



Cour des comptes



Plaques d'immatriculation

Gestion de la concession de l'État



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, avril 2022



Cour des comptes

Plaques d'immatriculation

Gestion de la concession de l'État



Rapport adopté le 28 avril 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Plaques d'immatriculation – Gestion de la concession de l'État

Chaque véhicule qui circule sur la voie publique doit figurer dans le répertoire des véhicules de la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV). Une plaque et un certificat d'immatriculation lui sont attribués et permettent de l'identifier.

La DIV a géré elle-même l'immatriculation des véhicules et la délivrance des plaques jusqu'à l'introduction de la plaque européenne le 15 novembre 2010. Cette mission a ensuite été prise en charge par l'association momentanée bpost SA–Speos Belgium NV dans le cadre de deux contrats de concession conclus en 2010 et 2019. Le second contrat, d'une valeur de 240 millions d'euros, est en cours depuis le 1^{er} août 2019 pour six ans maximum.

Dans son audit, la Cour des comptes examine la gestion des plaques par l'État à travers sa politique d'externalisation, la légalité de la concession lancée en 2018 ainsi que le suivi et l'encadrement des concessions par la DIV entre 2017 et 2020.

Politique d'externalisation

La décision d'externalisation prise en 2009 a fait l'objet d'une préparation. Des scénarios ont été définis pour estimer les coûts, les économies budgétaires et les gains escomptés en termes d'efficacité et de qualité du service rendu aux usagers. La DIV ne disposant plus des explications justifiant les estimations retenues à l'époque et n'ayant pas actualisé les différents scénarios, il est aujourd'hui impossible de démontrer que l'externalisation est plus économe et efficace que la gestion propre.

La politique d'externalisation a généré une économie récurrente pour la DIV en termes de budget (3,8 millions d'euros) et de personnel (13 ETP) par rapport à la gestion propre des plaques de format belge. Cette économie s'explique par le transfert de la charge financière de l'externalisation aux usagers, à savoir les propriétaires des véhicules qui paient les redevances. À cette économie s'ajoute la part rétrocédée à l'État dans les redevances perçues par le concessionnaire au moment de l'immatriculation du véhicule, déduction faite des coûts opérationnels (TIC, personnel, etc.) de la DIV. De 2012 à 2018, la DIV a ainsi engrangé au moins 44 millions d'euros de recettes nettes. Pour la Cour des comptes, l'État doit être en mesure d'objectiver le calcul du montant des redevances et de démontrer le rapport raisonnable entre le service fourni et la contrepartie réclamée. Dans sa réponse, la DIV a estimé qu'en 2021, ses recettes étaient désormais proportionnées aux coûts exposés. Les éléments fournis par la DIV ne permettent toutefois pas à la Cour des comptes de le vérifier.

Des objectifs opérationnels, assortis de valeurs cibles et de pénalités, avaient été prévus dans la première concession. Celles-ci disparaissent toutefois dans la deuxième concession et la plupart des objectifs se transforment en simples indicateurs de suivi à reprendre dans des rapports. Pour la Cour des comptes, l'absence de valeurs cibles et de pénalités dans les documents contractuels est de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire réalisé par la DIV.

Par ailleurs, la DIV n'a réalisé ni rapport ni évaluation complète et formelle à la fin de la première concession. Elle a, par contre, apporté des améliorations ponctuelles au cahier des charges de la deuxième

concession. La Cour des comptes insiste sur l'importance de mener une évaluation complète, car elle permet aussi de déterminer la plus-value de l'externalisation et de savoir si les objectifs poursuivis, notamment en termes de coûts pour l'administration et de qualité de service, sont atteints.

La Cour des comptes a formulé des recommandations afin de remédier à ces faiblesses.

Légalité de la concession

Seul le concessionnaire historique a soumis une offre pour la deuxième concession. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le cahier des charges et sa mise en œuvre sont de nature à limiter l'accès au marché à ses concurrents. En effet, plusieurs dispositions du cahier sont susceptibles de créer conjointement un déséquilibre concurrentiel à son profit.

Par ailleurs, certains points de la procédure ou du cahier des charges ne respectent pas la réglementation relative aux contrats de concession ou portent atteinte aux intérêts de l'État. Ainsi, la pertinence et la légalité de la formule de révision de prix sont sujettes à des réserves étant donné l'imprécision concernant la prise en compte des matières premières composant les plaques d'immatriculation et la marge d'appréciation laissée au concessionnaire. En outre, aucun suivi des indices d'évolution des matières premières n'avait été réalisé sous la première concession. Une évaluation a toutefois eu lieu en 2021 et la DIV s'engage à poursuivre cet examen annuellement.

La Cour des comptes a formulé des recommandations afin d'améliorer la mise en concurrence pour les prochaines concessions, notamment par la mise en place d'une réelle prospection, d'une négociation effective et de l'amélioration des critères de sélection et d'attribution.

Encadrement et suivi de l'exécution de la concession

De manière générale, la deuxième concession est exécutée conformément au cahier des charges. Des défaillances ont toutefois été constatées au niveau des audits de sécurité des bâtiments du concessionnaire et de l'application des sanctions financières dans les cas où les objectifs ne sont pas atteints : à l'exception d'une amende infligée en raison de retards importants en septembre 2020, aucune sanction n'a été appliquée malgré les retards constatés. Ainsi, entre août 2019 et septembre 2020, le concessionnaire aurait dû payer, en plus de l'amende infligée, 2 millions d'euros conformément aux dispositions du cahier des charges. Le concept de « livraison tardive » ou de « non-livraison », qui aurait dû figurer dans le contrat en cours depuis août 2019, n'a été défini qu'en août 2021 par les parties. Pour la Cour des comptes, fixer de telles modalités d'application après l'attribution du contrat compromet l'application du principe de concurrence, contrarie les intérêts de la DIV, devenue dépendante de son concessionnaire, et risque d'entraîner des litiges en cours d'exécution de la concession. Par ailleurs, la correction tardive des défaillances constatées dans le cadre des audits de sécurité aurait dû mener à une sanction d'au minimum 2,5 millions d'euros.

En outre, la Cour des comptes a constaté que les contrôles actuellement exercés sur les activités réalisées par le concessionnaire sont insuffisants et n'offrent pas la garantie d'un calcul correct de l'ensemble des recettes destinées à l'État.

La Cour des comptes a formulé des recommandations afin d'améliorer le suivi et l'encadrement de l'exécution de la concession.

Procédure contradictoire

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le SPF Mobilité et Transports a contesté la plupart des constatations. Les éléments invoqués ont fait l'objet d'un examen détaillé, dont le traitement est repris dans le rapport. Les constatations et recommandations ont été maintenues et, pour certaines, nuancées. Pour la Cour des comptes, ces recommandations doivent être mises en œuvre afin de garantir une meilleure maîtrise de la concession et sa conformité juridique.

Le ministre de la Mobilité ne s'est pas exprimé sur le projet de rapport.

Chapitre 1

Introduction	9
1.1 Contexte et objet de l'audit	9
1.2 Méthode d'audit	10
1.3 Calendrier de l'audit	10
1.4 Procédure contradictoire	10

Chapitre 2

Politique d'externalisation	11
2.1 Décision d'externalisation	12
2.2 Objectifs liés à l'externalisation	13
2.3 Redevances	14
2.4 Incidence de l'externalisation	16
2.5 Évaluation de la décision d'externalisation	17
2.6 Constats, conclusions et recommandations	18
2.6.1 Constats et conclusions	18
2.6.2 Recommandations	19

Chapitre 3

Légalité de la procédure de passation de la concession	20
3.1 Respect du principe de concurrence	20
3.1.1 Durée de la concession	20
3.1.2 Délais de livraison	21
3.1.3 Délai d'implémentation	22
3.1.4 Exigences de préinvestissement	22
3.1.5 Amendes et pénalités	23
3.1.6 Conclusion de l'analyse des dispositions susceptibles de créer un déséquilibre concurrentiel	23
3.2 Qualité des documents de concession	24
3.2.1 Critères de sélection	24
3.2.2 Négociations	26
3.2.3 Critères d'attribution au regard de la régularité des offres	26
3.2.4 Révision de prix	27
3.3 Constats, conclusions et recommandations	28
3.3.1 Constats et conclusions	28
3.3.2 Recommandations	28

Chapitre 4

Encadrement et suivi de l'exécution de la concession	30
4.1 Respect du cahier des charges	30
4.1.1 Audit de sécurité	30
4.1.2 Sanctions financières	31
4.2 Maîtrise des risques d'exécution de la concession	33
4.2.1 Structure organisationnelle	33
4.2.2 Objectifs de performance	34
4.2.3 Contrôle effectué par l'État	34
4.3 Constats, conclusions et recommandations	37
4.3.1 Constats et conclusions	37
4.3.2 Recommandations	38

Chapitre 5

Conclusion générale et recommandations	39
5.1 Politique d'externalisation	39
5.2 Légalité de la procédure de passation de la concession	40
5.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession	40
5.4 Récapitulatif des recommandations	41

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte et objet de l'audit

Pour circuler sur la voie publique, chaque véhicule¹ doit avoir été inscrit au répertoire des véhicules géré par la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV). La DIV a effectué cette tâche en gestion propre jusqu'en 2010². La confection des plaques au format belge était attribuée tous les quatre ans par appel d'offres général à une société spécialisée. La DIV disposait de matériel destiné à l'impression des plaques et des certificats.

Depuis le 15 novembre 2010, l'immatriculation s'effectue via des plaques de format européen. La délivrance des plaques et des certificats d'immatriculation est prise en charge par un concessionnaire choisi au terme d'une mise en concurrence.

L'association momentanée bpost SA–Speos Belgium NV a exécuté une première concession du 15 novembre 2010 au 31 juillet 2019. Le SPF Mobilité, auquel appartient la DIV, a lancé une procédure pour passer une nouvelle concession en 2018. Au terme de celle-ci, un nouveau contrat de 240 millions d'euros HTVA³ a été conclu avec le même concessionnaire. Cette deuxième concession est en cours depuis la mi-2019 pour maximum six ans.

La Cour des comptes a examiné ces deux concessions pour tenter de répondre aux questions suivantes :

- 1) Des objectifs en termes d'économie, d'efficacité ou de qualité de service ont-ils été définis pour la politique d'externalisation de la mission de délivrance de plaques et de certificats d'immatriculation pour véhicules et, dans l'affirmative, ont-ils été rencontrés ? ([chapitre 2](#))
- 2) La concession respecte-t-elle la législation relative aux concessions ? ([chapitre 3](#))
- 3) Un encadrement et un suivi efficaces de l'exécution de la concession sont-ils mis en œuvre ? ([chapitre 4](#))

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit que la Cour des comptes lui a adressé pour commentaires dans le cadre de la procédure contradictoire, la DIV indique à plusieurs reprises que certains constats de la Cour visent la première concession. Pour la DIV, l'audit ne devrait porter que sur la deuxième concession. La Cour des comptes souligne que l'examen de la politique d'externalisation, qui inclut *de facto* une analyse des deux concessions, figure dans la lettre d'annonce de l'audit, tout comme le recours aux documents des concessions. Ce point a été détaillé lors de la réunion de lancement de l'audit.

¹ Et les remorques dont la masse maximum autorisée est supérieure à 750 kg.

² En application de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules.

³ Montant communiqué par la DIV dans l'avis d'attribution de la deuxième concession. Il correspond aux redevances payées par les usagers pour l'ensemble des prestations liées à l'immatriculation de leur véhicule et perçues par le concessionnaire. Ce montant ne comprend pas les recettes découlant de la réservation des plaques personnalisées (évaluées annuellement à 6 millions d'euros par la Cour des comptes sur la base des informations communiquées dans la note au conseil des ministres du 24 août 2017).

1.2 Méthode d'audit

L'audit s'est appuyé sur des analyses documentaires, des analyses juridiques, des questionnaires et des échanges de vues.

1.3 Calendrier de l'audit

19 août 2020	Annonce de l'audit au ministre de la Mobilité et des Transports et au SPF Mobilité et Transports
23 septembre 2020	Réunion de début d'audit avec le SPF Mobilité et Transports
Octobre 2020 – mai 2021	Examen des pièces et entretiens au SPF Mobilité et Transports Transmission des observations et résultats provisoires au SPF Mobilité et Transports
15 septembre 2021	Réunion de clôture de l'audit avec le SPF Mobilité et Transports
27 octobre 2021	Envoi du projet de rapport au ministre de la Mobilité et au SPF Mobilité et Transports
23 novembre 2021	Demande du SPF Mobilité et Transports de prolonger son délai de réponse au rapport d'audit jusqu'au 15 décembre 2021
13 décembre 2021	Réponse du SPF Mobilité et Transports
22 décembre 2021	Demande d'informations complémentaires de la Cour des comptes
14 janvier 2022	Réponse du SPF Mobilité et Transports
28 avril 2022	Approbation du rapport d'audit définitif

1.4 Procédure contradictoire

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le SPF Mobilité et Transports a contesté la plupart des constatations. Les éléments invoqués ont fait l'objet d'un examen détaillé, dont le traitement est repris dans le rapport. Les constatations et recommandations ont été maintenues et, pour certaines, nuancées. Pour la Cour des comptes, ces recommandations doivent être mises en œuvre afin de garantir une meilleure maîtrise de la concession et sa conformité juridique.

Le ministre de la Mobilité ne s'est pas exprimé sur le projet de rapport d'audit.

Chapitre 2

Politique d'externalisation

Ce chapitre examine si des objectifs d'économie, d'efficacité ou de qualité de service ont été définis et, dans l'affirmative, rencontrés. Pour ce faire, la Cour des comptes a examiné la politique d'externalisation de la mission de fabrication et d'expédition des plaques et certificats d'immatriculation de véhicules.

Pour aider à comprendre ce chapitre, le tableau suivant retrace la chronologie de passation des concessions depuis 2010.

Tableau 1 – Chronologie des concessions depuis 2010

Date/période	Étapes de passation
Concession 2010-2019	
Juillet – décembre 2009	Préparation et adoption de la décision d'externalisation
Mars à juillet 2010	Procédure de passation de la concession
30 juillet 2010	Attribution de la concession
15 novembre 2010	Lancement de l'exécution de la concession
19 septembre 2017	Réception par la DIV d'une réclamation d'un opérateur concurrent au sujet de la prolongation de la concession
14 décembre 2017	Avis juridique externe concernant la réclamation
19 mars 2018	Avis juridique externe concernant la non-prolongation de la concession
17 avril 2018	Décision de non-prolongation de la concession (fin fixée au 31 décembre 2018)
20 novembre 2018	Décision de prolongation (maximum un an)
26 février 2019	Résiliation de la prolongation
31 juillet 2019	Fin d'exécution de la concession
Concession 2019–2024^(*)	
Mi-décembre 2017 – janvier 2018	Préparation du cahier des charges
Février 2018	Passation et attribution d'un marché de conseils juridiques afin d'examiner le projet de cahier des charges
15 mai 2018	Avis de l'Inspection des finances
22 juin 2018	Avis juridique externe concernant le cahier des charges
22 juin 2018	Approbation du lancement d'une nouvelle concession par le conseil des ministres
25 juin 2018	Approbation du cahier des charges par le ministre de la Mobilité et publication des documents de concession

Date/période	Étapes de passation
Concession 2019–2024^(*)	
16 novembre 2018	Ouverture des offres
22 février 2019	Attribution de la concession
1 ^{er} août 2019	Lancement de l'exécution de la concession

(*) Plus un an de prolongation potentielle en cas de problème de transition avec la troisième concession.

Source : Cour des comptes sur la base des informations fournies par la DIV

2.1 Décision d'externalisation

Jusqu'en 2010, la DIV immatriculait les véhicules en gestion propre en application de l'arrêté royal du 20 juillet 2001. Elle confectionnait elle-même les plaques et certificats, acquis au préalable auprès de fournisseurs désignés par marchés publics, en fonction des demandes transmises par les usagers.

Lors de l'introduction de la plaque européenne, la DIV a demandé⁴, en juillet 2009, au gouvernement d'introduire une redevance à payer par l'utilisateur pour couvrir les frais de fabrication et d'expédition des plaques, dont les frais d'investissement liés à l'instauration de la plaque européenne. Le conseil des ministres a donné son accord à condition qu'une étude de faisabilité concernant la totalité des coûts-bénéfices lui soit présentée pour approbation.

La DIV a dès lors rédigé une note d'analyse qui expose les changements logistiques, budgétaires et de sécurité suscités par le modèle européen de plaques. Dans sa note, elle conclut à la nécessité de trouver un distributeur externe qui dispose d'un nombre important de points d'enlèvement et d'un réseau de distribution permettant de s'appuyer sur une logique de paiement à la livraison (*cash on delivery*). D'autres caractéristiques attendues sont également formulées à l'égard d'un distributeur futur potentiel, y compris les délais de livraison.

Elle a également réalisé une analyse financière (*business case*) comparant les coûts estimés de fabrication et de distribution des plaques en gestion propre et en gestion déléguée. Le coût de production d'une plaque est estimé à 3,82 euros. Le montant total (coûts de production et de distribution) est alors estimé à 28.876.000 euros HTVA par an⁵. Vu l'importance des investissements nécessaires et les difficultés logistiques et de sécurité, la DIV a estimé que le recours à un prestataire externe était le choix le plus adapté et le plus économique. La DIV n'a pas pu présenter le rapport détaillé de cette analyse à la Cour des comptes⁶.

Le conseil des ministres du 4 décembre 2009 a autorisé le secrétaire d'État à la Mobilité et aux Transports à signer une convention de concession avec un partenaire privé pour la production, la distribution et la radiation de marques⁷ d'immatriculation européennes ainsi que pour l'envoi de certificats d'immatriculation ou d'avis de radiation et du courrier en général.

⁴ Note au conseil des ministres du 17 juillet 2009.

⁵ Notes au conseil des ministres du 13 novembre 2009 et 4 décembre 2009.

⁶ Selon la DIV, vu l'ancienneté de la décision et les changements intervenus depuis lors dans les services chargés du dossier et dans la cellule stratégique du ministre, le rapport n'a pas été retrouvé dans les archives.

⁷ Le terme « marque » est l'appellation officielle reprise dans la réglementation. Pour une meilleure lisibilité, le synonyme « plaque » est utilisé dans ce rapport.

La première concession a été attribuée le 30 juillet 2010 à l'association momentanée bpost SA – Speos Belgium NV.

La Cour des comptes constate que la décision d'externalisation a été préparée à travers la note d'analyse, le *business case* et les notes au conseil des ministres. Faute d'explications encore disponibles sur les hypothèses de calcul formulées dans le *business case*, la Cour des comptes n'a pas pu vérifier les estimations financières qui démontrent que l'externalisation est le choix le plus pertinent et le plus économique.

2.2 Objectifs liés à l'externalisation

En termes d'économies budgétaires, la note au conseil des ministres du 13 novembre 2009 prévoit une économie annuelle de 3.627.000 euros⁸ grâce à l'externalisation de la mission. La Cour des comptes constate que cette économie a été atteinte, puisque la DIV ne prend plus en charge les frais de production et d'envoi des plaques et certificats d'immatriculation. Ces coûts sont désormais assumés par le concessionnaire et couverts par la redevance payée par l'utilisateur (voir le point 2.3).

En termes d'efficacité, et sans que des objectifs aient été définis, la Cour des comptes constate que la DIV a enregistré une diminution de 13 équivalents temps plein (ETP) qui étaient affectés aux tâches par la suite externalisées (voir le point 2.4).

En termes de qualité de service, la Cour des comptes constate que des objectifs opérationnels formulés sous forme d'indicateurs assortis de valeurs cibles et de pénalités sont prévus dans la première concession (2010-2019)⁹. Ils portent sur la bonne exécution de celle-ci. Il s'agit notamment d'objectifs de délai de livraison,¹⁰ du nombre et du délai des incidents TIC de l'application informatique du concessionnaire ou du nombre de plaintes. Le suivi de ces indicateurs permettait à la DIV d'interpeller le concessionnaire en cas de problème pour la mise en place d'actions correctives.

La Cour des comptes constate par ailleurs que les objectifs opérationnels à atteindre par le concessionnaire (exemples : pourcentage de plaques livrées dans le délai, nombre d'incidents TIC) n'ont pas été repris explicitement dans le cahier des charges de la deuxième concession. Selon la DIV, les indicateurs de la première concession sont toujours utilisés dans les rapports sur l'exécution de la deuxième concession.

La Cour des comptes constate, toujours pour la deuxième concession, que des valeurs cibles et pénalités n'ont pas été prévues (voir le point 4.1.2) pour la plupart des accords de niveau de service (SLA - *service level agreement*)¹¹, ce qui est de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire réalisé par l'administration. La fixation tardive, le 17 août 2021, soit deux ans après le début de la deuxième concession, d'une valeur cible pour le respect des délais de livraison vise à remédier en partie¹² à cette situation.

8 Les dépenses réelles de la DIV en 2009 concernent la réalisation des plaques (1.556.000 euros), les coûts d'envoi des plaques (1.800.000 euros), les coûts d'emballage (67.000 euros), les certificats d'immatriculation (achat papier -325.000 euros), les petites dépenses (76.000 euros), la contribution Eucaris (35.000 euros), le contrat d'entretien (30.000 euros), les documents de demande d'inscription (42.000 euros) et les autocollants plaque d'immatriculation (29.000 euros).

9 Le cahier des charges imposait les valeurs cibles des SLA et, au concessionnaire, de fixer les pénalités si ces valeurs n'étaient pas atteintes.

10 Extrait du cahier des charges de la concession de 2010 (p. 29) : pourcentage de pièces livrées hors du délai J+1 : <2,5 %.

11 Les SLA correspondent aux niveaux de qualité que doit atteindre le concessionnaire au cours de l'exécution du contrat. Ceux-ci concernent notamment les délais de livraison, la disponibilité du service d'assistance et de l'application TIC.

12 Les autres indicateurs, tels que les incidents TIC et l'accessibilité du call center, ne sont pas assortis de valeur cible.

Dans sa réponse au rapport d'audit de la Cour, la DIV reconnaît que la valeur cible pour le respect des délais de livraison aurait dû être définie plus rapidement. Elle l'intégrera au cahier spécial des charges (CSC) de la prochaine concession. La DIV précise que « *l'ancienne concession énonçait beaucoup de SLA mais ceux-ci n'étaient pas appliqués et les amendes n'étaient pas définies dans le CSC si ce n'est pour les délais de livraison. La nouvelle concession a repris les objets de ces SLA et a défini clairement les amendes, ce qui permet de remédier aux lacunes et à l'insécurité juridique du cahier spécial des charges de la précédente concession* ». La Cour des comptes relève l'intérêt du travail d'analyse mené par la DIV à propos des SLA. Elle constate toutefois qu'une valeur cible et des sanctions financières ont uniquement été définies pour des missions liées à des délais d'exécution¹³. Aucune valeur cible ni sanction financière n'est prévue pour les autres SLA (qualité des produits, service d'assistance (*helpdesk*), disponibilité de l'application, etc.).

2.3 Redevances

Dans le cadre de la concession de délivrance des plaques et certificats d'immatriculation, l'utilisateur doit payer au concessionnaire une redevance de 30 euros¹⁴ pour ce service, dont une partie est reversée à la DIV. Cette redevance existait également avant la concession. Elle était payée directement à la DIV. Elle s'élevait initialement à 62 euros. Ce montant a été réduit à 31 euros au 1^{er} janvier 2004¹⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2006, date de suppression des timbres fiscaux, aucune redevance ne devait être payée pour une plaque ordinaire¹⁶. Une redevance est de nouveau en place depuis 2010 dans le cadre de la concession.

Pour fixer la redevance, la DIV s'est basée sur l'offre du concessionnaire : 19,26 euros (TVAC) par plaque accompagnée d'un certificat d'immatriculation. Elle a dès lors proposé une redevance de 20 euros à payer par le client. Ce montant a été fixé par l'arrêté royal du 6 novembre 2010. Il a ensuite été élevé à 30 euros dans l'arrêté royal du 28 décembre 2011, la DIV percevant de ce fait 10,74 euros sur ce montant¹⁷.

Cette augmentation est motivée¹⁸ par l'évolution de l'index des prix et par la couverture de certains coûts opérationnels (TIC, personnel, etc.) de la DIV. Cette augmentation du prix a été initiée par l'État et non par le concessionnaire.

Dans la deuxième concession, attribuée en 2019, le concessionnaire perçoit de l'utilisateur 30 euros pour délivrer une plaque et un certificat d'immatriculation, dont 8,67 euros sont reversés à la DIV¹⁹.

¹³ Conformément au point 26 du cahier des charges, des amendes sont également fixées en cas de dépassement du délai de lancement de la concession, de non-transmission des échantillons dans le délai imposé, de non-respect du délai de redémarrage relatif au *disaster recovery* et de non-exécution des mesures correctives exigées dans le cadre des audits de contrôle (voir le 4.2.3.6 de ce rapport).

¹⁴ Il s'agit ici de la redevance la plus courante. D'autres redevances, entre autres pour les plaques marchand, transit ou personnalisées, sont prévues par l'arrêté royal du 6 novembre 2010 relatif à la fixation des redevances liées à l'immatriculation de véhicules.

¹⁵ Arrêté royal du 22 décembre 2003.

¹⁶ Arrêté royal du 19 décembre 2005.

¹⁷ Montant perçu par l'État pour chaque plaque (ordinaire) à partir du 1^{er} janvier 2012.

¹⁸ Préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 qui acte le passage à 30 euros.

¹⁹ En cas de délivrance du certificat d'immatriculation, sans plaque, l'utilisateur paie 26 euros, dont 8,77 euros sont reversés à la DIV.

Le concessionnaire perçoit également au nom de l'État des redevances additionnelles liées au traitement des plaques particulières (essai, marchand, transit, etc.), à l'exception de la redevance liée à la réservation des plaques personnalisées. Ces redevances existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la première concession.

Dans sa jurisprudence²⁰, la Cour constitutionnelle précise qu'« une redevance se définit comme étant une rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement. En outre, il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance exigée. À défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère de rétribution pour revêtir un caractère fiscal ».

La Cour des comptes constate que l'augmentation de la redevance pour les plaques d'immatriculation ordinaires de 20 à 30 euros a été justifiée par la couverture des coûts opérationnels de la DIV, dont les TIC et les frais de personnel. Dans une note adressée en 2018 à l'Inspection des finances, la DIV confirme que les recettes découlant de la redevance de 30 euros dépassent ses frais de fonctionnement. Ainsi, entre 2012 et 2018, la DIV estime avoir engrangé des recettes nettes (c'est-à-dire déduction faite de ses coûts) de l'ordre de minimum²¹ 44 millions d'euros. En 2020, les recettes de la DIV liées à la deuxième concession se sont élevées à 9 millions d'euros (voir le [point 2.4](#)), soit 5 millions de plus que les principaux coûts directs de la DIV liés à cette mission, estimés durant les travaux d'audit à près de 3,3 millions d'euros²².

Pour la Cour des comptes, l'État doit être en mesure d'objectiver le calcul du montant des redevances, la part qui lui revient et la structure de coût du concessionnaire, puisque le but d'une redevance pour la production et la distribution d'une plaque d'immatriculation est « de couvrir les coûts de production et de distribution »²³. Sans une telle objectivation, la DIV ne peut pas démontrer que les redevances sont proportionnées aux coûts de l'État.

Dans sa réponse au projet de rapport de la Cour, la DIV affirme que ce dépassement n'est plus d'actualité. Les coûts directs et indirects de la DIV s'élèveront à 5.043.477 euros pour les coûts du personnel, à 2.392.370 euros pour les coûts informatiques et, enfin, à 1.236.000 euros pour les coûts indirects, soit un total de 8.672.000 euros. Les recettes du SPF dans la seconde concession atteignant 9.822.590,36 euros en 2021, la différence entre les deux ne s'élève plus qu'à 1.150.590 euros. Les éléments fournis par la DIV en réponse à une demande de la Cour sont insuffisants pour vérifier la réalité des montants et leur rattachement aux prestations couvertes par les redevances.

²⁰ Cour constitutionnelle, arrêts n° 164/2003 du 17 décembre 2003, n° 54/2008 du 13 mars 2008 et n° 89/2010 du 29 juillet 2010.

²¹ Note à l'inspection des finances du 3 septembre 2018. Ce montant ne prend en compte que les recettes nettes liées à la redevance pour les plaques d'immatriculation ordinaires. Il faut y ajouter les recettes provenant des autres redevances. Le montant total des recettes nettes, sur la base des factures et notes de crédits transmises et des coûts de fonctionnement, de personnel et de TIC figurant dans cette note, avoisine ainsi les 70 millions d'euros.

²² Les informations communiquées par la DIV durant l'audit font état des dépenses suivantes : annuellement, 2,3 millions d'euros pour les frais de personnel (69 ETP) et 1 million d'euros pour les frais informatiques et logistiques. Ces montants n'incluent pas les frais d'occupation d'immeuble, de gestion du personnel et les frais généraux. Dans la note du 3 septembre 2018 transmise à l'Inspection des finances, la DIV fait état de dépenses en frais de personnel et de fonctionnement de l'ordre de 4,7 millions d'euros et en frais TIC de l'ordre de 1,4 million d'euros.

²³ Note au conseil des ministres du 4 décembre 2009.

2.4 Incidence de l'externalisation

La note au conseil des ministres du 13 novembre 2009 mentionne que l'externalisation de la mission permettra d'économiser 3.627.000 euros. La Cour des comptes constate que cette économie a été atteinte sur les frais de fonctionnement de la DIV. En effet, le budget de la DIV est passé de 4 millions d'euros en 2009 à 136.000 euros en 2019. Cette diminution s'explique par la suppression des coûts liés à la fabrication et à l'expédition des plaques. Ce budget ne prend pas en compte les frais de personnel dédiés à la mission.

Pour le personnel, la DIV a enregistré une diminution de 13 ETP affectés aux tâches externalisées. Il s'agit principalement de départs à la pension ou de transferts vers d'autres services. Un effectif de 69 ETP (sur les 110 que la DIV compte au 30 avril 2021) est chargé de traiter les demandes d'immatriculation. Il est réparti entre les antennes provinciales, la cellule du traitement interne et le guichet de Bruxelles. Ce personnel traite des demandes d'immatriculation diverses : toutes les catégories de véhicules belges et importés (voitures, camions, bus, remorques, motos, tracteurs, etc.), les demandes de réservation de plaques personnalisées, les plaques de transit (temporaires), les plaques commerciales, les plaques spéciales (gouvernement, exécutifs régionaux, parlementaires), etc.

Outre l'économie en frais de fonctionnement et de personnel, l'externalisation génère une recette liée à la redevance payée par l'usager et partiellement rétrocédée à l'État par le concessionnaire sur la base du nombre de plaques et certificats d'immatriculation livrés. L'évolution 2017-2020 de cette recette est reprise dans le tableau 2, qui inclut également les recettes du concessionnaire et le montant des redevances payées par les usagers.

Tableau 2 – Recettes liées à l'externalisation 2017-2020 (en euros)

Année	Recettes de l'État (a)	Recettes de bpost-Speos (b)	Redevances usagers (a+b) ^(*)
2017	17.841.410,30	35.026.432,50	52.867.842,80
2018	17.337.668,39	35.272.687,00	52.610.355,39
2019	14.317.197,19	38.248.907,80	52.566.104,99
2020	9.961.927,39	38.856.191,38	48.818.118,77

^(*) Les montants de cette colonne ne comprennent pas le montant supplémentaire (estimé à 10 millions d'euros par an) demandé par bpost aux usagers jusqu'au 31 juillet 2019 (fin de la première concession) pour obtenir la preuve immédiate de la radiation de la plaque, ni la redevance additionnelle perçue dans le cadre des plaques personnalisées.

Source : Cour des comptes sur la base des données de la DIV

Pour les années 2019-2020, la Cour des comptes observe une nette diminution des recettes de l'État et une augmentation de celles du concessionnaire. Cette situation s'explique par une particularité de la deuxième concession (2019-2024) pour la radiation des plaques : dans les nouvelles spécifications, la remise des avis de radiation est intégrée aux frais à la charge de l'État, tout comme la radiation physique et la destruction. Désormais, la radiation est effectuée immédiatement par le concessionnaire, sans frais nouveaux pour le citoyen, sous réserve d'une modification de la politique commerciale du concessionnaire pendant la deuxième concession, modification rendue

possible par le SPF Mobilité dans son procès-verbal de session d'information du 31 juillet 2018²⁴. L'État supporte ainsi le coût de cette opération, qui s'élève à 6,53 euros TVA comprise par plaque.

Dans le cadre de la première concession (2010-2019), le coût de la radiation et de la destruction de la plaque inclus dans la redevance était modique (0,30 euro). Cependant, une modification introduite le 1^{er} novembre 2013 permettait au titulaire souhaitant obtenir directement la preuve de la radiation de sa plaque de la déposer dans un bureau de poste du concessionnaire et de payer 9,75 euros pour obtenir un « avis de radiation »²⁵. Sur la base des chiffres communiqués, près de 50 millions d'euros (il y a environ 1 million de demandes de radiation par an) ont été ainsi prélevés auprès des usagers par et au bénéfice du concessionnaire pour la délivrance d'un accusé de réception, et ce, sans décision formelle du ministre de tutelle ni a fortiori de base légale ou réglementaire.

La DIV considérait que ces montants n'avaient aucun rapport avec la concession. Pour la Cour des comptes, les frais imposés par le concessionnaire à la radiation d'une plaque d'immatriculation entraient pleinement dans le champ des missions de service public transférées au concessionnaire. Dès lors, sous peine d'illégalité, le prélèvement de frais supplémentaires auprès de l'utilisateur pour l'obtention d'un accusé de réception aurait dû faire l'objet d'une décision formelle et motivée de l'autorité concédante. De manière générale, il appartient au concédant – le SPF Mobilité et Transports en l'occurrence – de veiller à ce que le concessionnaire respecte les termes et conditions fixés contractuellement.

2.5 Évaluation de la décision d'externalisation

Pour la Cour des comptes, une évaluation complète d'une ancienne concession doit être réalisée avant d'en lancer une nouvelle. Cette mesure de bonne gestion permet de déterminer avec précision la plus-value de l'externalisation et l'atteinte des objectifs, notamment de coûts pour l'administration et de qualité de service. Une telle évaluation fournit en outre aux décideurs des informations importantes pour statuer sur la poursuite de l'externalisation et sur les objectifs de qualité assignés au concessionnaire, tels que les délais de livraison. Elle permet également d'améliorer le cahier des charges de la nouvelle concession pour remédier aux problèmes d'exécution relevés lors de l'ancienne.

La Cour des comptes constate qu'une telle évaluation de l'exécution n'a pas formellement été réalisée avant de lancer la deuxième concession (2019-2024). Aucun rapport n'a été fait au conseil des ministres à ce sujet avant l'approbation de cette dernière.

Des modifications ont toutefois été apportées au cahier des charges afin d'améliorer la sécurité et le service rendu aux usagers de la deuxième concession²⁶. Elles se basent sur les problèmes ponctuels relevés lors du suivi de l'exécution de l'ancienne concession ou sont proposées d'initiative

²⁴ Voir p. 16, point XIX du procès-verbal approuvé par le directeur général de la direction Transport et Sécurité routière et faisant, selon la DIV, partie intégrante des documents régissant la concession 2018. La modification de la politique commerciale pourrait consister à appliquer un tarif propre pour la délivrance immédiate d'un avis de radiation. Un procès-verbal du 19 mars 2019 entend cependant résoudre cette difficulté en prescrivant que, lorsque la personne demande une radiation au guichet, un document lui soit délivré gratuitement.

²⁵ L'utilisateur avait toutefois la possibilité de déposer sans frais ses plaques à la DIV ou à un bureau de poste s'il acceptait de recevoir son avis de radiation ultérieurement par voie postale.

²⁶ Par exemple, les délais pour un envoi normal (J+1) ont été élargis à tous les types de plaques.

par le concessionnaire après l'attribution de la nouvelle. Pour la Cour des comptes, c'est une bonne pratique.

Dans sa réponse au rapport de la Cour, la DIV confirme qu'un rapport d'évaluation n'a pas été établi et soumis au conseil des ministres à la conclusion de la deuxième concession. Vu le délai dont elle disposait, très court selon elle, une évaluation informelle a été réalisée et a donné lieu aux améliorations, précédemment citées, du cahier spécial des charges de la deuxième concession. Pour la DIV, l'objectif n'était pas de réévaluer l'externalisation qui permettait à l'État de réaliser des économies en frais de personnel et budgétaires. Pour la Cour des comptes, l'évaluation en cours de concession permet d'évaluer non seulement l'exécution de la concession, mais également si l'externalisation atteint les objectifs et, au final, de déterminer si elle est toujours la solution la plus efficace pour remplir la mission de service public. Il est en effet crucial pour un pouvoir public de se questionner en permanence sur la possibilité de changer de mode de gestion.

2.6 Constats, conclusions et recommandations

2.6.1 Constats et conclusions

La Cour des comptes a constaté que :

- La décision d'externalisation a fait l'objet d'une préparation, sans que puissent être aujourd'hui vérifiées les estimations financières démontrant que le recours à l'externalisation est le choix le plus pertinent en termes d'économie et d'efficacité.
- Une économie récurrente de budget et de personnel a été enregistrée à la DIV grâce à l'externalisation et à la redevance payée par l'utilisateur.
- Des valeurs cibles et des pénalités avaient été fixées dans les documents contractuels de la première concession pour évaluer la performance du concessionnaire, mais ne le sont pas dans la deuxième.
- Les recettes de l'État générées par les redevances ont significativement dépassé ses coûts jusqu'en 2019 au moins, ce qui est contraire à la notion de redevance. La Cour n'a pas pu vérifier si la situation avait changé ensuite.
- L'externalisation génère une économie et des recettes pour l'État, mais également des frais supplémentaires pour l'utilisateur, dont certains ont été prélevés sans décision formelle et motivée de l'autorité concédante.
- Une évaluation complète de l'exécution de la première concession n'a pas été réalisée avant de lancer la seconde.

La Cour conclut que l'objectif d'économie de la politique d'externalisation a été réalisé pour l'État, en sachant que la charge financière repose entièrement sur les usagers. Cependant, faute d'éléments suffisants sur les scénarios établis pour préparer la décision d'externalisation, il n'est pas démontré qu'elle est plus efficace que la gestion propre. Par ailleurs, sans explication satisfaisante fournie par l'administration, le prix des redevances payées par l'utilisateur n'est pas justifié, puisque les recettes de l'État générées par les redevances payées dépassent significativement ses coûts réels. Enfin, des valeurs cibles et pénalités ne sont plus prévues pour la plupart des accords de niveau de service (SLA) dans le cahier des charges de la deuxième concession (voir le [point 4.1.2](#)), ce qui est de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire réalisé par l'administration. La fixation tardive (deux ans après l'attribution de la concession) d'une valeur cible pour le respect des délais de livraison vise à remédier en partie à cette situation.

2.6.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande d'évaluer le mode de gestion actuel et, si l'externalisation par une concession est poursuivie, de prévoir des valeurs cibles assorties de pénalités pour les indicateurs de performance du concessionnaire. L'État doit également assurer un rapport proportionné entre les redevances et les coûts de l'État.

Thèmes	Recommandations	Destinataires
Objectifs opérationnels	1 Assortir explicitement – et avant d'attribuer une prochaine concession éventuelle – les indicateurs de performance de valeurs cibles et de pénalités	DIV
Redevances	2 Garantir un rapport proportionné et dûment étayé entre les redevances et les coûts de l'État (traitement administratif des demandes, production et distribution des plaques et des certificats d'immatriculation)	DIV et ministre de la Mobilité
Évaluation de la concession	3 Réaliser, à la lumière des objectifs, une évaluation complète : <ul style="list-style-type: none"> • du mode de gestion actuel, à savoir l'externalisation par une concession, au regard des coûts et bénéfices qu'elle engendre pour l'administration et les usagers ; • de l'exécution de la concession actuelle avant d'en lancer une nouvelle, afin d'améliorer le cahier des charges 	DIV

Chapitre 3

Légalité de la procédure de passation de la concession

Dans ce chapitre, la Cour vérifie le respect de la législation relative aux concessions²⁷. Pour ce faire, elle a examiné la légalité de la procédure de passation de la deuxième concession (2019-2024), attribuée en 2019. La première concession (2010-2019) est uniquement prise en compte pour identifier ponctuellement les évolutions favorables ou défavorables. Ce rapport reprend seulement les constats principaux qui découlent de cet examen.

3.1 Respect du principe de concurrence

Seul l'ancien concessionnaire a soumis une offre dans le cadre de la deuxième concession, ce qui pourrait s'expliquer par un cahier des charges et une mise en œuvre de nature à limiter les possibilités pour les concurrents d'obtenir la concession²⁸.

Certaines dispositions du cahier des charges sont en effet susceptibles de créer conjointement un déséquilibre concurrentiel au profit du concessionnaire historique. Elles concernent la durée du contrat, les délais de livraison, le délai d'implémentation de la concession (c'est-à-dire la phase de préparation avant le commencement effectif de celle-ci), les exigences de préinvestissement et le montant des pénalités. Ces dispositions sont abordées dans les points suivants.

3.1.1 Durée de la concession

La durée d'une concession doit être adaptée pour permettre au concessionnaire de réaliser un retour sur investissement. Ce fut le cas pour la première concession, qui a duré huit ans. La durée de la seconde concession a été réduite à cinq ans²⁹, ce qui ne pose pas problème pour le concessionnaire en place. Il ne doit en effet plus réaliser d'investissements majeurs, puisqu'il a déjà le matériel et l'infrastructure.

Dans sa réponse, la DIV rappelle que le soumissionnaire ne devait pas investir dans l'infrastructure pour obtenir la concession, puisqu'il devait déjà en disposer en vertu du critère de sélection relatif à l'outillage et à l'infrastructure repris dans le cahier des charges. De plus, sur la base des

27 Il s'agit pour l'essentiel de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession et de l'arrêté royal du 25 juin 2017 relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession.

28 Un adjudicateur ne peut concevoir une concession dans l'intention de la soustraire au champ d'application de la loi ou de limiter artificiellement la concurrence (article 25 de la loi du 17 juin 2016). La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'une concession est conçue dans l'intention de favoriser ou défavoriser indûment certains opérateurs économiques ou certains travaux, fournitures ou services. En l'espèce, il n'appartient pas à la Cour des comptes d'établir le caractère intentionnel – ou non – de ces restrictions de concurrence. Elle se limite à énumérer des éléments qui objectivement limitent la mise en concurrence. De plus, l'avantage dont bénéficie tout concessionnaire en place est inhérent à toute situation dans laquelle une nouvelle procédure est lancée afin de poursuivre les prestations faisant l'objet de la concession.

29 La concession peut être prolongée « pour une durée maximale d'un an afin d'assurer la continuité du service public dans le cadre de la délivrance au citoyen des plaques d'immatriculation et des différents documents d'immatriculation de véhicules ». Voir p. 9, point 2.2, du cahier des charges. À la page 9 du procès-verbal de la session d'information, la DIV précise qu'il s'agit d'assurer la transition entre la concession en cours d'exécution et celle à attribuer.

résultats financiers de la première concession, la DIV ajoute que les montants des recettes potentielles étaient estimés suffisants pour compenser l'investissement au cours de la concession. Elle se réfère à l'article 37, § 2, de la loi du 17 juin 2016 qui prescrit que toute concession supérieure à cinq ans ne doit pas excéder le temps raisonnable escompté par le concessionnaire pour recouvrer ses investissements.

La Cour des comptes observe que la DIV se base uniquement sur les prix et la situation du concessionnaire historique pour fixer la durée de la concession. Elle n'a pas réalisé d'étude approfondie permettant de fixer cette durée. Une telle étude doit se baser, d'une part, sur une estimation objective de la durée au regard de la structure réelle des coûts liés à la fabrication, la distribution et la radiation des plaques et certificats d'immatriculation et, d'autre part, sur la situation d'autres opérateurs potentiels devant réaliser les investissements nécessaires. De plus, il est possible de prévoir dans l'avis de concession une durée indicative qui pourrait évoluer au stade des négociations. Pour la Cour des comptes, si une durée de concession trop longue est préjudiciable à la concurrence, il en va de même lorsqu'elle est trop brève et conduit à fermer le marché en donnant un avantage au concessionnaire sortant.

3.1.2 Délais de livraison

Le concessionnaire est tenu de livrer les plaques et certificats d'immatriculation aux usagers le lendemain de l'envoi des données par la DIV (jour+1 ou J+1). Pour les demandes urgentes, ce délai est de J+0. En imposant de tels délais, la DIV vise à offrir aux usagers un service de qualité, semblable à celui fourni durant la première concession.

En pratique, selon un opérateur concurrent, une telle exigence implique de créer en Belgique un site chargé de personnaliser les plaques et les certificats³⁰. Vu l'exigence que les sites de production et de personnalisation soient disponibles avant la conclusion du contrat de concession, il est quasi impossible pour un autre opérateur de répondre aux conditions.

Pour la DIV, les délais de livraison n'imposent nullement au soumissionnaire de créer en Belgique un site chargé de produire et de personnaliser les plaques et certificats d'immatriculation. À ce sujet, elle met en exergue le recours autorisé à la sous-traitance, tel que pratiqué par le concessionnaire. De plus, le simple recours à un critère d'attribution portant sur le délai de livraison ne permettrait pas de garantir la désignation d'un soumissionnaire capable d'assurer les délais J+1 et J+0. Or, ces délais ont fait l'objet d'une décision politique confirmée par le ministre de la Mobilité.

Pour la Cour des comptes, proposer aux usagers un service rapide est un objectif légitime. Néanmoins, si la traduction de cet objectif, combiné à d'autres exigences, empêche ou restreint exagérément la concurrence, la nécessité d'imposer de tels délais doit être évaluée en tenant compte du principe de proportionnalité (voir le [point 2.5](#)). La Cour souligne également que le recours à un critère d'attribution spécifique, assorti de maximums et d'une pondération adéquate par rapport aux autres critères, devrait donner une garantie suffisante quant à la qualité du service.

³⁰ Voir page 14 du procès-verbal de la session d'information du 31 juillet 2018 organisée dans le cadre de la procédure de passation lancée en 2018.

3.1.3 Délai d'implémentation

Le délai d'implémentation de la concession, à savoir la phase de préparation avant le commencement effectif de celle-ci, est de quatre mois. Selon un opérateur concurrent, ce délai est trop bref et ne peut être respecté que par le concessionnaire historique. La conception, l'approvisionnement en composants, la construction et la mise en service d'une machine prendrait, selon ce concurrent, au minimum neuf mois, déclaration d'un fabricant à l'appui.

À ce sujet, la DIV rappelle que le délai de quatre mois avait été respecté par le concessionnaire historique au lancement de la première concession, caractérisée par l'introduction de la plaque belge au format européen. La DIV ajoute que le problème principal de l'opérateur concurrent n'était pas la production des plaques, qui est son cœur de métier, mais le réseau de distribution nécessaire pour exécuter les missions du concessionnaire dans les délais. Selon la DIV, cet opérateur aurait pu sous-traiter pour répondre à ces exigences.

Pour la Cour des comptes, se baser sur la capacité du seul concessionnaire historique pour fixer un délai n'est pas suffisant. Une connaissance des capacités de plusieurs opérateurs aurait permis de déterminer de manière objective un délai raisonnable. Par ailleurs, octroyer un délai d'implémentation plus long ne préjudicie en aucune façon l'utilisateur ou la DIV si la procédure de passation est lancée à temps. Enfin, le recours à la sous-traitance ne permet pas à lui seul de répondre aux préoccupations exprimées par l'opérateur concurrent. L'exigence de posséder le matériel dès la remise de l'offre peut, en effet, constituer un obstacle, dans le chef de potentiels soumissionnaires ou sous-traitants.

La DIV indique que, selon un avis verbal d'un avocat, allonger le délai d'implémentation aurait entraîné le risque d'un recours par le concessionnaire historique. Pour la Cour des comptes, élargir la concurrence ne peut en aucun cas être reproché à une autorité concédante. En effet, le concessionnaire en place ne subit aucun préjudice d'un allongement des délais, si ce n'est qu'il permet à d'autres opérateurs de remettre une offre, ce qui est l'objectif-même du principe de concurrence.

3.1.4 Exigences de préinvestissement

La DIV a imposé aux opérateurs intéressés de disposer, dès la remise des offres, directement ou en sous-traitance, de l'outillage ainsi que des équipements techniques nécessaires à l'exécution des prestations. Cette exigence impose aux concurrents éventuels un coût d'entrée très important pour simplement pouvoir participer à la procédure.

La DIV invoque la nécessité de garantir l'objectif de continuité du service public et de limiter les risques au stade de l'exécution de la concession. Or, la Cour de justice de l'Union européenne³¹ a jugé que « *contraindre les soumissionnaires à satisfaire à toutes les conditions d'exécution du marché dès la présentation de leur offre constitue une exigence excessive qui, partant, risque de dissuader ces opérateurs de participer aux procédures de passation de marchés et, ce faisant, méconnaît les principes de proportionnalité et de transparence* ».

Pour la Cour des comptes, la DIV aurait dû prévoir clairement dans le cahier des charges une ou plusieurs autres solutions, comme la possibilité, pour le soumissionnaire, de produire la preuve

³¹ Cour de justice de l'Union européenne, 9^e chambre, arrêt C-295/20 du 8 juillet 2021 dans l'affaire « Sanresa » UAB contre Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos, www.curia.europa.eu.

d'un engagement de la mise à disposition du matériel par un tiers en cas d'attribution de la concession, au lieu d'exiger d'en disposer dès la remise des offres.

3.1.5 Amendes et pénalités

En cas de défaillance d'exécution, la DIV prévoit des sanctions financières substantielles³². Ces sanctions sont d'autant plus dissuasives que l'absence de tolérances dans les niveaux de performance revient à imposer une performance de 100 %. Elles constituent ainsi un risque important pour tout opérateur qui souhaite introduire une offre sur la base du cahier des charges³³.

Dans les faits, à l'exception d'une amende relative à septembre 2020, les sanctions financières ne sont jamais réclamées³⁴, ce qu'ignore tout soumissionnaire potentiel qui prend connaissance des dispositions, exigeantes, du cahier des charges. Pour la DIV, l'interprétation de la disposition visée a été modifiée, avant l'attribution de la concession, par le procès-verbal de la séance d'information du 31 juillet 2018, communiqué à tous les opérateurs présents, évitant ainsi toute insécurité juridique. La Cour des comptes souligne qu'en présence d'un tel document, un soumissionnaire potentiel se trouve dans une marge d'incertitude élevée quant à la politique de sanction qui sera menée durant l'exécution. En effet, le cahier des charges et le procès-verbal se contredisent. De plus, ce dernier comporte des informations qui n'ont pas été adoptées par l'ordonnateur. Ce PV ne peut donc pas modifier le cahier des charges. Il apparaît difficile dans ces conditions, pour un opérateur économique prudent et raisonnable, d'établir une offre basée sur des coûts réalistes. Le concessionnaire historique, bien informé du fonctionnement de l'administration, n'a pas tenu compte de cette nouvelle exigence de performance de 100 % et n'a, à une exception près, jamais été sanctionné par celle-ci (voir le [point 4.1.2](#)).

3.1.6 Conclusion de l'analyse des dispositions susceptibles de créer un déséquilibre concurrentiel

Depuis 2010, la dépendance de la DIV et le quasi-monopole du concessionnaire historique sur la délivrance et la distribution des plaques d'immatriculation n'ont fait qu'augmenter. Malgré une mise en concurrence formelle de la deuxième concession, la Cour des comptes estime que l'objectif de favoriser le développement d'une concurrence saine et effective entre les entreprises pouvant participer à un contrat public est compromis par les restrictions imposées par le cahier des charges.

Pour la DIV, ces restrictions étaient nécessaires pour assurer la continuité du service, avec un niveau de service équivalent à celui de la première concession et dans le délai d'implémentation fixé. Elle précise que ce n'est pas parce qu'on définit un niveau d'exigence élevé en matière de

³² Notamment en cas de report de la date de lancement de la concession, de retard dans les délais de livraison ou dans la mise en conformité des mesures de sécurité dans les bâtiments du concessionnaire. Le cahier des charges prévoit par exemple 12.000 euros par jour pour la mise en conformité des mesures de sécurité suite à des anomalies, 30 euros par jour de retard par plaque. À ce sujet, le montant de l'indemnité correspond au montant de la redevance multiplié par le nombre de plaques et le nombre de jours de retard : « L'indemnité sera égale à la redevance, publiée dans l'article 1^{er}, 2^o à 9^o, de l'arrêté royal du 6 novembre 2010 relatif à la fixation des redevances liées à l'immatriculation de véhicules, multipliée par le nombre de plaques (et duplicatas) et de certificats d'immatriculation non livrés ainsi que le nombre de plaques (et duplicatas) et de certificats d'immatriculation livrés tardivement et le nombre de jours de retard dans la délivrance. » Voir le point 26, a, du cahier des charges.

³³ Une information adressée aux seuls soumissionnaires potentiels présents à la session d'information mentionne que la disposition relative aux amendes pour retard de livraison « ne signifie pas que, l'amende sera appliquée à chaque fois qu'un CIM [certificat d'immatriculation] ou une plaque sera envoyé en retard » et que « une définition de livraison tardive ou non-livraison sera établie [...] après l'attribution ». Voir la page 8, point IX, du procès-verbal de la session d'information du 31 juillet 2018 organisée dans le cadre de la procédure de passation lancée en 2018.

³⁴ Voir le [point 4.1.2](#).

critères de sélection et de délai qu'on ferme un marché à la concurrence. Tout marché a des exigences minimales à respecter, car cela répond notamment à un niveau de qualité de service. De plus, les critères définis répondent à des exigences réglementaires européennes ou nationales. Pour satisfaire aux exigences de préinvestissement, de délais de livraison et d'implémentation, tout soumissionnaire a, selon la DIV, la possibilité de recourir à la sous-traitance. Elle ajoute qu'il faut tenir compte de plusieurs facteurs, dont les spécificités du marché, la nécessité de disposer d'un réseau de distribution étendu ou encore l'urgence dans laquelle la deuxième concession a dû être attribuée. Enfin, elle ajoute que trois entreprises ont exprimé leur intérêt pour la concession, après avoir consulté trop tard l'avis de marché.

La Cour des comptes comprend que, vu l'incidence économique potentielle, la continuité des prestations doit être assurée. Néanmoins, n'avoir le concessionnaire comme seul soumissionnaire avec une offre régulière à chaque procédure risque de créer une dépendance et, dès lors, de nuire aux intérêts de l'État belge et des usagers. Aux articles 41 et 48 de la loi du 17 juin 2016, le législateur rappelle que les spécifications techniques et les critères de sélection doivent assurer une concurrence effective. Les exigences de qualité ne peuvent pas limiter exagérément la concurrence. Ce n'est pas parce que des entreprises ont exprimé leur intérêt qu'on peut en déduire que la mise en concurrence de la concession est respectée.

Prises séparément, les dispositions du cahier des charges précitées ne sont pas toutes en soi illégales. Leur application conjointe entraîne toutefois un risque non négligeable de restriction de la concurrence. Par une véritable étude de marché telle que recommandée par la Cour des comptes, la DIV aura connaissance de la capacité opérationnelle des secteurs sollicités. Pour favoriser la mise en concurrence à travers notamment la sous-traitance ou le partenariat, la Cour recommande à la DIV de publier un avis de pré-information³⁵ et d'organiser une présentation du projet avant de lancer la prochaine procédure de passation. Les informations récoltées à la suite de ces opérations de prospection permettront d'optimiser le cahier des charges afin d'obtenir un service de qualité au meilleur coût. La Cour ajoute que le risque pesant sur la continuité des prestations peut être réduit de manière significative en commençant le processus d'octroi d'une concession bien avant l'expiration de la concession en cours.

3.2 Qualité des documents de concession

Le cahier des charges encadre la procédure d'attribution et l'exécution du contrat. Il est essentiel qu'il prévienne ou limite tout différend ultérieur entre les contractants.

La Cour des comptes observe que les dispositions analysées dans les points suivants auraient mérité d'être établies plus soigneusement.

3.2.1 Critères de sélection

À travers les critères de sélection, un adjudicateur vérifie si les opérateurs économiques en lice sont aptes à exécuter le futur contrat. À cette fin, il doit fixer des critères de sélection ayant trait à la capacité économique, financière, technique ou professionnelle³⁶. Ces critères doivent répondre à des conditions strictes définies par la législation.

³⁵ Un tel avis est publié anticipativement par un adjudicateur afin de faire connaître ses intentions en matière de passation future de marchés ou de concessions.

³⁶ Article 48 de la loi du 17 juin 2016.

Ainsi, le critère relatif à la conformité des essais³⁷ réalisés auprès d'un laboratoire agréé vise à vérifier que les produits qui seront fournis seront conformes aux exigences techniques établies dans les documents de concession. La Cour des comptes considère dès lors qu'une telle exigence aurait dû être contrôlée ultérieurement, au stade de l'examen de la régularité des offres³⁸. Dans sa réponse au rapport de la Cour, la DIV souligne que ce critère avait pour objectif d'évaluer la capacité du soumissionnaire à produire les plaques et certificats d'immatriculation conformément à la réglementation en vigueur³⁹. À cet égard, elle renvoie à l'article 68, § 4, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques. La DIV ajoute que, la réglementation relative aux concessions étant plus flexible, cette disposition peut être utilisée par analogie pour cette concession. Pour la Cour des comptes, ce moyen de preuve doit être compris comme se rapportant à des fournitures réalisées par le passé. L'article 68 vise des produits destinés à de multiples clients et pour lesquels des normes de qualité existent. La régularité se distingue de la sélection en ce qu'elle vise à vérifier que l'offre concernée respecte notamment les exigences techniques. La Cour maintient dès lors sa position, à savoir que la conformité des essais telle que visée dans le cahier des charges ne peut être un critère de sélection.

Conformément aux principes d'égalité et de transparence⁴⁰, les critères de sélection doivent en outre être rédigés de manière claire, précise et univoque⁴¹.

Pour vérifier la capacité économique et financière des soumissionnaires, la DIV a exigé un chiffre d'affaires d'au moins dix millions d'euros en rapport avec la prestation de services similaires à ceux définis dans le cahier des charges. La prestation de « services similaires » est cependant une exigence jugée insuffisamment précise par la jurisprudence⁴², d'autant plus que les missions prévues dans le cadre de la concession sont très diverses⁴³.

Par ailleurs, le rapport au Roi de l'arrêté royal du 25 juin 2017 recommande de fixer un niveau d'exigence approprié pour chaque critère de sélection utilisé⁴⁴. Or, un tel niveau n'a pas été fixé pour le critère de référence lié à la capacité technique. Au sujet de ce dernier point, la DIV estime que le critère de sélection est suffisamment clair en visant, comme expérience similaire, la production de documents sécurisés, la distribution à très court terme d'un grand nombre de paquets

37 Extrait du cahier des charges de 2018, p. 17 : « Le soumissionnaire doit réaliser des essais sur les documents repris aux annexes techniques n°1 (marque d'immatriculation), 3 (certificat d'immatriculation), 4 (vignettes relatives aux plaques « commerciales ») et 5 (vignettes relatives aux plaques « transit »). Ces tests doivent être réalisés par des laboratoires certifiés ISO 17025, tel que mentionné dans les annexes techniques précitées. Le soumissionnaire est tenu de joindre les résultats des essais réalisés qui prouvent la conformité aux prescriptions techniques. Les résultats doivent couvrir tous les points relatifs à chacun des essais visés dans les annexes techniques. Il doit ressortir des rapports que les résultats de chacun des points de ces tests sont positifs. Un rapport incomplet ou non positif sur un de ces points engendre par conséquent la non-sélection du soumissionnaire. En ce qui concerne le certificat d'immatriculation, une annexe technique complémentaire sera remise aux soumissionnaires lors de la séance d'information, en raison de la confidentialité des éléments liés à la sécurisation du certificat d'immatriculation. »

38 Article 30 de l'arrêté royal du 25 juin 2017.

39 On peut citer notamment le règlement européen (CE) n° 2411/98 relatif aux plaques européennes établissant le fond bleu rétro réfléchissant, les dimensions des étoiles ainsi que le signe distinctif rétro réfléchissant de l'État membre d'immatriculation.

40 Article 24, de la loi du 17 juin 2016.

41 Article 37, § 2, de l'arrêté royal du 25 juin 2017.

42 Conseil d'État, arrêt n° 226.574 du 27 février 2014, www.raadvst-consetat.be.

43 Gestion et transport de colis, production et personnalisation de plaques et certificats, gestion d'un call center et d'une application TIC.

44 Rapport au Roi, article 37, § 2, de l'arrêté royal du 25 juin 2017 : « Le paragraphe 2 impose que chaque condition de sélection ou critère de limitation du nombre de candidats sélectionnés soit formulé de façon suffisamment précise pour permettre de procéder à la sélection des candidats ou des soumissionnaires. » Les termes « condition de sélection » et l'obligation de précision précitée impliquent que, en principe, pour chaque critère utilisé, l'adjudicateur fixera un niveau d'exigence approprié.

à destination d'entreprises et de particuliers ainsi que la gestion d'une application TIC similaire. Elle ajoute que le cahier des charges et ses annexes définissent clairement les exigences relatives à chacun de ces points. Pour la Cour des comptes, la liste des expériences ne correspond pas au niveau d'exigence approprié visé dans le rapport au Roi. De plus, le critère ne renvoie à aucun point précis du cahier des charges ou de ses annexes. Un « niveau d'exigence approprié » doit correspondre à un seuil minimal, comme un montant ou des quantités traitées résultant de l'exécution de contrats passés. Afin de répondre aux exigences et de permettre une sélection objective des soumissionnaires sur la base de ce critère de référence, celui-ci aurait dû comprendre, pour chaque expérience similaire sollicitée, un seuil spécifique à atteindre dans le cadre des références à transmettre.

3.2.2 Négociations

La DIV peut organiser librement la procédure⁴⁵ et négocier avec les soumissionnaires. Cependant, le cahier des charges n'encadre d'aucune manière cette possibilité, alors que les négociations permettent d'améliorer la qualité des offres et, au final, l'exécution de la concession et des services aux usagers. Même si les leviers de négociation sont plus faibles en cas d'offre unique, une négociation aurait permis à la DIV de demander pourquoi le montant de l'offre était plus élevé que celui de la première concession, alors que le prix de l'aluminium, composant principal des plaques d'immatriculation⁴⁶, était significativement plus bas qu'en 2010 lors du dépôt des offres.

Dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes, la DIV indique qu'elle prend acte de cette remarque. À l'avenir, elle précisera les modalités d'une éventuelle négociation afin d'éviter toute ambiguïté et d'assurer une plus grande clarté sur ce point. Pour la Cour des comptes, organiser la négociation dans le cahier des charges permet de répondre à l'objectif de transparence.

3.2.3 Critères d'attribution au regard de la régularité des offres

Les critères d'attribution ont pour objet d'analyser la qualité des offres, c'est-à-dire d'évaluer la plus-value de chaque offre régulière pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse⁴⁷. Le cahier des charges renvoie à des annexes pour détailler et expliciter les critères et sous-critères d'attribution par thématique (sécurité, transport, TIC et livraison) ainsi que la pondération applicable.

Or, les annexes pour la sécurité et le transport renvoient à des obligations minimales. Par exemple, l'annexe 10 relative à la sécurité indique que « *des coffres-forts et chambres fortes présenteront une résistance à l'intrusion, au minimum d'un niveau équivalent à la norme EN 1143-1 classe de résistance IV* ». Plusieurs passages de cette annexe recourent notamment aux termes « seront conservés », « au minimum », « au moins » et « sous peine de nullité »⁴⁸. La Cour rappelle que le respect des

⁴⁵ Articles 38 et 46, § 6, de la loi du 17 juin 2016.

⁴⁶ L'aluminium est le composant principal des plaques d'immatriculation. Au 30 mars 2010 (date de référence pour la première concession), le prix officiel de l'aluminium (*aluminium alloy index LME*) à la tonne était de 2.055 dollars américains. Au 16 novembre 2018 (date de référence pour la nouvelle concession), son prix officiel à la tonne était de 1.370 dollars américains.

⁴⁷ Articles 46 et 55 de la loi du 17 juin 2016.

⁴⁸ Les termes sont issus de l'annexe 10 – Sécurité et, plus précisément, des points relatifs à la sécurité du stockage 2.1.4 et au back-up et à la continuité 2.3.1 (p. 171-172 du cahier des charges).

exigences minimales relève de la régularité et ne peut en aucun cas conduire à l'attribution de points, puisqu'il s'agit d'obligations auxquelles il faut impérativement satisfaire⁴⁹.

Une telle confusion entre la régularité et les critères d'attribution peut être source de différends avec les soumissionnaires et a en outre conduit à couvrir une irrégularité dans l'offre⁵⁰. La DIV doit donc distinguer avec soin ces deux phases dès la rédaction du cahier des charges et le contenu de ces annexes doit être clarifié afin d'éviter toute ambiguïté.

Dans sa réponse au rapport de la Cour, la DIV précise que les annexes dont il est question visaient à aiguiller les soumissionnaires dans la rédaction de leurs offres et à permettre une comparaison objective de celles-ci. Au sujet de l'annexe relative au critère d'attribution portant sur la sécurité, la DIV n'avait pas pour objectif d'écarter les soumissionnaires ne disposant pas de ces éléments de sécurité. Dans le prochain document de concession, la DIV indiquera qu'il s'agit d'une description de la thématique afin d'aider à répondre aux questions formulées.

3.2.4 Révision de prix

La formule de révision de prix, identique à celle reprise dans les documents de la première concession, s'avère incomplète. En effet, la répartition en pourcentages pour les différents composants des matières premières ainsi que les indices à prendre en considération sont laissés à l'appréciation du concessionnaire. Cette imprécision engendre un risque accru pour la DIV. Ce risque s'est concrétisé. Dans le cadre de travaux d'audit effectués en juin 2016 par la Cour, le SPF Mobilité avait été informé que la révision accordée en 2012 au profit du concessionnaire n'aurait pas dû l'être et que l'inertie de la DIV suite à la forte baisse du prix de l'aluminium lui avait occasionné un manque à gagner cumulé (de 2012 à 2016) de l'ordre de 10 millions d'euros. Informé de cette situation par la DIV, le concessionnaire avait estimé durant la procédure d'audit que sa propre formule utilisée en 2012 se révélait en définitive erronée et a proposé une nouvelle formule nettement défavorable à la DIV (la proportion d'aluminium dans les plaques était dans la nouvelle formule réduite de moitié). La Cour des comptes émet de sérieuses réserves quant à la pertinence et la légalité de cette formule. Elle constate en outre qu'en 2018 le concessionnaire a de nouveau demandé et obtenu une révision de prix à son avantage sur la base d'une structure de coûts non vérifiée et de fluctuations d'indices non documentées⁵¹.

Par ailleurs, toujours dans le cadre des travaux susvisés, la DIV s'était engagée à examiner dorénavant chaque année les possibilités de révision des prix en fonction des coûts réels. Ce suivi n'a pas été réalisé sous la première concession. Une évaluation a cependant été réalisée en 2021 et la

49 Pour un critère d'attribution relatif à la livraison, la DIV n'octroie que 15/20 parce que le soumissionnaire respecte seulement les exigences minimales du cahier des charges (p. 36 du rapport d'analyse des offres). Pour un critère d'attribution relatif à la sécurité, la DIV a retiré quelques points parce que des informations obligatoires relatives au stockage des éléments de sécurité n'avaient pas été communiquées pour un sous-traitant. Extrait de la page 18 du rapport d'analyse : « Les éléments de sécurité qui ne sont pas nécessaires pour la production ou les activités de traitement immédiates seront conservés dans des coffres-forts ou des chambres fortes qui seront situés dans une zone de haute sécurité. Ces coffres-forts et chambres fortes présenteront une résistance à l'intrusion, au minimum d'un niveau équivalent à la norme EN 1143-1 classe de résistance IV. Les portes permettant d'accéder aux contenus des coffres-forts et chambres fortes présenteront au moins le même niveau de résistance à l'intrusion que la structure des coffres-forts ou des chambres fortes. Elles seront équipées d'au moins deux systèmes de verrouillage différents, programmés de manière à ce qu'une personne seule n'ait pas toutes les clés ou tous les codes nécessaires pour ouvrir les portes sans la présence d'au moins une autre personne autorisée pour verrouiller ou déverrouiller les portes. [...] Cette réponse reçoit 13 points (/20 NLDL) puisque rien n'a été précisé pour le site d'un sous-traitant. »

50 L'absence de précisions quant à la sécurité pour le site d'un sous-traitant (voir la note de bas de page 49).

51 Certains indices ne sont pas rendus publics. Le courrier transmis par le concessionnaire ne comprend pas les documents justifiant l'augmentation des index liés aux matières premières concernées et émanant des organismes compétents.

DIV s'engage à poursuivre cet examen annuellement. Enfin, les dispositions du cahier des charges de la deuxième concession ont reproduit les lacunes – à savoir une formule de révision de prix ne précisant pas les pourcentages de répartition et les indices de suivi – qui avaient été préalablement relevées, et ce, malgré l'enjeu financier considérable qui en résulte.

Dans sa réponse, la DIV accepte la recommandation de la Cour. Elle identifiera, dans les futurs cahiers des charges, les indices des prix de référence à prendre en considération ainsi que les pondérations au sein des matières premières.

3.3 Constats, conclusions et recommandations

3.3.1 Constats et conclusions

La Cour des comptes constate que :

- Le cahier des charges et la manière dont il a été mis en œuvre sont de nature à limiter de façon disproportionnée les possibilités pour les concurrents du concessionnaire historique d'obtenir la concession.
- Le cahier des charges et la décision d'attribution comportent des éléments qui méconnaissent les dispositions légales et réglementaires relatives à la passation et à l'exécution des contrats de concession.

Elle conclut que la deuxième concession ne respecte pas entièrement la législation relative aux concessions.

3.3.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande de créer les conditions d'une mise en concurrence effective à l'expiration de la deuxième concession, en optimisant le cahier des charges sur la base d'une prospection active du marché, menée en temps utile, et en veillant à mieux respecter la législation applicable aux contrats de concession.

Thèmes	Recommandations	Destinataires
Prospection	4 Prospecter activement le marché pour prendre connaissance des capacités d'autres opérateurs potentiellement intéressés ainsi que de la structure actuelle des coûts liés aux investissements nécessaires pour exécuter une telle concession ; traduire cette prospection par la publication d'un avis de pré-information et l'organisation d'une présentation du projet ; optimiser, à l'aide des informations récoltées, le cahier des charges afin d'obtenir un service de qualité au meilleur coût	DIV
Concurrence	5 Adapter, à la suite de la prospection et de l'évaluation, le cahier des charges pour supprimer/réduire significativement les barrières à l'entrée de la concession (durée, délai d'implémentation, exigences de préinvestissement, délais de livraison, etc.) en se fondant sur les possibilités du secteur concerné tout en assurant un degré élevé de services à l'utilisateur	DIV et ministre de la Mobilité

Thèmes	Recommandations	Destinataires
Critères d'attribution	6 Convertir certaines conditions d'exécution en critères d'attribution (ex. : délais de livraison) afin de conserver un niveau élevé de service sans empêcher ni restreindre la concurrence en les transformant en un critère d'attribution avec une pondération suffisante pour en souligner l'importance et assorti, le cas échéant, de maximums raisonnables	DIV
Critères de sélection	7 Établir de manière claire, précise et univoque, des critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques, non discriminatoires et proportionnés	DIV
Négociations	8 Clarifier le processus de passation, notamment en ce qui concerne les possibilités de négociation	DIV
Régularité	9 Veiller au respect de la réglementation en matière d'examen de la régularité des offres et d'application des critères d'attribution	DIV
Révision de prix	10 Objectiver, dès l'actuelle concession, la formule de révision de prix en prenant en compte la répartition en pourcentages des différentes matières premières ainsi que les indices à prendre en considération ; vérifier le bien-fondé des demandes de révision et assurer un suivi, conforme à la période prescrite par le CSC, des indices concernés afin de justifier, si besoin, une révision des prix à la baisse	DIV

Chapitre 4

Encadrement et suivi de l'exécution de la concession

Ce chapitre examine si un encadrement et un suivi efficaces de l'exécution de la concession ont été mis en œuvre.

4.1 Respect du cahier des charges

L'exécution de la deuxième concession a lieu dans le respect de la plupart des modalités définies dans le cahier des charges (prestations quotidiennes par le concessionnaire, comité de pilotage, encadrement des nouvelles mises en page, entiercement (*escrow*), service d'assistance (*helpdesk*), rapports (*reporting*), etc.). Néanmoins, certains manquements relatifs à la sécurité et aux sanctions financières ont été constatés.

4.1.1 Audit de sécurité

Un audit de sécurité préalable à l'exécution de la deuxième concession a fait apparaître quelques failles dans la sécurité des bâtiments du concessionnaire et de son sous-traitant chargé de la fabrication des plaques. Pour trois sites sur quatre, l'audit de sécurité conclut que le site est bien protégé moyennant quelques petites adaptations obligatoires à réaliser pour combler ces failles. Le quatrième site n'est pas correctement protégé. Il s'agit d'un site de secours devant permettre la continuité des activités en cas de sinistre lourd. Des mesures rectificatives obligatoires devaient être prises dans des délais de 30 à 60 jours, fixés par l'auditeur de sécurité. Dans les faits, il a fallu huit mois (avril 2020) après la transmission du rapport d'audit pour que ces mesures soient en partie réalisées et quatorze mois pour être totalement réalisées (octobre 2020). En méconnaissance du cahier des charges⁵², la concession a donc démarré malgré l'absence de mesures correctrices que l'auditeur de sécurité chargé du suivi du premier audit estime pourtant « *essentiels à la sûreté du site concerné* »⁵³. Par ailleurs, aucune des sanctions financières prévues n'a été réclamée.

Pour la DIV, l'auditeur de sécurité (qu'elle a elle-même désigné) a dépassé l'objet de sa mission, qui devait se limiter à vérifier si des anomalies existaient par rapport aux protections décrites dans l'offre et non porter sur des modifications à apporter au système de sécurité pour l'améliorer. L'auditeur de sécurité n'ayant pas relevé que l'offre ne correspondait pas à la réalité, excepté pour les coffres-forts qui étaient en cours de réalisation, aucune amende ne devait être infligée. Pour les coffres-forts, la DIV n'a pas appliqué les amendes vu le faible retard et le montant disproportionné des amendes prévues dans le cahier des charges. Enfin, l'auditeur de sécurité aurait erronément analysé le site de secours en partant du questionnaire repris dans le cahier des charges qui était, selon la DIV, applicable uniquement pour les sites de fabrication et de personnalisation.

⁵² Voir la clause 16.1 concernant la réception préalable à l'exécution de la concession.

⁵³ MP8 Security Group, *Annexe au suivi de l'audit de sécurité dans le cadre de la concession concernant la délivrance de plaque d'immatriculation et des différents documents relatifs à l'immatriculation des véhicules*, décembre 2019.

Pour la Cour des comptes, l'auditeur de sécurité n'a pas outrepassé son rôle, qui était de « vérifier, lors des visites effectuées auprès du concessionnaire, les différentes exigences énoncées dans le questionnaire (annexe : critère d'attribution sécurité) et dans l'offre du concessionnaire » ainsi que d'établir « un plan d'action portant notamment sur les éléments suivants : 1° les non-conformités relevées lors de l'audit ; 2° l'identification des points de sécurité qui n'ont pas été énoncés dans l'offre et qui nécessitent des mesures afin de se conformer aux exigences requises »⁵⁴. C'est à bon droit qu'il a utilisé le questionnaire prévu au cahier des charges (le même pour tous les sites) pour vérifier les différentes exigences et qu'il a établi un plan d'action en se basant sur les réponses apportées par le concessionnaire aux critères d'attribution⁵⁵. La Cour observe en outre que, pour le site de secours, le concessionnaire lui-même a répondu au questionnaire dans son offre en intégrant ce site et mentionné que les deux sites ont la même configuration au niveau TIC et au niveau de la production, ce qui « rend possible une migration sans le moindre impact ».

La Cour des comptes estime qu'il appartient à la DIV de définir, avec précision et cohérence, les exigences de sécurité attendues du concessionnaire et les missions confiées à l'auditeur de sécurité. Après avoir fixé des amendes, dont elle ne contestera pas la proportionnalité ensuite, la DIV devrait les appliquer en l'absence d'exécution complète et en temps utile des mesures correctrices proposées par l'auditeur de sécurité.

4.1.2 Sanctions financières

Pour la période 2017–juillet 2019 (première concession), aucune sanction financière n'a été infligée au concessionnaire, alors que ce dernier rapportait des niveaux de performance (SLA) pour les délais de livraison et la disponibilité de l'application web qui sont inférieurs aux taux tolérés en vertu du cahier des charges.

Dans sa réponse, la DIV affirme qu'aucune pénalité financière n'a été appliquée durant la première concession, car le cahier des charges ne définissait aucune amende précise, sauf pour les délais de livraison.

La Cour relève pourtant que le cahier des charges imposait à chaque soumissionnaire de déterminer les pénalités à appliquer si les valeurs cibles fixées dans ce cahier pour les SLA n'étaient pas atteintes. Ces pénalités figurent dans l'offre du concessionnaire (p. 164-166). Les sanctions pouvaient donc être mises en œuvre. Ceci est d'ailleurs implicitement confirmé par la DIV quand elle affirme que, vu la modicité des montants, le SPF Mobilité aurait appliqué le principe du « *best effort* » pour ne pas réclamer les sommes dues. Ce principe, non défini dans le cahier des charges, permet à un prestataire de s'exonérer de sa responsabilité s'il démontre qu'il a tout mis en œuvre pour satisfaire à son obligation. Une telle démonstration ne figure pas dans le dossier administratif.

Depuis août 2019 (deuxième concession), les SLA (*service level agreements*) encadrant les performances du concessionnaire ont été supprimés du cahier des charges. En l'absence d'une marge de tolérance, cette situation revient à exiger une performance de 100 % dans le respect des délais de livraison. Or, le concessionnaire n'a jamais atteint le niveau prévu de respect des délais (voir le [point 4.2.2](#)). Pourtant, les amendes prévues n'ont pas été appliquées, car la DIV estimait que la

⁵⁴ Cahier spécial des charges de l'audit de sécurité, SPF Mobilité et Transports, p. 3.

⁵⁵ Par exemple, pour le site de Speos [filiale de bpost] à Anderlecht, l'auditeur constate des problèmes sur place : écrans qui ne sont plus aux normes, angle mort des caméras, recommandations liées aux règles de l'art par rapport au niveau de sécurité.

définition de livraison « tardive » ou de « non-livraison » devait être fixée en concertation avec le concessionnaire. Ce n'est qu'en août 2021, soit plus de deux ans après l'attribution de la concession, que cette définition a été fixée par la DIV⁵⁶.

Pour la Cour des comptes, fixer les modalités d'application des amendes et pénalités après l'attribution compromet la mise en concurrence initiale, puisque les facteurs de coûts liés à la performance sont inconnus des soumissionnaires lors de la remise des offres (voir le [point 3.1.5](#)). De plus, une telle fixation après l'attribution est contraire aux intérêts de la DIV, qui se trouve à ce moment dans une situation de dépendance face à un opérateur qui n'a aucun intérêt économique objectif à s'infliger des amendes et des pénalités dissuasives. Une telle pratique est donc susceptible d'entraîner des litiges ou une absence de sanctions des retards constatés. Il est essentiel que ces éléments soient fixés d'emblée dans le cahier des charges ou, à défaut, au cours des négociations.

Sur la base des informations communiquées par le concessionnaire, l'application des dispositions du cahier des charges (article 26.a) aurait dû entraîner le paiement par le concessionnaire d'un montant minimal⁵⁷ de 2.307.000 euros (641.000 euros d'août 2019 à février 2020, 1.168.000 euros de mars 2020 à août 2020, 498.000 euros en septembre 2020). En pratique, au lieu d'appliquer le cahier des charges, le concessionnaire continue d'utiliser les marges de tolérance de la première concession pour éviter de payer l'essentiel des pénalités dues. Depuis le début de l'exécution de la deuxième concession, seuls les retards très importants du mois de septembre 2020 ont donné lieu à une indemnisation partielle (262.840 euros sur les 498.000 euros en principe dus pour ce mois)⁵⁸.

Le cahier des charges n'est donc pas respecté, que ce soit avant ou pendant la période de crise sanitaire. En ce qui concerne cette dernière période, la renonciation volontaire⁵⁹ aux amendes et pénalités de la part de la DIV peut se justifier, pour autant que le concessionnaire puisse apporter des éléments quantifiables relatifs à l'impact réel des mesures covid-19 sur l'exécution de la concession. Or, celui-ci se limite à des justifications générales, sans produire d'éléments concrets (nombre d'absences, etc.) permettant de chiffrer cet impact.

Dans sa réponse, la DIV reconnaît qu'aucune pénalité n'a été imposée durant la deuxième concession. Elle le justifie par l'absence de modalités précises pour les infliger. Elle concède qu'il est préférable d'établir clairement ces modalités dans le cahier des charges.

La DIV conteste toutefois les montants des amendes non perçues calculés par la Cour. Elle déclare obtenir, selon ses propres calculs, un montant beaucoup moins élevé. La Cour, explique cette différence comme suit : la DIV calcule les amendes non perçues en appliquant rétroactivement

56 Un document du 3 août 2021 et uniquement signé par la DIV mentionne le pourcentage relatif au respect des délais de livraison. Une amende sera due si le pourcentage *trimestriel*, relatif aux livraisons des plaques et des certificats d'immatriculation dans les délais respectifs de J+1 ou de J+0, est inférieur à 97,5 %. En cas d'incident majeur provoquant un retard de livraison, une compensation financière sera également due si le pourcentage *mensuel* est inférieur à 95 %.

57 Le montant réellement dû est plus élevé, puisqu'il dépend du nombre de jours de retard, lequel n'est pas renseigné par le concessionnaire, et ce, en méconnaissance du cahier des charges.

58 Les montants ont été calculés sur la base des données intégrées dans le rapport du concessionnaire pour la période d'août 2019 à septembre 2020, et ce, conformément au cahier des charges et à l'arrêté royal du 6 novembre 2010.

59 En effet, le concessionnaire n'ayant pas respecté les obligations découlant des règles générales d'exécution pour invoquer des circonstances imprévisibles (en particulier en ce qui concerne l'obligation de dénoncer les faits ou circonstances sur lesquels il se base dans les 30 jours et l'explication concrète de l'influence de ces faits ou circonstances sur le déroulement et le coût de la concession), il ne lui était plus possible de réclamer une telle renonciation ou autre révision du marché.

les formules et marges de tolérances définies en concertation avec le concessionnaire près de deux ans après l'attribution de la concession⁶⁰. Il s'agit d'un calcul basé sur une modification du marché sans base légale (voir le [point 3.1](#)). La Cour des comptes a, quant à elle, appliqué les dispositions du cahier des charges, à savoir une performance de 100 % dans le respect des délais de livraison et les amendes dont le calcul est détaillé à l'article 26.b du cahier des charges.

Enfin, la DIV estime que le concessionnaire mentionnait, dès son courrier du 22 juin 2020, une analyse de l'incidence des mesures liées à la pandémie de la covid-19 sur l'exécution de la concession. Elle estime par ailleurs qu'une analyse chiffrée de cette incidence n'est pas requise vu qu'il s'agit d'une modification non substantielle. Elle se réfère également à la communication⁶¹ faisant suite à la décision du conseil des ministres de ne pas appliquer de pénalités ou de sanctions à l'encontre des prestataires, entreprises et indépendants pour tous les marchés publics fédéraux pour autant qu'il soit démontré que le retard ou le défaut d'exécution trouve son origine dans la pandémie de la covid-19.

Pour la Cour, non seulement le caractère non substantiel de cette modification est discutable (vu le manque à gagner pour l'État et une modification d'un élément jugé à plusieurs reprises essentiel – le délai – par la DIV), mais l'absence d'estimation de l'incidence financière des mesures sanitaires sur l'exécution de la concession rend la décision de renoncer aux amendes infondée et préjudiciable au trésor public, notamment dans la mesure où la renonciation ne se limite pas aux premiers mois de la pandémie, mais s'est poursuivie jusqu'en octobre 2021, date à partir de laquelle la DIV a déclaré désormais mettre en œuvre un suivi trimestriel des SLA et appliquer les amendes si nécessaires. En outre, la communication invoquée par la DIV conditionne la levée des sanctions à la démonstration d'un lien avec la pandémie de la covid-19. Elle rappelle utilement que « *l'adjudicataire ne peut donc pas partir du principe que, vu la crise, le pouvoir adjudicateur devra automatiquement accepter tout retard et laisser tomber toute amende pour retard. L'adjudicataire devra encore toujours prouver au pouvoir adjudicateur que le retard est dû (ou sera dû) à la crise du covid-19, en communiquant son impact concret sur l'exécution du marché* ». La preuve du lien entre les différents retards et la crise de la covid-19 n'a été apportée ni par la DIV ni par le concessionnaire.

4.2 Maîtrise des risques d'exécution de la concession

4.2.1 Structure organisationnelle

Le suivi de la deuxième concession est principalement effectué par la cellule d'appui de la directrice générale de la DIV. Des services spécialisés interviennent également en fonction de leur expertise. Aucun collaborateur ne s'y consacre à temps plein.

Plusieurs outils de suivi sont prévus, tels que les réunions trimestrielles du comité de pilotage (*steering committee*), des rapports, l'accès à l'application web du concessionnaire, la possibilité d'organiser des audits de contrôle, le call center de la DIV, etc. La Cour des comptes constate toutefois certaines défaillances dans le suivi de l'exécution : niveau de sécurité insuffisant mis en évidence par les audits de sécurité (voir le [point 4.1.1](#)), retard dans la facturation des redevances dues à l'audit, non-exécution d'inspections prévues dans le cahier des charges, retard dans les adaptations TIC des applications de la DIV, etc.

⁶⁰ L'accord date du 17 août 2021.

⁶¹ [Communication](#) du plan fédéral de protection sociale et économique à la suite de la pandémie de la covid-19 - Mesures relatives aux marchés publics fédéraux et aux contrats de concession (mis en ligne le 3 avril 2020) à la suite des décisions du conseil des ministres des 6 et 20 mars 2020.

4.2.2 Objectifs de performance

Les objectifs de performance ne sont pas clairs, puisque les niveaux de qualité de service (SLA), qui étaient définis dans la première concession, ne sont plus fixés dans la deuxième concession. Ce n'est qu'en août 2021, soit plus de deux ans après l'attribution de la concession, que la DIV a proposé une valeur cible pour le respect des délais de livraison.

4.2.3 Contrôle effectué par l'État

Pour le contrôle des opérations réalisées par le concessionnaire, la DIV dispose de plusieurs outils essentiellement prévus par les documents de concession.

4.2.3.1 *Call center de la DIV*

Ce call center est chargé notamment de réceptionner les plaintes des clients concernant les prestations du concessionnaire. Il s'agit d'un outil essentiel en ce qu'il permet de détecter par l'intermédiaire des usagers des dysfonctionnements dans l'exécution de la concession qui n'ont pas été découverts par ailleurs. Il n'existe cependant aucune statistique ni aucun relevé du nombre de requêtes, de leur contenu ou de la durée de leur traitement.

Plusieurs exemples attestent que la DIV a pu identifier et traiter certains problèmes grâce à son call center. Il en va ainsi de difficultés résultant du refus, durant la crise sanitaire, de facteurs de manipuler de l'argent par crainte d'être contaminés, et qui se limitaient dès lors à glisser dans les boîtes aux lettres un avis de passage sans sonner à la porte du client. Dans sa réponse au projet de rapport, la DIV s'est engagée à mettre en œuvre un comptage systématique des appels concernant bpost par l'ajout d'un menu spécifique dans son système téléphonique.

4.2.3.2 *Rapports*

Le concessionnaire communique régulièrement à la DIV différents types de rapports, portant notamment sur l'activité quantitative des prestations, les délais de livraison, l'accessibilité au service d'assistance, etc. La qualité de ces rapports n'est pas vérifiée, la DIV déclarant accorder sa confiance au concessionnaire.

Pourtant, la DIV dispose d'un accès à l'application du concessionnaire développée dans le cadre de la concession⁶² ainsi qu'aux données découlant de la Banque-Carrefour des véhicules. Il lui est donc possible de vérifier la qualité des données qui lui sont transmises pour s'assurer de leur pertinence.

La DIV signale dans sa réponse qu'elle demande parfois un contrôle des données au concessionnaire dans certains cas particuliers⁶³. La Cour des comptes estime que les contrôles actuellement

⁶² En vertu de l'offre du concessionnaire (p. 256), l'application informatique est accessible au personnel de la DIV. Elle permet entre autres de suivre les informations relatives au traitement des plaques, des certificats jusqu'à leur livraison auprès du destinataire.

⁶³ Il s'agit de la situation où une plaque et un certificat d'immatriculation lui sont renvoyés lorsque non repris par l'utilisateur malgré le délai de 30 jours et la double présentation. Elle vérifie si ces deux conditions sont bien respectées avant, le cas échéant, de les renvoyer au concessionnaire pour une nouvelle présentation. Il s'agit ensuite de la vérification, au stade de la facturation, de la concordance entre les radiations erronées signalées par le concessionnaire et la déduction de la facture des frais de radiation lorsque la plaque n'a pas été détruite (cas où le parquet ou la police intervient dans le processus de radiation). Un contrôle aléatoire sur certaines plaques ou des certificats est également effectué pour vérifier que la délivrance a bien eu lieu durant le mois à facturer et pour la prestation indiquée. Ce contrôle est exécuté à partir de la banque de données de la DIV.

exercés sur les activités réalisées par le concessionnaire ne garantissent pas un calcul correct des recettes destinées à l'État.

Dans sa réponse, la DIV déclare que la possibilité de rechercher dans l'application du concessionnaire le statut d'une plaque, notamment concernant la livraison, existe, mais uniquement plaque par plaque. Ce module ne permet donc pas d'établir et de vérifier les rapports du concessionnaire dans les SLA. La DIV s'engage cependant à contrôler mensuellement les quantités délivrées par type de plaques pour la facturation à partir d'un signal renvoyé par le concessionnaire au service informatique du SPF Mobilité, comme elle déclare le faire pour les radiations.

Pour la Cour des comptes, quel que soit le procédé technique mis en œuvre, la DIV devra garantir que l'ensemble des recettes destinées à l'État sont correctement calculées.

4.2.3.3 *Qualité des produits*

Alors qu'au stade de la passation de la deuxième concession, les soumissionnaires doivent joindre à leur offre les résultats des essais effectués par un laboratoire⁶⁴ attestant de la qualité des plaques et des certificats d'immatriculation au regard des exigences reprises dans les documents de concession, seul un contrôle visuel est effectué par la DIV durant le délai d'implémentation. En cours de concession, la DIV peut demander de modifier la mise en page des modèles de documents et assure alors elle-même le contrôle de la conformité. Ici aussi, il s'agit d'un simple contrôle visuel, sans intervention d'un laboratoire.

La DIV estime que les essais en laboratoire réalisés durant la passation assurent que le concessionnaire est capable de produire des plaques et des certificats conformes aux spécifications techniques. Dès lors, les échantillons, produits après l'attribution et avant le lancement de la concession, visent simplement à vérifier si le concessionnaire a bien personnalisé ces certificats et plaques en suivant la mise en page et la dimension des lettres et des chiffres. Cette opération ne requiert aucune utilisation d'appareil ou de tests chimiques et peut être réalisée par un agent de la DIV qui vérifie la présentation et mesure les dimensions des caractères.

La Cour des comptes estime que la démonstration de la capacité du concessionnaire à produire les plaques et les certificats ne dispense pas de vérifier la conformité aux spécifications techniques des échantillons à produire en grande quantité. La Cour recommande, au vu de l'ampleur de la concession, de mettre en œuvre une vérification préalable plus approfondie qu'un simple contrôle visuel, avant le lancement de la production en masse des plaques et certificats.

La forme de la réception technique préalable à l'exécution de la concession, un simple courriel envoyé par une collaboratrice au nom de la directrice générale, est très sommaire au regard des enjeux de cet acte de contrôle précédant la mise en production. Cependant, lors d'une demande ultérieure de la DIV, concernant un changement de mise en page, un procès-verbal d'approbation des pièces a été dressé et signé par le fonctionnaire dirigeant. Cette bonne pratique devrait être généralisée. La DIV prend acte de cette recommandation et formalisera, lors d'une concession future, toutes ces demandes par courrier signé par le fonctionnaire dirigeant.

⁶⁴ Cette exigence est le quatrième critère de sélection relatif à la capacité technique des soumissionnaires (p. 17) établi dans le cahier des charges. En vertu de ce critère, le laboratoire devait être agréé ISO 17025.

4.2.3.4 *Application TIC*

Une procédure de contrôle (test) de l'application proposée par le concessionnaire a été réalisée au cours de la période d'implémentation. Les délais et modalités sont mieux encadrés que dans la première concession et ont été correctement mis en œuvre.

Plusieurs points liés à l'efficacité TIC de l'application font l'objet d'un rapport mensuel. Ils concernent essentiellement le nombre d'incidents - critiques ou non - et leur temps de résolution. Ce rapport est cependant moins précis que lors de la première concession et ne reprend, par exemple, plus le taux de disponibilité de l'application. Cette disponibilité est pourtant indispensable à la bonne exécution de la concession. En outre, il n'y a plus de pénalité spécifique en cas de défaillance TIC en cours d'exécution.

Les rapports du concessionnaire mentionnent un seul cas d'absence de résolution d'un incident dans le délai prévu et celui-ci, en réalité, serait dû à la DIV.

4.2.3.5 *Comité de pilotage*

Le suivi opérationnel de la concession est réalisé par le comité de pilotage, composé de délégués du SPF Mobilité et du concessionnaire. Il se réunit tous les trois mois.

Lors de ces réunions, les rapports sont abordés de même que les éventuelles plaintes des citoyens et le suivi de l'exécution de la concession : changement des produits, suivi de l'audit de sécurité, etc. En cas de problèmes récurrents, des mesures correctrices sont prises et leur suivi est assuré. L'examen des PV permet de constater une bonne réactivité de la DIV et du concessionnaire lorsque des problèmes sont identifiés.

La Cour des comptes constate que le cahier des charges attribue au comité de pilotage la compétence d'approuver la réception définitive ainsi que les modifications en cours d'exécution. Bien qu'une concertation entre les parties sur ces sujets soit souhaitable, la Cour estime que la compétence d'approuver ou de refuser une réception définitive ou encore une modification unilatérale à la concession est uniquement dévolue à l'ordonnateur compétent, à savoir le ministre ou, en cas de délégation de compétence, au fonctionnaire dirigeant.

4.2.3.6 *Audits de contrôle*

Le cahier des charges de la première concession permettait à la DIV d'effectuer, au moins quatre fois par an et à n'importe quel moment (annoncé ou à l'improviste), un contrôle sur place chez le concessionnaire et chez les fournisseurs en matière de processus (production et administration), de procédures (manuelles et automatisées), de gestion du stock et de qualité des pièces. Cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre.

Le cahier des charges de la deuxième concession est plus précis et prévoit trois types d'inspection :

- 1) Inspection obligatoire des sites de production, de personnalisation et de stockage ainsi que des équipements de transport pour s'assurer d'un niveau suffisant de sécurité des installations techniques (« audit de sécurité »)

La rédaction d'un PV ainsi qu'une pénalité spécifique et une inspection de contrôle après six mois aux frais du concessionnaire sont prévues. Un audit de sécurité a effectivement été commandé par la DIV, qui a conduit au constat de défaillances (voir le [point 4.1.1](#)). Celles-ci ont été corrigées dans un délai de plus de six mois, aucune pénalité n'a été appliquée et

les frais de la seconde visite ont été pris en charge par la DIV au lieu du concessionnaire. La pénalité non réclamée correspond à 12.000 euros par jour ouvrable de retard, à savoir 3.576.000 euros (12.000 euros x 298 jours ouvrés de retard) selon le point 16.1.b du cahier des charges (qui imposait de postposer le lancement de la concession), puisque l'audit a été réalisé durant la phase d'implémentation. Si cet audit avait été réalisé durant l'exécution de la concession, la pénalité aurait été de 2.520.000 euros (12.000 euros x 210 jours ouvrés de retard) selon le point 16.2.b du cahier des charges (qui donne un délai de six mois pour la mise en ordre).

L'inspection a donc bien été réalisée, mais le concessionnaire a échappé à la totalité des sanctions prévues au cahier des charges, à savoir au minimum 2.520.000 euros⁶⁵.

2) Inspection obligatoire des plaques et certificats d'immatriculation détruits

Ce contrôle visant le respect du processus de destruction des plaques doit être réalisé trimestriellement par un représentant du SPF Mobilité dans tous les sites concernés. La DIV estime que cette inspection a été réalisée suite à un audit de sécurité mené en mai 2021.

3) Inspection des déchets provenant de la production des plaques d'immatriculation

Cette inspection facultative vise à contrôler que les déchets de la ligne de production soient détruits sur le site même de production. Un processus de mise en conformité et d'amende semblable à celui de l'inspection obligatoire du point 2 ci-dessus est prévu.

Le cahier des charges de la deuxième concession est mieux étoffé en termes d'inspection et d'audit des prestations du concessionnaire. Un audit de sécurité, assorti d'audits de suivi, a été réalisé. Leurs résultats devaient donner lieu à des sanctions significatives, qui n'ont cependant pas été appliquées.

La DIV estime que le premier audit de sécurité réalisé avant le lancement de la concession n'a pas constaté d'irrégularités (sauf pour les coffres-forts) et conteste donc la nécessité d'infliger des amendes ou de mettre à la charge du concessionnaire les frais de la seconde visite.

La Cour des comptes renvoie au [point 4.1.1](#) et maintient ses constats.

4.3 Constats, conclusions et recommandations

4.3.1 Constats et conclusions

La Cour des comptes constate que :

- L'exécution de la concession a lieu dans le respect de la plupart des modalités contractuelles définies dans le cahier des charges, malgré certains manquements importants relatifs à la sécurité et au défaut d'application des sanctions financières.
- Pour le contrôle des opérations réalisées par le concessionnaire, la DIV dispose de plusieurs outils, mais qui sont sous-utilisés.

Elle conclut que l'encadrement et le suivi de l'exécution de la concession sont insuffisants.

⁶⁵ Si on considère que les audits de sécurité de décembre 2019 et d'avril et octobre 2020 ne sont que la continuité du premier audit exécuté en juin 2019, ce montant devrait être 3.576.000 euros.

4.3.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande, afin de garantir l'exactitude des recettes destinées à l'État, d'assurer un suivi approfondi de l'exécution des prestations du concessionnaire, en fixant des sanctions financières dans le cahier des charges et en les appliquant lorsque les objectifs ne sont pas atteints.

Thèmes	Recommandations	Destinataires
Call center	11 Établir dès à présent des rapports (nombre et nature des plaintes, accessibilité du service, délai de réponse, etc.) réguliers des prestations du call center de la DIV relatifs aux problèmes rencontrés par les usagers afin d'y apporter les solutions adéquates	DIV
Réception	12 Généraliser dès à présent le recours aux procès-verbaux signés par le fonctionnaire dirigeant pour la réception et l'approbation des produits réalisés par le concessionnaire, tant en début qu'en cours de concession	DIV
Contrôle d'exécution	13 Systématiser dès présent les contrôles effectués par l'administration afin de garantir que l'ensemble des recettes destinées à l'État sont correctement calculées	DIV
Sanctions financières	14 Fixer les modalités d'application des sanctions financières, au besoin via des SLA, avant la conclusion de la concession et les appliquer en cas d'exécution non conforme	DIV
	15 Appliquer dès à présent les sanctions financières fixées dans le cahier spécial des charges	DIV
Sécurité	16 Organiser les audits de sécurité dès la conclusion de la concession après avoir défini avec précision et cohérence les exigences de sécurité attendues du concessionnaire et les missions confiées à l'auditeur de sécurité ; après avoir fixé des amendes, dont la DIV ne contestera pas la proportionnalité ensuite, appliquer celles-ci en l'absence de mesures correctrices proposées par l'auditeur de sécurité	DIV
Comité de pilotage	17 Limiter, concernant la réception définitive et les modifications unilatérales, l'intervention du comité de pilotage (<i>steering committee</i>) à une simple concertation entre parties ; placer l'approbation de cette réception et des modifications unilatérales sous la seule compétence de l'adjudicateur (ordonnateur compétent/fonctionnaire dirigeant)	DIV et ministre de la Mobilité

Chapitre 5

Conclusion générale et recommandations

La Cour des comptes a examiné si des objectifs d'économie, d'efficacité ou de qualité de service encadrent la politique d'externalisation de la mission de délivrance des plaques et des certificats d'immatriculation pour véhicules et si ces objectifs ont été rencontrés. Elle a vérifié si la concession respecte la législation relative aux concessions et si un encadrement et un suivi efficaces de l'exécution de la concession sont mis en œuvre.

5.1 Politique d'externalisation

Gérée par la DIV jusqu'en 2010, l'immatriculation des véhicules est externalisée cette année-là en vue de l'introduction de la plaque au format européen. Cette externalisation se traduit par la conclusion d'un contrat de concession pour la production, la distribution et la radiation des plaques d'immatriculation et pour l'envoi des certificats d'immatriculation.

La Cour des comptes relève que la décision d'externaliser a été préparée par une note d'analyse, une analyse financière (*business case*) et différentes notes au conseil des ministres. En l'absence d'explications encore disponibles sur les hypothèses de calcul sous-jacentes, les estimations retenues sont toutefois invérifiables. Il est dès lors impossible de démontrer que l'externalisation est plus économe et efficiente que la gestion propre.

Par le transfert des activités à un concessionnaire et la mise en place d'une redevance à payer par l'utilisateur, la politique d'externalisation a généré une économie récurrente pour la DIV en termes de budget (3,8 millions d'euros) et de personnel (13 équivalents temps plein) par rapport à la gestion propre antérieure des plaques au format belge.

Des objectifs opérationnels avaient été prévus sous la forme d'indicateurs assortis de valeurs cibles et de pénalités dans la première concession. Ces dernières disparaissent au renouvellement de la concession en 2019 et la plupart des objectifs se transforment en simples indicateurs à reprendre dans des rapports. La DIV et le concessionnaire ont tardé à convenir de valeurs cibles relatives aux délais de livraison (deux ans après la conclusion de la concession). L'absence de valeurs cibles et de pénalités dans les documents contractuels pour les autres indicateurs de performance est de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire réalisé par l'administration.

Des redevances à la charge des usagers financent l'exécution de la concession, alors qu'elles avaient disparu en 2006, sauf pour les usagers professionnels. La jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle précise qu'une proportion raisonnable doit exister entre la valeur du service fourni et la redevance exigée. Or, la Cour des comptes constate que, de 2012 à 2018, la DIV a engrangé au minimum plus de 44 millions d'euros de recettes nettes (c'est-à-dire déduction faite de ses coûts). En 2020, l'État a perçu 9 millions d'euros, alors que ses coûts sont estimés à 3,3 millions d'euros. La DIV affirme que ce dépassement n'est plus d'actualité. Les éléments qu'elle

fournit n'ont toutefois pas permis à la Cour de vérifier la réalité des montants et leur rattachement aux prestations couvertes par les redevances. Pour la Cour des comptes, l'État doit pouvoir objectiver le calcul des redevances eu égard à ses coûts. Sans une telle objectivation, la DIV ne peut pas démontrer que les redevances sont proportionnées à ces derniers.

Enfin, la Cour observe que des modifications ont été apportées au cahier des charges de la deuxième concession. Toutefois, aucune évaluation complète et formalisée n'a été exécutée par la DIV à la fin de la première concession. Or, l'évaluation est utile non seulement pour améliorer la mise en œuvre de la concession, mais également pour s'assurer que l'externalisation est la solution la plus efficace pour remplir cette mission de service public.

5.2 Légimité de la procédure de passation de la concession

Le cahier des charges de la deuxième concession et sa mise en œuvre ont restreint la concurrence en limitant les possibilités pour les concurrents d'obtenir la concession. Bien que la Cour souscrive à l'importance de la continuité des prestations mise en avant par la DIV, le cahier des charges confère un avantage concurrentiel disproportionné au concessionnaire historique à travers l'application conjointe de dispositions relatives, entre autres, à la durée du contrat, aux délais de livraison, au délai d'implémentation et aux exigences de préinvestissement. La Cour des comptes ajoute que le risque pesant sur la continuité des prestations peut être réduit de manière significative en commençant le processus d'octroi d'une concession bien avant l'expiration de la concession en cours.

Par ailleurs, certains points de la procédure ou du cahier des charges méconnaissent la réglementation relative aux contrats de concession ou portent atteinte aux intérêts de l'État. C'est le cas de la formule de révision de prix, dont la pertinence et la légalité sont sujettes à des réserves vu son imprécision quant à la prise en compte des matières premières composant les plaques et à la marge d'appréciation laissée au concessionnaire. Alors qu'aucun suivi des indices de variation de ces matières premières n'avait été réalisé sous la première concession, ce qui a occasionné un manque à gagner pour l'État, une évaluation a eu lieu en 2021, que la DIV s'engage à poursuivre chaque année.

5.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession

Bien que l'exécution de la deuxième concession soit globalement conforme au cahier des charges, la Cour observe des défaillances importantes de la DIV dans l'exécution des audits de sécurité et l'application des sanctions financières. Concernant ces sanctions et à l'exception d'une amende appliquée pour retards importants en septembre 2020, aucune sanction n'a été appliquée malgré des retards constatés. Dans le cadre de la deuxième concession, les pénalités financières non réclamées pour retard de livraison par le SPF Mobilité représentent une perte de l'ordre de 2 millions d'euros. La définition de la livraison tardive ou de la « non-livraison » n'a été fixée par les parties qu'en août 2021, alors que le contrat est en cours depuis août 2019. Pour la Cour des comptes, fixer ces modalités d'application après attribution compromet la concurrence, contrarie les intérêts de la DIV, devenue dépendante de son concessionnaire, et risque d'entraîner des litiges durant l'exécution de la concession.

Le suivi de la concession est principalement effectué par la cellule d'appui de la directrice générale de la DIV. Des services spécialisés, en fonction de leur expertise, soutiennent également la cellule. Plusieurs outils sont à leur disposition pour contrôler l'exécution de la concession : le call center

de la DIV, le comité de pilotage et différents types de rapports et d'outils d'audit. Le comité de pilotage se réunit régulièrement et la DIV fait preuve d'une certaine réactivité lorsque des problèmes lui sont rapportés. Néanmoins, la Cour constate des faiblesses dans le contrôle des rapports et des données soumises à facturation : la DIV ne vérifie pas suffisamment la qualité des données, estimant que la confiance prévaut. À ce sujet, la DIV s'engage, à l'avenir, à contrôler les quantités à facturer à partir des données renvoyées par l'application du concessionnaire.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate des dysfonctionnements importants liés aux audits de sécurité, en particulier dans le traitement par le concessionnaire des mesures imposées par l'auditeur de sécurité. Malgré la non-exécution de mesures jugées essentielles à la sûreté d'un site, le lancement de la deuxième concession n'a pas été postposé. Par ailleurs, la DIV n'a réclamé aucune des sanctions financières prévues (2,5 millions d'euros minimum).

La Cour des comptes estime que le contrôle limité par la DIV des activités du concessionnaire ne garantissent pas un calcul correct des recettes destinées à l'État. Si le suivi de l'exécution de la concession est réalisé, il est altéré par un contrôle insuffisant de l'exécution des prestations et, en cas de manquement, par une non-application des sanctions prévues dans le cahier des charges.

En conclusion, la Cour des comptes attire l'attention sur l'importance des faiblesses relevées dans l'application des sanctions financières et la révision des prix. Elles ont eu une incidence financière non négligeable.

5.4 Récapitulatif des recommandations

Concernant la politique d'externalisation, la Cour des comptes recommande de commencer sans délai l'évaluation du mode de gestion actuel et, si l'externalisation par une concession est poursuivie, de prévoir des valeurs cibles assorties de pénalités pour les indicateurs de performance du concessionnaire. L'État doit également assurer un rapport proportionné entre les redevances et les coûts qu'il expose.

En matière de légalité de la procédure de passation, la Cour des comptes recommande de créer les conditions d'une mise en concurrence effective à l'expiration de la deuxième concession, en optimisant le cahier des charges sur la base d'une prospection active du marché, menée en temps utile. La DIV doit également veiller à mieux respecter la législation applicable aux contrats de concession, notamment en ce qui concerne la révision des prix.

À propos de l'encadrement et du suivi de l'exécution de la concession, la Cour des comptes recommande, afin de garantir l'exactitude des recettes destinées à l'État, d'assurer un suivi approfondi des prestations du concessionnaire, en fixant des sanctions financières dans le cahier des charges et en les appliquant lorsque les objectifs ne sont pas atteints.

Thèmes	Recommandations	Destinataires	Voir points
Objectifs opérationnels	1 Assortir explicitement – et avant d’attribuer une prochaine concession éventuelle, les indicateurs de performance de valeurs cibles et de pénalités	DIV	2.2
Redevances	2 Garantir un rapport proportionné et dûment étayé entre les redevances et les coûts de l’État (traitement administratif des demandes, production et distribution des plaques et des certificats d’immatriculation)	DIV et ministre de la Mobilité	2.3
Évaluation de la concession	3 Réaliser, à la lumière des objectifs, une évaluation complète : <ul style="list-style-type: none"> • du mode de gestion actuel, à savoir l’externalisation par une concession, au regard des coûts et bénéfices qu’elle engendre pour l’administration et les usagers • de l’exécution de la concession actuelle avant d’en lancer une nouvelle, afin d’améliorer le cahier des charges 	DIV	2.6
Prospection	4 Prospecter activement le marché pour prendre connaissance des capacités d’autres opérateurs potentiellement intéressés ainsi que de la structure actuelle des coûts liés aux investissements nécessaires pour exécuter une telle concession ; traduire cette prospection par la publication d’un avis de pré-information et l’organisation d’une présentation du projet ; optimiser, à l’aide des informations récoltées, le cahier des charges afin d’obtenir un service de qualité au meilleur coût	DIV	3.1
Concurrence	5 Adapter, à la suite de la prospection et de l’évaluation, le cahier des charges pour supprimer/ réduire significativement les barrières à l’entrée de la concession (durée, délai d’implémentation, exigences de préinvestissement, délais de livraison , etc.) en se fondant sur les possibilités du secteur concerné tout en assurant un degré élevé de services à l’usager	DIV et ministre de la Mobilité	3.1
Critères d’attribution	6 Convertir certaines conditions d’exécution en critères d’attribution (ex. : délais de livraison), afin de conserver un niveau élevé de service sans empêcher ni restreindre la concurrence, en les transformant en un critère d’attribution avec une pondération suffisante pour en souligner l’importance et assorti, le cas échéant, de maximums raisonnables	DIV	3.1
Critères de sélection	7 Établir de manière claire, précise et univoque, des critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques, non discriminatoires et proportionnés	DIV	3.2

Thèmes	Recommandations	Destinataires	Voir points
Négociations	8 Clarifier le processus de passation, notamment en ce qui concerne les possibilités de négociation	DIV	3.2
Régularité	9 Veiller au respect de la réglementation en matière d'examen de la régularité des offres et d'application des critères d'attribution	DIV	3.2
Révision de prix	10 Objectiver, dès l'actuelle concession, la formule de révision de prix en prenant en compte la répartition en pourcentages des différentes matières premières ainsi que les indices à prendre en considération ; vérifier le bien-fondé des demandes de révision et assurer un suivi, conforme à la période prescrite par le CSC, des indices concernés afin de justifier, si besoin, une révision des prix à la baisse	DIV	3.2
Call center	11 Établir dès à présent des rapports (nombre et nature des plaintes, accessibilité du service, délai de réponse, etc.) réguliers des prestations du call center de la DIV relatifs aux problèmes rencontrés par les usagers afin d'y apporter les solutions adéquates	DIV	4.2.3.1
Réception	12 Généraliser dès à présent le recours aux procès-verbaux signés par le fonctionnaire dirigeant pour la réception et l'approbation des produits réalisés par le concessionnaire, tant en début qu'en cours de concession	DIV	4.2.3.3
Contrôle d'exécution	13 Systématiser dès à présent les contrôles effectués par l'administration afin de garantir que l'ensemble des recettes destinées à l'État sont correctement calculées	DIV	4.2.3.2
Sanctions financières	14 Fixer les modalités d'application des sanctions financières, au besoin via des SLA, avant la conclusion de la concession et les appliquer en cas d'exécution non conforme	DIV	4.1.2
	15 Appliquer dès à présent les sanctions financières fixées dans le cahier spécial des charges	DIV	
Sécurité	16 Organiser les audits de sécurité dès la conclusion de la concession après avoir défini avec précision et cohérence les exigences de sécurité attendues du concessionnaire et les missions confiées à l'auditeur de sécurité ; après avoir fixé des amendes, dont la DIV ne contestera pas la proportionnalité ensuite, appliquer celles-ci en l'absence de mesures correctrices proposées par l'auditeur de sécurité	DIV	4.1.1/ 4.2.1

Thèmes	Recommandations	Destinataires	Voir points
Comité de pilotage	<p>17 Limiter, concernant la réception définitive et les modifications unilatérales, l'intervention du comité de pilotage (<i>steering committee</i>) à une simple concertation entre parties ; placer l'approbation de cette réception et des modifications unilatérales sous la seule compétence de l'adjudicateur (ordonnateur compétent/fonctionnaire dirigeant)</p>	DIV et ministre de la Mobilité	4.2.3.5

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2022/1128/16

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Cour des comptes

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be