prend les mesures nécessaires afin de promouvoir le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.*

À cette fin, il applique les principes généraux de prévention suivants :

- a) éviter les risques;*
- b) évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités;*
- c) combattre les risques à la source;*
- d) remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux;*
- e) prendre des mesures de protection collective par priorité à des mesures de protection individuelle;*
- f) adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail, ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de rendre plus supportable le travail monotone et le travail cadencé et d'en atténuer les effets sur la santé;*
- g) limiter, autant que possible, les risques compte tenu de l'état de l'évolution de la technique;*
- h) limiter les risques de lésion grave en prenant des mesures matérielles par priorité à toute autre mesure;*
- i) planifier la prévention et exécuter la politique concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en visant une approche de système qui intègre entre autres, les éléments suivants : la technique, l'organisation du travail, les conditions de vie au travail, les relations sociales et les facteurs ambiants au travail;*
- j) donner des informations au travailleur sur la nature de ses activités, les risques résiduels qui y sont liés et les mesures visant à prévenir ou limiter ces dangers :*
 - 1° au moment de l'entrée en service;*
 - 2° chaque fois que cela s'avère nécessaire à la protection du bien-être;*
- k) donner des instructions appropriées aux travailleurs et établir des mesures d'accompagnement afin de garantir d'une façon raisonnable l'observation de ces instructions.*

Projet de rapport d'Audit RAC – Rapport final
Réactions finalisées et consolidées émises par la Police Fédérale

l) prévoir ou s'assurer de l'existence d'une signalisation de sécurité et de santé au travail adaptée, lorsque les risques ne peuvent être évités ou suffisamment limités par les moyens techniques de protection collective ou par des mesures, méthodes ou procédés d'organisation du travail.

§ 2. L'employeur détermine :

a) les moyens par lesquels et la façon selon laquelle la politique relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail visée au § 1er, peut être menée;

b) les compétences et responsabilités des personnes chargées d'appliquer la politique relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

L'employeur adapte sa politique du bien-être en fonction de l'expérience acquise, de l'évolution des méthodes de travail ou des conditions de travail.

§ 3. Le Roi peut préciser les principes généraux de prévention visés au § 1er et les élaborer de façon plus précise en application ou en prévision de situations à risques spécifiques ».

9. C'est au Roi qu'il appartient d' « imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail » (art. 4, §1er, de la loi du 4 août 1996).

La loi du 4 août 1996 a été exécutée par de nombreux arrêtés royaux, qui ont récemment été codifiés dans le Code du bien-être au travail (ci-après le « Code »), entré en vigueur le 12 juin 2017.

Ce Code fixe de manière concrète les règles à charge de l'employeur en termes de bien-être, de prévention et de protection au travail.

10. Par ailleurs, l'article 4, §1er, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 stipule que « *(l)e Roi peut fixer des mesures spécifiques afin de tenir compte de la situation spécifique notamment des travailleurs à domicile, des petites et moyennes entreprises, des forces armées, des services de police et des services de protection civile en vue d'obtenir un niveau de protection équivalent » (nous soulignons).*

Aucune mesure n'a, à ce jour, été prise pour protéger les agents des services de police de manière spécifique, de sorte que seules les règles de droit commun s'appliquent.

[...]

La politique relative au bien-être au travail doit constamment être adaptée, compte tenu de l'expérience acquise, de l'évolution des méthodes de travail et des conditions de travail.

À cet effet, la Police fédérale est tenue d'élaborer un système dynamique de gestion des risques, ayant pour objectif « *de permettre la planification de la prévention et la mise en œuvre de la politique relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail*

Pour réaliser cet objectif, le système se compose toujours des éléments suivants:

1° l'élaboration de la politique où l'employeur détermine notamment les objectifs ainsi que les moyens permettant de réaliser cet objectif;

2° la programmation de la politique où sont notamment déterminés les méthodes à appliquer et les missions, obligations et moyens de toutes les personnes concernées;

3° la mise en œuvre de la politique où sont notamment déterminées les responsabilités de toutes les personnes concernées;

4° l'évaluation de la politique où sont notamment déterminés les critères d'évaluation de la politique » (Code, art. 1.2-3).

Le système dynamique de gestion des risques est formalisé par deux documents : le plan global de prévention (Code, art. 1.2-8) et le plan d'action annuel (Code, art. 1.2-9).

Les mesures de prévention seront déterminées par la Police fédérale sur base du système dynamique de gestion des risques.

Ces mesures ont notamment trait à l'aménagement du lieu de travail, à la protection contre les risques psychosociaux au travail, ainsi qu'aux procédures d'urgence, en ce compris les mesures en cas de situation de danger grave et immédiat et celles concernant les premiers secours, la lutte contre l'incendie et l'évacuation des travailleurs (Code, art. 1.2-7).

Cet avis juridique nous semble démontrer sans nuance les obligations de la Police Fédérale quant aux mesures à prendre en vue d'assurer la protection de son personnel. En cas de doute, l'avis juridique évoque également :

Pour le surplus, il n'est pas à exclure que certains agents se mettent en grève ou introduisent un recours devant les cours et tribunaux si la Police fédérale n'assurait pas leur sécurité, en invoquant une violation de la législation relative au bien-être, à la prévention et à la protection au travail.

Pages 55 à 59, point 2.2.1.

Constats IF GP.01 & GP.02

L'optique privilégiée par l'Inspection des Finances s'inscrit dans une vision de transfert complet de la responsabilité de la responsabilité de projet, et de tous les mécanismes de monitoring et de gestion des risques qui s'y rapportent, vers le client de la Régie des Bâtiments.

A cet égard, la Police Fédérale tient à rappeler le fait que le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a lancé durant cette législature le débat sur les « tâches-clefs » de la Police. Il en a résulté une étude de différentes fonctionnalités et missions (non opérationnelles) actuellement exercées par la Police Fédérale en vue de leur potentiel outsourcing, avec l'objectif d'aboutir à une rationalisation de la Police orientée vers son core-business opérationnel. Le service Real Estate de la Direction de la Logistique a pour le moment été maintenu hors scope de l'étude, considérant que son rôle est réduit à l'essence même d'un niveau d'expertise élevé en matière de définition des besoins, de définition des normes en lien avec les exigences légales et la réalité du fonctionnement opérationnel des différents services de police. Dans cette configuration, la Régie des Bâtiments reste le porteur du projet (maître d'ouvrage). Considérant l'optique donnée au débat sur les « tâches-clefs », il ne peut être question d'envisager une extension des attributions de la Direction de la Logistique en matière de développement des infrastructures au-delà de ce qui prévaut actuellement.

Ceci n'exclut cependant en aucun cas l'approfondissement des mécanismes de contrôle qualité, en regard de certaines recommandations formulées par l'Inspection des Finances.

Qu'un dossier conjoint soit établi et transmis au Conseil des Ministres semblerait constituer une évolution sans doute plus adéquate à différents niveaux. Transférer la charge vers la seule Police Fédérale semble constituer une inversion complète de la responsabilité qui s'avèrera tout autant improductive.

Une approche coordonnée, où chaque partie prend la responsabilité qui lui incombe au sein du dossier présenté au Conseil des Ministres constitue une approche pouvant être validée par la Police Fédérale. A savoir :

- La Police Fédérale contextualise le projet en regard de ses objectifs opérationnels ou organisationnels poursuivis au sein du masterplan infrastructure ;
- La Régie des Bâtiments présente le projet sous ses aspects immobiliers et techniques.

Les deux ministres sont dûment informés du dossier et peuvent défendre leurs points de vue, idéalement convergents. En cas de désaccord préalable, le dossier est alors complété des positions respectives des deux ministres et soumis à la décision du Conseil des Ministres.

En regard des réactions de l'Inspection des Finances quant à ce qu'elle considère comme les « lacunes » de cette proposition, il convient de se référer à l'ensemble des éléments précédemment évoqués.

La position de la Police Fédérale à cet égard tient en les éléments suivants :

- Soumettre une estimation budgétaire la plus fiable et circonstanciée possible au Conseil des Ministres impliquerait que le dossier soit développé à un stade plus avancé que le simple stade conceptuel. Sans cela, il n'est alors possible que de soumettre une estimation sommaire ;
- Un choix doit être posé entre (1) tolérer le principe d'un risque de révision de l'estimation financière (à la hausse) en regard du développement de projets immobiliers pour lesquels tous les paramètres ne peuvent être maîtrisés par les seules administrations impliquées ou (2)

amener les administrations à développer des projets à un stade avancé de développement, avec les coûts y afférents, qui pourraient faire l'objet d'un blocage au Conseil des Ministres ;

- La Police Fédérale considère que dès lors que les grands projets sont repris dans une note de vision, à l'instar d'un masterplan et plus précisément de son volet stratégique, avec une estimation sommaire des coûts, validée par le Conseil des Ministres, le développement des projets et leur présentation individuelle ultérieure avec l'évaluation budgétaire affinée et circonstanciée, permettrait de limiter les risques évoqués ;
- La validation, par le Conseil des Ministres, d'une orientation stratégique quant à l'approche immobilière pour une organisation spécifique telle que la Police Fédérale par le Conseil des Ministres ne semble pas entrer en contre-indication avec les prérogatives du Conseil des Ministres ;
- La validation d'un projet par le Conseil des Ministres, cadrant dans une vision stratégique validée antérieurement par ce même Conseil des Ministres, développé par les administrations concernées, ne semble pas entrer en contre-indication avec les prérogatives du Conseil des Ministres ;
- Considérant les spécificités propres aux domaines (1) immobilier et (2) policier, seule une collaboration fonctionnelle adéquatement cadrée entre la Régie des Bâtiments, pour le volet immobilier, et la Police Fédérale, pour le volet policier, permettrait d'aboutir à un dossier consolidé présentant un niveau de professionnalisme et de qualité, mûr pour le Conseil des Ministres ;
- Prétendre que seule la Police Fédérale d'un côté ou seule la Régie des Bâtiments parviendrait à réaliser un exercice pertinent et valable d'estimation budgétaire revient à nier la spécificité des deux domaines en présence. Vouloir attribuer la responsabilité de l'évaluation budgétaire à une seule des institutions ne garantirait en aucun cas la fiabilité de l'exercice, en ce que chacune des organisations dispose de son propre core-business et que la Police Fédérale, sous l'impulsion de son autorité de tutelle dans le cadre du débat relatif aux « tâches-clefs » n'envisage pas de se doter d'une cellule immobilière d'un niveau d'expertise équivalent à celui de la Régie des Bâtiments.

Pages 63 à 65, point 2.2.1.

Constat IF RR.01

Aujourd'hui, la Police Fédérale a la main pour déterminer :

- (1) Les espaces et fonctionnalités en surfaces nettes ;
- (2) Les normes minimales auxquelles doivent répondre les fonctionnalités spécifiques (essentiellement en regard des dispositions légales ; et en regard de bonnes pratiques ou recommandations d'autorités de contrôle) ;
- (3) Les plans d'implantation des fonctionnalités au sein de l'infrastructure considérée ;
- (4) Les plans de sécurité du point de vue de :
 - a) La résistance physique des matériaux utilisés ;
 - b) Les équipements de sécurisation électronique ou de contrôle d'accès.

A cet égard, il est systématiquement privilégié de recourir à une intégration au plus tôt des principes de sécurisation pour en limiter les coûts, notamment du point de vue des équipements électroniques. La Police Fédérale n'a pas vocation à surcharger ses infrastructures en équipements électroniques de détection, d'alerte, d'alarme ou encore de contrôle d'accès puisque les coûts de maintenance de ceux-ci lui incombent intégralement, ce qui impacte dès lors son budget annuel.

Projet de rapport d'Audit RAC – Rapport final
Réactions finalisées et consolidées émises par la Police Fédérale

Toutefois, la Régie des Bâtiments garde la main sur la conception architecturale du bâtiment, laquelle peut avoir un impact direct sur les coûts. L'articulation entre le concept de sécurité et les choix posés par des architectes se situent parfois aux antipodes, avec comme résultat une augmentation des coûts. Or, comme indiqué dans son masterplan infrastructure (point 4.2.5. Nature des aménagements) :

« La Police Fédérale constitue une entité disposant de très nombreux besoins spécifiques en matière d'infrastructure. Ces besoins spécifiques sont une extension des besoins fonctionnels des différentes entités constituant la Police Fédérale pour l'exercice de leurs missions, que celles-ci soient orientées vers le citoyen, ou vers d'autres services de la Police Fédérale, voire vers des partenaires externes.

Il importe à cet égard, pour tout projet d'infrastructure, que l'attention des experts et fonctionnaires dirigeants de la Régie des Bâtiments soit prioritairement attirée quant à la nécessité de veiller à toujours privilégier l'aspect fonctionnel (en ce compris le volet dédié à la sécurisation) d'une infrastructure. En second lieu, l'aménagement devra prendre en considération les dispositions et recommandations prévues en matière de bien-être et de sécurité (safety). Ces deux premiers critères permettront aux membres du personnel de disposer d'un environnement de travail adapté et agréable. En troisième lieu, l'attention devra être portée sur les conséquences en coûts de fonctionnement des aménagements et être concerté avec les services compétents de la Police Fédérale. Il sera toujours tenu compte, en derniers lieux, d'impératifs esthétiques, et ce sous réserve qu'ils ne portent pas atteinte aux critères précédents. La Police Fédérale n'a pas vocation à disposer de bâtiments constituant des œuvres d'art mais à assurer que ses besoins fonctionnels et que le bien-être du personnel soient rencontrés. »

Extrait du masterplan infrastructure (point 4.2.5. des Principes de base)

Dès lors que l'ensemble des acteurs prennent en compte les aspects inhérents à la sécurité dès la conception du projet, les coûts qui en résultent doivent pouvoir rester sous contrôle tout en assurant un niveau minimum de sécurité pour les membres du personnel.

La recommandation de l'Inspection des Finances de « mettre les frais spécifiques, tels que définis supra, à la charge des services occupants en leur qualité de donneurs d'ordre » constitue une proposition inacceptable pour la Police Fédérale.

Quant à la recommandation visant à « reventiler vers les services occupants une partie des crédits actuellement inscrits au budget de la Régie des Bâtiments », on s'interroge : considérant l'application de ce principe pour tous les services clients, quand bien même il s'agirait d'une partie, quels crédits envisage-t-on de maintenir à la Régie des Bâtiments ? A l'heure actuelle, déjà, le budget annuel de la Régie des Bâtiments est largement insuffisant pour couvrir (1) les nouveaux projets ; (2) le gros entretien ; et (3) l'entretien facilitaire à charge de la Régie des Bâtiments. Qu'espère-t-on comme résultats en termes de maintien ou de développement de l'infrastructure de l'Etat fédéral dans une telle perspective ?

D'une certaine manière, cette recommandation pénalise de facto les organisations fédérales présentant un profil spécifique élevé. La Police Fédérale, dans cette optique, serait particulièrement lésée et ce d'autant plus considérant l'envergure de ses effectifs à l'échelle du pays et donc des projets à développer pour enfin niveler qualitativement ses infrastructures. On en vient à se poser la question : quelle approche pour les prisons, qui ne comportent quasi exclusivement que des besoins « métiers », en ce compris la sécurisation, orientée toutefois vers la prévention contre l'évasion plutôt que l'intrusion pour la Police Fédérale.

En conclusion

La Police Fédérale ne peut se retrouver dans les recommandations de l'Inspection des Finances, en ce que celles-ci présentent un risque sérieux pour le développement des projets immobiliers au profit des organisations disposant d'un profil et de mission spécifique, de même qu'une certaine envergure en termes

d'effectifs et d'implantations. Profil auquel correspond notamment la Police Fédérale.

Dans cette optique, les organisations impactées par ces recommandations devraient être impliquées quant aux conséquences de celles-ci et au modèle à créer. Il s'agirait au moins du SPF Justice, du SPF Finances.

Si les membres du gouvernement devaient toutefois s'orienter vers l'application de ce principe, la Police Fédérale se doit d'insister quant au fait que la marge budgétaire suffisante soit allouée au profit du service occupant. Sans une telle garantie, le risque de sous-financement se révélerait trop élevé avec des conséquences structurelles dommageables pour l'organisation.

Pages 67, point 2.2.1.

Constat IF R.R.03.

L'Inspection des Finances évoque:

« Comme les besoins relatifs aux fonctionnalités à exercer dans les locaux spécifiques, les besoins relatifs à la sécurisation des bâtiments doivent être connus et décrits avant le lancement du projet, et a fortiori, bien avant la rédaction du cahier des charges. »

Elle ajoute :

« le SPF BOSA pourrait jouer un rôle en la matière. »

De prime abord, la Police Fédérale émet de vives réserves quant au fait qu'il reviendrait au SPF en charge des budgets de l'Etat fédéral de se positionner « objectivement » quant aux coûts résultant d'aménagements techniques orientés sur la sécurisation. Dans quelle mesure l'indépendance peut-elle être garantie dès lors que l'aspect coût reste le facteur vraisemblablement déterminant ?

La Police Fédérale partage toutefois l'avis de la nécessité de la prise en compte au plus tôt des besoins en sécurisation, ce qui figure par ailleurs intégré dans son processus de développement des projets.

Si un contrôle quant à l'objectivation devait intervenir, ce devrait porter sur la phase de préparation du projet, avant estimation, c'est-à-dire (conformément au process flow du service Real Estate de la Police Fédérale) aux étapes :

- D'élaboration des plans (tant architecturaux que de sécurité) ;
- D'élaboration du cahier des charges.

De la sorte, l'évaluation portera exclusivement sur le besoin à proprement parler et non sur le coût.

Par ailleurs, il s'agit ici d'une recommandation portant sur l'élaboration d'une étape supplémentaire dans le processus. L'Inspection des Finances nous semble pourtant avoir omis d'évoquer la question des délais de développement des dossiers de manière générale.

Or, considérant qu'un projet d'infrastructure peut mettre entre 3 et 30 ans (32 ans pour le Poste de Circulation d'Achêne par exemple) pour se développer entre la définition du besoin et sa concrétisation, la Police Fédérale s'interroge quant à savoir dans quelle mesure l'alourdissement perpétuel des procédures ne constitue in fine pas non plus un travers qui induit une indubitable nécessité de réviser le projet en cours de route, puisqu'au moment de la livraison, celui-ci ne correspond plus à la nouvelle configuration découlant des réalités évolutives du terrain et/ou des

décisions impliquant un changement de structure, décisions sur lesquelles la Police Fédérale n'a pas la main.

Par ailleurs, à l'heure actuelle, la Police Fédérale n'a pas connaissance d'un organisme présentant un niveau d'expertise suffisant que pour pouvoir se prononcer sur de telles normes. De nombreux partenaires publics du domaine de la sécurité sollicitent par ailleurs l'appui de la cellule de techno-prévention de la Police Fédérale, considérée comme une référence.

Cette objectivation devra par ailleurs tenir compte des responsabilités induites par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (évoquée précédemment au sein du présent document). Si un service tiers prend des décisions en la matière, la responsabilité légale doit être attribuée à l'entité concernée et il convient de décharger « l'employeur ».

Page 69, point 3.1.

Constats IF CR.01 & CR.02.

La gestion des risques dans un projet d'infrastructure relève de la compétence de la Régie des Bâtiments, en tant que maître d'ouvrage, qui doit déterminer le cadre de gestion et mesures d'évaluation permettant de s'assurer du respect du cadre de gestion optimal. Le rôle de la Police Fédérale, dans les projets d'infrastructure, est d'émettre son besoin et d'accompagner, sur base de son expertise technique, les projets.

La Régie des Bâtiments en reste le responsable de projet.

Pages 69 à 70, point 3.1.

Constat IF CR.03

La Police Fédérale a confirmé dans ses réactions au rapport 1 le fait que le dossier RAC n'était pas mûr lorsqu'il a été initié et que les conséquences, notamment financières, découlent de ce constat de base. Dans la mesure où le process flow de développement du projet (conformément au process flow du service Real Estate de la Police Fédérale) est suivi, la Régie des Bâtiments devrait être en mesure d'affiner son estimation initiale à l'issue de la phase d'élaboration des plans et de rédaction du cahier des charges, préalablement à la publication du marché.

Cet aspect gagnera toutefois à être approfondi via une méthodologie de gestion intégrée des grands projets, ce avec quoi la Police Fédérale peut marquer son accord, dans la limite de l'attribution des compétences de chaque organisation, telle que soutenue par la Police Fédérale.

L'Inspection des Finances évoque :

« Les services occupants, comme la Police fédérale, ne sont pas en mesure de déterminer à l'avance le coût des aménagements qu'ils jugent nécessaires ; la Police fédérale doute d'ailleurs de l'utilité d'une telle estimation dès lors que ces aménagements découlent de normes qui, elles-mêmes, découlent de dispositions légales. »
--

La transposition de la discussion du 24 juillet 2018 est ici erronée. Une estimation budgétaire du livre des normes, via la définition d'un coût par fiche (une cellule de police par exemple) n'a pas de sens car elle ne prend pas en considération de nombreux facteurs tels que la structure initiale du bâtiment, l'implémentation au sein d'un bâtiment donné, la configuration finale du bâtiment (le coût d'une tour n'est pas le même que d'un bâtiment étalé). De très nombreux paramètres complémentaires entrent en jeu et seule une estimation de l'ensemble du projet fait sens, comme évoqué précédemment au sein du présent document.

Pages 71 à 72, point 3.2.

Constat IF BGF.01.

La Police Fédérale ne peut que s'associer au constat posé, puisque celle-ci a précisément opéré les démarches en vue de stabiliser autant que possible la projection des projets à mener à son profit par la Régie des Bâtiments.

Le masterplan infrastructure vise une amélioration de la qualité des lieux et outils de travail de la Police Fédérale sur l'ensemble du territoire, avec en trame de fond un objectif de rationalisation de l'implantation. La visée est par ailleurs double : elle permet, d'une part, de déterminer les projets à développer en vue d'opérer ce nivellement qualitatif doublé d'une rationalisation ; d'autre part, elle permet d'objectiver, en regard des délais estimés de développement des projets, l'opportunité d'opérer des adaptations dans les bâtiments existants, notamment ceux que le masterplan prévoit, à termes, de définitivement quitter.

Elle a par ailleurs défini un niveau de qualité pour les dossiers « programmes des besoins » soumis à ses autorités de contrôle, en vue de permettre de préciser les approches 'macro' formulées au masterplan dans la définition 'micro' du besoin. Depuis 2015, la quasi-totalité des dossiers « programmes des besoins » soumis à l'Inspection des Finances a fait l'objet d'une validation intégrale ou moyennant adaptations mineures.

En vue d'anticiper aussi adéquatement que possible l'envergure des travaux à réaliser, et préciser davantage encore son besoin, la Police Fédérale a établi un livre des normes infrastructure, qui permet, idéalement, l'intégration des techniques dans la conception architecturale pour limiter les coûts d'aménagements spécifiques. La connaissance des paramètres du livre des normes, combinées à l'expertise conjuguée des gestionnaires de la Police Fédérale et de la Régie des Bâtiments doit permettre d'aboutir à un exercice optimal en regard de plusieurs paramètres : respect des dispositions légales ; adéquation fonctionnelle ; pertinence des aménagements du point de vue des techniques spéciales de construction.

Pages 72 à 74, point 3.2.

Constat IF BGF.02.

La Police Fédérale disposait d'un masterplan en 2012, validé par le Cabinet de la Ministre de l'Intérieur, mais la première version présentée et validée en Comité de Direction date bien de 2015. La dernière version date de mars 2017.

Le principe de responsabilisation financière peut être matérialisé sans avoir à recourir à la redéfinition des compétences propres au service occupant d'une part, la Police Fédérale n'étant pas demandeuse d'une extension de ses attributions dans ce domaine spécifique à l'aune de l'étude sur les tâches-clefs, et à la Régie des Bâtiments, d'autre part.

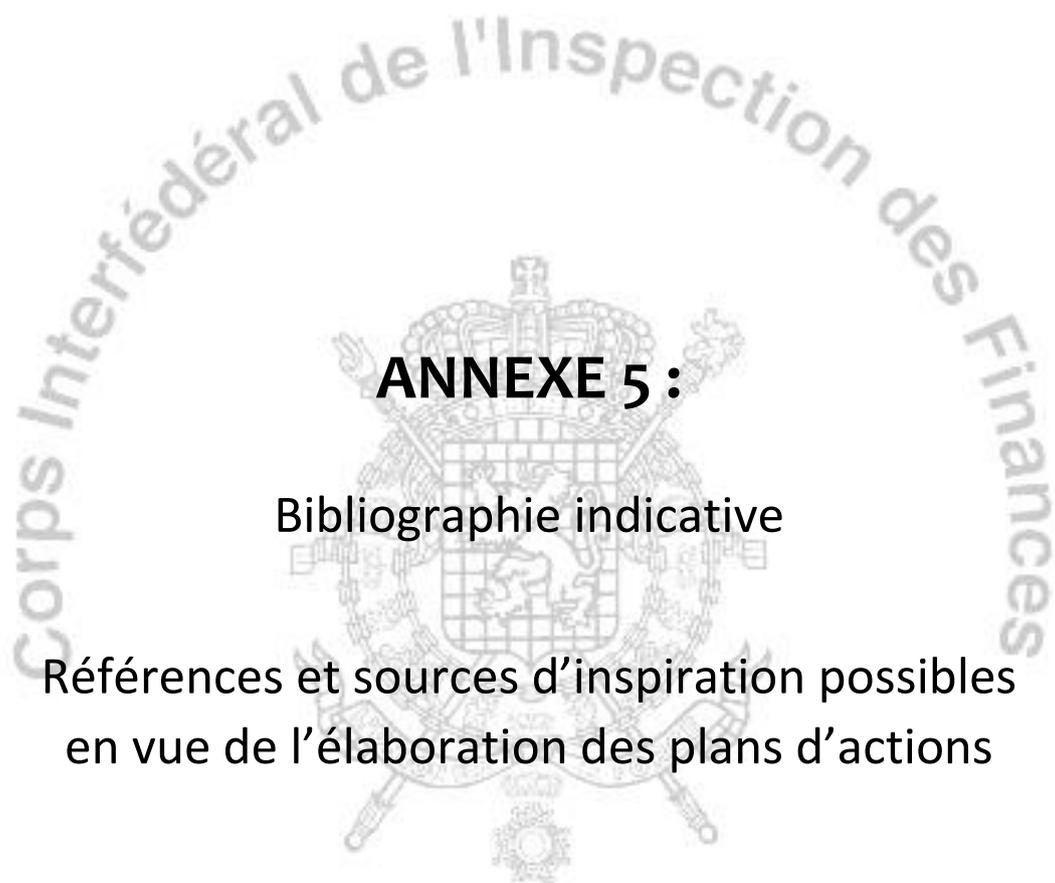
Un tel mécanisme peut être envisagé dans le cadre du protocole de collaboration entre les deux organisations.

La Police Fédérale souhaite toutefois la modification de la mention comme suit : « Suite à la réunion du 24 juillet 2018, les Inspecteurs des Finances soussignés ont pris acte du fait que la Police fédérale n'est pas hostile au principe d'une telle responsabilisation, du moment qu'elle ne s'accompagne pas de tâches supplémentaires (voir supra, constat IF-GP01) et moyennant la mise à disposition des moyens financiers adaptés. »

Chapitre	# Constat	Constat IF concerné	Recommandation	Position Police Fédérale	Justification	Approche
2	-	Bonne pratique à consolider dans le cadre de l'implémentation d'un processus de gestion de projets	En cours de projet: constitution d'une task force ad hoc chargée de centraliser les flux d'information	Accord	A formaliser au sein du projet de protocole de collaboration	Commune PF&RdB
2	-	S'agissant de directives internes à la Direction de la Logistique, non ratifiée par les niveaux supérieurs de la hiérarchie, il existe un risque de contournement	Par la suite : élaboration d'un cadre de référence (description des prérogatives du service Infrastructures, principes de gestion, flowchart)	Accord	Validation du processus au niveau du DGR, après concertation auprès des DG. Communication officielle à réaliser.	Police Fédérale
2	-	La structuration de l'approche représente une étape importante, et doit être encouragée	Développement de deux méthodologies parallèles (projets opérationnels, fondée sur le référentiel PM-BoK, et infrastructure, sui generis) + note de la Commissaire générale de l'époque du 27 mars 2015 prévoyant l'application de cette méthodologie	Accord	Harmoniser les approches entre la gestion de projets et le processus infra.	Police Fédérale
2	-	Les opérations immobilières font partie intégrante d'un projet opérationnel (qu'elles rendent possible ou dont elles sont à l'origine). Dès lors, le fait de maintenir deux approches parallèles est une source de malentendus et d'inefficiences.	-	Accord sous réserve	Accord pour harmoniser les approches de gestion de projet avec la Régie des Bâtiments dans le cadre du protocole de collaboration. Refus du transfert de responsabilité de la Régie des Bâtiments à la Police Fédérale, au vu du débat sur les tâches-clefs (!) de cette dernière initié par le Ministre de tutelle.	Police Fédérale
2	-	La notion de projet est définie de manière trop large (cf. projet de protocole de collaboration FedPol/RDB de 2014)	-	Accord	Prévoir une définition de la notion de projet d'infrastructure, idéalement commune entre Police Fédérale et Régie des Bâtiments	Commune PF&RdB
2	-	Le manuel n'est pas assez précis sur les aspects relatifs à la répartition des rôles et responsabilités, aux étapes de validation (avec choix go/no go) et à la nécessité d'un monitoring continu du projet	-	Désaccord	La mise en place d'une structure de monitoring de projet constitue un jalon irréaliste en termes d'effectifs à déployer pour le suivi de l'ensemble des projets développés au niveau de la Police Fédérale.	-
2	-	Dans l'annexe jointe à la note du nouveau Commissaire général du 25 juin 2018, la Police fédérale pointe elle-même les limites de l'exercice (voir infra, Chapitre 3, point 3.2)	Réflexion en amont sur le Masterplan Infrastructures (vision de la Police fédérale)	Accord sous réserve	Certes, l'exercice est en perpétuelle évolution mais à un moment T de connaissance de la situation projetée, elle constitue une source indispensable permettant d'objectiver les priorités à considérer en termes de projets à développer ou, au contraire, d'adaptations facilitaires à assurer compte tenu du délai avant la concrétisation d'un nouveau projet pour les occupants. Le masterplan constitue en ce sens la base d'une matrice décisionnelle pour les aménagements à porter aux infrastructures, qu'il s'agisse de projets de centralisation ou regroupement ou, a contrario, de projets facilitaires d'entretien de l'infrastructure.	-
2	-	Les modalités d'élaboration du masterplan comportent les mêmes défauts que les modalités d'élaboration des programmes de besoins (flou sur la répartition des rôles entre Régie et « service client » notamment, statut du document)	-	Désaccord	Le masterplan constitue essentiellement un plan de vision et de principes de déploiement et correspond aux prérogatives du service occupant, en tant que client de la Régie des Bâtiments.	-
2	-	L'estimation ne présente pas toutes les garanties de fiabilité	-	Accord	Il a toujours été question d'une estimation sommaire sur base des descriptions et rapports d'envergure avec des projets similaires. Il n'a jamais été prétendu à l'exhaustivité ou la finesse des chiffres.	Police Fédérale
2	-	Il s'agissait effectivement d'une amélioration nécessaire. Toutefois, cette procédure ne couvre pas le risque de modification ultérieure du programme de besoins	Importance donnée à la réalisation préalable d'un programme de besoins conforme au modèle établi par la Régie et dûment motivé	Accord sous réserve	Le projet de protocole de collaboration entre la Régie des Bâtiments et la Police Fédérale visait à déterminer le moment T à partir duquel, dans le cadre du développement du projet, le besoin devait être arrêté et ne pourrait plus faire l'objet d'adaptations. La question de l'impact financier se pose dès lors. Car si des travaux à réviser concernent des équipements par exemple dans les espaces techniques, ouverts en cours de chantier mais fermés à l'issue de celui-ci (sol ou plafond technique), dans quelle mesure le coût ne sera-t-il en fine pas plus élevé a posteriori du chantier?	Commune PF&RdB
2	-	Le fait d'anticiper sur des discussions qui ont actuellement lieu au stade de l'élaboration des programmes de besoins constitue une réelle avancée. Manque encore les dimensions de concertation avec la Régie des Bâtiments et de prise en compte précoce des coûts	Elaboration d'un livre des normes infrastructure et projet de livre des normes 'Sécurité'	Accord sous réserve	La Police Fédérale n'a pas vocation à procéder aux estimations budgétaires dans le cadre du développement du projet. Elle doit pouvoir exposer aussi précisément que possible son besoin, ce à quoi sont destinées les fiches du livre des normes infrastructure. Le concept de sécurité complémentaire constitue par la suite la référence pour la définition des modalités d'application des mesures de sécurisation architecturales, physiques, électroniques et de contrôle d'accès.	Police Fédérale
2	-	Le volet sécurité appelle une concertation avec les autres professionnels du domaine (ex : Justice, Sûreté de l'Etat, Défense) en vue de favoriser l'harmonisation des normes et l'objectivation des besoins (cf. ampleur des travaux de sécurisation dans le cadre du projet RAC : 4,9 M€ sur un total de 39 M€)	-	Accord sous réserve	Si l'Etat gagnerait à déployer un groupe de travail pour déterminer un socle de références communes en matière de sécurisation, chaque organisation doit répondre à un set de dispositions légales ou normes spécifiques sur base de ses fonctionnalités propres.	Commune PF&RdB
3	1.1.1.	Tout se passe comme si les projets portés par la Régie des Bâtiments se confondaient avec les projets de réorganisation qu'ils visent à rendre possibles	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent que la gouvernance de chaque projet reflète la répartition réelle des rôles, et donc que les services occupants assument le leadership effectif de leurs propres projets de regroupement et assimilés, en partenariat avec la Régie des Bâtiments pour ce qui concerne le volet immobilier.	Désaccord	Une co-responsabilisation doit intervenir pour les dossiers soumis au Conseil des Ministres. Une plus grande interaction au sein de l'Inspection des Finances (IGF client et IGF Régie) gagnerait également à être développée. Il ne peut être question de transférer la responsabilité de la Régie des Bâtiments à la Police Fédérale (cf. notamment débat sur les tâches-clefs (!) de cette dernière initié par le Ministre de tutelle).	-
3	1.1.2.	La gestion des grands projets de réorganisation ne suit pas un cheminement approprié	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de donner aux programmes de besoins leur juste place dans cette chronologie, en tenant compte de ce qui suit (voir infra, constat 1.1.3)	Désaccord	La coordination à déployer gagnerait à l'être au niveau du Corps Interfédéral de l'Inspection des Finances plutôt que par un renversement de la responsabilité du pilotage du projet qui ne génère pas de plus-value significative. L'action doit être portée au niveau du contrôle qualité coordonné aux différentes échelles auquel il est supposé intervenir.	-
3	1.1.3.	Il subsiste des malentendus sérieux sur la portée des programmes de besoins, et donc sur celle des avis qui s'y rapportent	Dissociation de deux aspects liés au programme des besoins	Accord sous réserve	Rien de neuf dans la proposition formulée par l'Inspection des Finances par rapport à la pratique (hors RAC, pour lequel des manquements ont été relevés). Implication accrue du rôle de l'Inspection des Finances, notamment du point de vue de la coordination quant à l'avis à remettre sur le programme des besoins du client, qui pourrait être soumis à validation conjointe tant de l'Inspection des Finances du client que de la Régie des Bâtiments.	Commune PF&RdB

Chapitre	# Constat	Constat IF concerné	Recommandation	Position Police Fédérale	Justification	Approche
3	1.1.4.	Il n'existe pas encore de méthodologie de gestion intégrée des grands projets interdépartementaux, ce qui prive l'Etat d'une série d'outils qui lui ont fait défaut dans le cadre du projet RAC (outils destinés à délimiter les objectifs et à cerner les contraintes de chaque projet, à identifier les alternatives possibles et à arbitrer objectivement entre elles, à garantir les prérogatives des décideurs finaux et à éviter qu'un projet ne soit lancé avant qu'il ne soit mûr, entre autres)	le choix d'une méthodologie commune, à utiliser par chaque département pour le développement de ses propres processus internes de gestion de projet - la méthodologie à développer par la Régie devrait également tenir compte des bonnes pratiques relatives au processus de programmation stratégique, tactique et opérationnel.	Cf. Régie	-	-
3			le développement au niveau central d'une méthodologie intégrée de gestion de projet, applicable d'office aux grands projets	Accord	A intégrer au projet de protocole de collaboration avec la Régie des Bâtiments, notamment la convention de projet préalable avec les responsables respectifs	Commune PF&RdB
3			le développement d'une politique RH adaptée (enjeux : professionnalisation de la fonction de chef de projet, modalités d'évaluation des techniciens impliqués dans plusieurs projets en même temps, plus grande flexibilité des régimes de mise à disposition temporaire)	Cf. Régie	-	-
3			l'optimisation de la plate-forme e-Premier, source authentique pour ce qui concerne les dossiers présentés au Conseil des Ministres, en tant qu'outil de suivi des décisions (qui, pour ces grands projets, matérialisent la notion d'étapes de validation en gestion de projet)	Pas d'avis	-	-
3	1.2.1.	Le principe « Qui décide, paie. » n'est pas respecté	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de reconsidérer le principe de gratuité de la mise à disposition de locaux équipés, à tout le moins pour les opérations impliquant des travaux spécifiques à attribuer via des marchés publics, a fortiori si ces travaux doivent être accompagnés de la prise en location d'un bâtiment	Désaccord	Des mécanismes de responsabilisation doivent être créés pour les erreurs commises par l'occupant dans la définition de son besoin, via le protocole de collaboration avec la Régie des Bâtiments. Il ne peut être question d'un transfert de responsabilité (financière) dès que les travaux sont effectués pour des fonctionnalités spécifiques. Une telle approche présente un risque sérieux pour le développement des projets au profit d'organisations d'une grande envergure et présentant un profil (très) spécifique, à l'instar de la Police Fédérale.	-
3			de mettre les frais spécifiques, tels que définis supra, à la charge des services occupants en leur qualité de donneurs d'ordre	Désaccord	Des mécanismes de responsabilisation doivent être créés pour les erreurs commises par l'occupant dans la définition de son besoin, via le protocole de collaboration avec la Régie des Bâtiments. Il ne peut être question d'un transfert de responsabilité (financière) dès que les travaux sont effectués pour des fonctionnalités spécifiques. Une telle approche présente un risque sérieux pour le développement des projets au profit d'organisations d'une grande envergure et présentant un profil (très) spécifique, à l'instar de la Police Fédérale.	-
3			de reventiler vers les services occupants une partie des crédits actuellement inscrits au budget de la Régie des Bâtiments	Désaccord	Cf. ci-dessus quant au principe. Par ailleurs, compte tenu du peu de capacité financière de la Régie, un tel transfert n'est pas approprié.	-
3			de prévoir des mécanismes de nature à garantir que les services occupants s'acquitteront effectivement des obligations financières nées des accords pris avec la Régie des Bâtiments dans le cadre de la préparation du volet immobilier des grands projets de réorganisation	Accord	Des modalités peuvent être envisagées au sein du projet de protocole de collaboration pour responsabiliser financièrement le service occupant quant aux frais résultant d'un manque de prévision dans son chef. La Police Fédérale marque toutefois son désaccord quant aux principes de transfert de responsabilité de projets et de prise en charge financière intégrale (cf. ci-dessus).	Commune PF&RdB
3	1.2.2.	La communication entre Police fédérale et Régie des Bâtiments reste insuffisante, et les accords pris sont insuffisamment formalisés	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent que les attentes réciproques de la Régie des Bâtiments et de chaque occupant soient formalisées par un protocole de coopération, qui détermine le cadre permanent des relations. Ce protocole devrait être complété pour chaque grand projet par une convention spécifique telle qu'évoquée supra (voir constat IF-1.1.3) qui précise les conditions du partenariat à mettre en place (objectifs, répartition des rôles et responsabilités, modalités du contrôle des réalisations, répartition des coûts)	Accord sous réserve	Dès lors qu'il est ici question de cadrer la relation avec la Régie des Bâtiments, prévoir la finalisation du projet de protocole de collaboration en intégrant les éléments évoqués par l'Inspection des Finances (à toutefois préciser)	Commune PF&RdB
3	1.2.3.	Il manque une procédure spécifique, de nature à permettre l'objectivation de l'évaluation préalable des besoins en matière de sécurité	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de définir une procédure de nature à permettre de vérifier que les demandes des services occupants en matière de sécurisation des bâtiments sont justifiées et proportionnées. Les personnes qui seront chargées de la mise en oeuvre de cette procédure devront apporter des garanties à la fois en termes de compétence technique et d'indépendance. Le SPF BOSA pourrait jouer un rôle en la matière	Désaccord	La Police Fédérale n'a pas connaissance d'un organisme présentant un niveau d'expertise équivalent au sien en Belgique en matière de techno-prévention orientée vers les organisations. Par ailleurs, la législation relative au bien-être au travail (cf. article 5 pour les mesures de prévention et de réduction du risque!), s'applique à l'employeur, dont le Commissaire Général est, pour la Police Fédérale, le représentant mandaté.	-
3	1.2.4.	L'impact budgétaire global d'une opération est budgétairement « invisible » du fait de l'application de la notion de « dépenses récurrentes » aux loyers et de pratique des compensations	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent à la Ministre du Budget de reconsidérer la définition des dépenses récurrentes ou d'étendre l'article 19, § 3 de la loi du 22 mai 2003 aux loyers, sur le modèle de la notion de « contract authority » prévue à l'article 25 du règlement financier de l'OTAN (NATO Financial Regulations – C-M(2015)0025) et précisée à l'article XXV, 7° à 15° des règles et procédures financières de l'OTAN (Financial Rules and Procedures)	Cf. Régie	-	-
3			Les inspecteurs des Finances soussignés recommandent de veiller à ce que les deux composantes d'une transaction restent traçables et visibles distinctement dans les comptes et dans tout document visant à rendre compte du déroulement d'un projet	-	-	-
3	2.1.1.	L'alignement des objectifs de la Régie sur les intérêts de l'Etat n'est pas garanti	de clarifier les objectifs concrets découlant des intérêts, entre autres financiers, de l'Etat ; pour que ces objectifs puissent être opposables aux services clients, le principe de bonne gestion financière devrait être inscrit dans la législation (loi du 1er avril 1971 ou la loi du 22 mai 2003, par exemple)	Cf. Régie	-	-
3			de réaligner des procédures d'évaluation du management de la Régie, en y impliquant les services clients et les Ministres du Budget et de la Fonction publique	-	-	-
3			d'appliquer l'article 4 de la loi du 1er avril 1971, qui donne à l'Administrateur général et à son Comité de Direction le droit et l'obligation de renforcer le système de contrôle interne de la régie (périmètre : administration)	-	-	-
3			de s'inspirer des solutions en place dans d'autres administrations à gestion autonome	-	-	-

Chapitre	# Constat	Constat IF concerné	Recommandation	Position Police Fédérale	Justification	Approche
3	2.1.2.	La Régie des Bâtiments ne dispose pas d'une capacité de négociation suffisante	procéder à une analyse juridique approfondie en vue de la formulation, par des spécialistes de la stratégie immobilière et du droit des marchés publics, de directives appropriées sur l'application de la législation marchés publics aux grands projets impliquant des travaux de première installation dont les spécifications sont définies par l'Etat	Cf. Régie	-	-
3			faire appel au Bureau d'éthique et de déontologie administratives du SPF BOSA pour compléter sa politique de prévention des conflits d'intérêts (en y incluant les intervenants qui jouent un rôle dans ses processus sans faire partie de son personnel)	-	-	-
3			compléter sa politique de gestion de la sécurité de l'information, afin de prévenir le risque de divulgation incontrôlée de données à caractère stratégique, de nature à affaiblir la position de négociation de l'Etat, en commençant par : - identifier les informations qui peuvent revêtir un caractère sensible - et sensibiliser les personnes qui les produisent ou qui y ont/y donnent accès	-	-	-
3			mettre en place des équipes pluridisciplinaires, composées de spécialistes internes (juristes, techniciens, spécialistes de l'immobilier), de membres du management de la Régie (habilités à engager l'Etat), et d'un négociateur ; ce négociateur devrait : avoir été formé aux mêmes techniques de négociation que les négociateurs des entreprises ne pas être destiné à rester impliqué dans l'exécution du marché, afin de ne pas avoir d'enjeu en termes de relations d'une relation interpersonnelle à moyen-long terme avec les entreprises avec lesquelles il a à négocier	-	-	-
3			définir pour chaque négociation importante, au niveau convient qui convient, un mandat clair, assorti de limites chiffrées précises, avec l'indication de ce qui peut être divulgué à l'autre partie ou non	-	-	-
3	2.2.1.	La Régie des Bâtiments manque des ressources appropriées en interne	Développer un processus interne d'identification et de suivi des fonctions clés	Cf. Régie	-	-
3			Développer un cadre juridique « Fonction publique » propre à garantir l'attractivité de la Régie pour ces fonctions spécifiques, sans équivalent dans les autres départements	-	-	-
3			Développer des modes d'affectation flexibles	-	-	-
3			Dans l'attente des renforts attendus, définir des principes en vue du recours à l'externalisation, et donner les moyens à la Régie de pouvoir superviser les activités externalisées (ex : fonction de cost-analyst ou QQS, programmistes)	-	-	-
3			Anticiper sur les besoins, en passant le cas échéant par des accords-cadres	-	-	-
3			Documenter les processus, les contrats et les chantiers afin de favoriser une plus grande continuité	-	-	-
3	2.2.2.	La structure matricielle de la Régie des Bâtiments est un facteur de risques pour les services occupants	Les Inspecteurs des Finances soussignés encouragent la Régie des Bâtiments à ajuster le processus d'évaluation (comme elle a indiqué déjà l'envisager au cours de la réunion du 28 juin 2018), afin de donner toutes les assurances requises à chaque chef de projet, et à travers lui, à chaque service occupant, que son projet fera l'objet d'une attention suffisante	Cf. Régie	-	-
3	3.1.1.	Les procédures ne prévoient pas d'analyse de risques systématique, ni de rapportage sur les risques	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de tirer parti de la dynamique qui devrait être engagée par la mise en place d'une méthodologie de gestion de projets pour sensibiliser les diverses parties prenantes aux risques et à la manière d'y répondre (voir supra, constat 1.1.4)	Réserve	La Police Fédérale peut intégrer certaines analyses de risques pour les processus qui la concernent, mais la responsabilité de la conduite du projet et de la maîtrise d'ouvrage reste bien à la Régie des Bâtiments, qui doit déterminer les modalités de cette analyse de risques.	Police Fédérale
3	3.1.2.	Le niveau politique n'a pas encore défini les niveaux de risques au-delà desquels un risque ne peut être considéré comme acceptable par l'administration, et doit automatiquement faire l'objet d'un rapportage spécifique en vue d'une décision du ministre concerné ou du Conseil	-	-	-	-
3	3.1.2.bis	L'impératif de fiabilité des estimations initiales n'est pas suffisamment intégré. Tout se passe comme si la simple présence d'un chiffre acceptable dans le dossier était une condition nécessaire et suffisante pour lancer un projet	-	Cf. Régie	-	-
3	3.2.1.	La conception des projets est pénalisée par : - Le manque de grande clarté dans la formulation des objectifs, - Le manque de stabilité dans la stratégie, - Une prise en compte insuffisante des impératifs financiers et autres contraintes opérationnelles	Les Inspecteurs des Finances soussignés recommandent de réexaminer l'arrêté royal du 12 juillet 2015 susmentionné à la lumière de ce risque	Cf. Régie	-	-
3	3.2.2.	La stratégie de la Police fédérale est soumise à des réorientations particulièrement fréquentes, dont l'impact sur les besoins en infrastructures et la répartition des services sont significatifs	Les Inspecteurs des Finances attirent l'attention des décideurs sur cette analyse, qui a été établie par la Police fédérale elle-même et endossée par son nouveau Commissaire général	Accord	La Police Fédérale souligne le fait que l'extrême majorité des réformes qui la concernent lui sont imposées.	-
3			Ils réitèrent en outre leur préconisation d'instaurer un mécanisme de responsabilisation financière qui permette aux services concernés de conserver la marche de manoeuvre qu'ils jugent strictement indispensable sans que la Régie des Bâtiments n'ait à en subir les conséquences (contractualisation, prise en charge de l'impact des changements matérialisés par des avenants)	Réserve	Le principe de responsabilisation financière peut être matérialisé sans avoir à recourir à la redéfinition des compétences propres au service occupant, la Police Fédérale n'étant pas demandeuse d'une extension de ses attributions dans ce domaine spécifique à l'aune du débat sur les tâches-clefs, et à la Régie des Bâtiments. Un tel mécanisme peut être envisagé dans le cadre du protocole de collaboration entre les deux organisations.	Commune PF&RdB
3						
3						
3						



ANNEXE 5 :

Bibliographie indicative

**Références et sources d'inspiration possibles
en vue de l'élaboration des plans d'actions**

CANADA

Procédure du Système national de gestion de projet sur la gestion des coûts pour les projets immobiliers

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/biens-property/sngp-npms/bi-rp/conn-know/couts-cost/pgc-pcm-fra.html>

Site portail du Secrétariat du Conseil Central du Trésor consacré à la gouvernance et à la gestion des infrastructures - voir en particulier les directives relatives à la gestion des projets majeurs (plus de 50 M€ de dollars canadiens) et le cahier d'instructions relatif à l'entretien du parc existant.

<https://www.tresor.gouv.qc.ca/infrastructures-publiques/les-infrastructures-publiques-du-quebec/>

FRANCE

Exemples de publications contribuant à une meilleure lisibilité de la politique immobilière de l'Etat et à un meilleur contrôle parlementaire sur les dépenses correspondantes

Document de politique transversale – Projet de loi de finances pour 2018 – Politique immobilière de l'Etat : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_politique_immobiliere.pdf

Avis du Conseil de l'Immobilier de l'Etat : <https://www.economie.gouv.fr/cie/derniers-avis>

M. Bouvard et Th. Carcenac, Sénateurs, Rapport d'information : *De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'Etat soutenable et efficace*, Sénat français, Commission des Finances, n° 570, 31 mai 2017

Ouvrages techniques

(les ouvrages signalés d'une astérisque ont été mis à la disposition de la Police fédérale puis de la Régie des Bâtiments par l'Inspection des Finances en marge du présent audit)

- Mission Interministérielle pour la Qualité de la Construction Publique : *La programmation des constructions publiques* * - http://miqcp.gouv.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=47:la-programmation-des-constructions-publiques&catid=15:ouvrages&Itemid=115&lang=fr

- Mission Interministérielle pour la Qualité de la Construction Publique : *Guide de sensibilisation à la programmation : découvrir l'intérêt de la programmation et s'engager dans la démarche* - http://miqcp.gouv.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=90:guide-de-sensibilisation-a-la-programmation-decouvrir-l-interet-de-la-programmation-et-s-engager-dans-la-demarche&catid=10:guides&Itemid=116&lang=fr (voir en particulier les axes 2, 3 et 6, exposés dans la deuxième partie)
- Mission Interministérielle pour la Qualité de la Construction Publique : *Evaluer l'enveloppe financière prévisionnelle d'un ouvrage de bâtiment* - http://www.miqcp.gouv.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=91:evaluer-l-enveloppe-financiere-previsionnelle-d-un-ouvrage-de-batiment1&catid=10:guides&Itemid=116&lang=fr
- O. Hache, *Maîtrise d'ouvrage publique - Gestion d'un projet de construction*, Ginger-CATED, Collection l'Essentiel, septembre 2016
* (https://www.unitheque.com/Livre/ginger_cated/L_essentiel/Maitrise_d_ouvrage_public-97499.html) est assez éclairant sur les différents acteurs, publics et privés, susceptibles d'intervenir dans le processus et dans le cadre définis par cette loi, et sur l'articulation de leurs domaines d'intervention respectifs.

PAYS-BAS

Toutes les publications de la Rijksvastgoedbedrijf.

ROYAUME-UNI

- Publications relatives au cost-led procurement (<https://www.gov.uk/government/publications/cost-led-procurement>)
- Publications de référence dans le monde de l'immobilier : Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) : *Guidance Note : Cost analysis and benchmarking* (GN 112/2013)
- *The Green Book – Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation* (HM Treasury, 2018)
<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>
- *Guide To Developing The Project Business Case – Better Business Cases for better outcomes* (HM Treasury, 2018)
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/749086/Project_Business_Case_2018.pdf