RAPPORT ANNUEL RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Année 2015

Période du 01/01/2015 au 31/12/2015

L’article L3117-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipule que le Gouvernement adresse au Parlement wallon un rapport annuel relatif à l’exercice de la tutelle, au plus tard le 31 mars suivant l’exercice auquel il se rapporte. Ce rapport comprend un aperçu statistique relatif à l’exercice de la tutelle par les différentes autorités ainsi qu’une présentation de la jurisprudence intervenue au cours de l’exercice.

Le présent rapport vise à respecter le prescrit de cet article.

I. INTRODUCTION 6

I.1. RETROACTES 6
I.1.1 Régionalisation de la tutelle 6
I.1.2 Exercice de la tutelle 7
I.1.2.1. La tutelle générale d'annulation 8
a) Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation 8
b) La transmission régulière de l'acte comme condition suspensive à son exécution 9
c) Le délai d'exercice de la tutelle générale d'annulation 9
I.1.2.2. La tutelle spéciale d'approbation 10
a) Les actes soumis à la tutelle spéciale d'approbation 10
b) Procédure 11

I.2. LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET LA TUTELLE GOUVERNEMENTALE ET PROVINCIALE 11
I.2.1 Le décret du 31 janvier 2013 11
I.2.2 La circulaire pièces justificatives du 27 mai 2013 12
I.2.3 eTutelle - La transmission électronique des données 13
I.2.4 Le guichet unique 13

I.3. LES AUTRES TUTELLES 14
I.3.1 CPAS 14
I.3.2 Etablissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus 15
I.3.3 Association chapitre XII 16

I.4. METHODOLOGIE 17
I.4.1 Structure du rapport de tutelle 17
I.4.2 Jurisprudence 17
I.4.3 Réclamations 18
a) Actes appelés suite à une réclamation 18
b) Actes appelés sur initiative du Ministre 19
I.4.4 Actes reçus 19
I.4.5 Glossaire 20
a) En tutelle générale d'annulation 20
b) En tutelle spéciale d'approbation 20

II. LES FINANCES 21

II.1. INTRODUCTION 21

II.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 22
II.2.1 Les garanties d'emprunt – L3122-2-6°, L3122-3,9° 22
II.2.2 La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI – L3122-2-7° 24

II.3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 26
II.3.1 Les budgets et les modifications budgétaires – L3131-1,§1er,1°, L3131-1, §2,1°, L3141-1, §1er, 1°, L3162-1, §2, 1° 26
II.3.1 Les comptes annuels – L3131-1,§1er,6° et §2,5° et §3,2°, L3141-1, §1er, 3°, L3162-1, §2, 2° 32
II.3.2 Rééchelonnement d'emprunt – L3131-1,§1er et 2,4° 37
II.3.3 Fiscalité – L3131-1,§1er et§2,3° 38

II.4. AUTRES 42

III. RESSOURCES HUMAINES 44

III.1. INTRODUCTION 44

III.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 45
III.2.1 Rémunération, avantage de toute nature accordé aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges L3122-2, 2° et 3° 45
III.2.2 Les décisions du comité de rémunération L3122-3,3° 46
III.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 47
III.4. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL 48
III.5. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 49
III.5.1 Dispositions générales en matière de personnel L3131-1,§1er et §2,2° et§3,4° 49
IV. MARCHES PUBLICS 54
IV.1. INTRODUCTION 54
IV.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 55
IV.2.1 Attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4° et L3122-3-4° 55
IV.3. Autres 73
IV.4. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 75
V. PATRIMOINE 75
V.1. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 75
V.2. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 77
VI. FONCTIONNEMENT DES ORGANES 78
VI.1. INTRODUCTION 78
VI.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 78
VI.2.1 ROI des conseils L3122-2-1° et des organes de gestion L3122-3-8° 78
VI.2.2 Rémunération, jeton de présence ou avantage de toute nature aux membres des conseils et des collèges L3122-2-2° 81
VI.2.3 Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé L3122-3-2° 82
VI.2.4 La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6° 83
VI.2.5 La composition physique des organes de gestion L3122-3-7° et L3122-4-1° 84
VI.2.6 La désignation des membres du collège des commissaires L3122-4-2° 86
VI.2.7 Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-4,3° et L3122-3,3° 86
VI.2.8 Installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale ainsi que tout remplacement individuel L3122-2-8° 88
VI.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 88
VI.4. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 90
VI.4.1 Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1-§4–1° 90
VI.4.2 Mise en régie communale et délégation de gestion L3131-1§4-2° 91
VI.4.3 Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3° 93
VI.4.4 Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales L3131-1-§4- 4° et 5° 94
VII. RESSOURCES FINANCIERES : SITUATION BUDGETAIRE DES COMMUNES WALLONNES 95

VII.1. INTRODUCTION 95

VII.2. BUDGET INITIAL 2015 DES COMMUNES - EXERCICE PROPRE DU SERVICE ORDINAIRE 96
VII.2.1 Analyse économique des recettes ordinaires 96
VII.2.1.1. Les recettes de transferts 98
VII.2.1.2. Les recettes ordinaires de dette 104
VII.2.2 Analyse économiques des dépenses ordinaires 106
VII.2.3 Analyse fonctionnelle des dépenses et des recettes ordinaires 111
VII.2.3.1. Analyse globale 111
VII.2.3.2. Analyse par clusters socio-économiques 113
a) Analyse fonctionnelle selon le niveau socio-économique 113
b) Analyse fonctionnelle selon la centralité 115
c) Analyse fonctionnelle selon la population et le degré d'urbanisation 116

VII.3. LE RESULTAT DE L'EXERCICE PROPRE ET DE L'EXERCICE GLOBAL DU SERVICE ORDINAIRE DES COMMUNES EN 2015 118

VII.4. BUDGET INITIAL 2015 DES COMMUNES – SERVICE EXTRAORDINAIRE 120

VII.5. BUDGET INITIAL 2015 DES PROVINCES 121
VII.5.1 Les recettes ordinaires aux budgets provinciaux 125
VII.5.2 Les dépenses ordinaires aux budgets provinciaux 127
a) Approche économique 127
b) Approche fonctionnelle 129
VII.5.3 Le budget extraordinaire des Provinces 134

VII.6 CONCLUSION 136

VIII. CONCLUSION GENERALE 137

Annexe 1 : Simplification des regroupements fonctionnels communaux 138

Annexe 2 : Détails des clusters socio-économique Belfius 140

I. INTRODUCTION

I.1. RETROACTES

I.1.1 Régionalisation de la tutelle

La base constitutionnelle de la tutelle est inscrite dans l'article 162, al. 2, 6°, de la Constitution belge.

« La loi consacre l'application des principes suivants : (…) 6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ».

A l'origine de compétence fédérale, la matière de la tutelle a été régionalisée en deux étapes par les lois spéciales de réformes institutionnelles.

La loi spéciale du 8 août 1980 a transféré aux Régions l'exercice de la tutelle administrative qui restait donc de compétence fédérale en ce qui concerne son organisation.

Mais c'est la loi spéciale du 8 août 1988 qui consacre la véritable régionalisation de la tutelle.

L'article 7 de la loi du 8 août 1980, tel que modifié par l'article 6 de la loi du 8 août 1988, a en effet étendu la compétence des Régions au niveau de la tutelle sur les autorités locales. Désormais, la compétence des Régions en ce qui concerne l'organisation de la tutelle administrative n'est plus limitée.

Elle comprend non seulement le pouvoir d'organiser les procédures (c'est-à-dire de désigner l'autorité tutélaire, de lui impartir un délai pour statuer et d'organiser des voies de recours), mais également celui de fixer, notamment, les types de tutelle auxquels les actes qu'elles déterminent sont assujettis.

Les Régions, en fait, règlent tout ce qui concerne la tutelle ordinaire. C'est ce même article 7 de la loi spéciale qui établit une distinction entre la tutelle administrative ordinaire et la tutelle spécifique.

Il s'agit, en fait, d'un concept répartiteur de compétences entre Etat, Régions et Communautés :

- La tutelle ordinaire comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes;
- La tutelle spécifique est celle qui est instituée par des lois autres que les trois lois précitées ou par des décrets ou des ordonnances dans des matières régionalisées ou communautarisées.

En guise d'historique, citons les principaux jalons qui ont marqué l'évolution de la tutelle ordinaire en Région wallonne:

- Le décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales en Région wallonne (expression de cette nouvelle compétence régionale, très inspiré de la loi communale);

- Le décret modificatif du 25 juillet 1991;

- Le décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales (allègement de la tutelle) ;

- Le décret du 12 février 2004 (intégration des zones de police) ;

- Qui sont compilés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[1] (AGW du 22 avril 2004 – Décrets du 29 janvier et du 27 mai 2004) ;

- Le décret du 22 novembre 2007 (élargissement du champ d'application de la tutelle) ;

- Le décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du CDLD (refonte du décret du 22.11.2007 dans une optique de simplification administrative) ;

- Le décret du 13 mars 2014 modifiant certaines dispositions de CDLD relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

I.1.2 Exercice de la tutelle

La tutelle administrative s'exerce sur des actes administratifs, c'est-à-dire sur des décisions définitives ayant pour vocation de modifier l'ordonnancement juridique existant.

La loi s'entend au sens large, c'est-à-dire comme incluant non seulement les dispositions légales et réglementaires prises à des niveaux de pouvoir supérieurs mais aussi les principes généraux de droit et les décisions coulées en force de chose jugée des cours et tribunaux.

L'intérêt général n'est pas défini de manière précise, ni dans la Constitution ni dans les législations organiques des pouvoirs locaux. D'une manière générale, on admet que l'intérêt général est tout intérêt auquel l'autorité de tutelle accorde une plus grande valeur qu'à celui poursuivi par la décision examinée. L'autorité de tutelle dispose en cette matière d'un pouvoir d'appréciation et inclut généralement sa conception de l'intérêt général dans le cadre d'une politique déterminée. L'absence de définition légale au périmètre déterminé permet l'évolution de l'interprétation selon l'époque ou les circonstances.

[1] En abrégé CDLD.

I.1.2.1. La tutelle générale d'annulation

a) Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation

Deux types d'actes sont soumis à tutelle générale :

- Les actes qui doivent être obligatoirement transmis pour devenir exécutable ;
- Les actes qui peuvent être appelés par le Ministre de tutelle soit d'initiative soit suite à une réclamation, et qui sont exécutoires dès la prise de décision.

Le nouveau décret a modifié la liste des actes soumis à la tutelle générale d'annulation.

- *Les actes des communes et des provinces*

- Les garanties d'emprunt ;
- La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI ;
- Les règlements d'ordre intérieur des conseils et des organes de gestion ;
- Rémunération, avantage de toute nature accordé aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges ;
- Les attributions des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant une certaine somme et les avenants ;
- Installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale ainsi que tout remplacement individuel.

- *Les actes des intercommunales*

- Les garanties d'emprunt ;
- La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes ;
- Les décisions du comité de rémunération ;
- La composition physique des organes de gestions ;
- Les actes relatifs aux marchés publics ;
- Les règlements d'ordre intérieur des organes de gestion ;
- Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou privé ;
- Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion.

- *Les actes des régies autonomes et des associations de projet*

- La composition physique des organes de gestion ;
- La désignation des membres du collège des commissaires et/ou du réviseur membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises ;
- L'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres de l'organe de gestion.

- *Les actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus*

- Les attributions des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant une certaine somme et les avenants.

b) La transmission régulière de l'acte comme condition suspensive à son exécution

La suspension du caractère exécutoire de l'acte jusqu'à sa correcte transmission à l'autorité de tutelle distingue le régime de tutelle sur les actes obligatoirement transmissibles du régime applicable à toutes les autres décisions soumises à tutelle d'annulation.

Les institutions locales, les intercommunales, les régies autonomes et les associations de projets sont tenues d'envoyer à l'autorité de tutelle les actes obligatoirement transmissibles dans les quinze jours de leur adoption. Ceux-ci ne pourront être mis à exécution tant qu'ils n'auront pas été régulièrement transmis (c'est à dire accompagnés de toutes les pièces justificatives) à l'autorité de tutelle. La correcte transmission constitue également le point de départ du délai dans lequel l'acte peut être annulé.

L'article L3111-2, 3°, du CDLD définit ainsi la notion de pièces justificatives : *« (…) tous les documents et annexes de nature à étayer un acte administratif. Constitue notamment une pièce justificative, le dossier qui a été soumis aux membres de l'organe qui a adopté la décision ou l'organe lui-même. »*

Cette définition étant générique, dans un double souci de sécurité juridique et de simplification administrative, la définition extensive de la notion de « pièces justificatives » pour tous les actes soumis à l'obligation de transmission (en tutelle spéciale d'approbation et en tutelle générale d'annulation) a fait l'objet de la circulaire du 27 mai 2013.

c) Le délai d'exercice de la tutelle générale d'annulation

Comme stipulé ci-dessus, le point de départ du délai dans lequel l'autorité de tutelle peut annuler un acte d'un pouvoir subordonné est la réception de cet acte accompagné de ses pièces justificatives.

Eu égard à la charge importante de travail que représente l'instruction des actes obligatoirement transmissibles, et afin de garantir un contrôle efficace des actes, le décret du 22 novembre 2007 accorde au Gouvernement la faculté de proroger le délai qui lui est imparti pour exercer sa tutelle et ce d'une durée maximale égale à la moitié de ce délai, soit 15 jours.

I.1.2.2. La tutelle spéciale d'approbation

a) <u>Les actes soumis à la tutelle spéciale d'approbation</u>

- *Les actes des communes, des provinces, des régies communales ordinaires et des régies provinciales ordinaires*

- Le budget, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses ;
- Les dispositions générales en matière de personnel ;
- Les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier ;
- Le rééchelonnement des emprunts souscrits ;
- Les comptes annuels. Les comptes des provinces sont par ailleurs soumis à la Cour des Comptes qui adresse ses remarques avant leur adoption ;
- Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets ;
- Mise en régie communale et délégation de gestion ;
- Création et prise de participation hors intercommunale.

- *Les actes des intercommunales*

- Les comptes annuels ;
- Les dispositions générales en matière de personnel ;
- Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales.

- *Les actes des régies autonomes et associations de projets*

- Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales.

- *Les actes des zones de police*

- Le budget zonal et les modifications budgétaires;
- Dispositions générales en matière de cadres du personnel ;
- Les comptes annuels zonaux.

- *Les actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus*

- Le budget, les modifications budgétaires ;
- Les comptes annuels.

b) Procédure

Les actes sont transmis au Gouvernement accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption.

Le Gouvernement dispose d'un droit d'évocation[2] concernant les actes des zones de police. Il peut ainsi se réserver le droit de statuer définitivement et doit alors en informer, dans les vingt jours de la réception desdits actes, le Collège provincial et l'autorité communale.

En matière de délais, l'autorité de tutelle doit se prononcer dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives. Ce délai peut être prorogé de moitié. Elle dispose, cependant, d'un délai de quarante jours, également prorogeable de moitié, pour exercer son contrôle sur les comptes des provinces, des communes et des intercommunales ainsi que sur les budgets, modifications budgétaires et comptes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus. Cette disposition vise à garantir un contrôle renforcé.

I.2. LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET LA TUTELLE GOUVERNEMENTALE ET PROVINCIALE

I.2.1 Le décret du 31 janvier 2013

Le décret du 31 janvier 2013 modificatif du CDLD a apporté des modifications en ce qui concerne les règles de tutelle. La suppression du collège provincial en tant qu'autorité de tutelle est un des axes majeurs de cette réforme.

Cette suppression s'inscrit dans la réforme des Provinces prévue dans la DPR, devancée par les autorités provinciales au travers de leur Mémorandum de juin 2009, posant clairement la question du maintien de la compétence provinciale en tant qu'autorité de tutelle sur les actes communaux.

En tutelle spéciale d'approbation, il existait en effet trois organes de tutelle sur les communes :

- Le Collège provincial ;
- Le Gouverneur sur recours de légalité ;
- Le Gouvernement avec un droit d'évocation.

[2] Transposition en tutelle de la procédure juridictionnelle de l'évocation. « Le Petit Robert » définit le droit d'évocation de la façon suivante : *« droit accordé aux juridictions d'appel saisies d'un recours contre un jugement de statuer sur le fond du litige. »*

Ces organes exerçaient leur contrôle par rapport à la légalité et l'intérêt général, excepté le Gouverneur qui ne statuait que sur la légalité.

De plus, il était prévu deux procédures de recours contre les décisions du collège provincial, celui du Gouverneur et de la commune.

La réforme vise à transférer l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation au Gouvernement wallon.

La suppression du niveau provincial permet:

- Une accélération de l'instruction des dossiers par la suppression du délai d'évocation;
- D'assurer l'unicité de la jurisprudence au niveau de l'ensemble de la Wallonie ;
- De simplifier l'organisation de la tutelle dans la mesure où il n'y aura plus qu'une seule autorité de tutelle ;
- De réduire les charges administratives des pouvoirs locaux qui ne devront plus opérer qu'un seul envoi.

I.2.2 La circulaire pièces justificatives du 27 mai 2013

Les nouvelles règles de tutelle, entrées en vigueur le 1er juin 2013, telles que fixées au décret du 31 janvier 2013 modificatif du CDLD ont nécessité des mesures d'accompagnement.

Tel est l'objet de la circulaire du 27 mai 2013.

Cette circulaire a rappelé la suppression en tutelle spéciale d'approbation de l'intervention du collège provincial en tant qu'autorité de tutelle sur les actes des communes : l'ensemble des actes des communes relevant uniquement de la tutelle spéciale d'approbation ou de la tutelle générale d'annulation du Gouvernement wallon.

Cette circulaire apporte une révision des pièces justificatives dès lors que depuis la circulaire du 14 février 2008, il y a eu mise en œuvre du principe de confiance développé dans le cadre du plan de simplification administrative du Gouvernement wallon 2010-2014.

La détermination de ces pièces justificatives est importante dès lors qu'elle conditionne le démarrage du délai d'exercice de la tutelle à la réception de l'acte.

Ces pièces sont reprises dans un tableau en annexe de la circulaire. Ce tableau reprend par pouvoir local et par type d'acte (soumis à tutelle d'approbation ou tutelle générale à transmission obligatoire) la dénomination précise des pièces à joindre et l'adresse à laquelle le dossier doit être introduit.

La circulaire rappelle, afin d'assurer la sécurité juridique, qu'il importe de communiquer les décisions dans les 15 jours de leur adoption en veillant à y joindre les pièces justificatives requises.

Enfin, en ce qui concerne l'entrée en vigueur et le champ d'application dans le temps, il est précisé que le principe de non rétroactivité induit que seuls les actes adoptés à partir du 1er juin 2013 (date d'entrée en vigueur du décret) seront soumis aux nouvelles règles d'organisation de la tutelle. La circulaire apporte dès lors des exemples concrets sur la procédure de traitement des dossiers suivant qu'il s'agit d'actes adoptés avant le 1er juin 2013 ou postérieurs au 31 mai 2013.

I.2.3 eTutelle - La transmission électronique des données

Le Gouvernement wallon met à disposition des communes de Wallonie, un guichet électronique pour les actes relevant de la tutelle administrative à transmission obligatoire (e-Tutelle - depuis le 1er janvier 2012), et des subventions à certains investissements d'intérêt public – Plans d'Investissements Communaux - Voiries et Bâtiments (Guichet unique des marchés subsidiés - depuis le 15 septembre 2015).

Sur base volontaire, ce guichet de transactions électroniques (transmission, suivi et notification) est parvenu à convaincre à ce jour 225 des 252 Villes et communes de Wallonie concernées, soit près de 90% du public ciblé. Les grandes villes nous font confiance et la majorité des utilisateurs se déclarent satisfaits : temps gagné dans l'encodage et le suivi des dossiers, facilité pour trouver le bon interlocuteur, flexibilité dans le travail, accompagnement au démarrage, conseils de l'administration, acquisition progressive des habitudes d'utilisation.

La généralisation des transactions électroniques entre les communes et l'administration concrétiserait l'ambition d'une Administration 4.0 avec un canal numérique d'interaction « par défaut », et l'opportunité de nouvelles sources de données authentiques wallonnes - *Plan Marshall 4.0*. C'est pourquoi un projet de généralisation est à l'étude.

I.2.4 Le guichet unique

En application du décret de 2013 pour la tutelle et de celui du 6 février 2014 pour les travaux subsidiés, la DGO1 et la DGO5 ont concrétisé la mise en place du Guichet Unique des Pouvoirs locaux. Ce dernier a pour objectif la réalisation d'un processus de contrôle transversal et homogénéisé des dossiers relatifs au Plan d'Investissement Communal, faisant l'objet à la fois d'une demande de subsides et d'un marché public soumis à tutelle administrative.

Logé sur le portail des Pouvoirs locaux et accessible aux communes adhérentes à eTutelle, le GUICHET UNIQUE se matérialise depuis octobre 2015 par la mise à disposition des Pouvoirs locaux d'un guichet informatisé. Bien plus qu'un simple portail informatif, le nouveau service offert aux pouvoirs locaux permet à chaque commune de réaliser un parcours administratif intégré pour les dossiers relatifs aux Voiries et aux Bâtiments subsidiés. En vue d'accompagner ce changement, des formations ont été dispensées aux agents de la DGO5 et de la DGO1. Une communication ciblée aux communes a été réalisée durant tout le mois d'octobre par l'intermédiaire de séances d'informations accomplies dans

chacune des provinces de Wallonie. Ces dernières ont remporté un vif succès avec un taux de participation des communes avoisinant les 80%.

Dans un souci de cohérence par rapport aux utilisateurs habitués à l'application eTutelle, cette année a également vu l'aboutissement d'un travail concernant le volet informatique du guichet : la transmission d'un dossier par la commune s'effectue dorénavant au moyen d'une authentification forte basée sur la signature électronique de l'utilisateur. Afin d'assurer la sécurité juridique de la transmission électronique pour la partie technique de l'instruction, le Gouvernement wallon a pris le 17 juin 2015 un arrêté relatif à la transmission électronique des pièces et dossiers relatifs aux subventions à certains investissements d'intérêt public.

Conditionnant le démarrage du délai d'exercice de la tutelle, la détermination des pièces justificatives nécessaires lors de la transmission des marchés publics dans le cadre de subsides octroyés par la Direction générale opérationnelle des Routes et Bâtiments (DGO1) s'est vue modifiée en vue d'introduire les pièces d'ordre « technique ». La circulaire du 27 août 2015 concernant les pièces à transmettre dans le cadre des dossiers inscrits dans le Plan d'Investissement Communal apporte ainsi une exception à la circulaire pièces justificatives du 27 mai 2013.

Du 01/10/2015 au 31/1/2016 nous recensions une utilisation du Guichet unique par 39 communes distinctes. Ces dernières ont transmis des dossiers PIC au stade du projet (19 communes), de l'attribution du marché lorsque ce dernier ne dépasse pas le seuil de la tutelle obligatoire (7 communes) et de l'attribution au dessus du seuil de tutelle (24 communes).

I.3. LES AUTRES TUTELLES

I.3.1 CPAS

La réforme de la tutelle a aussi touché les CPAS (dans le cadre du décret du 23/01/2014 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale). Toutes les dispositions relatives à la tutelle ont été regroupées dans un seul chapitre. Le principe de la réforme consiste en une seule autorité de tutelle par acte et une seule autorité de tutelle par type de tutelle.

Cette réforme est le reflet du principe de confiance, d'une concertation accrue entre la commune et le CPAS et d'une évidente simplification administrative. Elle est le fruit de deux études qui ont permis d'analyser la mise en œuvre des règles de tutelle qui étaient jusqu'il y a peu, applicables aux CPAS : un Standart Cost Model (SCM) et un audit consacrés au fonctionnement de l'ancien article 111 de la loi organique.

La tutelle générale à transmission obligatoire relève du gouverneur de province et vise une série de décisions du conseil de l'action sociale. Les décisions soumises à cette tutelle sont calquées sur les décisions des communes soumises à cette même tutelle.

Une tutelle générale d'annulation, compétence du gouverneur, est prévue : elle porte sur toute décision du centre public d'action sociale, qui ne serait pas expressément visée par une autre disposition. Le recours est ouvert à un conseiller de l'action sociale, à toute personne intéressée, sur évocation du gouverneur de province ou au collège communal. En ce qui concerne ce dernier, une procédure spécifique est mise en place afin que le collège puisse disposer des décisions du centre public d'action sociale, examiner l'opportunité d'introduire un recours et exercer ledit recours, dans des conditions similaires aux autres personnes autorisées à introduire un recours.

La tutelle spéciale d'approbation porte sur les budgets et modifications budgétaires, les comptes, le cadre du personnel et les dispositions spécifiques, la création et la prise de participation dans les intercommunales, les associations de projet, les associations visées au chapitre XII ainsi que dans les associations ou les sociétés de droit public ou de droit privé, autres qu'intercommunale ou association de projet, susceptible d'engager les finances communales. Pour chacun de ces actes, l'autorité de tutelle est le conseil communal, avec possibilité de recours auprès du gouverneur de province.

I.3.2 Etablissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus

Le décret du 13 mars 2014 modifiant le CDLD et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus a modifié la tutelle sur ces établissements. Il participe à la modernisation, à la simplification et à l'harmonisation de l'ensemble de la tutelle administrative sur les pouvoirs locaux en Wallonie.

La tutelle sur les actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus prend donc tout naturellement place dans le livre premier intitulé « Tutelle » de la troisième partie du CDLD, par l'insertion d'un titre VI intitulé «Tutelle administrative sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus visés à l'article L3111-1, §1er, 7° ».

Si tout est défini sous un titre commun, le maintien de la dichotomie actuelle en matière de réglementation entre les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes financés au niveau communal (fabriques d'église paroissiale du culte catholique, cultes protestant, anglican et israélite) et ceux financés au niveau provincial (fabriques d'église cathédrale du culte catholique, cultes orthodoxe et islamique) reste toutefois nécessaire au vu des héritages du passé.

En ce qui concerne l'exercice de la tutelle à proprement parler, il convient de procéder à une double-distinction, basée notamment sur la nature de l'acte sur lequel le contrôle est exercé : la première distinction concerne le type de tutelle qui sera exercé ; la seconde distinction concerne, quant à elle, l'autorité de tutelle compétente.

Au niveau de la tutelle générale d'annulation, le gouverneur de province reste l'autorité pour tous les actes des établissements financés au niveau communal, et le Gouvernement wallon pour ceux des établissements financés au niveau provincial. Tous les actes, excepté ceux

soumis à la tutelle spéciale d'approbation, sont soumis à la tutelle générale d'annulation, et certains d'entre eux (opérations immobilières, attributions de marchés publics qui dépassent certains seuils) sont soumis à la tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire.

En ce qui concerne la tutelle spéciale d'approbation, qui s'exerce uniquement sur les actes financiers (budgets, modifications budgétaires et comptes) desdits établissements, la distinction relative à l'autorité de tutelle compétente se base sur le pouvoir local qui est tenu d'intervenir pour suppléer aux insuffisances des revenus desdits établissements.

Concrètement, pour les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes financés au niveau communal, cette tutelle spéciale d'approbation est désormais exercée par les conseils communaux. De la sorte, les autorités communales sont désormais impliquées plus concrètement dans le processus d'approbation de ces actes financiers. Pour les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes financés au niveau provincial, c'est le Gouvernement wallon qui exerce cette tutelle spéciale d'approbation.

Les données chiffrées commentées dans la suite du présent rapport concernent exclusivement la tutelle exercée par le Gouvernent wallon, qu'il s'agisse de la tutelle générale d'annulation ou de la tutelle spéciale d'approbation.

I.3.3 Association chapitre XII

Dans le cadre de la réforme sur la tutelle sur les CPAS, la tutelle sur les associations visées au chapitre XII de la loi organique des CPAS a été revue. Une tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire des délibérations des associations est dorénavant prévue, afin d'harmoniser la tutelle de ces associations sur la tutelle des autres institutions para-locales. Dans un même objectif d'harmonisation, la procédure de tutelle d'approbation est calquée sur la procédure existant au niveau des autres organes para-locaux. La tutelle d'approbation du Gouvernement est élargie à l'adoption et à la modification des statuts. La tutelle sur les comptes et les statuts du personnel continue à relever de la tutelle spéciale d'approbation.

Toute autre délibération de l'association chapitre XII est soumise à tutelle générale d'annulation.

I.4. METHODOLOGIE

I.4.1 Structure du rapport de tutelle

En introduction, le concept de la tutelle est présenté ainsi que son évolution d'un point de vue légal. La tutelle générale d'annulation et la tutelle spéciale d'approbation font également l'objet d'introductions spécifiques.

Le rapport est ensuite structuré par Direction, par tutelle, tout d'abord la tutelle générale à transmission obligatoire et ensuite la tutelle spéciale d'approbation et pour chaque tutelle, par acte.

Cette option a été prise afin de refléter l'exercice de la tutelle par les services concernés de la Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé (structure mise en place dans le cadre de la modernisation de l'administration wallonne depuis le mois d'août 2008).

Ce rapport se compose également d'un nouveau chapitre concernant l'analyse de la situation budgétaire des communes en 2015.

Concrètement, les services concernés par ce rapport sont :

- La Direction de la tutelle financière sur les pouvoirs locaux (LES FINANCES) ;
- La Direction des ressources humaines des pouvoirs locaux (LES RESSOURCES HUMAINES) ;
- La Direction du patrimoine et des marchés publics des pouvoirs locaux (LES MARCHES PUBLICS ET LE PATRIMOINE) ;
- La Direction de la législation organique des pouvoirs locaux (LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES) ;
- La Direction des ressources financières (LES RESSOURCES FINANCIERES).

Au delà de ces directions, il convient de citer les cinq directions des services extérieurs situées au chef lieu des cinq provinces :

- La Direction du Brabant wallon
- La Direction de Liège
- La Direction du Luxembourg
- La Direction du Hainaut
- La Direction de Namur

I.4.2 Jurisprudence

Dans la philosophie du rapport de tutelle, la notion de « jurisprudence » a été conçue de la façon suivante: il s'agit, à partir de la motivation des actes de tutelle, de mettre en lumière

l'interprétation du contenu des deux balises de l'autonomie communale que sont la loi et l'intérêt général.

A cette fin, il convient d'établir des statistiques pertinentes, de relever les points saillants, de distinguer l'utile de l'accessoire et de tirer les constats qui s'imposent : observer la pratique et en extraire la « substantifique moelle ».

Le rapport de tutelle doit donc être conçu comme un véritable instrument de gouvernance, tant pour les pouvoirs locaux que pour le Ministre des Pouvoirs locaux et l'administration de tutelle.

I.4.3 Réclamations

D'un point de vue méthodologique, la notion de réclamation mérite d'être définie.

Selon les principes généraux du droit administratif, la réclamation s'apparente à un recours dit « gracieux », c'est à dire non organisé par la loi, sans aucune condition de forme et, en principe, de délai.

L'article L3121-1 du CDLD énonce que : « Sont soumis à la tutelle générale d'annulation tous les actes autres que ceux visés aux articles L3131-1 et L3141-1 ».

En application de l'article L3122-5 du CDLD : « Le Gouvernement peut réclamer aux autorités visées à l'article L3111-1, par 1er, la transmission de toute délibération qu'il désigne accompagnée de ses pièces justificatives ».

En ce qui concerne plus spécifiquement les zones de police, la tutelle générale est régie par les articles L3121-1 à L3122-1 du CDLD et la loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Il y a lieu de distinguer les actes appelés suite à une réclamation et ceux qui sont appelés sur initiative du Ministre.

a) Actes appelés suite à une réclamation

En cas de réclamation concernant un acte administratif soumis à tutelle générale, celui-ci est appelé systématiquement.

Parmi les différents réclamants, l'on distingue trois catégories :

- Les personnes intéressées au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (intérêt direct, personnel et actuel) constituent la catégorie des « droits subjectifs » (mandataires ou citoyens) ;
- Les « réclamants citoyens » désignent les citoyens non mandataires qui n'ont pas d'intérêt au sens des lois coordonnées du Conseil d'Etat ;

- Les « réclamants mandataires » concernent les élus lorsqu'ils contestent la légalité ou l'opportunité d'une décision (si la réclamation concerne un droit subjectif, elle relève de la première catégorie).

b) Actes appelés sur initiative du Ministre

En dehors du champ des réclamations, le Ministre peut également prendre l'initiative d'appeler un ou des actes s'il juge pertinent d'en contrôler la légalité en fonction d'éléments portés à sa connaissance.

Sous l'intitulé « tutelle générale à transmission non obligatoire », sont regroupés, pour chaque matière, les actes appelés suite à une réclamation ou sur initiative du Ministre.

I.4.4 Actes reçus

L'activité de la tutelle s'exerce sur des actes transmis par les pouvoirs subordonnés, soit parce qu'ils sont obligatoirement transmissibles, soit parce qu'ils sont appelés suite à une réclamation ou sur initiative du Ministre des Pouvoirs locaux.

C'est la réception de l'acte, accompagné de ses pièces justificatives, qui fait courir le délai de tutelle, en l'occurrence un délai de 30 jours calendrier prorogeable de moitié ou 40 jours calendrier prorogeable de moitié pour les comptes.

Dès lors, un acte reçu dans le courant du mois de décembre de l'année X est susceptible de faire l'objet d'une décision de tutelle dans le courant du mois de janvier de l'année X + 1.

Dans cette logique, les données statistiques (reprises pour chaque acte sous l'intitulé « chiffres ») sont prélevées au départ des actes reçus, afin de pouvoir assurer une continuité dans la succession des prochains rapports. Il y aura inévitablement chaque année un décalage entre les actes reçus et les décisions prises par l'autorité de tutelle.

L'exercice de la tutelle n'est donc pas basée sur l'année civile : au 31 décembre de chaque année, tous les dossiers entrés dans l'année (exceptés les budgets et modifications budgétaires) ne sont pas nécessairement clôturés, soit parce que des pièces sont encore attendues, soit parce que le délai court toujours.

I.4.5 Glossaire

Les tableaux statistiques établis pour chaque type d'acte reprennent des données dont il convient de préciser la signification.

a) En tutelle générale d'annulation

Stade de l'instruction :

- Les *actes reçus* ont été définis ci-dessus ;
- Les *dossiers complets* ont été réceptionnés accompagnés de leurs pièces justificatives, telles que définies dans la circulaire du 27 mai 2013 ;
- Les *demandes de pièces* sont effectuées lorsque les dossiers sont incomplets ou pour parfaire l'instruction en cours de délai ;
- Les *dossiers instruits* sont les dossiers complets dont l'instruction a été clôturée par l'administration au sens de l'article L3112-1 du CDLD et sont soumis à la signature des autorités de tutelle ;
- Les *réclamations* ont été définies ci-dessus et portent en l'espèce sur des actes dont la transmission est rendue obligatoire par un courrier précisant les pièces justificatives à annexer à l'envoi pour faire démarrer le délai d'exercice de tutelle.

Stade de la décision du Gouvernement:

- Les *prorogations* concernent les dossiers dont le délai est prorogé en application des articles L3122-6 et L3132-1 du CDLD ;
- Les *sans suite* concernent tous les dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une annulation. Les actes concernés peuvent donc continuer à produire leurs effets ;
- Les *sans suite avec remarques* concernent les dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une annulation mais pour lesquels le Ministre soulèvent des remarques communiquées aux pouvoirs locaux pour l'avenir. Les actes concernés peuvent donc continuer à produire leurs effets ;
- Les *annulations* concernent les dossiers pour lesquels le Ministre des Pouvoirs locaux a pris une mesure d'annulation de l'acte soumis à tutelle.

b) En tutelle spéciale d'approbation

Stade de l'instruction :

Les notions ont été définies supra.

Stade de la décision du Gouvernement:

- Les *prorogations* concernent les dossiers dont le délai est prorogé en application des articles L3122-6 et L3132-1 du CDLD ;

- Les *approbations* concernent les dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de non approbation ou d'approbation partielle; On y retrouve donc les dossiers qui ont fait l'objet d'une approbation ou sont devenus exécutoires par expiration du délai.

- Les *approbations partielles* concernent les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision d'approbation partielle ou de réformation de l'autorité de tutelle ;

- Les *non approbations* concernent les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision de non approbation totale de l'autorité de tutelle ;

Le signe 0 dans les tableaux signifie que l'institution locale est bien concernée mais qu'aucun acte n'a été recensé à cette étape d'instruction et/ou de décision.

II. LES FINANCES

II.1. INTRODUCTION

Le décret du 31 janvier 2013 modificatif du CDLD a apporté des modifications en ce qui concerne les règles de tutelle. La suppression du collège provincial en tant qu'autorité de tutelle est un des axes majeurs de cette réforme. Ce décret a également modifié la liste des actes soumis à tutelle.

En matière de finances, les actes soumis sont à la tutelle du Gouvernement sont :

- Les garanties d'emprunt ;
- La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI ;
- Les budgets et les modifications budgétaires ;
- Les comptes annuels ;
- Le rééchelonnement d'emprunt ;
- Les taxes et les redevances.

Les pouvoirs locaux soumis à la tutelle sont :

- Les communes ;
- Les provinces ;
- Les intercommunales ;
- Les zones de police ;
- Les régies ordinaires ;
- Les établissements cultuels

Un autre effet du décret du 31 janvier 2013 est de ne plus soumettre à la tutelle générale à transmission obligatoire les délibérations par lesquelles les communes, les intercommunales et les provinces arrêtent l'octroi de subventions.

Cette décision de ne plus soumettre lesdites délibérations à la tutelle générale à transmission obligatoire a été contrebalancée par le fait que le cadre légal concernant de pareilles délibérations a, via les articles 17 à 30 dudit décret, été substantiellement revu, en prévoyant notamment, explicitement, que le pouvoir subsidiant devait désormais contrôler l'utilisation de la subvention accordée au bénéficiaire et qu'il devait, à l'issue dudit contrôle, adopter une délibération précisant si les subventions avaient été régulièrement utilisées ou non.

Afin de permettre aux pouvoirs locaux d'assimiler plus aisément les nouvelles dispositions décrétales en la matière (nouveaux articles L3331-1 à L3331-8 du CDLD qui remplacent les anciens articles L3331-1 à L3331-9 du même Code), la circulaire du 30 mai 2013 relative à l'octroi des subventions par les pouvoirs locaux a balisé la nouvelle règlementation et a donné aux décideurs locaux des lignes directrices dont ils pouvaient s'inspirer.

En outre, chaque année, le Ministre ayant dans ses compétences la tutelle sur les pouvoirs locaux communique aux différents pouvoirs locaux concernés (communes, provinces, régies ordinaires, CPAS) une circulaire, dite circulaire budgétaire, rassemblant les directives, recommandations et conseils pour l'exercice suivant (la dernière en date est celle du 16 juillet 2015 pour l'exercice financier 2016).

Depuis l'exercice 2007, dans un souci de simplification, de meilleure compréhension et de cohérence, le Ministre a pris l'option de regrouper en deux circulaires lesdites recommandations (une pour les provinces - vu leurs spécificités - et une pour les autres pouvoirs locaux, qui avaient jadis chacun leur circulaire). Ce souci se retrouve dans le corps même des circulaires, qui visent à se présenter selon le même schéma de base.

Relevons que ces circulaires contiennent également la liste des taxes (et de leurs taux et modalités) admises et recommandées en Région wallonne, dont l'intérêt ne peut échapper à personne.

II.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

II.2.1 Les garanties d'emprunt – L3122-2-6°, L3122-3,9°

a) Contexte

La matière des garanties est soumise à la tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire.

Les décisions des conseils communaux relatives à cette matière sont soumises aux articles L3122-2, 6° (communes et provinces) et L3122-3, 9° (intercommunales) du CDLD.

Conformément à l'article L3122-2 du CDLD, les décisions d'octroi de garanties d'emprunt doivent être transmises au Gouvernement wallon dans les quinze jours de leur adoption et ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été ainsi transmises.

Dans la pratique, le concept de garantie d'emprunt vise toute garantie ou cautionnement sur des emprunts, ligne de crédit, avance de trésorerie, …

A l'instar des autres actes soumis à la transmission obligatoire, les garanties d'emprunt ont fait l'objet de la circulaire ministérielle du 27 mai 2013.

Cette dernière précise, notamment, la liste des pièces à transmettre obligatoirement à la tutelle, soit :

- La délibération d'emprunt de l'organisme bénéficiaire de la garantie ;
- L'accord de l'organisme prêteur (la banque par exemple) sur l'emprunt contracté par le bénéficiaire de la garantie ;
- Le bilan et le compte de l'organisme bénéficiaire de la garantie et le cas échéant son plan financier ;
- Le cas échéant, la convention passée entre la commune et le bénéficiaire de la garantie ;
- Le cas échéant, l'avis de légalité du directeur financier (Art. L1124-40 CDLD).

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	**Communes**	**Provinces**	**IC**
Instructions			
Nombre d'actes reçus	53	22	0
Nombre de dossiers complets	36	21	0
Nombre de demande de pièces	17	1	0
Nombre de dossiers instruits	45	22	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	11	17	0
Sans suite avec remarques	34	5	0
Annulations	0	0	0

Les communes

Les 45 dossiers instruits sont sans suite. 75% d'entre eux sont toutefois accompagnés de remarques.

En effet, l'administration a attiré l'attention des communes sur :

- La situation financière du bénéficiaire qui a un résultat en perte et donc le risque potentiel d'activation de la garantie.
- L'avis de légalité du directeur financier. En effet, le formalisme lié à la réforme des grades légaux impose de mentionner dans la délibération la communication du dossier (quel qu'en soit le montant) au directeur financier et l'avis rendu ou non par celui-ci. Cette mention est souvent absente des délibérations.

Les provinces

L'analyse de ces dossiers n'amène pas de commentaires particuliers.

Les sans suite avec remarques visent :

- La santé financière préoccupante des asbl pour lesquelles la province octroie la garantie, et le rappel du risque que constitue l'octroi d'une telle garantie,
- La transmission du dossier dans un délai de 15 jours
- L'indication des quorums de présence et de vote dans la délibération provinciale.

II.2.2 La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI – L3122-2-7°

a) Contexte

La matière des taxes additionnelles est soumise à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire au Gouvernement wallon. Les délibérations doivent donc être transmises au Gouvernement wallon et peuvent être publiées conformément aux articles L1133-1 à 3 du CDLD dès leur adoption par le Conseil communal mais elles ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises au Gouvernement wallon.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	289	5
Nombre de dossiers complets	116	5
Nombre de demande de pièces	173	0
Nombre de dossiers instruits	319	5
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	125	5
Sans suite avec remarques	184	0
Annulations	0	0

La circulaire du 14 février 2008 relative aux pièces justificatives (M.B. 18 mars 2008) ne prévoyant pas de pièces justificatives pour les décisions arrêtant la taxe à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier, les dossiers étaient considérés comme complets quand la délibération y relative était transmise au Gouvernement wallon.

Cependant, depuis la réforme sur les grades légaux (décrets du 18 avril 2013 modifiant le CDLD, M.B. 22 aout 2013), lorsque le directeur financier émet un avis de légalité sur une délibération qui lui est transmise, cet avis doit être considéré comme une pièce justificative qui doit être jointe au dossier soumis à tutelle pour qu'il soit complet. Il y a donc lieu depuis le 1er septembre 2013, de vérifier la complétude du dossier en conséquence.

En 2015, la tutelle a encore constaté que les autorités communales oubliaient de transmettre ces avis de légalité (dans 60% des cas, il n'était pas joint à la délibération). Une seule commune avait cependant oublié de demander au Directeur financier de transmettre un avis. Les délibérations ont été revotées pour respecter les formalités requises en la matière.

En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la circulaire budgétaire pour 2015 tient compte de la loi du 24 juillet 2008 (M.B. 8 août 2008) qui donne aux communes jusqu'au 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition pour disposer d'un règlement entré en vigueur. En effet, l'article 3 de cette loi est libellé comme suit : « L'article 468 du Code des impôts sur les revenus 1992 est complété par l'alinéa suivant : Le pourcentage de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est fixé par un règlement-taxe applicable à partir d'un exercice d'imposition déterminé qui doit entrer en vigueur au plus tard le 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition. A défaut, la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est établie sur la base du pourcentage applicable pour l'exercice d'imposition précédent. »

Concrètement cela veut dire qu'un règlement fixant le taux de la taxe additionnelle à l'IPP pour l'exercice 2015 (revenus 2014) doit être voté, transmis au Gouvernement wallon, et publié conformément au CDLD de manière telle qu'il puisse être entré en vigueur pour le 31 janvier 2015.

Il est recommandé aux autorités locales de bien veiller à voter et à transmettre suffisamment tôt à l'autorité de tutelle les règlements relatifs aux taxes additionnelles.

En règle générale, plus de 90% des règlements relatifs aux taxes additionnelles parviennent à l'administration entre le 1er octobre et le 31 décembre.

Pour 2015, 263 dossiers ont été reçu à la tutelle entre le 1er octobre et le 31 décembre 2015.

En ce qui concerne les provinces, 4 actes portant sur les taxes additionnelles au précompte immobilier ont été reçus et instruits sur la période concernée. Ils ont tous pu être soumis à la décision de Monsieur le Ministre en 2015 et ne prévoyaient pas de variation de taux par rapport à 2014.

Actuellement, 3 des 5 provinces ont bénéficié de dérogations à la Paix fiscale. En effet, si le maximum recommandé par la circulaire budgétaire est de 1500 centimes additionnels, seules 2 provinces sont en-deçà.

Au niveau des communes, On dénombre 22 dossiers qui n'ont pas pu être soumis à la décision de Monsieur le Ministre en 2015 en raison de leur transmission tardive et 3 dossiers qui ont été transmis après le 31 décembre 2015 (pour l'exercice 2016).

En ce qui concerne les variations de taux, on dénombre :

- 8 communes ayant voté une augmentation du taux du PI ;
- 4 communes ayant diminué le taux IPP ;
- 5 communes ayant augmenté le taux IPP ;
- 5 dépassements de taux du PI qui ont nécessité une dérogation.

Concernant les remarques, la plupart des communes ont suivi les remarques des années précédentes et adapté leurs délibérations, mais il y a toujours des communes qui répètent les mêmes erreurs d'année en année.

De nouvelles remarques ont également dû être faites suite à la réforme des grades légaux. En effet, de nombreux pouvoirs locaux n'avaient pas encore assimilé les répercussions de cette réforme sur l'examen des règlements fiscaux. En effet, les autorités communales ont l'obligation de transmettre tout règlement, préalablement à son passage en Conseil communal, au directeur financier afin que celui-ci puisse remettre un avis de légalité sur le projet. De plus, une fois qu'un tel avis a été émis, il constitue une pièce obligatoire à joindre au dossier afin qu'il soit complet.

Pour des raisons de formalisme, il a également été demandé aux pouvoirs locaux de mentionner dans leurs délibérations que cette transmission avait été réalisée et si le directeur financier avait ou non remis un avis.

II.3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

II.3.1 Les budgets et les modifications budgétaires – L3131-1,§1er,1°, L3131-1, §2,1°, L3141-1, §1er, 1°, L3162-1, §2, 1°

a) Contexte

Les budgets et modifications budgétaires des communes, provinces, régies communales et provinciales ordinaires, des zones de police et des établissements cultuels sont soumis à une tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement.

Pour ce qui concerne les zones de police, la première autorité de tutelle est le Gouverneur. Toutefois, le Gouvernement dispose d'un droit d'évocation lui permettant de réformer la décision dudit Gouverneur.

Quant aux communes et provinces, il convient d'appliquer les dispositions suivantes :

- Les articles L 1122-23, L1124-40 et suivant, L 1311 à L1332 du CDLD ;
- Le règlement général sur la comptabilité communale ou provinciale ;
- La circulaire budgétaire de l'exercice en cours ;
- La circulaire pièces justificatives du 27 mai 2013 ;
- Les circulaires plan de gestion ;
- Toute autre directive ministérielle ponctuelle.

En ce qui concerne les régies, on se référera aux dispositions suivantes :

- Les articles L1231-1 à 3 du CDLD ;
- L'arrêté du Régent du 18 juin 1946 ;
- Le règlement général sur la comptabilité communale ou provinciale par analogie.

Pour ce qui concerne les zones de police, la tutelle spéciale d'approbation se base sur :

- Les articles L3141-1 à L3143-3 du CDLD ;
- La loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Plus spécifiquement, les articles 34, 39, 40, 71 à 84, 208 et 250bis de ladite loi ;
- Le Règlement général de la comptabilité de la police (RGCP). Plus spécifiquement les articles 5 à 15 ;
- La circulaire ministérielle PLP 53 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2015 à l'usage des zones de police du 3 décembre 2014 ;
- La circulaire budgétaire du 25 septembre 2014 relative à l'élaboration du budget communal 2015.

b) Chiffres et commentaires

b.1 Les communes, les régies communales ordinaire, les provinces, les régies provinciales ordinaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires
Instructions				
Nombre d'actes reçus	821	67	27	14
Nombre de dossiers complets	342	65	27	14
Nombre de demande de pièces	479	26	0	0
Nombre de dossiers instruits	816	67	26	14
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	102	5	1	0
Nombre d'approbations	265	64	26	14
Nombre d'approbations partielles	532	0	0	0
Nombre de non approbations	0	0	0	0

Les communes

Le nombre de demandes de renseignements complémentaires reste très élevé malgré la précision de la circulaire budgétaire à ce sujet et malgré l'utilisation d'eTutelle qui devrait empêcher que des pièces soient omises. Les erreurs proviennent principalement de l'utilisation de documents non standardisés qui ne reprennent pas toutes les données utiles à la vérification ou d'une lecture peu attentive de la circulaire budgétaire.

Les principales réformations intervenues sont justifiées par les raisons suivantes :

- Scission de la dotation SRI et de la dotation zone de secours ;
- Modification des dépenses de dette (intérêt et amortissement), les montants figurant dans le budget présentant de grandes différences par rapport aux tableaux bancaires ;
- Rectifications des additionnels : Précompte immobilier, taxe auto et impôt des personnes physiques. Les informations chiffrées sont parfois reçues tardivement par les pouvoirs locaux.
- Réajustement des recettes de dettes, revues à la baisse par les intercommunales ;
- Au service extraordinaire, les principales réformations corrigent des inégalités entre les dépenses et les recettes pour un même numéro de projet, souvent suite à l'injection du résultat du compte ;
- Ecritures globales et correctes du subside FRIC ;
- Erreurs au niveau des codes fonctionnels et économiques, plus particulièrement concernant la fiscalité.

Les décisions du Ministre sont également parfois accompagnées de remarques adressées aux autorités communales. Ces remarques ont concerné essentiellement :

- Des écritures comptables ;
- Le rappel des conclusions du rapport du CRAC, pour les communes sous plan de gestion ;
- La nécessité de fournir des annexes budgétaires dont les informations correspondent aux montants repris dans les documents budgétaires ;
- Le rééquilibrage des projets extraordinaires suite à l'injection du résultat du compte.

Les régies

Pas de commentaires particuliers.

Les provinces

L'acte qui a fait l'objet d'une prorogation était une modification budgétaire reprenant, notamment, une reprise sur provisions à l'égard de laquelle des doutes ont été soulevés sur le plan essentiellement technique. Afin de pouvoir apprécier ladite reprise avec une approche technique plus large, il s'est imposé de proroger le délai d'instruction pour statuer sur cet acte.

Les régies provinciales

Les 14 instructions qui ont été effectuées au cours de la période ici prise en compte n'ont rencontré aucune difficulté particulière.

b.2 Les zones de police

Gouverneur	
	Zone de police
Nombre d'actes reçus	171
Réclamations	1
Nb d'approbations	154
Nb d'approbations partielles	7
Nb non approbations	1
Gouvernement	
	Zone de police
Evocation 1ière phase	35
Evocation 2ième phase	32
Recours du Gouverneur	0
Recours de la zone	0
Réclamations	0
Nb d'approbations	32
Nb d'approbations partielles	0
Nb non approbations	0
Confirmation décision du Gouverneur	32

Le Gouverneur

Les dossiers instruits sont principalement approuvés, tel qu'il est d'usage avec les services du Gouverneur. En effet, si le dossier instruit ne porte pas à réformation ou approbation partielle, il a été convenu que seul l'arrêté du Gouverneur en matière de tutelle spécifique serait signé par ce dernier. Un simple courrier indiquant que le dossier ne porte pas à remarques et peut sortir ses effets est envoyé.

La non-approbation concerne un budget non approuvé par Monsieur le Gouverneur dans le cadre de sa tutelle fédérale.

Les approbations partielles concernent des réformations au niveau des dotations communales pour les raisons suivantes :

- la constitution de provisions
- la présence d'un boni global important soit dès le vote, soit suite aux réformations de Monsieur le Gouverneur en tutelle fédérale.

Une réclamation a été enregistrée provenant d'un conseiller de police à l'encontre du budget 2015 et des comptes 2014. Il a été jugé tardif pour le budget car il avait déjà été approuvé lorsque la requête a été introduite, de sorte qu'il n'a été possible de réagir qu'au moment de l'approbation des comptes en rappelant à l'autorité zonale la manière de procéder pour le vote des budgets et comptes.

Le Gouvernement

Les évocations portaient principalement sur des problèmes de majoration pouvant varier de 2,24 % à 29,85 %.

Pour quelques dossiers, les remarques suivantes ont été formulées :

- L'utilisation des fonds propres n'est pas conforme aux circulaires y relatives, et aucune demande de dérogation n'a été reçue malgré les rappels du Centre régional d'aide aux communes sur la nécessité d'en introduire une. Pour rappel les fonds propres (et notamment tout prélèvement de l'ordinaire vers l'extraordinaire) doivent être affectés prioritairement au remboursement anticipé des emprunts obtenus au travers du Compte CRAC LT. Dans le cas contraire, une demande de dérogation doit être adressée au Ministre avec copie au CRAC ;

- Le tableau de bord à projections quinquennales n'a pas été actualisé. Celui-ci devra être transmis avec le projet de budget initial 2016 ;

- Lors de l'injection du résultat du compte 2015, il faut respecter le prescrit de la circulaire budgétaire qui stipule que : « …l'importance de l'affectation des bonis éventuels apparaissant aux comptes des Zones de police, ceux-ci doivent être affectés prioritairement, soit à la diminution des dotations communales, soit à la création de réserves destinées à des projets spécifiques et permettant de faire face à des dépenses ultérieures….. » ;

- Veiller à fournir le plan d'embauche fixé par la Zone.et l'actualisation de l'évolution des ETP, procéder à une actualisation de l'évolution des heures « inconfortables » ;

- Veiller à transmettre toutes les pièces justificatives et respecter la circulaire notamment en ce qui concerne l'indexation des salaires ;

- Porter à la connaissance de la Zone l'avis réservé émis par le CRAC.

b.3 Les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	**Etablissements cultuels**
Instructions	
Nombre d'actes reçus	60
Nombre de dossiers complets	55
Nombre de demandes de pièces	5
Nombre de complétudes administratives	21
Nombre de dossiers instruits	19
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Nombre d'approbations	8
Nombre d'approbations partielles	11
Nombre de non approbations	0

La différence importante entre le nombre d'actes reçus au cours de l'exercice 2015 et le nombre d'actes instruits au cours dudit exercice, s'explique pour la raison suivante : toute une série d'actes qui ont été reçus en 2015 n'ont pas pu être instruits car des décisions de tutelle à l'égard d'actes antérieurs auxdits actes, et néanmoins indispensables pour pouvoir apprécier la légalité de ceux-ci, n'ont pas pu être prises au cours de l'exercice 2015.

Dans la plupart des cas, il s'agit en réalité de décisions de tutelle à l'égard de comptes dont le résultat doit être intégré dans les budgets qui ont été reçus. De fait, tant que les décisions de tutelle à l'égard des comptes en question n'ont pas été prises, il n'est pas possible d'apprécier la légalité des budgets concernés.

Comme précisé à plusieurs endroits dans la circulaire du 12 décembre 2014 relative aux pièces justificatives à transmettre par lesdits établissements en accompagnement de leurs actes, ce n'est qu'à la réception des décisions de tutelle à l'égard des actes antérieurs que les nouveaux actes sont considérés comme complets sur le plan administratif.

D'autre part, en ce qui concerne les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, la tutelle administrative ne s'exerce qu'après l'intervention de l'autorité de tutelle religieuse (c'est-à-dire l'intervention de l'organe représentatif du culte auquel se rattache l'établissement concerné).

Dès lors, il est envisageable que certains actes, bien que réceptionnés avec toutes les pièces justificatives techniques requises, n'aient pas encore fait l'objet d'une décision de tutelle sur le plan religieux. Tant que cela n'est pas le cas, il ne peut être conclu à la complétude administrative des actes en question.

II.3.1 Les comptes annuels – L3131-1,§1er ,6° et §2,5° et §3,2°, L3141-1, §1er, 3°, L3162-1, §2, 2°

a) Contexte

Le contexte est le même que celui des budgets et des modifications budgétaires excepté que la tutelle ne s'exerce qu'au niveau de la légalité et pas de l'intérêt général.

b) Chiffres et commentaires

b.1 Les communes, les régies communales ordinaire, les provinces, les régies provinciales ordinaires, les intercommunales

Période du 1/01/2013 au 31/12/2015	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires	IC
Instructions					
Nombre d'actes reçus	249	52	4	11	78
Nombre de dossiers complets	94	40	4	11	21
Nombre de demande de pièces	155	12	0	0	63
Nombre de dossiers instruits	246	51	4	11	70
Nombre de réclamations	1	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	49	2	0	0	2
Nombre d'approbations	236	52	4	11	50
Nombre d'approbations partielles	8	0	0	0	0
Nombre de non approbations	0	0	0	0	0

Les communes

Les comptes communaux sont majoritairement approuvés. Ils donnent cependant lieu à un nombre important de remarques.

Les remarques ont régulièrement trait à :

- Une surévaluation ou une sous évaluation au budget de certaines dépenses ;
- L'existence de droits anciens restant à apurer ;
- De l'ordre à remettre dans les projets extraordinaires ;
- Des listes d'adjudicataires non complètes.

Les approbations partielles concernent :

- Des doubles imputations en raison d'une erreur technique ;
- Le résultat extraordinaire a fait l'objet d'une double écriture dans le compte budgétaire 2014, de telle sorte que la recette extraordinaire du boni des exercices antérieurs était surfaite.

Une réclamation d'une conseillère communale a été enregistrée contre l'approbation des comptes 2014 d'une commune. Elle portait sur le droit de regard des membres du Conseil communal. Un rappel des règles a été formulé par le Ministre à la commune concernée.

Les régies

Pas de remarques particulières

Les provinces

Les 4 instructions qui ont été effectuées au cours de la période ici prise en compte n'ont rencontré aucune difficulté particulière.

Les régies provinciales

Les 4 instructions qui ont été effectuées au cours de la période ici prise en compte n'ont rencontré aucune difficulté particulière.

Les intercommunales

Concernant la jurisprudence de ces dossiers, on peut lire dans les décisions d'exécutoire les motifs suivants :

- Il était dérogé au prescrit de l'article L1523-13 §1er du CDLD qui stipule en ses alinéas 3 et 4 que les convocations pour toute assemblée générale contiennent l'ordre du jour ainsi que tous les documents y afférents et qu'elles sont adressées à tous les associés au moins trente jours avant la date de la séance ;
- L'Assemblée générale ne s'était pas prononcée par un vote distinct sur la décharge des administrateurs et du réviseur, contrairement à ce que stipule l'article L1523-13 §3 alinéa 3 du CDLD
- La discordance entre l'affectation réelle aux réserves et le montant renseigné dans les comptes annuels ;
- La dérogation à l'article 428 du Code des sociétés - qui stipule que l'assemblée générale fait annuellement, sur les bénéfices nets, un prélèvement d'un vingtième au moins, affecté à la formation d'un fonds de réserve et que ce prélèvement cesse d'être obligatoire lorsque le fonds de réserve atteint le dixième de la part

fixe du capital social - et, à l'article correspondant des statuts de l'intercommunale ;

- La dérogation à un article des statuts de l'intercommunale qui prescrit la répartition des résultats bénéficiaires ;
- Conformément à l'article L1523-1 du CDLD, les intercommunales adoptent la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative à responsabilité limitée. Cet article du CDLD a été modifié par le décret du 26 avril 2012. L'intercommunale est donc priée, dès que possible, (cfr spécialement l'article L1234-6 du CDLD, 2nd alinéa), de prendre les dispositions nécessaires pour se conformer au prescrit du décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du CDLD, en mettant ses statuts en conformité avec le nouveau régime des asbl pluricommunales instauré par ce décret, tel qu'il figure aux articles L1234-1 à L1234-6 du CDLD, au chapitre IV intitulé « Les ASBL communales » ;
- Le non-respect de l'article L1523-13 du CDLD, §3 alinéa 1er dont le prescrit est que la première assemblée générale de l'exercice se tient durant le premier semestre et au plus tard le 30 juin et a nécessairement à son ordre du jour l'approbation des comptes annuels de l'exercice clôturé ;
- Concernant le secteur des MR et MRS d'une intercommunale hospitalière, il y avait une absence de prise en charge par ses associés de sa perte à affecter, ce qui est contraire aux dispositions du volet hospitalier du Plan Tonus Axe II, sachant qu'aucune dérogation spécifique n'a été sollicitée en la matière ;
- Le non – respect de l'article L1523-2, 11° du CDLD qui stipule qu'il y a prise en charge du déficit par les associés dès que l'actif net est réduit à un montant inférieur aux ¾ du capital social ;
- La non-transmission des comptes de l'intercommunale dans les 15 jours de leur adoption, accompagnés de leurs pièces justificatives, conformément à l'article L3132-1 §1er du CDLD ;
- L'absence de transmission des comptes annuels des différents secteurs de l'intercommunale (comptes prévus dans la circulaire du 27/5/13 relative aux pièces justificatives et dans les statuts d'intercommunales.)

Remarques faites dans les arrêtés et les décisions d'exécutoire :

- La recommandation, à l'avenir, de mentionner dans les convocations aux assemblées générales que l'intercommunale envoie à ses communes, provinces ou CPAS associés, que conformément à l'article L1523-13 §1er (alinéas 4 et 5) du CDLD, la séance de l'assemblée générale est ouverte à toutes les personnes domiciliées depuis 6 mois au moins sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS associés ;

- Un document distinct avec les prises de participation détaillées (ou rapport spécifique sur les prises de participation) doit être établi (si l'intercommunale détient des participations au capital de sociétés) vu la circulaire du 27/5/13 précitée ;

- L'attention est attirée sur le fait qu'à l'avenir, le comité de rémunération devra établir un rapport écrit annuel, adopté par le Conseil d'administration et annexé au rapport de gestion, qui comprendra :

- Les jetons de présence, éventuelles indemnités de fonction et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion, en fonction de leur qualité d'administrateur, de président ou de vice-président, ou de membre d'un organe restreint de gestion;
- Les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux fonctions de direction, conformément à l'article L1523-17 §2 du CDLD.

- Le rapport de gestion comportera également à l'avenir, la structure de l'organisation, l'organigramme fonctionnel complet de celle-ci, les lignes de développement et un plan financier pluriannuel, conformément à l'article L1523-16 du CDLD.

Remarques faites uniquement dans les arrêtés :

- Les comptes annuels publiés par la BNB doivent être ceux analysés par le réviseur et votés par l'assemblée générale. L'intercommunale est invitée à transmettre ces derniers à la BNB ;

- L'intercommunale est invitée, à l'avenir, à envoyer à la BNB pour publication, ses comptes annuels présentés avec deux décimales ;

- Il est demandé de joindre les comptes annuels et toutes ses annexes sous format BNB (sur base de la circulaire du 27/5/13 précitée) ;

- Pour les années à venir, il est demandé à l'intercommunale d'établir et de faire parvenir à la tutelle, pour le dossier de ses comptes annuels, en ce qui concerne les actes administratifs requis, une délibération qui porte sur le vote des comptes annuels, une délibération qui porte sur la décharge à donner aux administrateurs et une délibération qui porte sur la décharge à donner au réviseur, comme le prévoit la circulaire du 27/5/13 précitée ;

- La perte à reporter s'est accrue de x% en un an. Laisser se développer la perte reportée au passif du bilan accroît le risque encouru par les finances des associés de l'intercommunale ;

- L'intercommunale veillera à l'avenir, à envoyer aux associés comme au réviseur, un rapport de gestion sans erreurs matérielles, afin que ceux-ci disposent d'une information exacte en vue de l'Assemblée générale qui doit voter les comptes annuels de l'intercommunale. En effet, l'article 96 du Code des Sociétés relatif au contenu du rapport annuel établi par les administrateurs dans lequel ils rendent compte de leur gestion, stipule notamment que « Le rapport annuel visé à l'article 95 du Code des Sociétés comporte : 1° au moins un exposé fidèle sur l'évolution des affaires, les résultats et la situation de la société (…/…)» ;

- Le réviseur a fait part dans son rapport sur les comptes de l'intercommunale remis avec réserve, d'une incertitude significative susceptible de jeter un trouble important quant à la capacité de l'intercommunale à poursuivre ses activités et notamment de payer ses dettes compte tenu de la situation existante. Elle y a notamment indiqué que le rapport de gestion de l'intercommunale faisait état d'une réflexion lancée en vue d'augmenter les rentrées de l'intercommunale mais, que l'impact financier de ces différentes pistes n'était pas communiqué dans les annexes aux comptes annuels ou dans ledit rapport de gestion ;

- Pour les années à venir, il est demandé de détailler un peu plus les postes et variations du bilan (notamment, le poste des prises de participations, ce poste est inchangé depuis plusieurs années, mais il serait utile d'en détailler le contenu) et du compte de résultats ;

- Quand par exemple l'intercommunale n'est pas concernée par l'octroi de garantie, aucune mention n'est faite dans les courriers à ce sujet. Il serait utile de préciser à l'Administration, lors de l'envoi des pièces justificatives, qu'aucune garantie n'a été octroyée (conformément à la circulaire du 27/5/13 précitée.)

b.2 Les zones de police

Gouverneur	
	Zone de police
Nombre d'actes reçus	69
Nombre de prorogations	0
Réclamations	1
Nb d'approbations	62
Nb d'approbations partielles	0
Nb non approbations	3

La majeure partie des dossiers de zone de police sont traités par les services du Gouverneur dans le cadre de la tutelle spécifique. Les approbations sont en réalité des décisions qui sont devenues exécutoires par expiration du délai.

b.3 Les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	**Etablissements cultuels**
Instructions	
Nombre d'actes reçus	40
Nombre de dossiers complets	28
Nombre de demandes de pièces	12
Nombre de complétudes administratives	23
Nombre de dossiers instruits	21
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	7
Nombre d'approbations	7
Nombre d'approbations partielles	14
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

La différence importante entre le nombre d'actes reçus au cours de l'exercice 2015 et le nombre d'actes instruits au cours dudit exercice, s'explique pour les mêmes raisons que celles détaillées dans le point consacré aux budgets et modifications budgétaires adoptés par lesdits établissements au cours de l'exercice 2015.

En ce qui concerne les dossiers instruits à proprement parler, signalons que :

- Le nombre important de prorogations vient du fait que l'autorité de tutelle administrative doit impérativement, avant de statuer, prendre connaissance de l'avis rendu par les Conseils provinciaux à l'égard des actes concernés. Or, dans certains cas, le délai imparti aux Conseils provinciaux pour rendre leur avis a expiré peu de temps avant le délai imparti à l'autorité de tutelle pour statuer, et il a donc été nécessaire de proroger le délai d'instruction ;

- Les approbations partielles consistent systématiquement en des réformations des comptes concernés, lesquelles ont été nécessaires lorsque les recettes et dépenses initialement inscrites dans lesdits comptes ne correspondaient pas aux encaissements et décaissements effectués au cours de l'exercice comptable.

II.3.2 Rééchelonnement d'emprunt – L3131-1,§1er et 2,4°

a) Contexte

Le contexte est celui de la gestion de la dette par les communes, essentiellement sous plan de gestion.

Cette matière est régie par les articles L3131-1 au L 3133-1 du CDLD et le RGCC.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	4	0
Nombre de dossiers instruits	5	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	4	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	1	0

La non approbation est justifiée par le fait que non seulement l'opération était contraire à l'article 25 du RGCC puisque la durée des nouveaux emprunts allait au-delà de la durée d'amortissement de certains biens financés par ces emprunts, et la légalité n'était donc pas respectée. Mais la conformité à l'intérêt général faisait également défaut puisque le coût supplémentaire prévisionnel de l'opération n'était pas favorable pour la Ville.

II.3.3 Fiscalité – L3131-1,§1er et§2,3°

a) Contexte

L'article L3131-1, § 1er, 3° et § 2, 3° du CDLD prévoit que les règlements redevances et taxes sont soumis à la tutelle spéciale d'approbation.

Depuis le décret modificatif du 22 novembre 2007, il n'y a plus de doute sur la soumission à la tutelle spéciale d'approbation des règlements redevances. Le § 1er, 3° de cet article vise, en effet**,** « les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier » tandis que le § 2, 3° est libellé comme suit : « les règlements relatifs aux redevances et aux taxes provinciales à l'exception des centimes additionnels au précompte immobilier ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 qui exécute l'article 21 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets introduit une dimension supplémentaire à l'exercice de la tutelle sur les délibérations relatives à l'enlèvement et à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages. Ces décisions doivent être accompagnées d'un tableau prévisionnel attestant de la couverture du pourcentage requis du coût-vérité, ce tableau étant une pièce justificative au sens de l'article L3113-1 du CDLD.

L'exercice de la tutelle sur les règlements-taxes et redevances se fait sur base des recommandations de la circulaire budgétaire annuelle. Outre diverses recommandations et rappels des principes généraux et des principales règles de droit, celle-ci contient une annexe reprenant de manière exhaustive la liste des taxes que les communes sont autorisées à lever ainsi que le montant des taux maximums recommandés. Cette liste et ces taux maximums ont été établis dans le cadre de la politique régionale de la Paix fiscale, appliquée depuis le 1er janvier 1998.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions du décret du 31 janvier 2013 (commentées dans la circulaire du 27 mai 2013), la compétence de tutelle spéciale d'approbation du Collège provincial a été supprimée pour les actes adoptés par les communes postérieurement au 1er juin 2013. Cette compétence est désormais exclusivement exercée par le Gouvernement wallon.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	1862	44
Nombre de dossiers instruits	1826	44
Nombre de réclamations	1	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	6	0
Nombre d'approbations	1751	43
Nombre d'approbations partielles	63	1
Nombre de non approbations	30	0

Les communes

En ce qui concerne l'analyse des motifs de non approbation, nous pouvons citer :

- L'absence d'adéquation entre le fait générateur de la taxe et l'objectif réellement poursuivi par la taxe établie. Dans le cas présent, les autorités locales souhaitaient taxer la construction d'égouts mais avaient adopté une taxe sur les prestations d'hygiène publique. Nous avons d'ailleurs reçu une réclamation fondée à ce sujet ;

- La violation de l'article L1124-4 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation. En effet, l'avis de légalité de Directeur financier n'avait pas été sollicité par les autorités communales ;

- La confusion de termes juridiques rendant impossible la mise en œuvre de la redevance ;

- La violation de l'intérêt général découlant d'une erreur de vocabulaire et de formulation. En effet, il en ressortait un risque très élevé de confusion et d'incompréhension de la redevance dans le chef des contribuables ;

- La violation des principes d'égalité et de non discrimination contenus aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution ;

- Alors qu'il est fait interdiction aux communes de lever une taxe ayant le même objet, une commune viole la loi car l'article 144 du décret-programme du 12 décembre 2014 dispose qu'il est établi par la Région wallonne une taxe sur les mâts, pylônes ou antennes affectés à la réalisation, directement avec le public, d'une opération mobile de télécommunications par l'opérateur d'un réseau public de télécommunications ;

- Dans une taxe sur les secondes résidences, confusion fut faite par une commune entre propriétaire et occupant dans la qualification des personnes visées; en ne prenant en considération que le propriétaire, le règlement-taxe viole le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt prévu aux articles 10 et 172 de la Constitution ;

- En prévoyant une taxe sur les mariages, une commune de la Province a confondu les notions de taxe et de redevance telle qu'elle résulte des articles 170 et 173 de la Constitution. Cette taxe n'étant en outre pas reprise dans la nomenclature des taxes et l'autorité de tutelle ayant, par ailleurs, le devoir de veiller à ce que les règlements-taxes adoptés par le Conseil communal n'excèdent pas une limite raisonnable et n'instaurent pas une rupture de l'uniformité relative des taxes et des taux pratiqués par les autres communes sous peine d'entraîner une lésion de l'intérêt général, la violation de la paix fiscale fut aussi mise en avant pour ne pas approuver cette délibération ;

- En stipulant au sein de son article 5 de sa taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières en activité sur le territoire de la commune qu'en l'absence de données de base, le montant de la taxe sera fixé à 8.000 €, ladite commune viole l'article L3321-6 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation établissant qu' « avant de procéder à la taxation d'office, l'autorité habilitée à arrêter le rôle en vertu de l'article L3321-4 notifie au redevable, par lettre recommandée à la poste, les motifs du recours à cette procédure, les éléments sur lesquels la taxation est basée, ainsi que le mode de détermination de ces éléments et le montants de la taxe ». Or, les communes ne peuvent fixer automatiquement et de manière discrétionnaire le montant de la taxe en cas de non-déclaration ;

- Une redevance sur les concessions de sépultures viole, d'une part, les dispositions du CDLD en matière de funérailles et sépultures en ce que la taxe sur les inhumations et dispersion ou conservation des cendres après crémation englobant déjà les prestations effectuées par le personnel communal, il ne peut y être ajouté une redevance pour couvrir ces frais et, d'autre part, l'article L1124-40 §1er, 3° et 4° en ce que le directeur financier n'a pas été mis dans les conditions utiles pour pouvoir rendre un avis sur ce projet de délibération compte tenu du fait que la commune ne lui a pas communiqué le projet de délibération alors que la communication du dossier à celui-ci est une formalité substantielle prescrite à peine de nullité.

En matière d'approbations partielles, nous avons relevés les problèmes suivants :

- Violation de l'article 2 alinéa 5 de la loi du 30 décembre 1975 ;

- Identification dans les délibérations communales, des articles qui ne sont pas soumis à la tutelle spéciale d'approbation mais bien à la tutelle générale d'annulation ;

- Violation du principe d'égalité. En effet, la commune n'avançait aucune motivation qui pouvait expliquer raisonnablement la différence de traitement qu'elle souhaitait instaurer ;

- Violation de l'article L1122-30 du CDLD. Dans ces dossiers, les délibérations ne respectaient pas l'attribution des compétences entre le Conseil et le Collège communal ;

- Violation de l'article 371 du CIR en ne fixant pas correctement le point de départ du délai relatif aux réclamations ;

- Confusions dans le chef des autorités communales entre les articles relatifs au recouvrement des redevances et ceux liés au recouvrement des taxes ;

- Effractions aux articles 1146 à 1155 du Code civil en instituant des intérêts de retard sans spécifier que ces derniers ne pouvaient être réclamés sans avoir préalablement mise en demeure le contribuable ;

- Au vu de la législation relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales ainsi que des dispositions du Code d'impôts sur le revenus applicables à cette matière, il n'est pas possible de récupérer d'autres frais de rappel que ceux visés par ledit article 298 du Code d'impôts sur le revenus ;

- En instaurant dans le cadre de la taxe sur les inhumations, les dispersions des cendres et les mises en columbarium, un taux de 100 euros pour les personnes domiciliées sur le territoire de la commune, la décision viole l'article L1232-2 § 5 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation qui prévoit la gratuité pour les indigents, les personnes inscrites dans les registres de la population, le registre des étrangers ou le registre d'attente de la commune ;

- Non respect du prescrit de l'article 371 du Code des impôts sur les revenus qui établit que le délai de réclamation commence à courir « à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle mentionnant le délai de réclamation, telle qu'elle figure sur ledit avertissement-extrait de rôle, ou qui suit la date de l'avis de cotisation ou de la perception des impôts perçus autrement que par rôle » et que, dès lors, les réclamations doivent être introduites dans les six mois, à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle ;

- L'instauration d'une taxe forfaitaire de 53 euros pour les personnes domiciliées en maison de repos s'inscrit en contrariété avec l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 2009 portant exécution du décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées et ses annexes relatives aux maisons de repos, résidences-services ainsi qu'aux centres de jour et de nuit selon lesquels le prix mensuel de l'hébergement comprend notamment l'évacuation des déchets des pensionnaires ;

- Aucune disposition ne permet à une commune de faire rétroagir un règlement redevance à une date antérieure à laquelle il a acquis force obligation ;

- En stipulant que la redevance est fixée 1.500 € pour l'exhumation des restes mortels inhumés dans un cercueil et à 500 € pour l'exhumation d'une urne cinéraire, la

disposition en cause du présent règlement ne respecte pas l'exigence de toujours établir le taux d'une redevance en rapport avec le coût du service effectué ;

- L'article relatif au recouvrement des redevances contient les dispositions reprises aux articles L3321-1 à L3321-12 du CDLD qui concernent les taxes communales ;

- Il n'appartient pas aux autorités communales de donner force obligatoire à un règlement-taxe avant que celui-ci et son arrêté d'approbation n'aient été publiés.

Les provinces

En ce qui concerne les taxes et redevances soumises à la tutelle entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2015, il a souvent dû être rappelé aux autorités provinciales de respecter les nouvelles dispositions relatives à l'avis de légalité du Directeur financier. Que ce soit au niveau de la transmission de cet avis de légalité ou au niveau de la mention dans la délibération de la transmission préalable du dossier à celui-ci afin qu'il soit mis en mesure de rendre son avis.

D'autres remarques ont été faites aux autorités provinciales, notamment celle de revoter un règlement en entier par souci de lisibilité, au lieu de n'adopter que la modification de celui-ci, de rajouter la mention des quorums de vote et de présence des députés provinciaux, de ne pas appliquer le règlement avant son entrée en vigueur, ainsi que de respecter la répartition des compétences entre le Collège et le Conseil provincial.

La disposition non approuvée prévoyait que « la résolution soumise à tutelle et ses annexes entrent en vigueur au jour de sa publication au bulletin provincial », alors que l'article L2214-1 du CDLD prévoit que pour entrer en vigueur, une résolution doit être publiée au bulletin provincial ET doit être mise en ligne sur le site internet. Il s'agissait donc d'une violation de la loi.

II.4. AUTRES

Suite au renforcement des mesures de contrôle des budgets et des comptes des administrations publiques prises par l'Union européenne, la DGO5 a été chargée depuis 2011 de deux nouvelles missions.

La première concerne la collecte de données budgétaires et comptables.

Au départ des fichiers SIC (synthèse des informations comptables) reprenant les budgets et les comptes transmis par les Communes et les CPAS, la DGO5 transmet trois fois par an (en février, en juillet et en août) les droits constatés, les engagements, les imputations et les balances générales comptabilisés dans les comptes des Communes et des CPAS à l'Institut des Comptes nationaux (ICN) dans le cadre de l'établissement et la diffusion des comptes des administrations publiques belges en mars et en septembre.

En attendant la mise en œuvre du projet « eComptes Provinces », les budgets et les comptes des Provinces sont quant à eux également transmis à l'ICN mais ils le sont sous format Excel.

Lors de la publication des comptes des administrations publiques belges 2014 en septembre 2015, l'ICN a diffusé le tableau suivant qui reprend le taux de couverture, calculé sur base de la population, des Communes et des CPAS pour lesquels des comptes avaient été transmis.

	Comptes 2011	**Comptes 2012**	**Comptes 2013**	**Comptes 2014**
Communes belges	98,4%	99,6%	99,4%	77,8%
Communes wallonnes	**96,8%**	**98,9%**	**98,1%**	**88,8%**
Communes flamandes	99,0%	99,9%	100,0%	69,3%
Communes bruxelloises	100,0%	100,0%	100,0%	90,1%
Communes germanophones	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
CPAS belges	84,0%	94,2%	90,1%	72,9%
CPAS wallons	**87,1%**	**94,3%**	**97,4%**	**87,7%**
CPAS flamands	81,1%	98,0%	97,9%	69,7%
CPAS bruxellois	89,5%	72,5%	24,3%	44,1%
CPAS germanophones	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

D'autres reportings statistiques sont organisés chaque année dans le cadre du renforcement des mesures de contrôle prises au niveau européen.

Ainsi la DGO5 transmet à l'ICN pour le mois d'août des données concernant les garanties bancaires octroyées par les Pouvoirs locaux et en février et en août des informations relatives aux PPP conclus par les Pouvoirs locaux.

Par ailleurs tous les trois mois une information sur l'exécution du budget des Communes, Provinces et CPAS est transmise au SPF Budget & Contrôle de gestion.

La deuxième concerne le calcul d'une estimation du solde de financement des Communes et des CPAS en terme SEC.

Pour cela, la DGO5 se base sur une table de calcul communiquée par l'ICN. A chaque transmission des comptes à l'ICN, le résultat calculé par l'Administration est comparé avec celui déterminé par l'ICN afin de s'assurer que le solde de financement soit correctement estimé.

III.RESSOURCES HUMAINES

III.1. INTRODUCTION

Le Décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du CDLD a supprimé la compétence de tutelle spéciale d'approbation du Collège provincial sur les actes des communes.

En matière de ressources humaines, toutes les dispositions générales en matière de personnel (le cadre, les statuts, les règlements de travail, les règlements applicables au personnel contractuel…) prises par les autorités communales depuis le 1er juin 2013 sont soumises à la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement wallon.

A la réforme de l'exercice de la tutelle sur les Communes s'est ajoutée durant la période de référence celle relative au statut des titulaires des grades légaux.

Pour rappel, la réforme du statut des grades légaux a été portée par deux décrets du 18 avril 2013, modifiant respectivement le CDLD et la loi organique des CPAS, ainsi que par 8 arrêtés d'exécution du 11 juillet 2013. Ces textes sont entrés en vigueur au 1er septembre 2013.

L'adoption d'un nouveau statut des directeurs généraux (ex-secrétaires communaux, de CPAS et greffiers provinciaux) et des directeurs financiers (ex-receveurs communaux, de CPAS et provinciaux) s'inscrit dans une réflexion plus large de modernisation du fonctionnement des administrations locales et provinciales wallonnes.

La volonté du Gouvernement wallon d'instaurer une gestion plus dynamique au sein des pouvoirs locaux pour assurer un meilleur service au citoyen s'est traduite notamment au travers d'outils tels que la lettre de mission, le contrat d'objectifs et le Comité de direction mettant en œuvre une réelle démarche stratégique.

Pour mener à bien leurs nouvelles fonctions (autorité disciplinaire à l'égard de son personnel, auteur du contrat d'objectifs, garant du respect du contrôle interne, avis de légalité d'office pour certains dossiers), les grades légaux sont soumis à des exigences de compétence et de qualité en management se traduisant par la détention d'un certificat de management public, l'accomplissement d'un stage, la création d'un système d'évaluation lié à une bonification financière. Les barèmes des grades légaux ont en outre été revalorisés.

III.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

III.2.1 Rémunération, avantage de toute nature accordé aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges L3122-2, 2° et 3°

a) Contexte

Les autorités communales et provinciales sont tenues de transmettre au Gouvernement wallon dans les quinze jours de leur adoption, les actes portant sur l'objet repris à l'article L3122-2-3° susvisé du CDLD : l'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des collèges communaux et provinciaux.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	12	0
Nombre de dossiers complets	12	0
Nombre de demande de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	12	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	10	0
Sans suite avec remarques	2	0
Annulations	0	0

Il y a lieu de relever qu'aucun arrêté d'annulation n'a été pris par l'autorité de tutelle concernant ces dossiers. Les communes et les provinces disposent en la matière d'une large autonomie puisque le CDLD renvoie au pouvoir d'appréciation du conseil communal/provincial pour régler la composition et le financement des secrétariats, ainsi que le mode de recrutement, le statut administratif, la rémunération et les indemnités éventuelles des collaborateurs des secrétariats (cf. articles L1123-31 et L2212-45, §5 du CDLD).

Les remarques émises aux communes concernées portent sur l'absence d'avis du Directeur financier.

III.2.2 Les décisions du comité de rémunération L3122-3,3°

a) Contexte

L'article L1523-17 du CDLD prévoit que le conseil d'administration constitue en son sein un comité de rémunération.

Une des missions dudit comité est de fixer les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, liés directement ou indirectement aux fonctions de direction.

En application de l'article L3122-3-3 du CDLD, ces décisions sont obligatoirement transmissibles.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	**IC**
Instructions	
Nombre d'actes reçus	12
Nombre de dossiers complets	12
Nombre de demande de pièces	1
Nombre de dossiers instruits	10
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	3
Sans suite	4
Sans suite avec remarques	4
Annulations	1

Le cas d'annulation concerne une Intercommunale ayant pris une décision relative à l'octroi d'un titre de Directeur à un de ses agents et du bénéfice de l'échelle y afférente alors que cette délibération du Comité de rémunération n'était nullement motivée au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs puisqu'il n'était pas permis de déterminer en quoi l'agent remplissait les conditions d'accès à ce poste.

Les remarques émises aux Intercommunales concernées portent sur :

- L'articulation entre les dispositions statutaires applicables au personnel (décision de principe) et la délibération du Comité de rémunération (décision d'exécution) ;
- Le rappel de la règle selon laquelle tout agent d'un service public, même engagé par contrat, se trouve dans une situation légale et règlementaire relevant du droit public ;
- Des observations émises par le CRAC.

Relevons que depuis le 11 décembre 2014, il existe une circulaire visant à encadrer la rémunération de la fonction dirigeante au sein des Intercommunales laquelle fixe un plafond de 245.000 € (M.B. du 22 décembre 2014).

III.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	Régies communales	IC	ZP
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	16	1	1	1	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0	0
Réclamants mandataires	5	0	0	2	0
Actes appelés suite à une réclamation	21	0	1	3	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	13	1	0	2	0
Nombre d'annulations	10	0	1	1	0

Les Communes

En ce qui concerne les 10 annulations intervenues au niveau communal, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation de l'article L1215-18 du CDLD (notification de la décision motivée de sanction disciplinaire dans les 10 jours et par recommandé) ;
- Violation de l'article L1213-1 du CDLD : compétence de nomination et de licenciement du conseil communal – collège incompétent en l'absence de délégation explicite ;
- Violation du principe général de droit « patere legem quam ipse fecisti » - non respect de ses propres règles : une commune prévoyait le report de l'ensemble des jours de congés payés non pris jusqu'au 31 mars 2015 alors que l'article 80 du statut ne prévoit le report que de 5 jours maximum ;
- Violation de l'article L1124-12 du CDLD. Le traitement du directeur général couvre toutes ses prestations, aucune rémunération supplémentaire ne peut être octroyée ;
- La décision du Conseil communal ratifiant une décision du Collège : licenciement d'un agent, annulée par la tutelle pour incompétence de l'auteur de l'acte est nulle ;
- Non-respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : refus de l'entrée en stage d'un candidat ;
- Violation du principe constitutionnel d'égalité (article 10 et 11 de la Constitution) : obligation d'appel public pour le recrutement d'un directeur financier faisant fonction ;
- Violation des articles 14 et 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des directeurs généraux et directeurs financiers des centres publics d'aide sociale : Le directeur général du CPAS à temps plein dans les communes de plus de

7.501 habitants et interdiction de cumuler une activité professionnelle sauf autorisation ;

- Violation du principe général de droit « audi alteram partem » : absence d'audition préalable avant un licenciement pour motif grave).

Les régies communales

Le seul dossier intervenu au niveau des régies communales était relatif à un licenciement. La décision a dû être annulée en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte

Les intercommunales

La décision d'annulation intervenue au niveau des intercommunales a été prise pour non-respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (absence de motivation d'un engagement – pas de comparaison des titres et mérites des candidats).

Les motifs d'annulation sont assez divers mais certains sont assez récurrents : non respect de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs (réclamations relatives à des recrutements ou des nominations), incompétence de l'auteur de l'acte (lorsque le collège n'a pas de délégation explicite de licencier le personnel contractuel), absence d'appel public pour procéder à un recrutement...

III.4. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL

a) Contexte

Pour rappel, en matière disciplinaire, au-delà du recours gracieux que peut exercer tout agent communal contre une décision individuelle prise à son égard en matière de personnel, le CDLD prévoit la faculté d'introduire un recours en annulation - recours organisé - lorsqu'il fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office.

Ainsi, l'article L3133-3 du CDLD dispose:

«Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'Autorité de tutelle peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision. Le membre du personnel qui a fait l'objet d'une mesure de révocation ou de démission d'office est informé immédiatement de la date à laquelle la décision de révocation ou de démission d'office de l'autorité communale est notifiée à l'autorité de tutelle ainsi que de l'absence d'annulation par l'autorité de tutelle de cette mesure de révocation ou de démission d'office.

Le recours doit être exercé dans les 30 jours du terme du délai d'annulation.

Le membre du personnel notifie son recours à l'autorité de tutelle et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour du délai de recours.»

b) Chiffres et commentaires

Recours en annulation	Communes
Nombre de recours	1
Décisions	
Déclaré reçevable	1
Déclaré irrecevable	0
Fondé	0
Non fondée	1

Seul un recours a été introduit. Ce recours était recevable mais non fondé.

III.5. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

III.5.1 Dispositions générales en matière de personnel L3131-1,§1er et §2,2° et§3,4°

a) Contexte

La tutelle spéciale d'approbation est exercée par le Gouvernement sur les dispositions générales en matière de personnel prises par les autorités communales (article L3131-1, §1er, 2° du CDLD), les autorités provinciales (article L3131-1, §2, 2° du CDLD), et les organes des intercommunales (article L3131-1, §3, 4° du CDLD).

b) Chiffres et commentaires

b.1 Les communes, les provinces, les intercommunales

Période du 01/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	517	35	47
Nombre de dossiers complets	356	38	52
Nombre de demande de pièces	182	4	8
Nombre de dossiers instruits	460	38	52
Nombre de réclamations	0	0	1
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	16	2	8
Nombre d'approbations	443	33	40
Nombre d'approbations partielles	39	3	5
Nombre de non approbations	14	1	3

Les communes

Les non approbation le sont pour les raisons suivantes :

- Octroi de chèques repas à une catégorie d'agents, et ce d'une manière non objective ;

- Fixation des conditions d'engagement à des postes non prévus au cadre et concernant des empois permanentes ;

- Composition illégale de la Commission de stage chargée d'évaluer les grades légaux ;

- Différence de traitement non justifiée entre deux catégories d'agents pour l'octroi d'indemnités pour frais de transports ;

- Dérogation non justifiée à la RGB en matière de recrutement, promotion et évolution de carrière ;

- Illégalité de l'octroi de rémunération suplémentaire au DG et au DF ;

- Illégalité d'ériger le mérite comme critère d'évaluation pour l'évolution de carrière ;

- Le non respect de dispositions légales telles que les conditions de nomination imposées par la règlementation fédérale pour les gardiens de la paix - constatateurs ou la règlementation de la Fédération Wallonie-Bruxelles en matière de conditions de recrutement d'un directeur de crèche (milieux d'accueil)

- Le non respect du statut du personnel communal quant à la fréquence des évaluations ou pour les qualifications en rapport avec l'emploi exigées des ouvriers de niveau D ;

- Des différences dans la durée de travail de certains services du personnel, non motivées, ne respectant pas le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ;

- La notion d'ancienneté à valoir pour les promotions non liées à la carrière administrative et donc au lien statutaire entre l'administration et son agent ;

- L'octroi d'une échelle de niveau B au titulaire d'un baccalauréat non spécifique au métier concerné ;

- L'octroi de dispenses d'examen non prévues par le statut.

Les objets d'approbation partielle sont principalement les suivantes:

- Rupture du principe d'équité (personnel pédagogique – coordinateur pédagogique) ;

- Illégalité des conditions de promotion et d'évolution de carrière (bibliothécaire – animateur directeur) ;

- Contradiction entre les dispositions du règlement de travail et les dispositions statutaires de référence ;

- Illégalité de la date d'évaluation des grades légaux ;

- Illégalité d'une condition générale de recrutement ;

- Non respect de l'harmonie entre les communes : fixation des conditions d'accès à un poste inexistant au cadre ;

- Non respect de l'harmonie entre les communes : octroi de l'échelle AP8 au sous lieutenant professionnel ;

- Illégalité de la disposition valorisant des prestations incomplètes comme des prestations complètes ;

- Illégalité de la disposition désignant la Directrice générale comme personne de confiance ;

- Violation du principe d'égalité et de non discrimination – Illégalité de désigner le SPMT comme personne de confiance – Illégalité de l'insertion des éléments relatifs aux risques psycho-sociaux dans le règlement d'ordre intérieur (et non dans le règlement de travail.) ;

- Illégalité des dispositions relatives à la fixation des échelles barémiques des Directeurs Généraux commune et CPAS ;

- Dispositions ne relevant pas de la tutelle d'approbation ;

- Conséquence de l'annulation de l'article 6 de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 juillet 2013 ;

- Illégalité de la détermination, par l'autorité communale, des situations pour lesquelles la durée de travail peut dépasser 50 h par semaine, et illégalité de l'application de certaines dispositions du CDLD à des agents contractuels ;

- Illégalité de la clause déchargeant la commune de l'article 1384 du code civil.

Les provinces

En ce qui concerne les 3 approbations partielles et la non approbation intervenues au niveau provincial, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation de l'article 3, alinéa 1er de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif aux conditions en matière de formation et d'expérience professionnelles, aux conditions en matière d'examen psychotechnique pour l'exercice d'une fonction dirigeante ou d'exécution dans une entreprise de gardiennage ou un service interne de gardiennage et relatives à l'agrément des formations ;

- Violation des droits de la défense et du procès équitable (lors d'une audition en cas de rapport négatif de stage aboutissant au licenciement, pas de procès verbal écrit mais un enregistrement sur CD) ainsi que la violation de l'article L2212-31, §4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Lors de l'évaluation négative des agents pouvant aboutir au licenciement, l'audition doit être réalisée par le Conseil et non pas le collège) ;

- Violation du principe constitutionnel d'égalité (article 10 et 11 de la Constitution) (l'évaluation obligatoire pour tous les agents était rendue facultative pour une catégorie d'agents en extinction), une seconde disposition violait l'article 83 de la loi du 05 août 1978 de réformes économiques et budgétaires qui prévoit la mise d'office à la pension d'un agent ayant atteint l'âge de 60 ans et comptant plus de 365 jours de maladie (la disposition faisait référence au 1er du mois qui suit l'ouverture du droit à la pension et non l'âge de 60 ans) ;

- Violation de l'article L2212-59 du CDLD (la province en prévoyant la création d'un poste de directeur général adjoint, lequel accomplirait toutes les missions du directeur général en son absence, vide l'article L2212-59 de sa substance lequel prévoit la désignation d'un directeur général faisant fonction) ;

Les intercommunales

En ce qui concerne les 5 approbations partielles et les 3 non approbations intervenues au niveau des intercommunales, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation de la circulaire du 27 mai 1994 relatives aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale (dérogations aux carrières des cadres)

- Violation du principe constitutionnel d'égalité (article 10 et 11 de la Constitution) (dossier 1 : un appel interne contrevient à l'obligation d'appel public pour le recrutement d'un secrétaire général, dossier 2 : la condition de nomination d'absentéisme acceptable n'est pas suffisamment définie, ce critère est aléatoire et arbitraire) ;

- Violation des articles 14 et 26 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs (l'examen médical à l'embauche n'est autorisé que lorsqu'il constitue une évaluation de santé obligatoire effectué par le conseiller en prévention-médecin du travail – 2 dossiers) ;

- Violation de la circulaire du 02 avril 2009 convention sectorielle 2005-2006 : principes applicables à l'évaluation des pouvoirs locaux et provinciaux (condition de promotion = l'évaluation au moins « A améliorer » et non au moins « positive ». Ayant adhéré au Pacte, l'intercommunale se doit de respecter les circulaires du Pacte) ;

- Violation du statut syndical tel que prévu par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et dans l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de ladite loi (modification d'un règlement de travail sans procéder à la négociation syndicale)

- Violation du principe général d'égal accès aux emplois publics (le poste créé a vocation à être attribué à une personne bien précise en méconnaissance des principes de publicité de la déclaration de vacances, d'épreuves et de critères de sélection) ;

- Violation de l'article L3133-3 du CDLD (recours organisé en cas de révocation et de démission d'office du personnel communal, l'intercommunale ne peut pas ajouter à la loi et prévoir ce recours pour son personnel)

Les motifs des non approbations sont assez variés mais beaucoup de ces non approbations ont trait à des mesures ne respectant pas l'égalité de traitement et créant des discriminations.

En ce qui concerne les modifications statutaires approuvées dans les intercommunales et les provinces, celles-ci sont assez diverses mais beaucoup étaient relative à l'insertion dans le Règlement de travail, de mesures de protection des membres du personnel contre les risques psychosociaux au travail et contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.

En effet, le 1er septembre 2014 sont entrés en vigueur :

- la loi du 28 février 2014 complétant la loi du 04 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail quant à la prévention des risques psychosociaux au travail dont, notamment, la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail ;

- l'arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la prévention des risques psychosociaux au travail.

Par application des articles 28 et 33 de la loi susmentionnée, le règlement de travail doit être complété en ce qui concerne la prévention des risques psychosociaux au travail, les éléments suivants devant au minimum être repris :

1. Les coordonnées du conseiller en prévention (interne) spécialisé dans les aspects psychosociaux ou du service (externe) de prévention et de protection au travail pour lequel ce conseiller exerce ses missions et, le cas échéant, les coordonnées de la personne de confiance.

2. Les procédures mises en place dans ce cadre par l'employeur et permettant au travailleur de demander une intervention psychosociale informelle ou formelle, ainsi que les particularités de ces procédures en cas de violence et de harcèlement moral ou sexuel au travail.

b.2 Les zones de police

Gouverneur	
	Zone de police
Nombre d'actes reçus	15
Nombre de prorogations	0
Réclamations	0
Nb d'approbations	15
Nb d'approbations partielles	0
Nb non approbations	0
Gouvernement	
	Zone de police
Evocation 1ière phase	0
Evocation 2ième phase	0
Recours du Gouverneur	0
Recours de la commune	0
Réclamations	0
Nb d'approbations	0
Nb d'approbations partielles	0
Nb non approbations	0
Confirmation décision du Gouverneur	0

La jurisprudence régionale consiste à laisser devenir exécutoire les dossiers qui ont déjà fait l'objet d'une tutelle spécifique du Gouverneur.

IV. MARCHES PUBLICS

IV.1. INTRODUCTION

La disposition légale à laquelle se référer pour savoir si un dossier est soumis ou non à tutelle générale à transmission obligatoire est l'article L3122-2 du CDLD pour les communes et provinces et l'article L3122-3 pour les intercommunales.

En outre, il convient de souligner que, depuis le 1er janvier 2015 (date d'entrée en vigueur du décret du 13 mars 2014 modifiant le CDLD et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus), les actes relatifs aux marchés publics desdits établissements financés au niveau provincial sont également soumis à une tutelle générale à transmission obligatoire en vertu de l'article L3161-8, 1° dudit Code.

Les critères sur lesquels se baser pour savoir si un dossier est transmissible est double : d'une part, il s'agit du mode de passation utilisé et, d'autre part, il s'agit du montant attribué HTVA.

En effet, en date du 1er juin 2013, la tutelle sur le choix du mode de passation des marchés a été supprimée au profit d'un renforcement de la mission d'avis préalable à la décision et ce, quel que soit le montant du marché.

IV.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

IV.2.1 Attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4° et L3122-3-4°

a) Contexte

Au vu du changement de tutelle évoqué en introduction, ceux qui n'ont pas envoyé leur dossier en demande d'avis préalable à la décision en matière de choix du mode de passation sont susceptibles d'être sanctionnés plus durement en cas de constat d'illégalité dans la passation du marché.

En effet, si l'illégalité découle du choix du mode de passation ou des documents du marché (avis de marché, cahier spécial des charges,…), nous n'avons d'autre solution que d'annuler l'ensemble de la procédure (choix du mode de passation et attribution), ce qui implique la réalisation d'une toute nouvelle procédure de marché *ab initio*.

De plus, la législation en matière de marchés publics a été complètement remaniée en date du 1er juillet 2013 (Entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2006 et de ses arrêtés d'exécution des 15 juillet 2011, 16 juillet 2012 et 14 janvier 2013) et certaines dispositions ont été modifiées par des arrêtés de réparation des 7 février et 22 mai 2014 entrés respectivement en vigueur les 3 mars et 9 juin de la même année.

La règlementation applicable en matière de marchés publics est la suivante :

- Loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- Arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ;
- Arrêté royal du 16 juillet 2012 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ;
- Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

- Loi 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services

A ces références légales viennent encore s'ajouter d'autres réglementations connexes comme, par exemple, l'arrêté royal du 25 janvier 2001 concernant les chantiers temporaires ou mobiles ou encore la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Rappelons également la Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui impose toute une série d'obligations en matière de motivation. Cette loi s'applique à tous les actes juridiques unilatéraux à portée individuelle qui ont pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative.

Elle s'applique donc notamment aux décisions d'attribution de marché et impose, par exemple, une motivation formelle en droit et en fait dans l'acte concerné ainsi qu'une motivation adéquate.

Plus spécifiquement, à l'examen des dossiers en tutelle générale à transmission obligatoire, la circulaire ministérielle du 27 mai 2013 a précisé les pièces justificatives nécessaires pour que les dossiers, selon leur objet, soient déclarés complets et que le délai pour l'exercice de la tutelle puisse démarrer.

Suite à ce constat, le rôle de conseil a été encore amplifié notamment par la rédaction de notes et circulaires explicatives destinés à accompagner les pouvoirs adjudicateurs locaux dans la passation de leurs marchés.

On peut citer par exemple la Circulaire explicative du 1er octobre 2014 relative à la sélection qualitative et à la fixation des niveaux d'exigence depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2006 et de ses arrêtés d'exécution, la circulaire du 23 juillet 2015 relative à la simplification administrative dans le cadre des marchés publics de travaux depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2006 et de ses arrêtés d'exécution ainsi que la circulaire du 21 septembre 2015 relative aux compétences des organes communaux et Provinciaux en matière de marchés publics et à la gestion journalière.

Il est à noter que des modifications de la législation en matière de marchés publics auront encore lieu prochainement étant donné que de nouvelles directives ont été adoptées au niveau européen le 26 février 2014.

Il s'agit des directives suivantes :

- Directive 2014/23/UE : Contrats de concessions ;
- Directive 2014/24/UE : Passation marchés publics secteurs classiques ;
- Directive 2014/25/UE : Passation marchés publics secteurs spéciaux.

Le travail de transposition est en cours au niveau fédéral. Les nouvelles dispositions devaient en principe entrer en vigueur au plus tard le 18 avril 2016 mais il apparait que ledit délai ne sera pas respecté. Une entrée en vigueur entre septembre 2016 et janvier 2017 semble être envisagée et être raisonnable.

Des modifications sont également intervenues en ce qui concerne les règles de compétences communales et provinciales en matière de marchés publics.

En effet, suite à un arrêt du Conseil d'Etat du 1er avril 2015, limitant considérablement la notion de gestion journalière, et entrainant de facto un passage au Conseil de la quasi-totalité des marchés, il est apparu nécessaire de modifier le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Suite à une proposition de l'UVCW, un décret a été adopté le 17 décembre 2015 et est entré en vigueur le 5 janvier 2016. Ce dernier suscite déjà de nombreuses questions et interrogations.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/001/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	IC	Culte*	Total
Instructions					
Nombre d'actes reçus	1818	198	720	0	2736
Nombre de dossiers complets	1416	172	555	0	2143
Nombre de demande de pièces	402	26	165	0	593
Nombre de dossiers instruits	1722	147	714	0	2583
Nombre de réclamations	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	63	3	43	0	109
Nombre de sans suite	890	77	369	0	1336
Nombre de sans suite avec remarques	807	69	342	0	1218
Nombre d'annulations	25	1	3	0	29

(*) Cultes = établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial

1. La transmission à l'autorité de tutelle des dossiers relatifs aux marchés publics

Suite à la modification du CDLD évoquée ci-dessus, les dossiers marchés publics ne nous sont plus transmis qu'au stade de l'attribution et éventuellement à celui des avenants.

La liste des pièces justificatives devant accompagner le dossier attribution a été étoffée notamment des pièces relatives au choix du mode de passation étant donné que la régularité de la procédure doit notamment être vérifiée au regard de ce que les documents du marché prévoyaient.

Nous rappelons également que, conformément à l'article L1124-40 du CDLD, l'avis du Directeur financier fait partie intégrante des pièces justificatives devant être transmises dans le cadre de l'exercice de la tutelle.

Pour ce qui concerne les dossiers d'attribution, il y a donc deux avis à transmettre, en plus des pièces définies dans la circulaire du 27 mai 2013 en matière de pièces justificatives, à

savoir l'avis du Directeur financier (ou du receveur régional) sur le choix du mode de passation et celui sur l'attribution du marché.

De nombreux pouvoirs adjudicateurs oublient de joindre l'un ou l'autre avis à leur dossier…

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation (Pour rappel, le 1er juillet 2013), une procédure a été introduite dans les dispositions en matière de marchés publics, il s'agit de la procédure négociée directe avec publicité (utilisable sous conditions et uniquement sous les seuils européens).

Cette nouvelle procédure étant une modalisation de la procédure négociée avec publicité, elle est soumise aux mêmes règles de transmission que cette dernière. Pour plus de clarté, vous trouverez ci-dessous un tableau récapitulatif :

Seuils de transmission à la tutelle

	Adjudication ouverte/ *Appel d'offres ouvert*	*Adjudication restreinte/* *Appel d'offres restreint/* *Procédure négociée avec publicité/* *Procédure négociée directe avec publicité*	*Procédure négociée sans publicité*
Travaux	*250.000€ HTVA*	*125.000€ HTVA*	*62.000€ HTVA*
Fournitures et Services	*200.000€ HTVA*	*62.000€ HTVA*	*31.000€ HTVA*

N.B. Conformément au CDLD, la délibération d'attribution est transmissible si le montant attribué du marché **excède** le seuil de transmission

En ce qui concerne les avenants, pour rappel, Le CDLD impose la communication d'avenants qui portent au minimum sur 10% du montant initial du marché (à eux seuls ou cumulés aux avenants antérieurs).

En outre, il s'agit des avenants aux marchés atteignant les seuils de transmission obligatoire au stade de l'attribution (le texte précise avenants à ces marchés)

Plusieurs observations sont à formuler :

1. Le montant à prendre en compte pour calculer le pourcentage est le montant attribué du marché (pas le montant estimé).
2. Les avenants sont transmissibles uniquement si l'attribution du marché était transmissible (dépassait les seuils de transmission rappelés ci-dessus).

3. Pour tous les marchés soumis à la nouvelle législation (Loi du 15 juin 2006 et arrêtés d'exécution), l'article 37 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics précise que les avenants **ne peuvent en aucun cas être supérieurs à 15% du montant du marché**.
   Il convient donc de prendre le temps de préparer consciencieusement son marché afin de réduire au maximum le risque d'avenant.
4. Dès le moment ou un avenant, à lui seul ou cumulé aux précédents, entraine un dépassement du seuil de transmission, la délibération en question doit nous être transmise, ainsi que toutes les délibérations relatives aux avenants antérieurs.

2. *Les différents types d'erreurs constatées par l'autorité de tutelle*

2.1. Erreurs ayant fait l'objet de remarques avec demande de modifier le dossier avant passage devant l'organe compétent pour fixer les conditions du marché (dans le cadre de demandes d'avis préalable)

2.1.1. Lancement procédure par le Collège

Pour rappel, jusqu'au 4 janvier 2016, en matière communale, conformément à l'article L1222-3 du CDLD, la compétence en matière de choix du mode de passation et d'approbation des documents du marché est attribuée au **Conseil** communal.

Le même article prévoyait deux exceptions en la matière :

1. Une possibilité de délégation du Conseil au Collège, par une délibération expresse dudit Conseil, pour les marchés relevant de la gestion journalière, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire.

   Il s'agit ici d'une triple condition :
   1. Une délibération de délégation expresse du Conseil au Collège
   2. Dépense inscrite au budget ordinaire
   3. Marché relevant de la gestion journalière

   Les trois conditions sont indépendantes l'une de l'autre et sont cumulatives. Une question parlementaire (Année 2012, Question écrite 126 de Monsieur Yves Binon) a déjà été posée sur le sujet et la réponse de Monsieur le Ministre était très explicite en la matière.

2. Le deuxième cas est celui d'une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles et donc par conséquent, non imputables au pouvoir adjudicateur.
   Dans ce cas, le Collège communal exerce d'initiative la compétence du Conseil, à charge pour le Conseil de prendre acte de cette décision du Collège lors de sa prochaine séance.

En dehors de ces deux hypothèses, il revient toujours au Conseil communal d'approuver le choix du mode de passation ainsi que les documents du marché sachant que cette approbation doit absolument être réalisée avant que les documents soient communiqués aux

participants et avant que l'avis de marché soit publié. Un lancement du marché avant une telle approbation vicie l'ensemble de la procédure de marché.

Or, nous avons constaté que certains pouvoirs locaux procédaient à une pratique allant à l'encontre de ce principe et étant de ce fait plus risquée. Ils prennent une décision au Collège communal alors qu'il ne s'agit pas d'un cas dans lequel il est compétent. Le Collège communal décide de lancer le marché, d'envoyer les courriers de consultations des soumissionnaires en procédure négociée sans publicité, voire même de faire publier l'avis de marché en procédure avec publicité, en précisant dans ladite délibération que si le Conseil n'approuve pas les documents et la procédure lors de sa prochaine séance, la procédure sera arrêtée.

Cette manière de procéder va à l'encontre du CDLD et peut être sanctionnée tant par l'autorité de tutelle que par les tribunaux administratifs et judiciaires.

Il convient donc de ne pas y recourir.

2.1.2. Problème spécifiques relatifs à l'utilisation de la procédure négociée

2.1.2.1. La délibération (ou les documents du marché) ne précise(nt) pas s'il s'agit d'une procédure négocié avec ou sans publicité ;

Les procédures négociées étant des procédures d'exceptions, auxquelles on ne peut recourir que dans les cas limitativement énumérés par l'article 26 §§1er et 2 de la loi du 15 juin 2006, il est primordial de préciser à quel type de procédure négociée il est recouru (avec sans publicité, directe avec publicité, sans publicité). Il est également nécessaire de motiver en droit et en fait l'hypothèse utilisée pour justifier le recours à cette procédure

2.1.2.2. Recours abusifs nombreux à l'article 26, §1er, 1°, c) (urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles) ou à l'article 26, §1er, 1°, f) de la loi du 15 juin 2006 (droit d'exclusivité ou spécificité technique ou artistique)

Un certains nombres de pouvoirs adjudicateurs ne motivent pas correctement le recours à la procédure négociée sans publicité sur base de l'urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles. Pour rappel, ces circonstances ne doivent pas être imputables au pouvoir adjudicateur et ce marché, passé sur base de l'urgence doit uniquement servir à prendre des mesures conservatoires (par exemple bâcher la partie du toit envolée lors d'une tempête) sachant que la remise du bien en son pristin état (réparation durable du toit) devra se faire par le biais d'une procédure classique.

Des problèmes sont également constatés dans le cadre de l'utilisation de la spécificité technique, artistique ou relevant d'un droit d'exclusivité. Dans certains cas, il n'y a aucune exclusivité avérée mais simplement une préférence d'un pouvoir adjudicateur quand au recours à telle ou telle personne.

2.1.2.3. Après une première procédure d'adjudication ou d'appel d'offres, infructueuse, le marché est attribué par procédure négociée sans publicité sans que le Conseil communal ne se soit prononcé sur la modification du mode de passation (art. 26, §1er, 1°d et e) ce qui est obligatoire.

L'utilisation des hypothèses de procédures négociées sans publicité définies aux articles 26, §1er, 1°, d) et e) de la du 15 juin 2006 nécessite une délibération du choix du mode de passation devant être prise par le Conseil communal ou le Collège si l'on se trouve dans l'une des exceptions. Les marchés passés dans ce cadre ne sont pas différents des marchés passés par adjudication, par appel d'offres ou par procédure négociée sur une autre base légale.

Il s'agira donc d'avoir une première décision relative au choix du mode de passation et préalable à la demande d'offres et une seconde relative à l'attribution du marché.

2.1.2.4. Marchés de travaux ou services complémentaires et répétitions de travaux ou services similaires (art 26, §1er, 2° a) et b)

Même remarques que pour le point précédent.

2.1.3. Marchés dont la durée dépasse 4 ans sans justification particulière (37§2 de la loi du 15 juin 2006)

L'article précité prévoit expressément que la durée d'un marché ne peut, en règle générale, dépasser 4 ans toute reconduction comprise.

Si le pouvoir adjudicateur souhaite prévoir un délai plus long pour l'un ou l'autre marché, il lui revient de motiver de manière adéquate les raisons pour lesquelles la passation d'un marché d'une telle longueur est nécessaire (marché de 5 ans étant donné que la législation spécifique à ce domaine d'activité prévoit un remplacement du matériel tous les 5 ans).

2.1.4. Discordance(s) entre la délibération fixant les conditions du marché, l'avis de marché et le cahier spécial des charges

Il arrive encore régulièrement que nous constations des discordances plus ou moins importantes entre les divers documents du marché, particulièrement entre les dispositions du cahier spécial des charges et celles de l'avis de marché. Ce constat est encore plus fréquent quand le cahier spécial des charges a été réalisé par une personne (par exemple l'auteur de projet) et l'avis de marché par une autre (par exemple un agent de l'administration).

Cette problématique est particulièrement importante car en présence d'une telle contradiction, tout d'abord le soumissionnaire peut se trouver dans l'impossibilité de remettre une offre correcte et cohérente, ensuite, le pouvoir adjudicateur peut être dans l'impossibilité d'analyser correctement les offres.

Un travail de coordination préalable doit donc absolument être réalisé dans ces cas pour éviter les problèmes une fois que le marché est lancé.

2.1.5. Confusion critères de sélection/ critères d'attribution.

Certains pouvoirs adjudicateurs utilisent encore des critères de sélection qualitative, notamment des critères d'expérience, comme critères d'attribution.

L'expérience du soumissionnaire doit être analysée dans le cadre de la sélection qualitative et pas dans celui des critères d'attribution.

L'utilisation de critères de sélection qualitative comme critères d'attribution n'est autorisée que dans certains cas.

La législation actuelle, et plus particulièrement l'article 33§3 de la loi du 15 juin 2006, l'autorise uniquement moyennant le respect de plusieurs conditions :

1. Cela ne peut être uniquement envisagé que pour des services de l'annexe IIB de ladite loi, à savoir les services classés dans les catégories 17 à 27, tel que par exemple les services juridiques et les services d'hôtellerie et de restauration.
   Cela ne peut donc en aucun cas être utilisé pour des travaux, pour des fournitures ou pour des services de l'annexe IIA, catégorie 1 à 16, à savoir par exemple des services financiers ou des services d'architectures.

2. Cette possibilité offerte pour les services de l'annexe IIB ne peut être mise en œuvre que pour autant que le Pouvoir adjudicateur démontre que les exigences particulières du marché en cause justifient l'utilisation de tels critères.

En dehors de cette hypothèse et de ces conditions, il ne peut donc être envisagé d'utiliser des critères de sélection qualitative comme critères d'attribution

2.1.6. Pas de niveau d'exigence prévu en matière de sélection qualitative

L'article 58 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques contient un certain nombre de règles qui encadrent la vérification du droit d'accès et la sélection qualitative.

Il prévoit tout d'abord que le pouvoir adjudicateur doit procéder à la sélection des candidats ou soumissionnaires en vérifiant qu'ils remplissent cumulativement :

1. Les dispositions en matière de droit d'accès ;
2. Les critères de capacité financière et économique ;
3. Les critères de capacité technique.

Cet article s'applique dans son intégralité aux adjudications ouverte et restreinte, aux appels d'offres ouvert et restreint, à la procédure négociée avec publicité et à la nouvelle procédure négociée directe avec publicité

En conséquence, dans chacune de ces procédures, il sera nécessaire de prévoir :

1. la vérification de l'ensemble des causes d'exclusion ;
2. au moins un critère de capacité économique et financière ;
3. au moins un critère de capacité technique.

Ledit article prévoit ensuite que le pouvoir adjudicateur doit préciser les critères (de capacité économique, financière et technique) **et leurs niveaux d'exigence** de sorte qu'ils soient liés et proportionnés à l'objet du marché.

Cela implique que le pouvoir adjudicateur ne doit pas seulement se contenter de fixer des critères mais doit les assortir d'un niveau d'exigence que les candidats ou soumissionnaires, selon la procédure, devront atteindre, afin d'être sélectionnables.

Ainsi par exemple, en matière de capacité économique et financière, le pouvoir adjudicateur ne peut plus se contenter de dire qu'il demande le chiffre d'affaire global de l'entreprise mais il devra exiger un chiffre d'affaire au moins égal à tel ou tel montant…

En matière de capacité technique, le pouvoir adjudicateur ne peut plus se contenter de dire qu'il demande, par exemple, la liste des travaux similaires mais il devra exiger un nombre X de travaux pour tel montant.

Enfin, l'article 58, en ce qu'il prévoit qu'en procédure ouverte, la fixation d'un niveau minimum est obligatoire, a suscité beaucoup de questions.

Certains déduisaient de cette phrase que la fixation d'un niveau d'exigence n'était obligatoire qu'en procédure ouverte. Le rapport au Roi de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques fournit des explications assez claires en la matière.

Il explique que, quelle que soit la procédure, ouverte ou restreinte, la fixation d'un niveau d'exigence est obligatoire.

La distinction entre procédure ouverte et restreinte ne se situe donc pas au niveau de la fixation ou non du niveau d'exigence mais au niveau des conséquences pratiques de l'atteinte de ce niveau sur la sélection du participant.

En procédure ouverte, ce niveau constitue un minimum à atteindre pour les soumissionnaires, ce qui implique que dès qu'un soumissionnaire l'atteint il est automatiquement sélectionné.

En procédure restreinte par contre, un candidat peut très bien atteindre le niveau d'exigence requis mais ne pas être sélectionné. Le pouvoir adjudicateur peut en effet avoir prévu dans son avis de marché, conformément à l'article 58§3, que parmi les candidats, il ne sélectionnera que les X meilleurs (minimum 5 en adjudication restreinte et appel d'offres restreint, minimum 3 en procédure négociée avec publicité). Un candidat peut donc atteindre le niveau d'exigence mais ne pas être dans les meilleurs et en conséquence ne pas être sélectionné.

Il ne faut pas oublier que le but de la sélection qualitative, quelle que soit la procédure, est de disposer d'un adjudicataire qui aura les reins suffisamment solides tant d'un point de vue financier que d'un point de vue technique pour réaliser votre marché. L'adjudicataire ne doit pas être dépassé par la prestation qui lui est confiée.

La fixation d'un niveau d'exigence prend tout son sens quand on envisage les choses sous cet angle.

Attention toutefois que le niveau d'exigence prévu, critère par critère, doit bien entendu être proportionné à l'importance et à la complexité du marché. Il ne s'agit pas d'imposer aux participants des exigences exorbitantes par rapport aux prestations qui devront être réalisées dans le cadre du marché.

En pratique, certains pouvoirs adjudicateurs n'ont pas perçu immédiatement cet aspect de l'article 58 et n'ont donc pas prévu de niveau d'exigence pour toutes les procédures avec publicité.

Au vu de l'ampleur du problème, une circulaire explicative en la matière a été rédigée et envoyée aux divers pouvoirs locaux. Il s'agit de la circulaire du 1er octobre 2014 relative à la sélection qualitative et à la fixation des niveaux d'exigence depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2006 et de ses arrêtés d'exécution.

2.1.7. Problème en matière de sécurité-santé.

Conformément à l'article 30 de l'arrêté royal du 25 janvier 2001 relatifs aux chantiers temporaires et mobiles, lorsqu'une coordination sécurité-santé est prévue dans le cadre d'un marché, et pour autant que le coordinateur désigné l'estime nécessaire, chaque soumissionnaire doit remettre avec son offre deux documents :

1. une annexe décrivant les mesures que l'entrepreneur compte prendre afin de se conformer au plan de sécurité-santé
2. une annexe comportant le calcul séparé du coût de ces mesures.

Certains cahiers spéciaux des charges ne prévoient pas ces exigences et certains soumissionnaires oublient encore de remettre lesdits documents, alors que la non-remise de l'un ou l'autre de ces documents, en même temps que l'offre, entraine la nullité absolue de cette dernière et donc l'écartement automatique et obligatoire du soumissionnaire concerné.

2.1.8. Interdiction de modifier les quantités présumées dans l'offre

Certains pouvoirs adjudicateurs prévoient encore dans leurs cahier spéciaux des charges qu'il est interdit au soumissionnaire de modifier les quantités présumées dans l'offre.

Or, l'article 83, § 2, 2° de l'AR du 15 juillet 2011 prévoit que « *Le soumissionnaire corrige les erreurs qu'il découvre dans les quantités présumées, à condition que la correction en plus ou en moins qu'il propose atteigne au moins 25 pour cent du poste considéré* ». En outre, le rapport au roi rajoute que la correction des quantités présumées est dorénavant permise « *même si le cahier spécial des charges ne l'a pas autorisée* ».

Il n'est donc pas judicieux de mentionner une disposition contraire dans les documents du marché.

2.1.9. Révision des prix non prévue

La révision des prix est depuis le 1er juillet 2013, applicable à tous les marchés à l'exception des cas prévus par l'article 20§2 de l'AR du 15 juillet 2011 (à savoir, les marchés dont la valeur estimée est inférieur à 120.000 € ; les marchés dont la durée d'exécution initiale est inférieure à 120 jours ouvrables ou 180 jours calendrier).

Il peut également être envisagé de déroger à cette obligation de révision dans le cadre de marchés spécifiques ne se prêtant pas à une telle révision et moyennant une justification en bonne et due forme (par exemple marchés d'emprunts à taux fixes…).

2.1.10. Mauvaise application des délais de vérification et de paiement

Dans le cadre de la législation actuelle (Loi du 15 juin 2006 et arrêtés d'exécution), telles que modifiée par l'AR de réparation du 22 mai 2014, le mécanisme en matière de vérification et de paiement se déroule de la sorte :

Quand un délai de vérification est prévu pour le marché, le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de 30 jours maximum pour procéder aux opérations de vérification de la déclaration de créances.

Dès que les vérifications sont effectuées, et sans attendre l'expiration des 30 jours, il se doit de rédiger un procès verbal et d'informer l'adjudicataire du résultat afin qu'il puisse introduire sa facture.

Le pouvoir adjudicateur dispose ensuite, à partir de la date de la vérification, d'un délai de maximum 30 jours également pour payer l'adjudicataire sachant que ce dernier dispose d'un délai de 5 jours pour envoyer sa facture au pouvoir adjudicateur.

Si jamais le pouvoir adjudicateur met plus de 30 jours pour vérifier, il devra enlever les jours de retard pour la vérification du délai de paiement pour ne dépasser en aucun cas un délai global de 60 jours sous peine de devoir payer des intérêts de retard à l'adjudicataire.

Quand un délai de vérification n'est pas prévu pour le marché, seul le délai de paiement s'applique avec un point de départ qui diverge selon le type de marché (travaux, fournitures ou services).

Attention qu'il n'y a plus de délai spécifique pour la facture finale des travaux !

2.1.11. Erreurs concernant les clauses d'exécution du marché

Toute une série d'erreurs concernant les dispositions en matière d'exécution ont été constatées, en voici un relevé quasi exhaustif, certaines ont déjà été développées ci-avant vu leur caractère particulièrement récurrent ou important :

2.1.11.1. Non-respect des conditions générales (art 5 à 9 du RGE):

La liste des dérogations n'est pas en tête du cahier spécial des charges.

Les dérogations à certains articles essentiels mentionnés à l'article 9§4 du RGE n'ont pas fait l'objet d'une motivation formelle.

Certaines dérogations présentées comme telles ne sont pas de réelles dérogations.

2.1.11.2. Clauses illégales:

Cautionnement (art. 25 et s. du RGE) : dérogation mal motivée

Paiement (art. 66, 95, 127 et 160 du RGE) : dérogation interdite ou application des anciennes dispositions prévues dans l'ancienne législation de 1993 et ses arrêtés d'exécution.

Avances (art. 67) : Paiement avant services fait et accepté prévu en dehors des cas limitativement énumérés dans l'article précité

Moyens d'action du pouvoir adjudicateur (art. 44 du RGE)

Résiliation du marché (art. 47 et 87, 60 et 62 du RGE) : causes de résiliation supplémentaire prévue sans motivation adéquate ou dérogations aux modalités en la matière

Modifications apportées au marché (art. 37 arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics). Par exemple, aucune compensation pour suppression de poste par le pouvoir adjudicateur n'est prévue alors que toute modification du marché en cours d'exécution doit se faire moyennant juste compensation.

2.2. Erreurs fréquentes ayant entraîné des remarques pour l'avenir

Les erreurs envisagées ici peuvent pour certaines d'entre elles être constatées dans le cadre d'une demande d'avis préalable mais ne pas nécessiter d'adaptation, pour d'autres et dans la majorité des cas être constatées au stade de l'attribution, dans le cadre de l'exercice de la tutelle générale à transmission obligatoire.

2.2.1. Erreurs de qualification du marché

Un marché doit toujours être qualifié soit de travaux, soit de fournitures, soit de services.

En cas de présence de prestations pouvant rentrer dans différentes catégories dans le même marché, le pouvoir adjudicateur devra choisir, en fonction des prestations envisagées et des règles contenues dans l'article 3, 2° à 4° de la loi, une seule qualification, qui déterminera les règles applicables à l'ensemble du marché.

Les règles en cas de présence de plusieurs types de prestations dans le même marché sont les suivantes :

- Fournitures et services : la partie de marché financièrement la plus importante détermine la qualification du marché.
    - Si la partie services est plus importante, il s'agira d'un marché de services.
    - Si la partie fournitures est plus importante, il s'agira d'un marché de fournitures.

- Travaux et fournitures : il est nécessaire de déterminer quelle est la prestation principale et quelle est la prestation accessoire, la prestation principale déterminera la qualification du marché. En l'espèce, l'aspect financier n'est pas le seul à intervenir et un travail plus important de motivation doit être réalisé.
    - Si la partie travaux est principale, il s'agira d'un marché de travaux.
    - Si la partie fournitures est principale, il s'agira d'un marché de fournitures.

  Attention toutefois que certaines prestations comprenant de prime abord des fournitures et des travaux sont expressément renseignées dans l'annexe I de la Loi du 15 juin 2006 (liste des marchés de travaux) et sont donc d'offices des travaux (par exemple : plomberie, chauffage, menuiserie,…)

- Travaux et services : tout comme pour les travaux et fournitures, pour les travaux et services, il est nécessaire de déterminer quelle est la prestation principale et quelle est la prestation accessoire, la prestation principale déterminera la qualification du marché. En l'espèce, l'aspect financier n'est pas le seul à intervenir et un travail plus important de motivation doit être réalisé.
    - Si la partie travaux est principale, il s'agira d'un marché de travaux.
    - Si la partie services est principale, il s'agira d'un marché de services.

2.2.2. Omission des dispositions légales applicables au marché (loi, arrêtés…)

Dans certains cas, certains pouvoirs adjudicateurs oublient encore de mentionner la base légale (motivation en droit) qui justifie le recours à l'hypothèse de procédure négociée avec ou sans publicité à laquelle ils recourent ou ne justifient pas correctement les circonstances qui justifient le recours à cette hypothèse (motivation en fait) :

- Omission de la référence à l'article 26, §1, 1° a) de la loi du 15 juin 2006 sur les marchés publics pour un marché ne dépassant pas 85.000 euros hors TVA (secteurs classiques) ou 207.000 pour certains services (catégories 6 et 8 de IIA et tous les IIB);
- Insuffisance de la motivation concernant le recours aux cas particuliers de la procédure négociée (ex. : urgence impérieuse, spécificité technique…);

Si une demande d'avis préalable, relative au choix du mode de passation et aux documents du marché est introduite, nous pouvons inviter le pouvoir local à corriger cette erreur avant de prendre sa délibération. Par contre, ci tel n'est pas le cas, ce type de problème, constaté au stade de l'attribution, peut entrainer l'annulation pure et simple de toute la procédure.

2.2.3. Obligation de vérifier la véracité de la déclaration sur l'honneur auprès du soumissionnaire pressenti ou de tous les soumissionnaires selon le cas (A.R. réparation 7 février 2014)

L'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, prévoit en son article 61§4, le recours à la déclaration sur l'honneur implicite (mention dans les documents du marché d'une phrase impliquant que, par la remise de son offre, le soumissionnaire atteste qu'il ne se trouve dans aucun des cas d'exclusions applicable au marché).

Suivant la procédure de marché et suivant que le pouvoir adjudicateur dispose ou non d'un accès à Télémarc, le recours à cette déclaration est tantôt obligatoire, tantôt recommandé en tant que mesure de simplification administrative.

En cas d'application d'une telle déclaration, il ne faut pas oublier d'en vérifier la véracité auprès des soumissionnaires ou de l'adjudicataire pressenti. Les modalités de vérification varient suivant le type d'information à vérifier et suivant l'accès ou non à Télémarc.

2.2.4. Le manque de clarté des cahiers spéciaux des charges sur certains points :

- Certains cahier des charges ne distinguent pas bien les clauses générales (objet du marché, mode de passation….) et relatives à l'attribution du marché (Dépôt des offres, critères d'attribution….) et, d'autre part, celles relatives à l'exécution du marché (cautionnement, sanctions…).

- Des cahiers spéciaux des charges ne listant pas clairement les documents à joindre pour la sélection qualitative et ceux à joindre à l'offre.

Il est important qu'une distinction claire soit faite dans ces domaines afin que les documents du marché soient lisibles et compréhensibles de tous.

2.2.5. L'absence d'un rapport d'analyse des offres

A moins qu'il ne soit directement inséré dans la délibération, il est obligatoire, quelle que soit la procédure et quel que soit le nombre d'offres reçues de rédiger un rapport d'analyse des offres.

En effet, ledit rapport doit servir de support à la décision d'attribution du marché et ce même s'il n'y a qu'une seule offre (il faut contrôler la régularité de l'offre et son adéquation avec le cahier spécial des charges, même s'il n'y en a qu'une).

2.2.6. Mention d'une responsabilité solidaire dans le formulaire d'offres

Nous avons constaté, dans un grand nombre de dossiers, la présence dans le formulaire d'offres d'une phrase qui n'a pas lieu d'y être. Il était prévu en substance que : « le soumissionnaire était solidairement responsable sur ses biens meubles et immeubles ».

Celle-ci n'est plus d'actualité (elle daterait vraisemblablement de la Loi de 1976) et ne doit plus figurer dans les modèles d'offres, ni dans aucun autre modèle de cahier spécial des charges.

L'article 56 de l'Arrêté Royal du 15 juillet 2011 parle effectivement d'une responsabilité solidaire sur les biens meubles et immeubles mais uniquement dans l'hypothèse (extrêmement rare) d'un soumissionnaire personne physique qui remet offre et qui au cours de la procédure de passation du marché (cède son activité à une personne morale (encore plus rare). Dans un cas comme celui-là, il y aura effectivement une responsabilité solidaire de la personne physique et de la personne morale.

On ne peut donc en aucun cas en déduire pour tous les marchés un engagement solidaire sur les biens meubles et immeubles et on ne peut donc mentionner cette clause dans un formulaire d'offre.

2.3. Erreurs ayant entrainé l'annulation des délibérations en cause

1. MARCHÉS DE TRAVAUX

MOTIFS D'ANNULATION	**PROCÉDURE**	**OBJET**
rejet pour cause d'absence d'une des sous catégories d'agréation, alors que cette dernière ne concerne pas la part la plus importante du marché	Procédure négociée sans publicité	Extension et aménagement d'une école
Ecartement injustifié d'une offre tardive entrant dans l'exception légale imposant de l'admettre	Adjudication ouverte	Entretien des voiries
Cahier spécial des charges modifié sans approbation par l'organe compétent **ET** Absence d'écartement d'une offre irrégulière en raison de l'absence des documents sécurité-santé	Adjudication ouverte	Construction d'une maison de village
Non respect du principe *patere legem quam ipse fecisti* **ET** Motivation incomplète et inadéquate **ET** Offre non signée doit être écartée pour irrégularité substantielle	Appel d'offres ouvert	Construction d'un hall culturel polyvalent
Non respect du principe d'égalité de traitement **ET** Non respect de l'article 85 de l'AR du 15 juillet 2011 (ordre de priorité des documents du marché en cas de discordance)	Procédure négociée sans publicité	Restauration des façades d'une église
Vérification incorrecte de la normalité des prix **ET** Motivation incomplète et inadéquate (offre irrégulière)	Adjudication ouverte	Construction d'un cimetière

2. MARCHÉS DE FOURNITURES

MOTIFS D'ANNULATION	**PROCÉDURE**	**OBJET**
Motivation insuffisante de l'acceptation d'une offre d'un soumissionnaire en situation d'exclusion	Procédure négociée sans publicité	Fourniture de denrées alimentaires
Absence de critère de capacité économique	Procédure négociée directe avec publicité	Acquisition d'un chargeur télescopique
Attribution d'un lot à une offre qui n'est pas la plus intéressante pour que le même soumissionnaire réalise la totalité du marché	Procédure négociée sans publicité	Fourniture de produits de lutte contre la neige et le verglas
Avis de légalité du directeur financier non sollicité	Appel d'offres ouvert	Installation d'un réseau de caméras de vidéo surveillance et de fibres optiques
Utilisation erronée et de surcroit non motivée de la procédure négociée sans publicité sur base de l'exclusivité	Procédure négociée sans publicité	Acquisition matériel pour autopompe
Non respect du principe *patere legem quam ipse fecisti* **ET** Motivation insuffisante et inadéquate	Procédure négociée sans publicité	Fournitures de livres et autres publication à des bibliothèques
Absence de fixation d'un niveau d'exigence en matière de capacité technique **ET** Utilisation de critères de capacité technique non autorisés	Appel d'offres ouvert	Achat de carburant et de gasoil de chauffage

3. MARCHÉS DE SERVICES

MOTIFS D'ANNULATION	**PROCÉDURE**	**OBJET**
motivation inadéquate de l'attribution du marché (fondée sur une impression ressentie lors de la visite des lieux obligatoire et préalable à la remise des offres)	Procédure négociée sans publicité	Etude de travaux sur un monument classé
Non respect du principe *patere legem quam ipse fecisti*	Appel d'offres ouvert	Confection et livraison de repas scolaires
Aucune motivation de la non-exclusion d'un soumissionnaire se trouvant en situation d'exclusion	Procédure négociée sans publicité	Transport scolaire
Avis de légalité du directeur financier non sollicité	Procédure négociée sans publicité	Marché de services financiers
Absence de motivation des cotes attribuées **ET** Violation du principe de transparence	Procédure négociée sans publicité	Marché de services financiers
Absence de publicité européenne **ET** Non respect du principe *patere legem quam ipse fecisti* **ET** Motivation insuffisante et inadéquate	Appel d'offres ouvert	Marché d'assurances
Pas de niveau d'exigence minimale fixé en matière de capacité technique	Appel d'offres ouvert	Financement global du programme extraordinaire
Pas de niveau d'exigence minimale fixé en matière de capacité technique	Appel d'offres ouvert	Mission d'auteur de projet relative à la construction d'une école
Approbation du choix du mode de passation par le	Procédure négociée sans publicité	Marché de services financiers

Collège communal sans motivation de l'hypothèse le permettant		
Non respect du principe *patere legem quam ipse fecisti* **ET** Violation du principe de confidentialité des offres/ non respect du principe de concurrence/ non respect du principe d'égalité de traitement **ET** Utilisation de critère de sélection qualitative comme critère d'attribution **ET** Modification de l'offre après remise de cette dernière	Appel d'offres ouvert	Gestion et maintenance des installations techniques d'un complexe sportif
Utilisation erronée de la procédure négociée sans publicité sur base de l'exclusivité	Procédure négociée sans publicité	Mise à disposition d'un parc à conteneurs
Non respect du principe d'égalité de traitement **ET** Non respect du principe *patere legem quam ipse fecisti*	Procédure négociée sans publicité	Déneigement et sablage de la commune

Un problème conjoint à tous les types de marchés est apparu dans les dossiers transmis dans le cadre de l''exercice de la tutelle.

Comme évoqué dans le point relatif à la transmission des dossiers et pièces justificatives, et conformément à l'article L1124-40 du CDLD, un avis du Directeur financier doit être remis pour tous les délibérations ayant un impact financier supérieur à 22.000€.

Cet avis doit être écrit, préalable et motivé.

Une circulaire du 16 décembre 2013 rappelle cette obligation. Certains avis n'ont pas été demandés, d'autres ont été remis postérieurement à la délibération concernée.

Il convient donc d'être particulièrement attentif au respect de cette disposition.

Il en va de même en ce qui concerne la vérification des prix anormaux. Nous constatons en effet de plus en plus de problèmes en la matière. Les pouvoirs adjudicateurs soit

n'appliquent pas correctement les mécanismes de vérifications soit ne motivent pas adéquatement leurs décisions en la matière.

Nous sommes particulièrement concentrés sur cette problématique et opérons un contrôle en la matière en collaboration avec les autorités subsidiantes, notamment la DGO1, dans le cadre du guichet unique.

IV.3. Autres

En plus de ses missions de tutelle, la Direction du Patrimoine et des Marchés publics des Pouvoirs locaux est également active dans de nombreux domaines et a également pour objectif de renforcer sa mission de Conseil auprès des divers Pouvoirs locaux.

Dans ce cadre, des formations générales ou spécifiques à la demande ont été réalisées dans certains pouvoirs locaux qui le souhaitaient, en plus des formations qui sont déjà dispensées par des agents de la Direction par le biais des instituts provinciaux de formation.

Des formations ont également été organisées en partenariat avec la DGO1 concernant le cahier des charges type qualiroutes ainsi que des formations en collaboration avec le secrétariat général concernant le développement durable.

La Direction a également participé à toute une série de groupes de travail en matière de marchés publics, de développement durable (insertion de clauses environnementales, sociales et éthiques dans leur CSCH).

De nombreuses réunions ont été organisées avec les pouvoirs locaux demandeurs afin de répondre à des problèmes spécifiques dans la préparation de leurs dossiers, dans le cadre de leurs procédures de marché, voire même au stade de l'exécution de leurs marchés.

Dans la même optique de conseil des Pouvoirs locaux, une série de documents explicatifs relatifs à des questions particulières ont également été rédigés par notre Direction, tantôt sous la forme de Circulaires ministérielles, telle la circulaire du 1er octobre 2014 relative à la sélection qualitative et à la fixation des niveaux d'exigence depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2006 et de ses arrêtés d'exécution, tantôt sous la forme de notes explicatives postées sur le Portail des Pouvoirs locaux, telles les notes explicatives des modifications apportées à la législation marchés publics, par les arrêtés royaux de réparation des 7 février et 22 mai 2014.

Nous intervenons également à la demande des pouvoirs subsidiants dans la partie administrative des dossiers subsidiés, soit dans le cadre de protocoles de collaboration spécifiques, soit par le biais du Guichet unique, gage de simplification administrative et de sécurité juridique.

Depuis le 15 septembre 2015, en ce qui concerne les marchés communaux un guichet unique est opérationnel, dans un premier temps la DGO1, dans le cadre des dossiers subsidiés « PIC » (bâtiments et voiries).

Le but de ce guichet est de diminuer la charge administrative pesant sur les communes en leur permettant de disposer d'une seule porte d'entrée à la fois pour transmettre leurs dossiers d'attribution à la tutelle mais également pour les transmettre au pouvoir subsidiant.

Le dossier est instruit en parallèle au sein des deux directions concernées, dans le délai imparti pour l'exercice de la tutelle.

Un courrier unique contenant les aspects tutelle et subside est envoyé dans ledit délai à la commune.

La mise en place de ce guichet a nécessité un gros travail de coordination et de collaboration. Cette collaboration permet également d'avoir une vue plus complète et une analyse plus pointue des dossiers examinés sachant que nous concilions les points de vues administratifs et techniques.

Ce guichet n'est accessible qu'aux communes disposant d'un accès à l'application etutelle, permettant de transmettre les dossiers soumis à tutelle de matière dématérialisée à nos services.

Le service est également actif au sein de la Commission wallonne des marchés publics et depuis Juin 2014 au sein de la Commission fédérale des marchés publics étant donné qu'un membre de la Direction représente le Gouvernement wallon et la DGO5 au sein desdites Commissions.

Ces organes ont pour but de rendre des avis en matière de marchés publics mais également d'examiner toutes les propositions de textes réalisées en matière de marchés publics avant leur adoption. Ils participent donc pleinement et activement à la rédaction des textes de loi et à leur amélioration, dans la limite des dispositions prévues par les Directives européennes en la matière.

Comme déjà expliqué précédemment, le processus de transposition des directives de février 2014 est en cours et notre service y participe activement.

Notre représentant à la Commission fédérale des marchés publics relaie à la fois les problèmes que rencontre la région dans le cadre de l'application des textes actuels mais également les problèmes que rencontrent les pouvoirs locaux, dans le but de disposer d'une future législation la plus adaptée à leurs préoccupations et la plus claire possible.

IV.4. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	IC	Total
Instructions				
Réclamations - Droits subjectifs	1	0	0	1
Réclamants citoyens	1	0	0	1
Réclamants mandataires	7	0	1	8
Actes appelés suite à une réclamation	9	0	1	10
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de prorogations	0	0	0	0
Nombre de sans suite	9	0	1	10
Nombre d'annulations	1	0	0	0

Les réclamations émanent le plus souvent de mandataires politiques. Toutefois, il arrive que des soumissionnaires évincés introduisent une réclamation.

Les dossiers traités qui ont justifié l'annulation contenaient les motifs très divers.

On peut relever les illégalités suivantes : violation des règles de compétences, défaut de gestion journalière ou d'urgence, non-respect de l'objet du marché, problèmes d'agréation, prix anormaux, absence de concurrence, irrégularité pour non respect des spécifications techniques et absence de motivation des cotations.

L'instruction de certaines réclamations a également abouti à ce que Monsieur le Ministre se déclare incompétent.

V. PATRIMOINE

V.1. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

a) Contexte

En vertu de l'article L3121-1 du CDLD, les actes autres que ceux visés aux articles L3131-1, L3441-1 et L3162-1 sont soumis à une tutelle générale d'annulation.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	IC	ZP	Culte*
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	3	0	0	0	0
Réclamants citoyens	5	0	0	0	0
Réclamants mandataires	6	0	0	2	0
Actes appelés suite à une réclamation	14	0	0	1	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	12	0	0	1	0
Nombre d'annulations	4	0	0	0	0

(*) »Culte » = établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial

Le nombre d'actes appelés suite à une réclamation est de 14. Il s'agit essentiellement de délibérations communales.

En ce qui concerne les chiffres repris pour les zones de police, il s'agit d'un seul et même dossier qui a fait l'objet de 2 réclamations différentes et pour lequel un seul acte a, dès lors, été appelé.

Suite à l'instruction de ces dossiers, 4 délibérations ont été annulées. Il convient de souligner que l'instruction de deux dossiers a entrainé l'annulation de 2 délibérations pour chacun de ces dossiers.

Les annulations intervenues l'ont été sur base des motifs suivants :

- dans le cadre de la réservation de différents lots de la chasse communale pour les mettre à disposition d'une ASBL et de l'approbation du cahier des charges et des conditions de cette location par le conseil communal, d'une part, et, d'autre part, de l'attribution de cette location par le Collège communal, violation des principes d'égalité et de non-discrimination des citoyens issus des articles 10 et 11 de la Constitution, violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation de l'article L1124-40 § 1er, 3° du CDLD prévoyant que le Directeur financier est chargé de remettre un avis de la légalité écrit, préalable et motivé sur tout projet de délibération ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 € ;
- dans le cadre de la conclusion d'une convention d'occupation d'un terrain par le Conseil communal, violation de l'article L1123-23,2° et 8° du CDLD chargeant le Collège communal, d'une part, de la publication, et de l'exécution des résolutions du Conseil communal et, d'autre part, de l'administration des propriétés de la commune ainsi que de la conservation de ses droits ;
- dans le cadre de la conclusion d'une convention de mise à disposition relative à plusieurs terrains communaux par le Conseil communal, violation de l'article L1123-23,2° et 8° du CDLD susvisé, violation des principes d'égalité et de non-discrimination des citoyens issus des articles 10 et 11 de la Constitution et violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

Parmi les 12 dossiers qualifiés de « sans suite », 6 dossiers ont fait l'objet de remarques destinées à améliorer la sécurité juridique des opérations patrimoniales futures des Autorités locales. A titre exemplatif, les remarques formulées peuvent viser :

- Les règles de compétences des organes ;
- Le prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment lorsque les motifs invoqués manquaient de précision ;
- La nécessité de motiver au regard de l'intérêt général la décision de vendre de gré à gré sans publicité à une personne déterminée.

En outre, 42 demandes d'avis émanant des Pouvoirs locaux sur des projets de délibération se rapportant à des opérations patrimoniales ont été instruites par l'Administration dans le cadre de sa mission de conseil.

V.2. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

a) Contexte

Le décret du 13 mars 2014 modifiant le CDLD et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, entré en vigueur ce 1er janvier 2015, a entrainé une modification de la tutelle sur les actes desdits établissements.

Ainsi, la tutelle d'autorisation exercée par le Gouvernement wallon sur les opérations patrimoniales supérieures à 10.000 € des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau communal a été supprimée et remplacée par la tutelle générale à transmission obligatoire du Gouverneur de province.

De même, le décret précité a abrogé l'arrêté royal du 16 août 1824 - portant que les fabriques et administrations d'église ne peuvent prendre des dispositions sur des objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par les lois, règlements et ordonnances existants - supprimant ainsi la nécessité de solliciter une autorisation pour l'exécution des travaux aux édifices du culte et pour le prêt ou le déplacement d'œuvres d'art.

Enfin, le décret du 13 mars 2014 précité a notamment inséré un article L3161-8 dans le CDLD, lequel prévoit en ses 2°, 3° et 4° que sont soumis à une tutelle générale à transmission obligatoire du Gouvernement, les actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial (Fabrique cathédrale catholique, cultes orthodoxe et islamique) :

- Relatifs aux opérations immobilières d'achat, de vente, d'échange, de location de plus de neuf ans, à la constitution d'hypothèque et de droits réels démembrés lorsque le montant de l'acte excède 10.000 euros ;

- Relatifs aux dons et legs assortis de charges en ce compris les charges de fondation et aux dons et legs sans charge ni charge de fondation mais dont le montant excède 10.000 euros ;

- Relatifs à la construction d'un immeuble à affecter à l'exercice du culte ou au logement du Ministre du culte.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	0
Nombre de dossiers complets	0
Nombre de demandes de pièces	0
Nombre de complétudes administratives	0
Nombre de dossiers instruits	0
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Nombre d'approbations	0
Nombre d'approbations partielles	0
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

Il convient de constater qu'aucun dossier dans le cadre de l'application de l'article L3161-8, 2° et 3° du CDLD n'a été transmis pour instruction à l'autorité de tutelle.

VI. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

VI.1. INTRODUCTION

Le fonctionnement des organes concerne ce qui a trait aux mandataires, aux règles de fonctionnement des organes et aux relations des pouvoirs locaux avec les paralocaux.

VI.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

VI.2.1 ROI des conseils L3122-2-1° et des organes de gestion L3122-3-8°

a) Contexte

En application des articles L1122-18 et L2212-14 du CDLD, les conseils communaux et provinciaux sont légalement tenus d'adopter un règlement d'ordre intérieur.

Ce document contient des dispositions facultatives et obligatoires et peut énoncer des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil.

Parmi les dispositions qui doivent obligatoirement y figurer (et ce depuis le décret du 8 décembre 2005 modifiant le CDLD), relevons les règles d'éthique et de déontologie.

La circulaire du 1er décembre 2006 relative à l'insertion de règles d'éthique et de déontologie vise à rappeler aux mandataires locaux l'indispensable dimension éthique que doit revêtir l'exercice de leur mandat ainsi qu'à leur donner un cadre de référence en la matière.

Le décret du 8 décembre 2005, modifiant le CDLD, énonce à cet égard les 4 lignes directrices suivantes (à titre d'exemple, à chacune de celles-ci correspond l'une des 18 règles proposées par la circulaire):

1. Le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement - règle N°4*: les conseillers communaux s'engagent à assumer pleinement (càd avec motivation, disponibilité et rigueur) leur mandat et leurs mandats dérivés*;
2. La participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions - règle N° 6: *les conseillers communaux s'engagent à participer avec assiduité aux réunions des instances de l'institution locale, ainsi qu'aux réunions auxquelles ils sont tenus de participer en raison de leur mandat au sein de ladite institution locale;*
3. Les relations entre les élus et l'administration locale - règle N°13: *les conseillers communaux s'engagent à encourager et développer toute mesure qui favorise la transparence de leurs fonctions ainsi que de l'exercice et du fonctionnement des services de l'institution locale*;
4. L'écoute et l'information du citoyen - règle N°15: *les conseillers communaux s'engagent à être à l'écoute des citoyens et respecter, dans leur relation avec ceux-ci, les rôles et missions de chacun ainsi que les procédures légales*.

L'article L3122-2-1° du CDLD dispose que les actes des autorités communales et provinciales portant sur le règlement d'ordre intérieur du conseil communal ou provincial et ses modifications, accompagnés de leurs pièces justificatives, sont transmis au Gouvernement dans les quinze jours de leur adoption et ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis.

En application de l'article L1523-10 du CDLD, chaque organe de gestion d'une intercommunale adopte un règlement d'ordre intérieur qui reprend le contenu minimal fixé par l'assemblée générale conformément à l'article L1523-14. Il est soumis à la signature des membres de chaque organe dès leur entrée en fonction et reprend les modalités de consultation et les droits de visite des conseillers communaux et/ou provinciaux tels que prévus à l'article L1523-13, §2. En application de l'article L3122-3-8° du CDLD, ces décisions sont obligatoirement transmissibles.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	35	1	16
Nombre de dossiers complets	35	1	16
Nombre de demande de pièces	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	35	1	17
Nombre de réclamations	2	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	1	0	0
Sans suite	22	1	17
Sans suite avec remarques	8	0	0
Annulations	5	0	0

En ce qui concerne les communes, les dossiers problématiques tantôt ont fait l'objet d'annulation tantôt de remarques:

Annulation en ce qui concerne

- Les commissions communales dont il est question à l'article L1122-34, §1er, al.1er du CDLD :
    - prévoir que chaque groupe politique soit systématiquement représenté au sein des Commissions n'est pas admis.
- L'approbation et la signature du procès-verbal des réunions du Conseil communal, en ce qu'il y a lieu de prévoir (en application de l'article L1122-16, al.4 du CDLD), que le procès-verbal est considéré comme adopté et signé par le Bourgmestre (et non le Président d'assemblée) et le directeur général;
- L'atteinte au droit des conseillers communaux : les délais pour obtenir les copies et visités les lieux ont été considérés comme trop longs (15 jours de délai) ;
- Les dispositions relatives au droit d'interpellation des citoyens :
    - Le nombre d'interpellations citoyennes doit être au minimum de 3 par an. Le nombre d'interpellation admissible lors d'une séance ne peut donc pas être limité à moins de 3;
    - Seul le collège peut intervenir et non les conseillers communaux lorsqu'il s'agit de répondre à l'interpellation citoyenne.

Remarques en ce qui concerne

- Les modalités imposées au conseiller communal sollicitant des explications auprès du directeur général ou du directeur financier (art.L1122-13 du CDLD). Dans ce cadre, il n'a pas été admis d'imposer une prise de rendez-vous pour obtenir des explications Certes, si, pour la bonne organisation du travail et la bonne information des conseillers une telle mesure est tout à fait compréhensible, néanmoins, lors des permanences prévues, dans et hors des heures de services, il convient que celles-ci soient être assurées, que des rendez-vous aient été convenus ou non. Un conseiller se présentant à l'improviste sans rendez-vous doit être reçu et les informations demandées communiquées dans la mesure du possible et en fonction des connaissances du personnel présent.
- Le CDLD prévoit l'obligation d'une note de synthèse dans le cadre des dossiers soumis au conseil communal. Dans le cas où le ROI ne le prévoit pas, le rappel de la règle a été fait.
- Concernant la perte des mandats dérivés en cas de démission ou d'exclusion d'un conseiller de son groupe politique : il a été demandé de reprendre in extenso les articles 64 à 66 du modèle type de ROI

En ce qui concerne les provinces, et les intercommunales, aucun dossier n'a posé problème.

VI.2.2 Rémunération, jeton de présence ou avantage de toute nature aux membres des conseils et des collèges L3122-2-2°

a) Contexte

L'article L3122-2, 2° du CDLD dispose que les actes des autorités communales et provinciales portant sur l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres du conseil et du collège communal et provincial, sont transmis au Gouvernement, dans les quinze jours de leur adoption, et ne peuvent être mis en exécution avant d'être ainsi transmis.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	12	1
Nombre de dossiers complets	12	1
Nombre de demande de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	12	1
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	2	0
Sans suite	11	1
Sans suite avec remarques	0	0
Annulations	1	0

La délibération annulée ne rencontre pas le principe de bonne administration et notamment le contrôle du collège communal sur la réalité de la dépense et des modalités de remboursement.

VI.2.3 Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé L3122-3-2°

a) Contexte

L'article L1512-5 du CDLD dispose que les intercommunales peuvent prendre des participations au capital de toute société lorsqu'elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social.

En application de l'article L3122-3-2° du CDLD, il s'agit de décisions obligatoirement transmissibles.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	IC
Instructions	
Nombre d'actes reçus	22
Nombre de dossiers complets	15
Nombre de demande de pièces	7
Nombre de dossiers instruits	17
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Sans suite	17
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Les décisions concernent la prise de participation:

- Au sein d'autres intercommunales ;
- Dans des sociétés actives dans le secteur de l'énergie, dans le secteur des déchets ;
- Au sein d'ASBL

VI.2.4 La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6°

a) Contexte

L'article L1523-24 du CDLD dispose que chaque intercommunale institue un Collège des contrôleurs aux comptes. Il est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional habilité à cet effet.

L'article L3122-3-6° du CDLD soumet à tutelle obligatoirement transmissible la désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes. A ce jour, l'organe de contrôle n'a pas été institué. La tutelle s'exerce dès lors uniquement sur la seule désignation du réviseur.

En application de l'article L3122-3-6° du CDLD, il s'agit de décisions obligatoirement transmissibles.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	**IC**
Instructions	
Nombre d'actes reçus	23
Nombre de dossiers complets	15
Nombre de demande de pièces	8
Nombre de dossiers instruits	21
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	1
Sans suite	15
Sans suite avec remarques	5
Annulations	1

En ce qui concerne le traitement des dossiers, il est toujours fait référence, dans certains cahiers spéciaux des charges, à l'ancienne législation MP (par exemple, en ce qui concerne les délais de paiement).

Concernant la complétude des dossiers, il est constaté qu'il y a encore beaucoup de dossiers incomplets. Par exemple, il arrive souvent que la Régie se limite à envoyer la

délibération de désignation par le Conseil communal. Or, cette délibération doit être accompagnée de pièces justificatives listées par la Circulaire du 27 mai 2013.

Le décret du 30 avril 2009 est applicable aux marchés publics concernant la désignation des réviseurs par les Intercommunales. Lors des premières années d'application du décret, plusieurs décisions avaient été annulées en raison de la méconnaissance de ce texte décrétal par les Intercommunales. Notamment, elles oubliaient de réclamer aux réviseurs soumissionnaires la déclaration sur l'honneur et le rapport de transparence. Ce décret est désormais bien connu et correctement appliqué. En effet, la Direction du Patrimoine et des Marchés publics, via des circulaires signées par Monsieur le Ministre, a informé les Intercommunales.

VI.2.5 La composition physique des organes de gestion L3122-3-7° et L3122-4-1°

a) Contexte

L'article L1231-5 du CDLD dispose que les régies communales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Les administrateurs représentant la commune sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, chaque groupe politique se voyant toutefois accordé un siège avec en compensation des sièges pour la majorité dans l'hypothèse où le siège surnuméraire revient à une liste de la minorité.. Le comité de direction est composé d'un administrateur délégué et de quatre administrateurs-directeurs désignés par le conseil d'administration.

L'article L1523-15 du CDLD dispose que les administrateurs des intercommunales, représentant les communes (et les provinces) associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Tout groupe politique démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège.

L'article L1523-17 du CDLD ajoute que le conseil d'administration constitue en son sein un comité de rémunération composé de cinq administrateurs désignés parmi les représentants des communes, provinces ou C.P.A.S. associés, à la représentation proportionnelle, de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des CPAS. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, en ce compris le président du conseil d'administration qui préside le comité.

L'article L1523-18 du CDLD prévoit par ailleurs que le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion notamment pour gérer un secteur d'activité particulier de l'intercommunale. Les

organes restreints de gestion sont des émanations du conseil d'administration. Ils sont composés de minimum quatre administrateurs désignés par le conseil d'administration à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des CPAS.

L'article L2223-5 du CDLD dispose que les régies provinciales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Le conseil provincial désigne les membres du conseil d'administration de la régie provinciale autonome. Leur nombre ne peut dépasser un cinquième du nombre des conseillers provinciaux. Les administrateurs représentant la province sont désignés à la proportionnelle du conseil provincial, conformément aux articles 167 et 168 du code électoral, chaque groupe politique se voit toutefois accordé un siège avec en compensation des sièges pour la majorité dans l'hypothèse où le siège surnuméraire revient à une liste de la minorité.Un comité de direction est chargé de la gestion journalière, de la représentation quant à cette gestion, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il est composé d'un administrateur délégué et de quatre administrateurs-directeurs, tous désignés par le conseil d'administration en son sein, majoritairement parmi les membres désignés par le conseil provincial.

En application des articles L3122-3-7° et L3122-4-1du CDLD, il s'agit de décisions obligatoirement transmissibles.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	IC	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Instructions				
Nombre d'actes reçus	4	1	36	0
Nombre de dossiers complets	61	1	34	0
Nombre de demande de pièces	3	0	2	0
Nombre de dossiers instruits	62	1	32	0
Nombre de réclamations	0	0	1	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	0	0	0	0
Sans suite	61	1	31	0
Sans suite avec remarques	1	0	0	0
Annulations	0	0	1	0

L'annulation en matière de régie communale autonome concerne la désignation d'une personne qui n'a pas la qualité de conseiller communal en sorte que la majorité communale n'était plus assurée en ce en méconnaissance de l'article L1231-5 du CDLD.

VI.2.6 La désignation des membres du collège des commissaires L3122-4-2°

a) Contexte

L'article L1231-6 du CDLD dispose que le contrôle de la situation financière et des comptes annuels des régies communales autonomes sont confiés à un collège de trois commissaires désignés par le conseil communal en dehors du conseil d'administration de la régie et dont l'un au moins a la qualité de membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Instructions			
Nombre d'actes reçus	4	21	0
Nombre de dossiers complets	2	15	0
Nombre de demande de pièces	2	6	0
Nombre de dossiers instruits	4	20	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	1	0	0
Sans suite	2	16	0
Sans suite avec remarques	1	4	0
Annulations	1	0	0

Cette rubrique n'appelle aucun commentaire.

VI.2.7 Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-4,3° et L3122-3,3°

a) Contexte

En application de l'article L1532-3 du CDLD, il peut être attribué un jeton de présence aux membres du comité de gestion de l'association de projet, par séance effectivement prestée. Le montant du jeton de présence ne pourra excéder les limites établies par le Gouvernement wallon.

En application de l'article L1532-4 du CDLD, l'assemblée générale peut allouer des jetons de présence, par séance effectivement prestée, aux membres du conseil d'administration de l'intercommunale. Conformément à l'article L1532-5 du CDLD, l'assemblée générale peut, en lieu et place de jetons de présence, allouer une indemnité de fonction aux administrateurs exerçant un mandat exécutif dans les limites des conditions d'attribution établies par le Gouvernement wallon.

L'article L3122-4-3 du CDLD soumet à tutelle obligatoirement transmissible les délibérations des associations de projet, des régies communales et provinciales autonomes portant sur l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres des organes de gestion.

L'article L3122-3 du CDLD soumet à tutelle obligatoirement transmissible les décisions de l'assemblée générale prises sur recommandation du comité de rémunération.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	IC	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Instructions				
Nombre d'actes reçus	6	0	0	1
Nombre de dossiers complets	6	0	0	1
Nombre de demande de pièces	0	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	6	0	0	1
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	2	0	0	0
Sans suite	4	0	0	1
Sans suite avec remarques	2	0	0	0
Annulations	0	0	0	0

En matière d'intercommunale, il est interdit de cumuler indemnités et jetons de présence. Cependant, dès lors que le plafond légal pour le président et les vice-présidents ne sont pas dépassés la mesure n'a pas été annulée. Mais, l'intercommunale a été invitée à prévoir pour l'avenir une rétribution globale, conformément à l'article L5311-1 §2 du CDLD.

Il a été rappelé que conformément à l'article L5311-1 §2 et L1532-4 du CDLD, les réunions d'organes de gestion peuvent donner lieu au paiement de jetons de présence aux administrateurs mais que, que le comité de négociation n'est pas un organe restreint de gestion au sens du CDLD, celui-ci n'ouvre pas de droit à des jetons.

Le rappel que les rémunérations sont soumises à indexation a été fait.

VI.2.8 Installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale ainsi que tout remplacement individuel L3122-2-8°

a) Contexte

L'article L3122-2 8°du CDLD soumet à tutelle obligatoirement transmissible les délibérations des communes concernant l'installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale ainsi que tout remplacement individuel.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes
Instructions	
Nombre d'actes reçus	124
Nombre de dossiers complets	101
Nombre de demande de pièces	23
Nombre de dossiers instruits	139
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Sans suite	139
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Cette rubrique n'appelle aucun commentaire

VI.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces	IC	ZP
Instructions				
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0	0
Réclamants citoyens	17	0	0	0
Réclamants mandataires	55	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	72	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de sans suite	72	0	0	0
Nombre d'annulations	0	0	0	0

La problématique des rapports majorité/opposition sous-tendent les différents recours introduits : droits d'accès aux documents, délais de convocations, points complémentaires à l'ordre du jour, questions orales et questions écrites, conflits d'intérêts.

En ce qui concerne les citoyens, il s'agit de dossiers généraux relatifs à diverses matières telles que urbanisme, environnement, circulation routière… qui dans la majorité des cas relèvent de compétences spécifiques autres que celles du ministre de tutelle voire relève de la compétence des cours et tribunaux.

Si aucune annulation n'a été décidée, il n'en demeure pas moins que l'instruction de certains dossiers a nécessité un rappel à l'ordre des autorités communales en ce qui concerne:

- L'obligation de la commune en matière de sécurité routière et de sa responsabilité en cas d'accident ;
- L'illégalité d'un règlement, ce qui pourrait poser problème en cas de recours devant une juridiction civile mais impossibilité de l'annuler en raison de la tardivité du recours (notion de délai raisonnable pour annuler) ;
- Les règles d'affichage ;
- Les règles en matière d'interpellation citoyenne et de la nécessité de revoir le règlement d'ordre intérieur ;
- La nécessité de se conformer à l'avis de la commission d'accès aux documents en matière environnementale ;
- Les règles de déontologie dans le chef des conseillers communaux ;
- Les règles du huis clos ;
- La notion d'urgence et l'inscription d'un point en urgence au conseil communal;
- Le droit de regard ;
- La procédure de vote ;
- L'obligation de mise à disposition des pièces dès l'envoi de l'OJ ;
- La motivation adéquate des délibérations ;
- L'obligation de signature des courriers de la commune par le directeur général et le bourgmestre.

VI.4. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

VI.4.1 Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1-§4–1°

a) Contexte

L'article L3131-1, §4, 1 dispose que les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les intercommunales, les régies communales et provinciales autonomes et les associations de projet relèvent de la tutelle spéciale d'approbation.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	48	0
Nombre de dossiers instruits	47	0
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	2	0
Nombre d'approbations	47	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0

Les prises de participations dans les régies ont pour objet l'apport de capital à ses structures.
Les raisons pour lesquelles les communes prennent des participations dans les intercommunales sont multiples : adhésion à une intercommunale active dans le secteur informatique, la recapitalisation d'une l'intercommunale, la prise de parts dans le cadre du financement de l'égouttage prioritaire ou des augmentations de capital dans le cadre d'intercommunale d'énergie

Tous les dossiers sont conformes au CDLD.

VI.4.2 Mise en régie communale et délégation de gestion L3131-1§4-2°

a) Contexte

En vertu de l'article L3131-1, §4, du CDLD, les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet la délégation de gestion à toute association ou société de droit privé ou à une personne physique sont soumis à l'approbation du Gouvernement.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	22	4
Nombre de dossiers instruits	22	4
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	20	3
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	2	1

Les créations de régie communale autonome sont conformes au CDLD.

Concernant les délégations de gestion,17 dossiers ont été instruits. Ceux-ci ont notamment eu pour objet : concession pour l'exploitation du secteur horeca d'un domaine provincial, concession pour l'exploitation d'une cafétéria d'un hall omnisport, concession pour l'exploitation d'un camping, concession pour la gestion d'un marché hebdomadaire, concession pour l'exploitation de grottes, concession pour l'exploitation d'un golf, etc.

Les approbations sont souvent accompagnées de remarques à l'autorité concédante destinées à les aider pour améliorer la sécurité juridique de leurs dossiers de délégation de gestion (les quelques irrégularités constatées n'étaient pas de nature à entraîner une non-approbation mais ne permettaient pas une approbation expresse).

Les remarques formulées, à toutes fins utiles et pour l'avenir, portaient notamment sur :

- La nécessité de motiver en fait et en droit la délibération attribuant la concession conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- L'existence d'une confusion dans le cahier des charges entre les critères dits « de sélection » et les critères dits «d'attribution» ;
- Le fait que selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (Arrêt CJUE - Wall AG contre La ville de Francfort-sur-le-Main et Frankfurter Entsorgungs du 13 avril 2010, affaire C-91/08), « en vue d'assurer la transparence des procédures et l'égalité de traitement des soumissionnaires, des modifications substantielles, apportées aux dispositions essentielles d'un contrat de concession de services,

pourraient appeler, dans certaines hypothèses, l'attribution d'un nouveau contrat de concession lorsqu'elles présentent des caractéristiques substantiellement différentes de celles du contrat de concession initial et sont, en conséquence, de nature à démontrer la volonté des parties de renégocier les termes essentiels de ce contrat. » ;

- La compétence de l'organe apte à attribuer un contrat de concession ;
- Le fait que, si des négociations prévues initialement interviennent, celle-ci doivent se dérouler dans le strict respect des principes d'égalité et de transparence, et ne peuvent donc, notamment, entraîner de modifications substantielles des conditions de la concession par rapport aux conditions fixées dans le cahier des charges ;
- Un manque de précision quant à l'utilisation de certains termes.

3 dossiers n'ont pas été approuvés à savoir :

- Un dossier relatif à la désignation d'un exploitant pour la gestion d'une cafétéria d'un centre sportif et culturel aux motifs notamment que la délibération attribuant ladite concession constitue une restriction à l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (principes fondamentaux du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne), viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, viole le principe d'égalité issu des articles 10 et 11 de la Constitution et l'article L 1222-1 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation portant sur la compétence du Conseil communal pour arrêter les conditions de location ou de fermage et de tous autres usages des produits et revenus des propriétés et droits de la commune ;
- Un dossier relatif à une concession de service ayant pour objet l'exploitation du secteur horeca d'un domaine provincial aux motifs que la délibération attribuant ladite concession viole le principe « patere legem quam ipse fecisti », les principes d'égalité et de non-discrimination issus des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- Un dossier relatif à une concession relative à l'exploitation de l'infrastructure de tourisme fluvial aux motifs que la délibération attribuant ladite concession constitue une restriction à l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (principes fondamentaux du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne), viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et l'article L1124-40§1er, 3° du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD) prévoyant que le Directeur financier est chargé de remettre un avis de la légalité écrit, préalable et motivé sur tout projet de délibération ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 €.

Par ailleurs, 12 dossiers se rapportant à des demandes d'avis émanant des pouvoirs locaux et portant notamment sur les projets de délibération relative à la fixation des conditions de la concession de service, sur les éventuels projets de cahier des charges à adopter, sur les projets de convention de concession, sur des questions à portée plus générale, etc. ont été instruites.

VI.4.3 Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3°

a) Contexte

En application de l'article L3131-1-§4-3° du CDLD, sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet la création et la prise de participation à une association ou société de droit public ou de droit privé, autre qu'intercommunale ou association de projet, susceptible d'engager les finances communales ou provinciales.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	26	0
Nombre de dossiers instruits	28	0
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	2	0
Nombre d'approbations	0	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0

La création et la prise de participation hors intercommunale concerne des prises de participations dans des ASBL (centres culturels, maisons du tourisme, centres sportifs ASBL ayant pour but le développement et la promotion d'une politique communale volontariste de solidarité internationale et de coopération au développement, ASBL qui regroupe les bourgmestres d'une région, ASBL ayant comme objet la gestion d'un site communal, ASBL pour la sauvegarde d'un patrimoine de la commune, ASBL d'aide pour la gestion des communes, ASBL organisant les animations et activités pour les habitants de la commune) ainsi que dans des sociétés coopératives (en matière d'énergie, dans le domaine de ressourceries).

VI.4.4 Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales L3131-1-§4- 4° et 5°

a) Contexte

L'article L1231-4 du CDLD précise que le Gouvernement détermine les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique. La création d'une telle régie implique l'adoption de statuts régissant son fonctionnement.

L'article 2223-4 du CDLD dispose que dans les matières qui relèvent de la compétence de la province en application de l'article L2212-32, le conseil provincial peut ériger les établissements et services à caractère industriel ou commercial en régies provinciales autonomes dotées de la personnalité civile.

L'article L1512-2 du CDLD dispose que plusieurs communes peuvent créer une structure de coopération dotée de la personnalité juridique pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'intérêt communal. Elle est dénommée association de projet. En application de l'article L1522-2, l'association de projet est constituée par acte authentique. L'acte constitutif comprend les statuts.

L'article L1512-3 dispose que plusieurs communes peuvent former des associations ayant des objets déterminés d'intérêt communal. Ces associations sont dénommées intercommunales. Ces intercommunales sont régies par des statuts.

En application de l'article L3131-1, §4, 4° et 5° du CDLD, les décisions relatives aux statuts sont soumises à la tutelle spéciale d'approbation.

b) Chiffres et commentaires

Période du 1/01/2015 au 31/12/2015	Associations de projets	Régies autonomes	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	0	17	44
Nombre de dossiers instruits	0	15	34
Nombre de réclamations	0	1	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	1	0
Nombre d'approbations	0	14	34
Nombre d'approbations partielles	0	1	0
Nombre de non approbations	0	0	0

Une Régie permet au Conseil d'Administration pour un point limité, d'organiser un vote électronique (e-mail) ou, à tout le moins, de demander l'avis des administrateurs par voie électronique. Cette disposition a été annulée dès lors qu'elle est contraire à l'article 521 du code des sociétés.

VII. RESSOURCES FINANCIERES : SITUATION BUDGETAIRE DES COMMUNES WALLONNES

VII.1. INTRODUCTION

Cette étude porte sur les budgets initiaux 2015 des Communes et Provinces wallonnes. L'Administration dispose des données des 253 Communes de la Région wallonne hors Communes de la Communauté germanophone. L'Administration dispose en outre des budgets des 5 Provinces wallonnes. Cette analyse vient dans la continuité d'un précédent rapport présentant les situations budgétaires entre 2011 et 2014. Il est par ailleurs important de préciser que les données budgétaires utilisées dans cette étude pour 2014 et 2015 sont celles qui ont été avalisées par la Tutelle[3].

Notre angle d'approche sera successivement basé sur les codes économiques puis fonctionnels.

L'analyse des résultats montre que la situation financière des Communes wallonnes au service ordinaire continue de s'améliorer à l'exercice propre. Cette amélioration à l'exercice propre n'est pas naturelle, mais le fait d'une évolution des recettes plus dynamique que celle enregistrée par les dépenses. La situation à l'exercice global est, elle, restée stable entre 2014 et 2015.

Les recettes ordinaires à l'exercice propre sont, en effet, en hausse de 3,5%. Cette variation s'explique en partie via l'impact de réformes ayant pris cours en 2015 mais qui se répercutent symétriquement au niveau des dépenses[4] et n'ont donc pas d'effet sur le solde. Si l'on retire ces impacts, les recettes ordinaires ne sont plus en hausse que d'environ 2% issue principalement de l'augmentation des recettes fiscales (+2,64%) et ce, malgré une baisse des recettes de dette (-7,11%).

[3] Ceci explique certaines légères différences avec les chiffres repris dans des études précédentes pour lesquelles nous ne disposions pas encore de tous les montants validés par la Tutelle.
[4] Il s'agit notamment des mesures de régionalisation des compétences relatives aux réductions des cotisations patronales et de la réforme des zones de secours.

Les dépenses ordinaires sur cette même période ont connu une hausse un peu inférieure de l'ordre de + 3,03% en raison essentiellement d'une hausse des dépenses de transferts aux zones de secours et ce malgré la baisse de 2,03% des frais de fonctionnement. Ces deux éléments sont liés à la réforme des zones de secours et s'annulent au niveau du solde budgétaire.

L'analyse fonctionnelle montre que, selon le type de commune, les moyens budgétaires sont affectés à des priorités différentes, même si, globalement, c'est le fonctionnement général de la commune qui nécessite le plus de moyens.

Les Provinces wallonnes dégagent chacune un léger surplus à l'ordinaire. Globalement c'est la fonction « enseignement » qui concentre le plus de besoin mais la situation n'est pas homogène entre les Provinces.

Les sections qui suivent entrent davantage dans le détail de l'analyse des recettes, dépenses et soldes.

VII.2. BUDGET INITIAL 2015 DES COMMUNES - EXERCICE PROPRE DU SERVICE ORDINAIRE

VII.2.1 Analyse économique des recettes ordinaires

Au budget initial 2014, le montant estimé total des recettes ordinaires (RO) à l'exercice propre était de 4.724.337.070 EUR, soit un montant de 1.350 EUR par habitant.

Ces recettes se décomposent de la manière suivante au budget initial 2014 :

- **Les recettes de prestation (ROP)** s'élèvent à 352.850.469 EUR, soit 7,47% du montant total des recettes ordinaires ;
- **Les recettes de transfert (ROT)** se montent à 4.167.202.012 EUR, soit 88,21% du montant total des recettes ordinaires ;
- **Les recettes de dette (ROD)** représentent 148.291.618 EUR, soit 3,14% du montant total des recettes ordinaires ;
- L**es provisions** s'élèvent quant à elles à 56.004.972 EUR, soit 1,19% du montant total des recettes ordinaires.
-

En 2015, le montant total des recettes ordinaires à l'exercice propre des budgets initiaux est estimé à 4.890.599.630 EUR, soit un montant de 1.392 EUR par habitant.

Ces recettes se décomposent de la manière suivante :

- **Les recettes de prestation (ROP)** sont estimées à 339.506.203 EUR, soit 6,94% du montant total des recettes ordinaires ;
- **Les recettes de transfert (ROT)** s'élèvent à 4.334.381.900 EUR, soit 88,63% du montant total des recettes ordinaires ;
- **Les recettes de dette (ROD)** se montent à 137.752.682 EUR, soit 2,82% du montant total des recettes ordinaires ;
- L**es provisions** sont quant à elles estimées à 78.958.846 EUR, soit 1,61% du montant total des recettes ordinaires.

Comme le montre le tableau1 ci-dessous, entre 2014 et 2015, les recettes ordinaires à l'exercice propre (RO) augmentent d'environ 166 millions EUR, soit une hausse annuelle de 3,5% qui reste dans la ligne de l'évolution enregistrée ces dernières années.

Tableau 1 : Structure des Recettes ordinaires au budget initial de l'exercice propre (EUR)

	2014	2015	Variation 15/14	% 2015/2014
Total ROP	352.838.469	339.506.203	-13.332.266	-3,78%
Total ROP / Habitant	101	97	-4	-4,14%
Total ROT	4.167.202.012	4.334.381.900	167.179.889	4,01%
Total ROT / Habitant	1.191	1.234	43	3,62%
Total ROD	148.291.618	137.752.682	-10.538.936	-7,11%
Total ROD / Habitant	42	39	-3	-7,46%
Provisions	56.004.972	78.958.846	22.953.874	40,99%
Provisions / Habitant	16	22	6	40,45%
Total RO	4.724.337.070	4.890.599.630	166.262.561	3,52%
Total RO / Habitant	1.350	1.392	42	3,13%

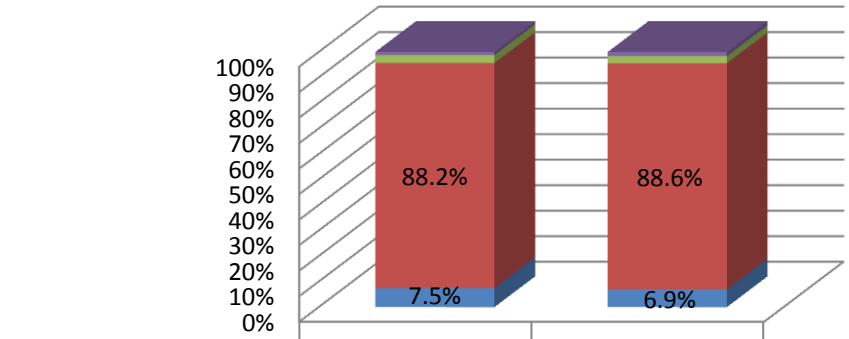
Les recettes de prestations connaissent une diminution de 3,78% qui correspond peu ou prou à la diminution du montant budgété pour le « crédit spécial en recettes pour dépenses non engagées » dont la comptabilisation avait été autorisée pour la première fois en 2014.

Les recettes de transferts sont de loin les plus importantes et feront l'objet d'une section distincte dans la suite du document. Elles enregistrent une évolution positive de 4,01% dans la continuité de ce qui a été enregistré lors des budgets initiaux précédents.

Les recettes de dette continuent de s'éroder à un rythme d'environ 7,11% depuis plusieurs années. Elles passent de 148,29 millions EUR en 2014 à 137,75 millions EUR en 2015. Cette baisse s'explique par la diminution voire la disparition de certains dividendes (Dexia, intercommunales,…). Une section ultérieure développe davantage cette érosion des recettes de dettes.

Enfin, **les provisions** ont connu la hausse la plus sensible mais ce poste est celui qui connaît les variations les plus erratiques ces dernières années. Pour 2015, cela montre la bonne gestion des communes qui ont anticipé lors des budgets précédents en provisionnant une part de leurs surplus.

La structure de financement des communes à l'ordinaire est restée assez stable entre 2014 et 2015. Les recettes de transfert (fonds des communes, subsides et fiscalité) restent de loin la 1ère source de financement des communes avec 88,63% en 2015, les autres types de recettes ayant un poids plus marginal dans le montant total des recettes ordinaires. La section suivante propose une étude plus détaillée de ces recettes de transfert.



	2014	2015
Provisions	56 004 972	78 958 846
Recettes de dette	148 291 618	137 752 682
Recettes de transferts	4 167 202 012	4 334 381 900
Recettes de prestations	352 838 469	339 506 203

Figure 1: Structure des recettes ordinaires à l'exercice propre

VII.2.1.1. Les recettes de transferts

Les recettes de transfert sont composées de la dotation au fonds des communes, des recettes fiscales et des autres subsides octroyés par d'autres niveaux de pouvoirs.

En 2015, les recettes de transfert s'élèvent à 4.334,382 millions EUR, soit plus de 88,6% des recettes, et se décomposent comme suit :

- Les prévisions de recettes de la dotation au fonds des communes s'élèvent à un montant total de 1.124,776 millions EUR, soit 25,95% du montant total des recettes ordinaires de transfert ;
- Les prévisions de recettes fiscales se chiffrent à un montant total de 2.411,88 millions EUR, soit 55,65% du montant total des recettes ordinaires de transfert ;
- Les prévisions des autres recettes de transfert sont évaluées à 797,72 millions EUR, soit 18,40% du montant total des recettes ordinaires de transfert.

La répartition des différentes recettes de transfert est restée assez stable de 2014 à 2015 car la majorité de ces recettes sont influencées par le niveau de l'inflation et de la croissance économique. Une exception incombe toutefois à la rubrique « autres ROT ».

Tableau 2 : Structure des ROT au budget initial de l'exercice propre (EUR)

	2014	2015	% 2015/2014
Recettes de transfert (ROT)	4.167.202.012	4.334.381.900	4,01%
ROT / Habitant	1.191	1.234	
Fonds des communes (FC)	1.101.792.988	1.124.776.632	2,09%
FC / Habitant	315	320	
Taxes et redevances (T & R)	2.349.761.437	2.411.880.769	2,64%
T & R / Habitant	671	686	
Autres ROT	715.647.586	797.724.499	11,47%
Autres ROT / Habitant	204	227	

Les autres recettes ordinaires de transfert ont, en effet, connu une hausse importante de plus de 11% en 2015. Cette augmentation est la conjonction de deux mouvements en sens inverse : une forte augmentation du code économique 465-02 et une baisse marquée des codes 485-01 et 485-48.

Le code économique 465-02 « contribution de l'autorité supérieure dans les frais du personnel » passe de 55,3 millions EUR à 153,9 millions EUR du fait d'un changement de législation consécutif à la 6ème réforme de l'Etat. En effet, dans le cadre de la régionalisation des compétences relatives aux réductions des cotisations patronales, les réductions pourcentuelles et exonérations de cotisations patronales auxquelles les pouvoirs locaux ont droit pour les agents contractuels subventionnés ont été converties en « réductions groupe cible ». Les cotisations patronales doivent être calculées pour ces travailleurs et reprises au code 113-02 « Cotisations patronales à l'ONSSAPL pour le personnel contractuel subsidié ». La réduction correspondante doit être demandée par l'employeur et sa constatation sera actée au code 465-02 « Contributions de l'autorité supérieure dans les frais de personnel ».

A l'inverse, le code économique 485 « Contributions spécifiques des autres pouvoirs publics » s'inscrit à la baisse de 95,47 millions EUR en 2014 à 68,43 millions EUR en 2015 du fait de la réforme des zones de secours. Dans ce cadre, les anciennes communes « centre » ne reçoivent plus de transfert en provenance des communes protégées.

Si l'on neutralise ces deux effets, qui ont par ailleurs un impact identique et en sens inverse au niveau des dépenses, la hausse des autres recettes ordinaires retombe à un niveau plus

habituel de 2,8%. L'ensemble des recettes ordinaires de transfert n'augmenteraient elles plus que de 2,4%.

La dotation au fonds des communes est en hausse chaque année depuis 2011 car elle suit l'évolution de l'inflation (augmentée de 1%) qui est restée relativement stable sur la période. Cette hausse s'amenuise néanmoins au fil des années suite au recul constant de l'inflation[5].

Les recettes fiscales ont augmenté un peu plus rapidement que le fonds des communes. Ces recettes sont également influencées par l'inflation, mais dépendent également de la politique fiscale des communes et de la croissance économique qui s'est toutefois montrée relativement atone ces dernières années[6].

Au sein de la section taxes et redevances, quelques postes doivent retenir plus particulièrement l'attention du fait de leur importance budgétaire. Les taxes additionnelles au précompte immobilier (hors compensations plan Marshall) et à l'impôt des personnes physiques devraient rapporter en 2015 respectivement 890,316 millions EUR et 918,149 millions EUR soit, à elles deux, environ 75% du montant global des taxes et redevances (ou encore 43% du total des ROT). Les taxes sur les prestations d'hygiène publique s'élèvent quant à elles à plus de 258,44 millions EUR et représentent, avec 10,72%, le troisième poste d'importance dans les recettes fiscales. Il s'agit ici principalement de la taxe sur l'enlèvement des immondices et sur la délivrance de récipients ou d'autocollants pour les résidus ménagers. Dernière catégorie conséquente, les taxes sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles participe, avec 120,63 millions EUR, à plus de 5% du montant total des taxes et redevances. Les compensations de la Région wallonne dans le cadre du plan Marshall et de la forfaitarisation PrI étaient budgétées à hauteur de 70,25 millions soit à peu près 3% des recettes fiscales.

Si l'on intègre toutes ces informations, en distinguant ces ressources parmi les autres taxes et redevances, nous obtenons la figure suivante sur laquelle on peut observer une grande stabilité dans les principales composantes des recettes de transferts. Les deux changements majeurs se situent au niveau des compensations RW et des autres recettes fiscales. Pour ce qui concerne les compensations, la variation n'est qu'apparente car en 2014 beaucoup de communes inscrivaient la compensation relative au PrI directement dans le poste budgétaire relatif au PrI ; ce qui n'est plus le cas en 2015. Ceci explique conjointement la baisse des additionnels PrI et l'augmentation des compensations RW.

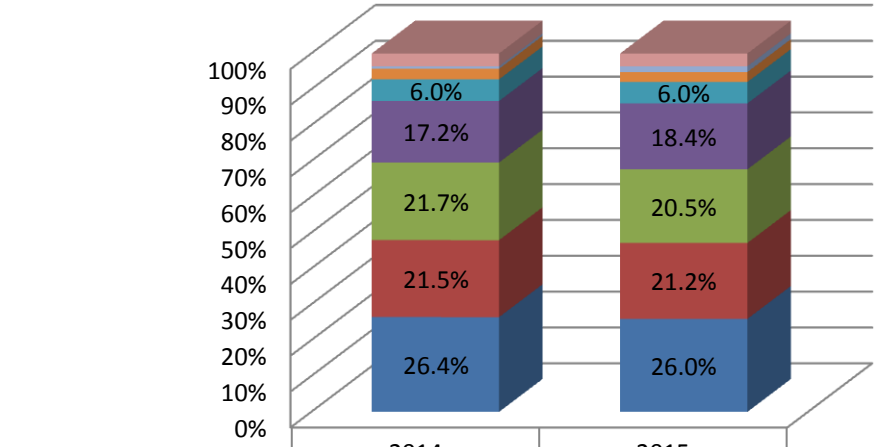
La variation du poste autres taxes et redevance provient quant à elle exclusivement de l'explosion du code économique 377 relatif en grande partie à la taxe additionnelle à la taxe régionale sur mâts, pylônes et antennes.

La forte hausse des autres recettes de transferts a été expliquée un peu plus haut dans le texte et est liée à la régionalisation de certaines politiques de l'emploi.

---

[5] Selon les estimations du Bureau fédéral du Plan, publiées en janvier 2016, l'inflation était de 3,5% en 2011 ; 2,8% en 2012 ; 1,1% en 2013 ; 0,34% en 2014 et 0,56% en 2015.

[6] Selon les estimations de la Banque Nationale de Belgique, publiées en décembre 2015, la croissance était de 1,8% en 2011 ; 0,2% en 2012 ; 0% en 2013 ; 1,3% en 2014 et la prévision pour 2015 est de 1,4%.



	2014	2015
Autres taxes et redevances	3.6%	3.6%
Compensations RW	0.7%	1.6%
Taxes industrie	2.9%	2.8%
Taxes hygiène	6.0%	6.0%
ROT hors FC et fiscalité	17.2%	18.4%
Add PrI	21.7%	20.5%
Add IPP	21.5%	21.2%
Fonds des communes	26.4%	26.0%

Figure 2: Structure des recettes ordinaires de transfert au budget initial de l'exercice propre

Si l'on se concentre sur les taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PrI), on observe que le produit de la taxe additionnelle à l'IPP augmente de 2,57% sur la période 2014-2015 alors que, dans le même temps, celui de la taxe additionnelle au PrI cumulé aux compensations RW (vu qu'en 2014 un grande part de ces compensations a été budgété au poste du précompte immobilier) connaît une hausse quasi similaire de 3,15 %.

Tableau 3 : Evolution des principales ROT au budget initial de l'exercice propre

	2014	2015	% 2015/2014
Fonds des communes	1.101.792.988	1.124.776.632	2,09%
Add IPP	895.161.017	918.149.206	2,57%
Add PrI	902.330.601	890.316.327	-1,33%
ROT hors FC et fiscalité	715.647.586	797.724.499	11,47%
Taxes hygiène	251.870.005	258.439.598	2,61%
Taxes industrie	122.220.333	120.635.472	-1,30%
Compensations RW	28.931.832	70.246.278	142,80%
Autres taxes et redevances	149.247.649	154.093.889	3,25%
Total ROT	4.167.202.012	4.334.381.900	4,01%

L'évolution des rendements budgétaires des deux taxes additionnelles à l'IPP et au PrI entre deux exercices s'explique à la fois par une hausse de la base imposable (l'impôt des personnes physiques payé au fédéral et le précompte immobilier payé à la Région wallonne), on parlera « d'effet base » et, d'autre part, par la politique des taux décidée par les communes, on parlera alors « d'effet taux ».

Pour ces deux taxes, l'effet base est positif sur la période du fait de l'inflation et de la croissance économique, même faible, qui pousse les revenus à la hausse. L'effet taux est lui aussi positif sur la période du fait du relèvement des taux, décidés dans plusieurs communes. Cependant, le nombre de communes ayant recouru à une hausse de taux en 2015 a diminué par rapport à janvier 2014.

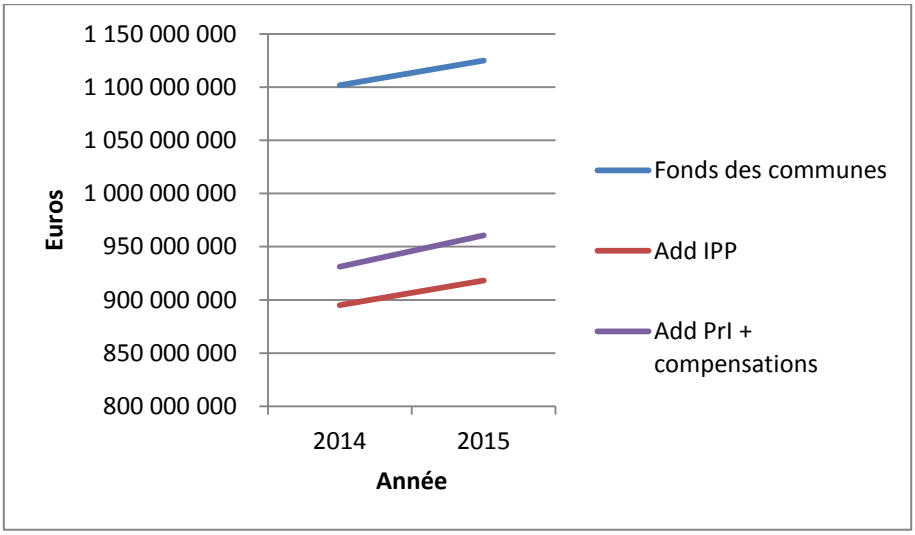


Figure 3 : Evolution des recettes d'additionnels et du fonds des communes au budget initial

En ce qui concerne plus particulièrement la taxe communale additionnelle à l'IPP, on constate que le rendement budgétaire a augmenté de 2,57% entre 2014 et 2015 ; soit de 2,2% suite à « l'effet base »[7] et de 0,36% en raison de « l'effet taux ». L'effet taux est plus faible en 2015 qu'en 2014 car seules 10 communes ont augmenté leur taux en 2015 alors qu'elles avaient été 32 à le faire en 2014. Ceci pousse ainsi le taux moyen d'additionnel (non pondéré[8]) de 7,74% en 2013 à 7,83% en 2014 puis 7,86% en 2015. Ceci a eu pour effet un effet taux positif.

Le taux moyen d'additionnel n'est toutefois pas hétérogène puisqu'en 2015 il était de 8,31% dans le Hainaut, soit bien au-dessus de la moyenne de 7,86%, alors qu'il s'affichait à 7,17% dans le Brabant wallon. La province la moins riche, si on se réfère au PIB/habitant, applique ainsi un taux bien plus élevé que la province la plus prospère.

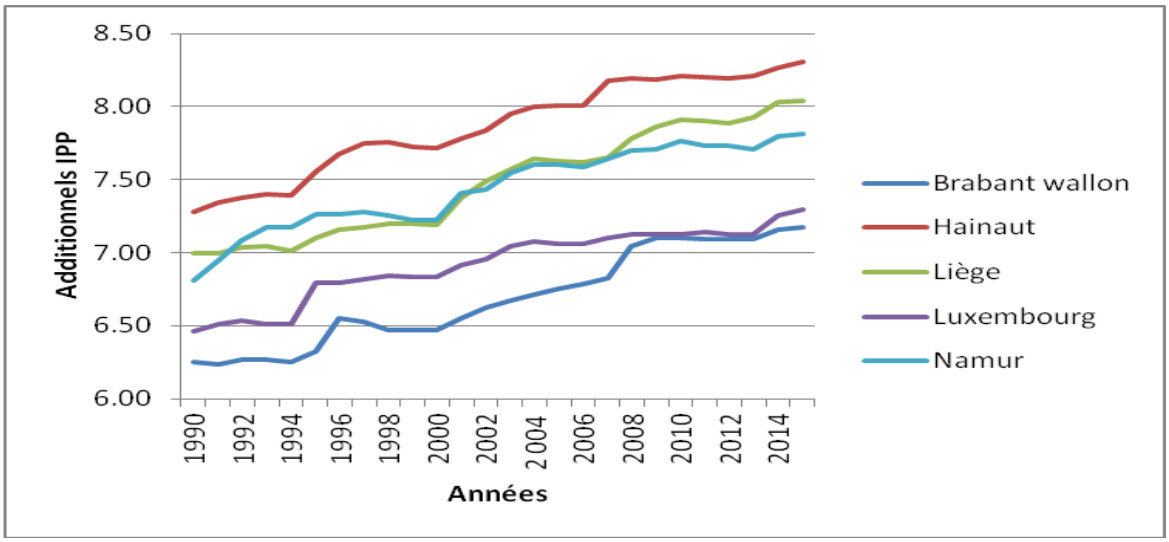


Figure 4 : Evolution des additionnels moyens à l'IPP

Pour la taxe communale additionnelle au PrI, on observe que le rendement budgétaire a augmenté entre 2014 et 2015 de 2,72% (en neutralisant les effets des compensations de la Région wallonne) se décomposant en 2,08% d'« effet base » et de 0,62% en raison de « l'effet taux ». En effet, au niveau de l'effet taux, une tendance similaire à celle observée pour les additionnels IPP apparaît : depuis 2011, 40 communes ont augmenté leurs centimes additionnels (dont certaines plusieurs fois) alors que seules 4 les ont diminués. En 2015, elles ont été 9 à procéder à une augmentation des additionnels. Ceci a entraîné une hausse des centimes additionnels moyens de 2.529 en 2011 à 2.558 centimes en 2014 et 2.566 en 2015. Notons toutefois que la majeure partie de la hausse s'est produite en l'année 2014 (26 communes avaient alors relevé leurs taux) car le taux moyen était encore de 2.534 centimes en 2013.

[7] L'effet base reprend aussi les impacts liés au rythme d'enrôlement du fédéral qui peut être différent d'une année à l'autre.

[8] Il s'agit de la moyenne des taux d'additionnel des communes quel que soit l'importance de l'impôt des personnes physique collecté sur leur territoire. Le taux moyen pondéré est à peine plus élevé : 7,93% en 2015. Il se calcule comme le rapport entre la somme de tous les additionnels communaux et la somme de toutes les bases taxables (l'impôt Etat).

On peut également noter une disparité importante de la valeur des additionnels selon les provinces : l'additionnel moyen est plus élevé que la moyenne en Hainaut (2.720) alors qu'il est largement plus faible dans le Brabant wallon (2.129). Le même constat a été réalisé plus haut lors de l'analyse des additionnels à l'IPP. Néanmoins la tendance générale reste bien à la hausse quelle que soit la Province étudiée.

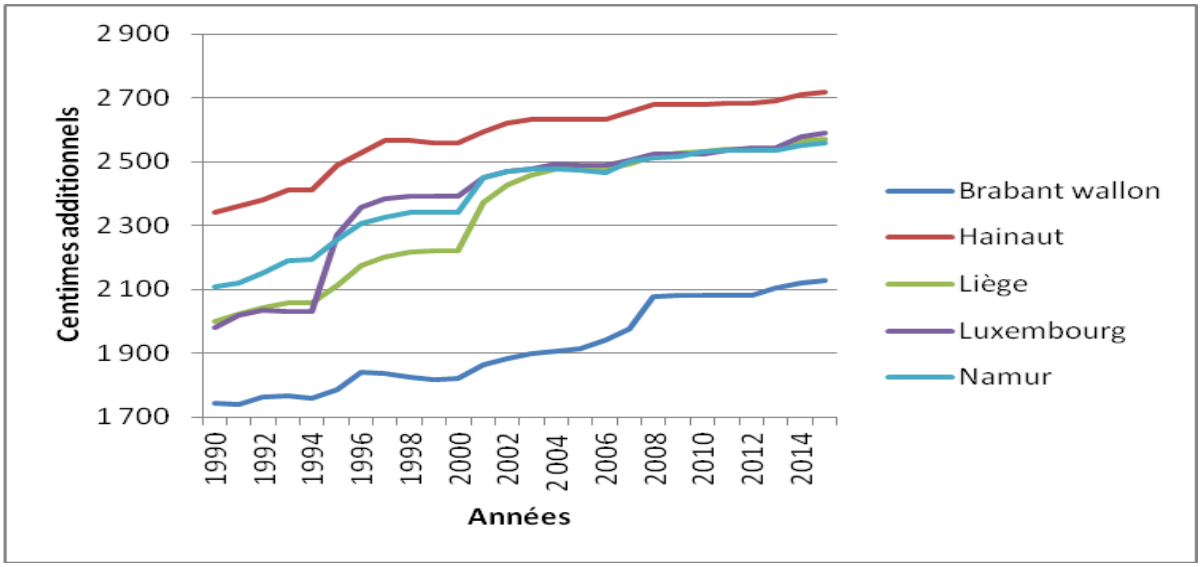


Figure 5: Evolution des taux moyens de précompte immobilier

VII.2.1.2. Les recettes ordinaires de dette

Les recettes de dette (ROD) ne représentent plus que 2,8% des recettes ordinaires à l'exercice propre, mais elles méritent que l'on s'y attarde car leur évolution a été fortement négative ces dernières années suite à la disparition du Holding communal, la libéralisation et la restructuration des marchés du gaz et de l'électricité ainsi que, de manière plus générale, la baisse des dividendes consécutive au ralentissement de la croissance économique. En 2015, les ROD représentent 137,75 millions EUR dont la majeure partie, environ 94% bon an mal an, se compose d'intérêts créditeurs (code économique 264) et de participations aux bénéfices d'exploitation des entreprises publiques (codes 271 à 275). Parmi ces participations, les rentrées les plus importantes émanent (ou émanaient dans le cas des dividendes Dexia) des dividendes des intercommunales du secteur de l'énergie (551/272 et 552/272) et des dividendes DEXIA (code 274). Ces dernières années, tous ces postes sont à la baisse mais avec un timing parfois légèrement différent.

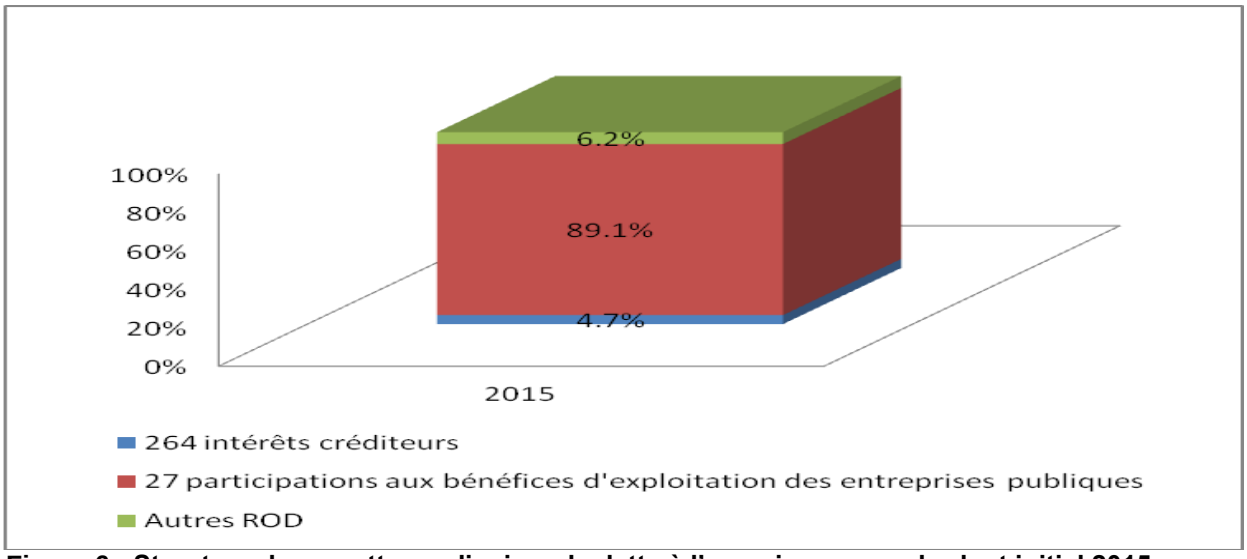


Figure 6 : Structure des recettes ordinaires de dette à l'exercice propre, budget initial 2015

Les intérêts créditeurs ont atteint un sommet au budget initial 2009, avec près de 16 millions EUR, avant de baisser drastiquement à 11,3 millions EUR en 2010, à peine 9,3 millions EUR en 2014 et moins de 6,5 millions aujourd'hui du fait de la faible croissance économique et de la baisse des taux d'intérêt.

Les dividendes de Dexia ont, quant à eux, plafonné à plus de 38 millions EUR au budget initial 2008 avant de chuter en 2009 puis 2010 du fait de la crise financière avant de disparaître avec la fin du Holding communal.

Au niveau des dividendes issus des intercommunales, c'est essentiellement la libéralisation des marchés de l'électricité qui a provoqué une diminution des rentrées. Dans ce secteur, alors que les dividendes des intercommunales rapportaient encore aux communes 114,4 millions EUR au budget initial 2006, ils ne participaient plus en 2009 que pour 84,86 millions EUR pour ensuite se stabiliser avant une nouvelle baisse prévue en 2014 à 72,9 millions. En 2015, la baisse se poursuit avec des dividendes estimés à moins de 70 millions.

La baisse dans le secteur du gaz s'est elle concentrée entre 2007 et 2009 où les dividendes sont passés de 46,1 millions EUR à 37,9 millions EUR avant de connaître une stabilisation à la baisse pour arriver à un montant de 34,5 millions prévu en 2015.

Si la baisse des recettes de dettes est encore importante ces dernières années ; c'est entre 2007 et 2010 qu'elle a été la plus impressionnante en dépassant les 10,2% de baisse annuelle moyenne.

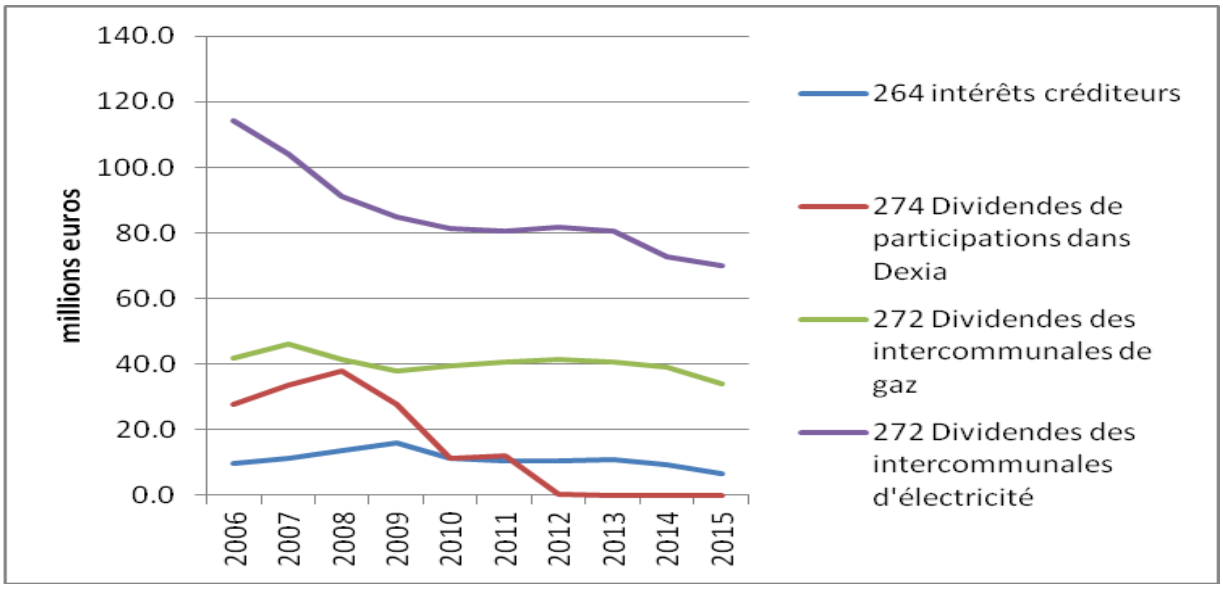


Figure 7 : Evolution des principales ROD à l'exercice propre du budget initial 2015

VII.2.2 Analyse économiques des dépenses ordinaires

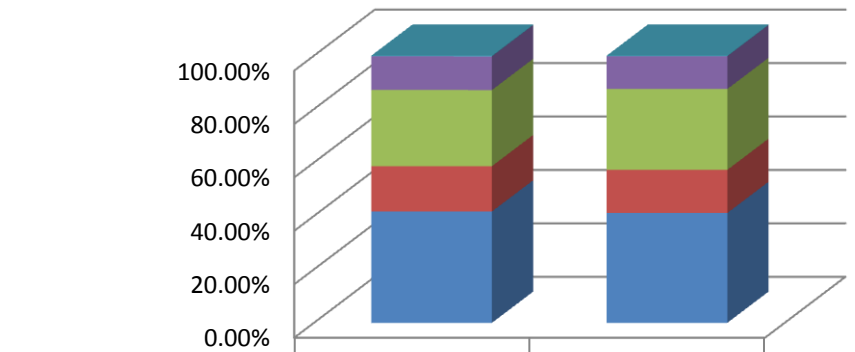
A l'exercice propre du budget initial 2014, le montant total des dépenses ordinaires (DO) est de 4.692.363.623 EUR, soit un montant de 1.341 EUR par habitant. Ces dépenses se décomposent de la manière suivante :

- **Les dépenses de personnel (DOP)** étaient estimées à 1.956.000.766 EUR, soit 41,68% du montant total des dépenses ordinaires ;
- **Les dépenses de fonctionnement (DOF)** s'élevaient à 796.361.882 EUR, soit 16,97% du montant total des dépenses ordinaires ;
- **Les dépenses de transfert (DOT)** se montaient à 1.337.457.100 EUR, soit 28,50% du montant total des dépenses ordinaires;
- **Les dépenses de dette (DOD)** étaient égales à 592.037.029 EUR, soit 12,62% du montant total des dépenses ordinaires ;
- L**es provisions** qui étaient quant à elles estimées à 10.506.846 EUR, soit 0,22% du montant total des dépenses ordinaires.

En 2015, le montant total des dépenses ordinaires est revu à la hausse à 4.834.421.029 EUR, soit un montant de 1.376 EUR par habitant. Ces dépenses se décomposent de la manière suivante :

- **Les DOP** s'élèvent à 1.987.844.885 EUR, soit 41,12% du montant total des dépenses ordinaires ;
- **Les DOF** se montent à 780.162.784 EUR, soit 16,14% du montant total des dépenses ordinaires ;
- **Les DOT** qui s'élèvent à 1.463.391.830 EUR, soit 30,27% du montant total des dépenses ordinaires ;
- **Les DOD** sont égales à 594.008.671 EUR, soit 12,29% du montant total des dépenses ordinaires ;

- et **les provisions** sont estimées quant à elles à 9.012.859 EUR, soit 0,19% du montant total des dépenses ordinaires.



	2014	2015
Provisions	0.22%	0.19%
Dépenses de dette	12.62%	12.29%
Dépenses de transfert	28.50%	30.27%
Dépenses de fonctionnement	16.97%	16.14%
Dépenses de personnel	41.68%	41.12%

Figure 8 : Structure des dépenses ordinaires au budget initial, exercice propre

Si l'on place entre parenthèse l'année 2013 durant laquelle les dépenses de provisions ont été exceptionnelles[9], la structure des dépenses ordinaires des communes reste très stable entre 2011 et 2015. Les dépenses de personnel et de transfert représentent à elles deux autour de 70% du total des dépenses ordinaires. Comme le montre le tableau 4 ci-dessous, entre 2014 et 2015, les dépenses ordinaires à l'exercice propre augmentent de plus de 142,1 millions EUR, soit une hausse annuelle de 3,03%. Cette augmentation est surtout marquée au niveau des dépenses de transfert en hausse de 9,42%.

[9] Tout comme l'ont été les recettes de provisions cette même année. Il s'agissait pour 2013 de provisions effectuées par certaines grandes villes concernant des charges certaines en matière de pensions.

Tableau 4 : Structure des dépenses ordinaires au budget initial de l'exercice propre

	2014	2015	Variation	%15/14
DOP	1.956.000.766	1.987.844.885	31.844.119	1,63%
DOP / Habitant	559	566	7	1,24%
DOF	796.361.882	780.162.784	-16.199.098	-2,03%
DOF / Habitant	228	222	-5	-2,41%
DOT	1.337.457.100	1.463.391.830	125.934.730	9,42%
DOT / Habitant	382	417	34	9,00%
DOD	592.037.029	594.008.671	1.971.642	0,33%
DOD / Habitant	169	169	-0	-0,05%
Provisions	10.506.846	9.012.859	-1.493.988	-14,22%
Provisions / Habitant	3	3	-0	-14,55%
DO	4.692.363.623	4.834.421.029	142.057.406	3,03%
DO / Habitant	1.341	1.376	35	2,64%

Les dépenses de personnel augmentent de 1,63% pour s'élever à 1.987,84 millions EUR en 2015. Cette hausse est maîtrisée par rapport à celle enregistrée les années précédentes vu l'absence de saut d'index, la digestion de la réforme du mécanisme de financement des pensions du personnel communal[10] et peut-être un ralentissement dans le renouvellement ou le recrutement du personnel communal. Par ailleurs cette hausse n'est qu'apparente.

En effet, dans le cadre de la régionalisation des compétences relatives aux réductions patronales, les réductions pourcentuelles et exonérations de cotisations patronales auxquelles les pouvoirs locaux ont droit pour les agents contractuels subventionnés ont été converties en « réductions groupe cible ». Les cotisations patronales doivent être calculées pour ces travailleurs et reprises au code 113-02 « Cotisations patronales à l'ONSSAPL pour le personnel contractuel subsidié ». La réduction correspondante doit être demandée par l'employeur et sa constatation sera actée au code 465-02 « Contributions de l'autorité supérieure dans les frais de personnel ».

[10] Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives (MB 03/11/2011 – PP 65782-65799)

Par rapport au budget initial ces deux postes passent ainsi de 36,75 millions EUR à 148,08 millions EUR et de 55,3 millions EUR à 153,9 millions EUR respectivement pour les codes 113-02 (DOP) et 465-02 (ROT).

Ceci signifie que les autres dépenses de personnel ont connu une baisse entre 2014 et 2015 de l'ordre de 79,5 millions EUR soit environ 4%. Mais, la diminution des dépenses de personnel dans la fonction 369-Pompiers est à elle seule de plus de 93,5 millions EUR. Nous verrons ci-dessous, lors de l'analyse des dépenses de transferts, que cette baisse a pour corolaire une augmentation des dépenses de transferts liés à la réforme des services d'incendie.

Au total, on peut donc dire que les dépenses de personnel sont plutôt restées stables entre 2014 et 2015.

Les dépenses de fonctionnement évoluent en baisse de 2,03%.

Les dépenses de transfert (DOT), qui sont essentiellement composées de dépenses dont la raison est le financement des CPAS, zones de police et zones de secours, enregistrent une hausse substantielle de 9,42%. Ces dépenses sont composées majoritairement de dotations, mais pas seulement.

Les autres destinations importantes des transferts sont les intercommunales de déchets, les associations actives dans le domaine culture-loisirs-sports et, dans une moindre mesure, les cultes.

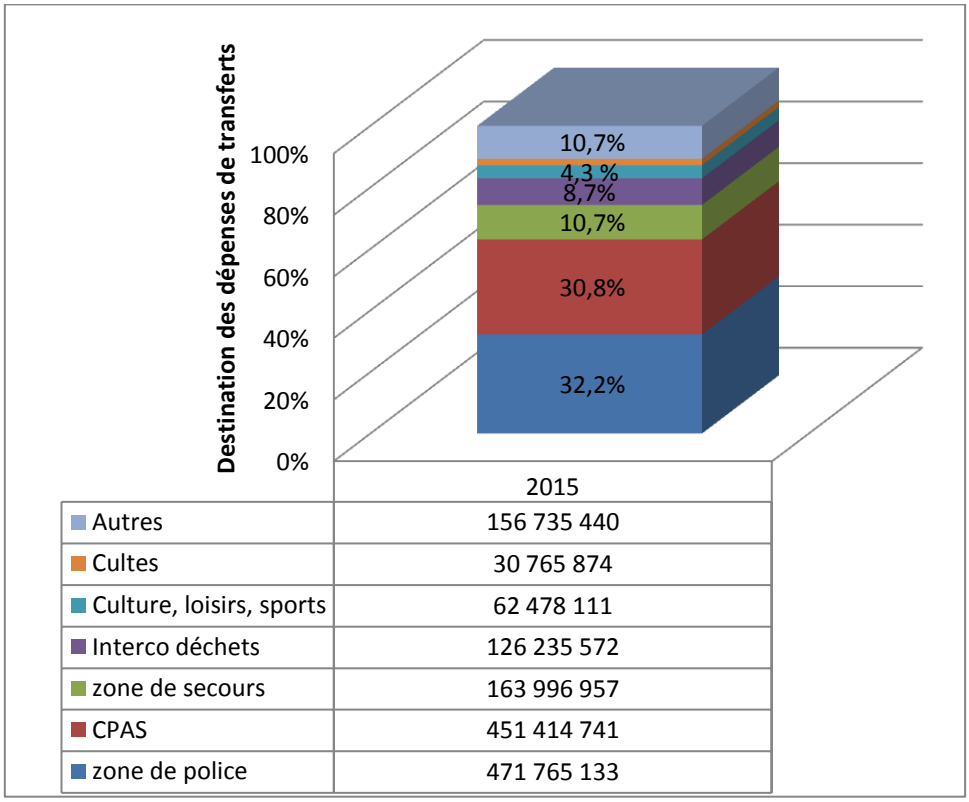


Figure 9 : Structure des DOT à l'exercice propre, budget initial 2015

En 2014 et 2015, la structure des DOT est la suivante.

Tableau 5 : Structure des DOT au budget initial de l'exercice propre (millions EUR)

	2014	2015	Variation	%15/14
DOT	1 337 457 100	1 463 391 830	125 934 730	9.42%
330-334/zone de police	441 223 898	471 765 133	30 541 235	6.92%
831/CPAS	443 727 819	451 414 741	7 686 922	1.73%
351-352-360/Dotation zone de secours	92 686 765	163 996 957	71 310 193	76.94%
876/Intercommunales déchets	120 693 826	126 235 572	5 541 747	4.59%
764 et 762/Culture, loisir et sports	61 092 209	62 478 111	1 385 903	2.27%
790/Cultes	30 564 474	30 765 874	201 400	0.66%
Autres DOT	147 468 109	156 735 440	9 267 331	6.28%

Les transferts communaux à destination de la zone de police[11] augmentent de 30,5 millions EUR entre 2014 et 2015, soit près de 7%. Ils avaient augmenté de 5,30% entre 2011 et 2013 avant d'enregistrer une stabilisation à la baisse en 2014. Cette hausse importante s'expliquait sans doute en partie par l'impact de la réforme du mécanisme de financement des pensions du personnel des zones de police[12] et par les conséquences de l'arrêt Salduz qui oblige les Etats membres de l'Union européenne à permettre à un prévenu de consulter un avocat avant audition. Ils deviennent pour la première fois en 2015, les transferts les plus importants juste devant ceux à destination des CPAS.

Les transferts à destination des CPAS[13] évoluent de +1,7% pour arriver en 2015 à 451,4 millions EUR. Cette évolution semble toutefois faible au vu de la précarisation croissante de certains publics en Wallonie et par les retombées négatives pour les CPAS de certaines mesures prises au niveau du gouvernement fédéral (comme par exemple les modifications dans les règles d'octroi et de calcul des allocations de chômage). Cette hausse provient également du financement des maisons de repos en hausse suite aux extensions nécessaires pour faire face au vieillissement de la population et à la satisfaction de normes plus exigeantes.

[11] Il ne s'agit pas de la dotation stricto sensu mais de toutes les dépenses à destination des zones de police : fonctions 330 à 334.

[12] Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives (MB 03/11/2011 – PP 65782-65799)

[13] Code fonctionnel 831.

Mais la hausse la plus importante se produit au niveau de **la fonction « zone de secours »** et s'explique par le glissement, dans les anciennes communes-centre, de dépenses qui en 2014 étaient des dépenses de fonctionnement et de personnel vers des dépenses de transfert en 2015. Les dépenses de transferts se sont inscrites en hausse d'environ 71,3 millions EUR (soit 77%) alors qu'en parallèle les dépenses de personnel et de fonctionnement lié à la fonction « zone de secours » étaient en baisse de respectivement 93,6 millions EUR et 14,5 millions EUR.

Enfin**, Les dépenses de dette** reprises au tableau 4 ci-dessus restent stables autour de 594 millions après plusieurs années de hausse soutenue. Cette évolution peut s'expliquer par une gestion plus saine de la dette, le recours accru aux fonds propres pour financer les dépenses d'investissements et la baisse des taux d'intérêt.

VII.2.3 Analyse fonctionnelle des dépenses et des recettes ordinaires

Pour procéder à l'analyse fonctionnelle des budgets initiaux 2015 à l'exercice propre de l'ordinaire, nous avons effectué, par souci de lisibilité, un regroupement de certaines fonctions. L'annexe 1 reprend le détail de ce regroupement. Nous effectuons dans un premier temps l'analyse de manière générale puis, dans un second temps, en distinguant différents clusters de communes.

VII.2.3.1. Analyse globale

Au niveau des dépenses ordinaires, le fonctionnement général concentre 29% des dépenses ordinaires à l'exercice propre dont 17% pour le seul groupe fonctionnel 123 administration générale. Viennent ensuite, dans une fourchette oscillant entre 14% et 13% des dépenses ordinaires, les fonctions politiques sociales et communications-voiries. Les fonctions justice-police, culture-loisir et hygiène-environnement tournent elles autour des 9% à 10%. Par la suite, nous retrouvons l'enseignement avec 7% et les services de secours avec 5%.

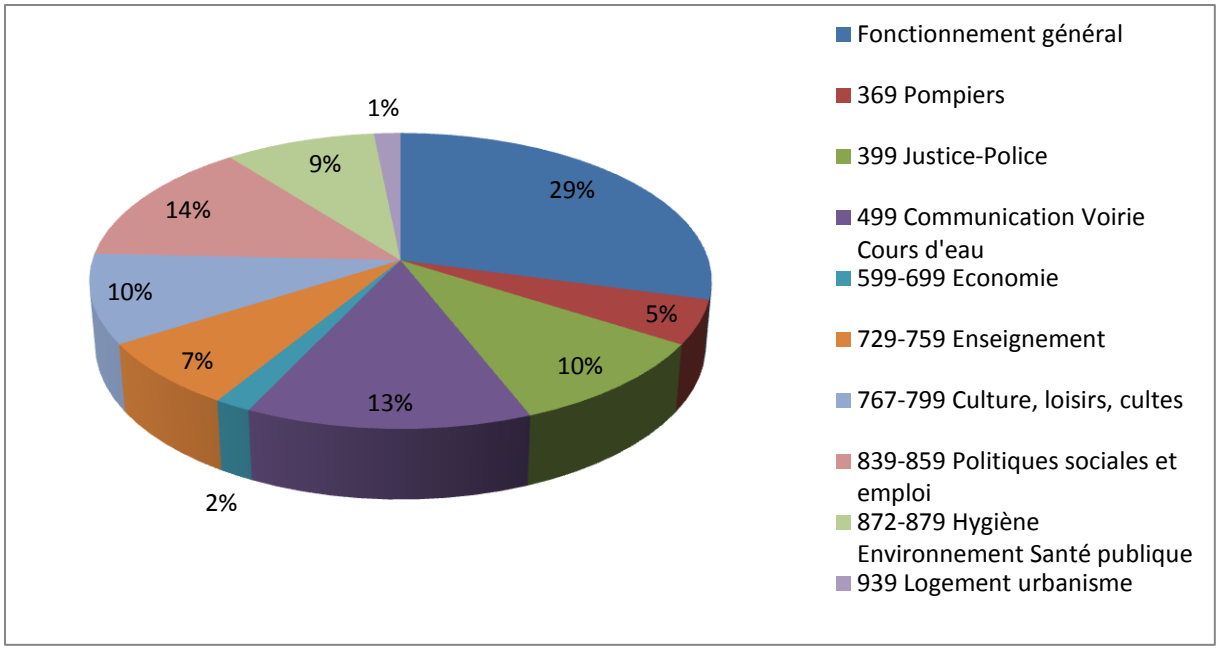


Figure 10 : Répartition fonctionnelle des DO à l'exercice propre du budget initial 2015

Au niveau des recettes ordinaires, ce sont les impôts et redevances (48,5%) et les recettes de fonds (23,5%) qui sont de loin les plus importantes. Les recettes générales, celles issues du commerce, de l'enseignement et de l'administration générale tournent autour des 3 à 5%. Les 14 derniers pourcents se répartissent entre les autres fonctions.

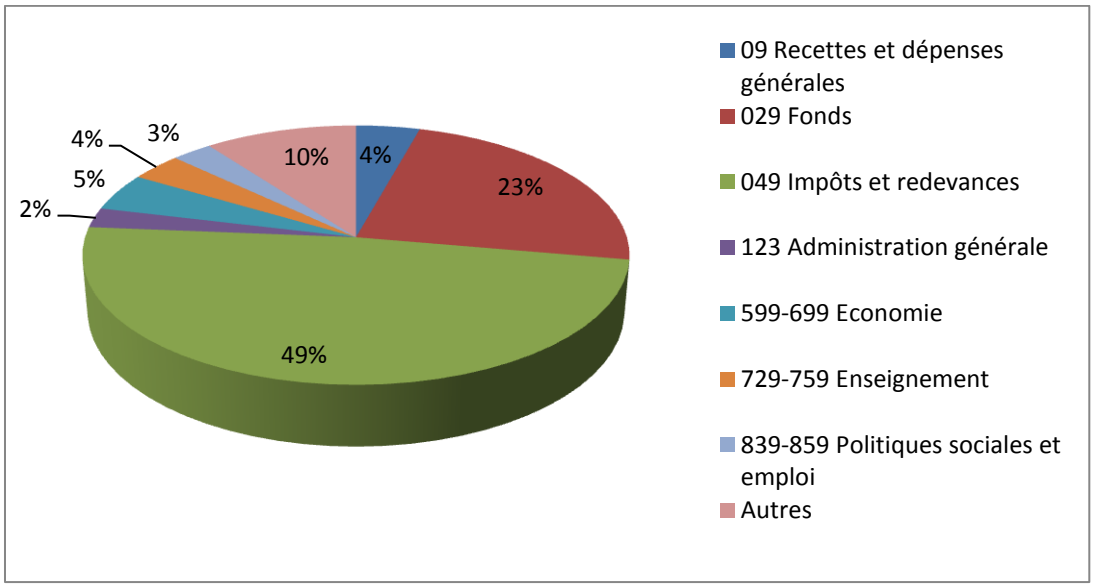


Figure 11 : Répartition fonctionnelle des RO à l'exercice propre du budget initial 2015

VII.2.3.2. Analyse par clusters socio-économiques

Une autre approche plus fine de la répartition budgétaire par fonctions peut être réalisée en utilisant les clusters définis en 2007 par la banque Belfius dans sa typologie socio-économique des communes. Cette typologie classe les communes wallonnes en quatorze clusters différents qui sont détaillés à l'annexe 2.

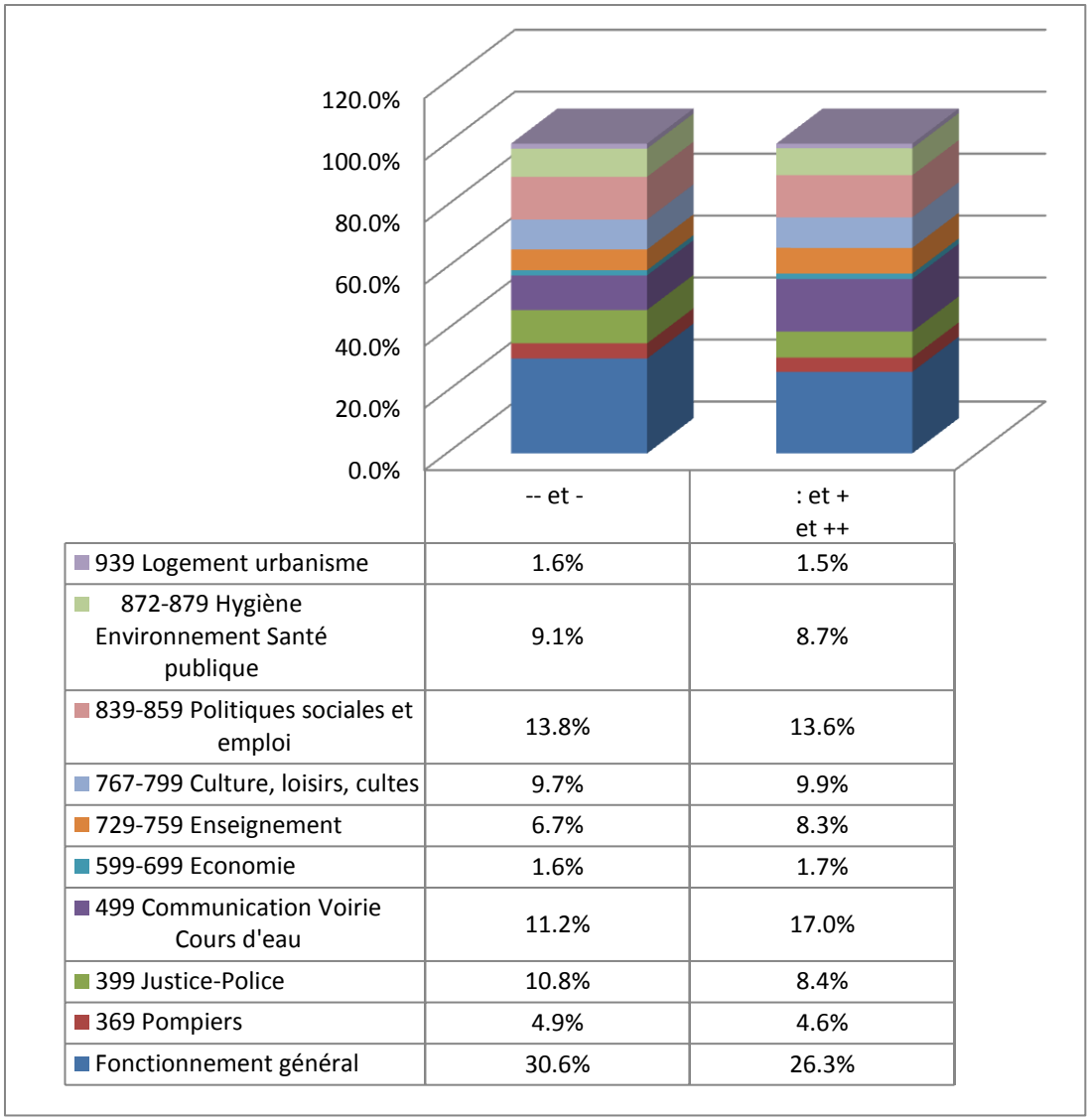
Dans la suite, nous allons voir si la typologie de la commune influence la manière dont elle affecte les crédits budgétaires dont elle dispose.

Nous allons aborder ce questionnement sous trois angles différents : le niveau socio-économique, la centralité et le degré d'urbanisation.

a) Analyse fonctionnelle selon le niveau socio-économique

L'étude Belfius distingue des clusters reprenant des communes dont le niveau socio-économique est légèrement (-) sous la moyenne (W4, W6, W7, W11) ou fortement (--) sous la moyenne (W8, W9, W10). Les communes des clusters W5 et W12 sont dans la moyenne (/), ceux des clusters W1-W2-W3 sont un peu au-dessus (+) et les communes les plus riches (++) sont celles des clusters W13 et W14.

Les communes les plus pauvres consacrent une part plus importante de leur budget à leur fonctionnement général et à la fonction police-justice alors que les voiries sont une priorité de moindre importance.



	-- et -	: et + et ++
939 Logement urbanisme	1.6%	1.5%
872-879 Hygiène Environnement Santé publique	9.1%	8.7%
839-859 Politiques sociales et emploi	13.8%	13.6%
767-799 Culture, loisirs, cultes	9.7%	9.9%
729-759 Enseignement	6.7%	8.3%
599-699 Economie	1.6%	1.7%
499 Communication Voirie Cours d'eau	11.2%	17.0%
399 Justice-Police	10.8%	8.4%
369 Pompiers	4.9%	4.6%
Fonctionnement général	30.6%	26.3%

Figure 12 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre du budget initial 2015 selon le niveau socio-économique des communes

Si l'on va plus avant dans la décomposition, il semble que le poids budgétaire des dépenses de fonctionnement général diminue avec le niveau de richesse, que la faiblesse des dépenses de voiries est surtout présente pour les communes les plus pauvres et que la proportion des dépenses liées à l'enseignement augmente avec le niveau socio-économique des communes. Enfin, les postes relatifs à la sécurité (Pompiers-Justice-Police) et aux politiques sociales sont mieux alimentés dans les communes aux deux extrémités de la typologie : les plus pauvres ou les plus riches.

Tableau 6 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre du budget initial 2015 selon le niveau socio-économique des communes

	(--)	(-)	(/)	(+)	(++)	Moyenne
Fonctionnement général	31.8%	28.3%	27.0%	27.1%	24.7%	29.2%
Pompiers	5.3%	4.1%	4.1%	3.7%	6.4%	4.8%
Justice-Police	12.4%	7.4%	6.6%	7.8%	10.5%	10.0%
Communication-voirie	8.3%	16.9%	16.8%	18.2%	15.3%	13.1%
Economie	1.1%	2.8%	3.0%	1.5%	1.2%	1.7%
Enseignement	6.4%	7.3%	7.1%	8.8%	8.5%	7.2%
Culture, Loisirs, Cultes	9.9%	9.3%	11.0%	9.4%	9.6%	9.7%
Politiques sociales et emploi	14.2%	13.0%	13.3%	13.3%	14.3%	13.7%
Hygiène, Environnement, Santé publique	8.9%	9.4%	9.7%	8.8%	7.8%	9.0%
Logement	1.6%	1.6%	1.5%	1.3%	1.8%	1.6%

b) Analyse fonctionnelle selon la centralité

Les clusters W2-W7-W8-W9-W10-W11-W12-W13 reprennent des communes qui ont un rôle de centralité important et qui sont donc potentiellement soumises à des externalités négatives. Elles doivent, en tant que communes centre, financer des services utilisés en partie par des citoyens résidant dans des communes voisines.

Les communes-centre dépensent une part relativement plus importante de leur budget pour la politique de sécurité (Pompiers-Justice-Police) et relativement moins importante en voirie et enseignement. Les externalités liées aux voies de communication et à l'éducation ne semblent donc pas trop pesantes pour ces communes-centre.

Tableau 7 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre du budget initial 2015 selon le degré de centralité des communes

	Soumises aux externalités	Non soumises aux externalités
Fonctionnement général	29.4%	28.6%
Pompiers	5.2%	3.9%
Justice-Police	11.1%	7.2%
Communication-voirie	10.8%	18.8%
Economie	1.5%	2.0%
Enseignement	6.7%	8.7%
Culture, Loisirs, Cultes	10.4%	8.0%
Politiques sociales et emploi	14.1%	12.6%
Hygiène, Environnement, Santé publique	9.0%	8.8%
Logement	1.7%	1.3%

c) Analyse fonctionnelle selon la population et le degré d'urbanisation

Le cluster W10 reprend les grandes villes wallonnes (plus de 50.000 habitants). Les clusters W9-W11-13 comprennent des communes urbanisées avec une population entre 15.000 et 30.000 habitants. Les communes de taille moyenne, comptant de 10.000 à 20.000 habitants, mais faiblement urbanisées se retrouvent dans les clusters W2-W8-W12. Les clusters restant se partagent les plus petites communes de moins de 10.000 habitants.

Plus la commune est peuplée et urbanisée, plus elle consacre une part importante aux priorités de sécurité. On observe par contre la relation inverse en ce qui concerne les fonctions de communication-voirie et enseignement. Ce sont aussi les grandes villes qui dépensent proportionnellement le plus en fonctionnement général.

Tableau 8 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre du budget initial 2015 selon le degré d'urbanisation des communes

	Grandes villes	Communes moyennes urbanisées	Communes moyennes peu urbanisées	Petites communes
Fonctionnement général	33.8%	26.8%	23.7%	27.9%
Pompiers	5.7%	5.1%	3.8%	4.0%
Justice-Police	13.2%	10.4%	7.8%	7.1%
Communication-voirie	6.0%	14.0%	16.1%	18.8%
Economie	1.1%	1.1%	2.4%	2.4%
Enseignement	6.0%	7.5%	7.2%	8.4%
Culture, Loisirs, Cultes	10.3%	9.4%	12.6%	8.3%
Politiques sociales et emploi	13.4%	15.0%	14.9%	12.7%
Hygiène, Environnement, Santé publique	8.7%	8.8%	10.1%	9.0%
Logement	1.7%	1.7%	1.4%	1.4%

Les résultats sont similaires si on analyse les clusters sous l'angle de la densité de population, les clusters W8-W9-W10-W11-W13-W14 reprenant les communes les plus densément peuplées.

Tableau 9 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre du budget initial 2015 selon la densité de population

	Densité forte	Densité faible
Fonctionnement général	30.4%	27.1%
Pompier	5.3%	4.0%
Justice-Police	11.7%	6.8%
Communication-voirie	10.2%	18.2%
Economie	1.1%	2.7%
Enseignement	6.8%	8.0%
Culture, Loisirs, Cultes	9.8%	9.6%
Politiques sociales et emploi	14.2%	12.9%
Hygiène, Environnement, Santé publique	8.7%	9.4%
Logement	1.7%	1.3%

VII.3. LE RESULTAT DE L'EXERCICE PROPRE ET DE L'EXERCICE GLOBAL DU SERVICE ORDINAIRE DES COMMUNES EN 2015

En 2013, le résultat à l'exercice propre pour l'ensemble des communes était un déficit de 3.646.175 EUR. Sur les 253 communes, 155 communes avaient présenté un budget initial en équilibre ou en boni et 98 communes avaient présenté un budget initial en déficit.

Les 155 communes en équilibre ou en boni dégageaient un boni total de 30,89 millions EUR alors que les 98 communes en situation déficitaire présentaient un déficit total de 34,54 millions EUR. Le résultat global pour les budgets initiaux 2013 s'élève à 354,96 millions EUR.

En 2014, le résultat à l'exercice propre pour les 253 communes est estimé à un surplus total de 31.973.447 EUR, soit en forte amélioration par rapport au déficit enregistré en 2013 et les années précédentes. Cette amélioration doit toutefois être relativisée par la comptabilisation pour la première fois en recette du « crédit spécial en recettes pour des dépenses non engagées » à hauteur d'environ 47 millions EUR.

Sur les 253 communes, 225 communes présentaient un budget initial en équilibre ou en boni et seulement 28 communes annonçaient un budget initial en déficit.

Les 225 communes en équilibre ou en boni dégageaient un boni total de 39,05 millions EUR alors que les 28 communes en situation déficitaire présentaient un déficit total de 7,07 millions EUR. Le résultat global pour les budgets initiaux 2014 s'élevait quant à lui à 343,70 millions EUR.

En 2015, la situation continue de s'améliorer. Le résultat à l'exercice propre pour l'ensemble des communes était un surplus de 56.178.602 EUR. Sur les 253 communes, seules 4 communes sont en déficit à l'initial.

Tableau 10 : Solde à l'ordinaire du budget initial

	2013	2014	2015
Solde au propre des communes en déficit	-34 538 828	-7 072 808	-630 239
Nombre de communes en déficit	98	28	4
Solde au propre des autres communes	30 892 652	39 046 254	56 808 841
Solde de toutes les communes au propre	-3 646 175	31 973 447	56 178 602
Solde de toutes les communes au global	354 964 923	343 702 411	356 444 936

Ce tableau pourrait toutefois être corrigé pour tenir compte des crédits spéciaux et de l'utilisation des provisions.

Au budget initial 2015, 109 communes ont inscrit ces crédits spéciaux pour un total de 36,33 millions soit une baisse par rapport au 46,7 millions de 2014. Le montant de ces crédits spéciaux ne semble pas exagéré au vu du taux de réalisation moyen des dépenses et recettes entre 2011 et 2013. Néanmoins, si l'on ne prenait pas ces crédits spéciaux en compte, le solde à l'exercice propre de toutes les communes tombe à 19,846 millions EUR et le nombre de commune en déficit passe de 4 à 72.

En outre, les communes ont rapatrié 78,96 millions EUR de provisions en 2015 (pour 56 millions EUR en 2014) et n'en n'ont constitué que 9,01 millions EUR (10,5 millions EUR en 2014). Ces provisions ont permis dans certains cas d'équilibrer le budget. Si on retire, en plus des crédits spéciaux, ces provisions du calcul du solde, le solde au propre passerait en négatif à -50,1 millions EUR et 99 communes enregistreraient un déficit. L'évolution reste toutefois toujours positive par rapport à 2014.

Tableau 11 : Crédit spécial et provisions au budget initial 2015 en EUR

	2014	2015
Crédit spécial (CS)	46 725 684	36 331 766
Rapatriement provisions	56 004 972	78 958 846
Constitution de provisions	10 506 846	9 012 859
Solde au propre hors CS	-14 752 237	19 846 836
Communes en déficit hors CS	94	72
Solde au propre hors CS et provisions	-60 250 362	-50 099 151
Communes en déficit hors CS et provisions	104	99

VII.4. BUDGET INITIAL 2015 DES COMMUNES – SERVICE EXTRAORDINAIRE

La toute grande majorité des dépenses extraordinaires est constituée des dépenses en investissement. Les pouvoirs locaux sont par ailleurs un des niveaux qui contribue le plus largement à l'investissement public sur le territoire belge. En 2014, les investissements prévus à l'initial de l'exercice propre se montaient à 1.278,5 millions EUR. En 2015, et malgré la baisse d'environ 19 millions EUR d'investissements dans la fonction « zone de secours » qui seront repris dans les budgets ad hoc, les investissements budgétés s'inscrivent en hausse de 5,8% à 1.352,56 millions EUR.

Tableau 12 Dépenses et recettes, budget extraordinaire 2015 en EUR

	2014	2015	%14/15
Total RET	521 008 818	489 536 272	-6.0%
Total REI	73 699 463	57 859 236	-21.5%
Total RED	596 618 443	655 728 851	9.9%
Rapatriement de provisions	6 983	-	-100.0%
Total DET	31 037 758	35 131 567	13.2%
Total DEI	1 278 546 674	1 352 561 725	5.8%
Total DED	37 213 866	38 159 802	2.5%
Constitutions provisions	8 400 001	23 126 217	175.3%
Total recettes extraordinaires propres	1 191 333 707	1 203 124 358	1.0%
Total dépenses extraordinaires propres	1 355 198 298	1 448 979 311	6.9%
Résultat extraordinaire propre	-163 864 592	-245 854 953	50.0%
Recettes extraordinaires exercices antérieurs	241 082 618	265 525 658	10.1%
Dépenses extraordinaires exercices antérieurs	91 296 740	65 930 857	-27.8%
Résultat extraordinaire exercices antérieures	149 785 878	199 594 801	33.3%
06 - Prélèvements recettes	264 216 829	328 906 340	24.5%
06 - Prélèvements dépenses	89 731 860	152 236 720	69.7%
Recettes extraordinaires globales	1 696 633 154	1 797 556 356	5.9%
Dépenses extraordinaires globales	1 536 226 899	1 667 146 888	8.5%
Résultat extraordinaire global	160 406 256	130 409 468	-18.7%

Les recettes de dettes représentent la majeure partie des recettes extraordinaires. L'emprunt reste donc bien le moyen privilégié de financer les investissements. Le montant des recettes de dette a augmenté de presque 10% entre 2014 et 2015 en partie pour pallier la baisse des recettes de transfert de 6% enregistrée sur la même période.

Néanmoins, c'est au niveau des prélèvements que la variation est la plus sensible. En effet, les recettes de prélèvement ont augmenté de 24,5%. Les communes ont donc d'avantage eu recours à leurs fonds de réserve, privilégiant plus que les autres années le financement des investissements sur fonds propres. Les dépenses de prélèvement sont, elles, en hausse de 69,7%. Il est donc probable que les communes alimentent dès aujourd'hui de nouveaux fonds de réserve afin de pouvoir continuer à investir sans trop recourir à l'emprunt dans les années à venir. Ce retour vers le financement sur fonds propres est vraisemblablement la conséquence de l'imposition des balises d'emprunt.

VII.5. BUDGET INITIAL 2015 DES PROVINCES

Pour analyser les budgets initiaux 2015 des Provinces, nous allons adopter deux approches différentes. Dans la première, nous analyserons les budgets en tenant compte des subventions-traitement. Il s'agit des traitements que la Communauté française paie directement au personnel enseignant provincial et qui nécessite, conformément à l'article 66 du Règlement général de la Comptabilité provinciale, une écriture comptable de fin d'exercice.

Dans une deuxième approche, nous effectuerons la même étude hors subventions-traitement. Les recettes ordinaires de transfert et les dépenses ordinaires de personnel seront ainsi amputées du montant de ces subventions. Cette façon de procéder peut se justifier par le fait que ces moyens ne font que transiter par les budgets provinciaux mais restent in fine à charge de la Communauté française.

Quelle que soit l'approche adoptée, les soldes budgétaires restent identiques puisque le même montant de subvention se retrouve au niveau des recettes et des dépenses.

Ainsi, **si on prend en compte le montant des subventions-traitement**, les Provinces wallonnes ont prévu des recettes et des dépenses ordinaires à l'exercice propre 2015 pour un montant total de respectivement 1.385,682 millions EUR et 1.360,233 millions EUR. Ceci nous donne un solde positif de l'ordre de 25,45 millions EUR, chaque Province enregistrant par ailleurs un surplus budgétaire à l'exercice propre.

Tableau 13 : Recettes et dépenses ordinaires des Provinces à l'exercice propre et résultats propre et global, budget initial 2015 y compris subventions-traitement (EUR)

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total provinces
Total ROP	3 426 820	16 040 071	16 667 210	4 894 568	7 111 350	48 140 019
Total ROT	143 408 282	565 918 397	385 772 777	87 432 307	132 311 022	1 314 842 785
Total ROD	3 348 992	1 554 736	9 812 866	3 410 961	4 571 635	22 699 190
Total DOP	103 333 736	466 264 468	305 115 059	57 931 886	94 900 304	1 027 545 453
Total DOF	20 526 647	57 113 962	47 173 015	11 169 993	17 138 854	153 122 471
Total DOT	14 714 622	19 269 799	17 774 856	12 163 308	15 870 722	79 793 307
Total DOD	10 287 263	35 215 634	23 752 380	14 436 934	16 079 636	99 771 847
Total RO	150 184 094	583 513 204	412 252 853	95 737 836	143 994 007	1 385 681 994
Total DO	148 862 268	577 863 863	393 815 310	95 702 121	143 989 516	1 360 233 078
Résultat ordinaire propre	1 321 826	5 649 341	18 437 543	35 715	4 491	25 448 916
Résultat ordinaire global	46 677	19 458 215	236 525	72 820	7 336 723	27 150 960

Les Provinces du Hainaut et de Liège disposent du budget des dépenses ordinaires à l'exercice propre le plus important avec respectivement 42% et 29 % de toutes les dépenses ordinaires provinciales. Suivent les Provinces de Namur et du Brabant wallon avec 11% et enfin la Province du Luxembourg.

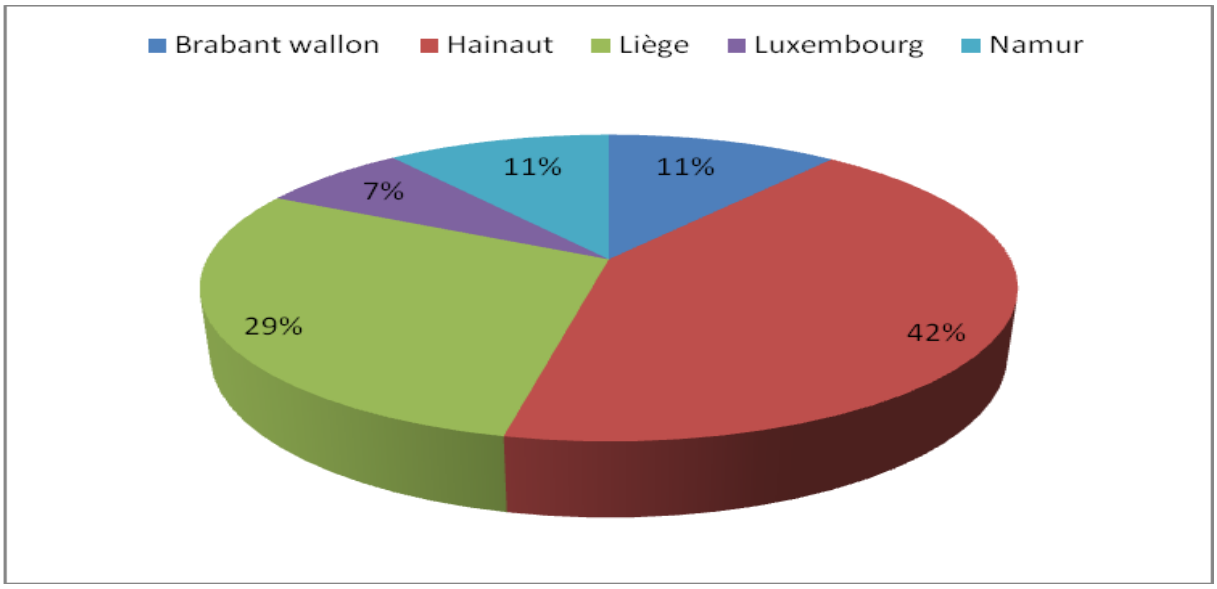


Figure 13 : Parts respectives des budgets des dépenses ordinaires au budget initial propre 2015 y compris subventions-traitement

Ramenés aux nombres d'habitants, les différences sont moins marquées. A l'exercice propre, le budget provincial moyen est de 389 EUR par habitant. Liège et le Brabant wallon sont dans la moyenne alors que le Hainaut est largement au-dessus avec un budget de 434 EUR par habitant. Namur est bien en-dessous de cette moyenne avec 297 EUR par habitant.

Tableau 14 : Dépenses par habitant y compris subventions-traitement (EUR)

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total provinces
DO propre / habitant	381	434	388	346	297	389
DO globale / habitant	388	442	411	348	305	401
DE propre / habitant	28	20	25	32	102	35
DE global / habitant	67	21	72	33	118	55
Dépenses totales au propre	408	454	413	377	399	423
Dépenses totales au global	455	463	483	381	423	456

On peut toutefois noter que les dépenses extraordinaires de la Province de Namur sont plus de deux fois supérieures à la moyenne provinciale suite notamment à la décision de rénovation de la maison de la culture à Namur ainsi que de nouveaux investissements[14]. Si l'on additionne les budgets ordinaires et extraordinaires, la Province de Namur enregistre dès lors des dépenses par habitant qui se rapprochent de la moyenne.

Si on ne tient pas compte des subventions-traitement (406,919 millions EUR), la part budgétaire du Hainaut diminue quelque peu alors que celle du Luxembourg est en progression. Dans ce cas, les dépenses ordinaires à l'exercice propre de l'ensemble des Provinces s'élèvent à 953,313 millions EUR pour des recettes de 978,762 millions EUR.

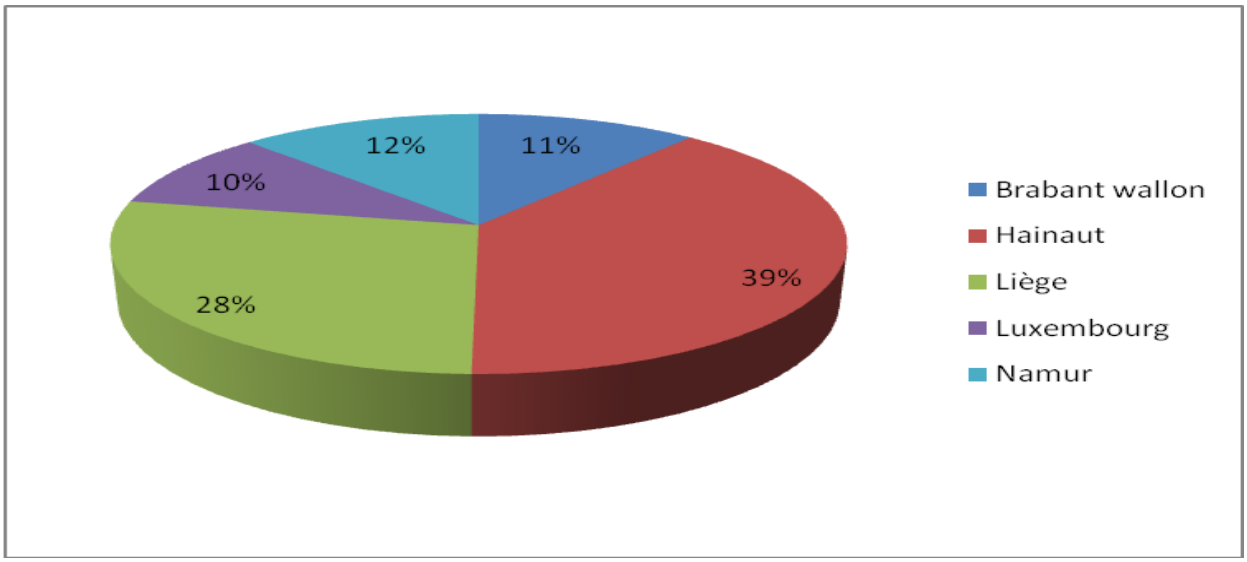


Figure 14 : Parts respectives des budgets des dépenses ordinaires au budget initial propre 2015 hors subventions-traitement

C'est cette fois-ci le Luxembourg qui est largement au-dessus de la moyenne des dépenses ordinaires au propre par habitant alors que le Brabant wallon, Liège et le Hainaut sont proches de la moyenne. Namur reste en-deçà de cette moyenne à l'ordinaire mais passe au-dessus si l'on se base sur les dépenses globales.

[14] Nouvel internat à l'Ecole hôtelière (5,5 millions € - subsidiable à hauteur de 60 %), la construction d'un bâtiment pour l'Académie de police (5 millions €), la construction d'un bâtiment pour la Haute Ecole provinciale section agronomie,…

Tableau 15 : Dépenses par habitant hors subventions-traitement (EUR)

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total provinces
DO propre / habitant	272	280	261	333	241	272
DO globale / habitant	280	289	284	336	249	285
DE propre / habitant	61	20	38	33	118	44
DE global / habitant	67	21	72	33	118	55
Dépenses totales au propre	333	300	299	366	359	317
Dépenses totales au global	346	309	356	369	367	340

VII.5.1 Les recettes ordinaires aux budgets provinciaux

Au niveau des recettes, la structure est similaire dans chaque budget provincial : ce sont les recettes de transferts qui en constituent la plus grande partie : plus de 90% que l'on intègre ou pas les subventions traitement qui sont des recettes de transfert.

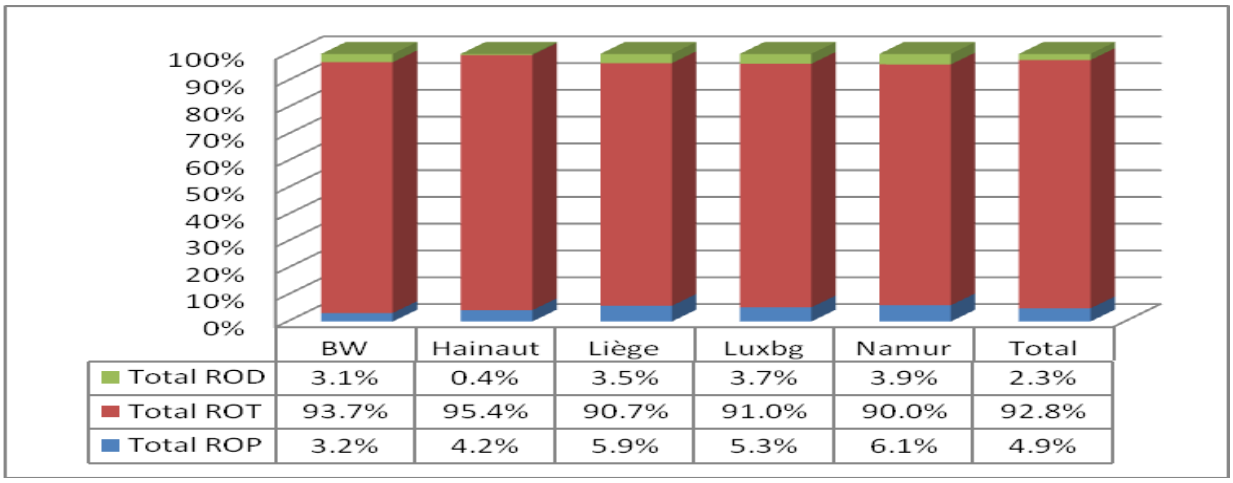


Figure 15 : Répartition des recettes ordinaires à l'exercice propre, budget initial 2015, hors subventions-traitement

Au sein de ces revenus de transferts, on distingue 3 catégories principales : les impôts et redevances, les transferts relatif à l'enseignement et le fonds des provinces.

Tableau 16 : Recettes ordinaires de transfert à l'exercice propre, budget initial 2015 y compris subventions-traitement (EUR)

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	total
Total impôts et redevances	76 850 600	205 397 414	178 079 849	54 194 394	67 531 929	582 054 186
ROT fonction enseignement	47 382 930	259 724 699	148 509 104	9 113 486	28 701 712	493 431 931
Fonds des Provinces	12 101 680	50 743 200	37 177 959	13 222 930	21 672 564	134 918 333
Autres ROT	7 073 072	50 053 084	22 005 865	10 901 497	14 404 817	104 438 335
Total ROT	143 408 282	565 918 397	385 772 777	87 432 307	132 311 022	1 314 842 785

Ici, la comparaison entre Provinces montre des différences au niveau de la structure des recettes de transferts, essentiellement du fait du poids de l'enseignement qui est beaucoup plus élevé en Province de Hainaut et de Liège et des impôts et redevances relativement plus importants dans la Province du Luxembourg.

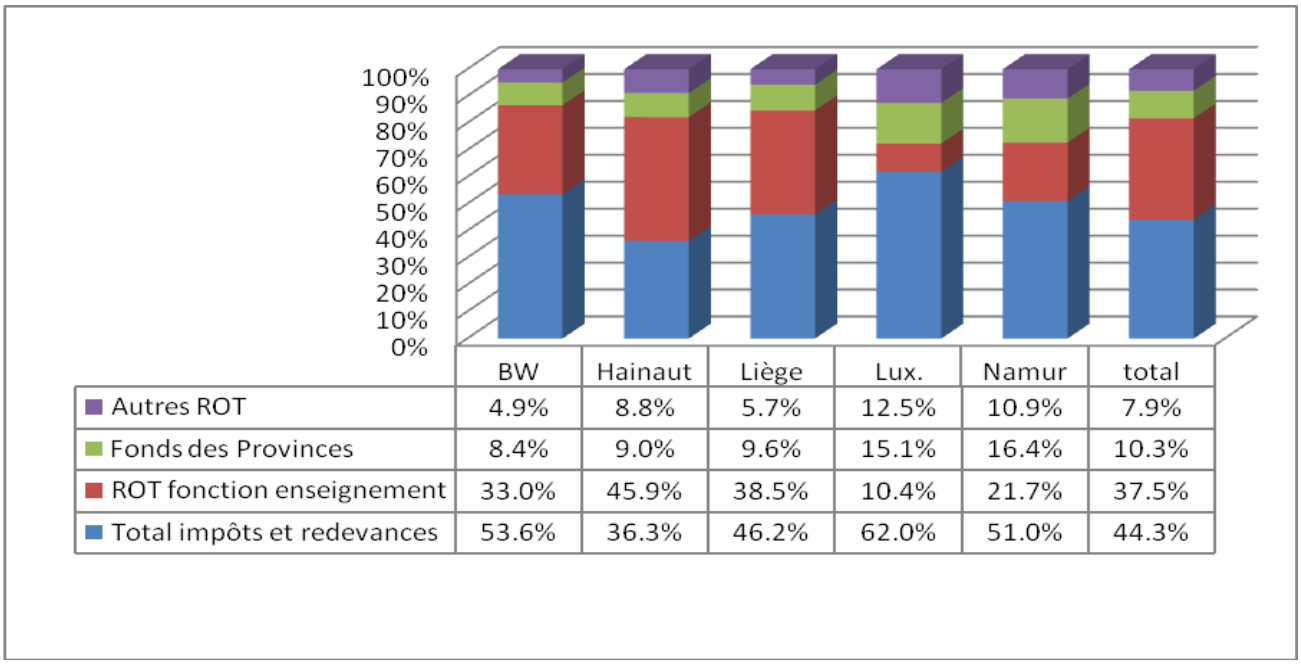
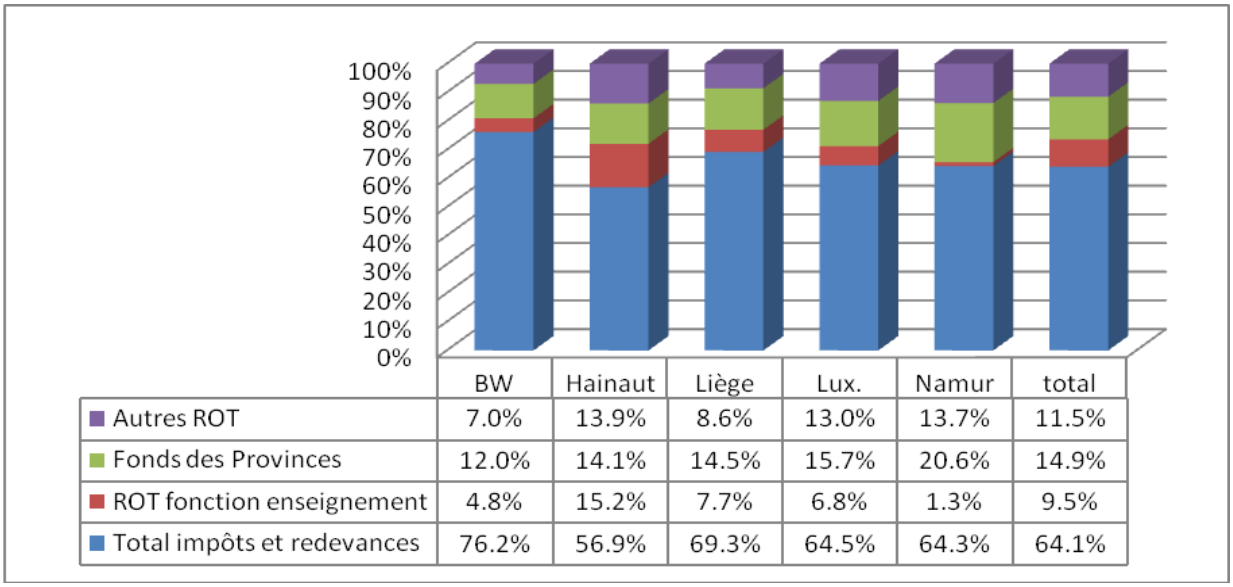


Figure 16 : Répartition des recettes ordinaires de transfert à l'exercice propre, budget initial 2015 y compris subventions-traitement

Si l'on ne tient pas compte des subventions-traitement, les ROT liées à la fonction « enseignement » voient leur importance relative fondre. Les impôts et redevances sont alors de loin la ressource ordinaire principale pour chaque Province.



	BW	Hainaut	Liège	Lux.	Namur	total
Autres ROT	7.0%	13.9%	8.6%	13.0%	13.7%	11.5%
Fonds des Provinces	12.0%	14.1%	14.5%	15.7%	20.6%	14.9%
ROT fonction enseignement	4.8%	15.2%	7.7%	6.8%	1.3%	9.5%
Total impôts et redevances	76.2%	56.9%	69.3%	64.5%	64.3%	64.1%

Figure 17 : Répartition des recettes ordinaires de transfert à l'exercice propre, budget initial 2015 hors subventions-traitement

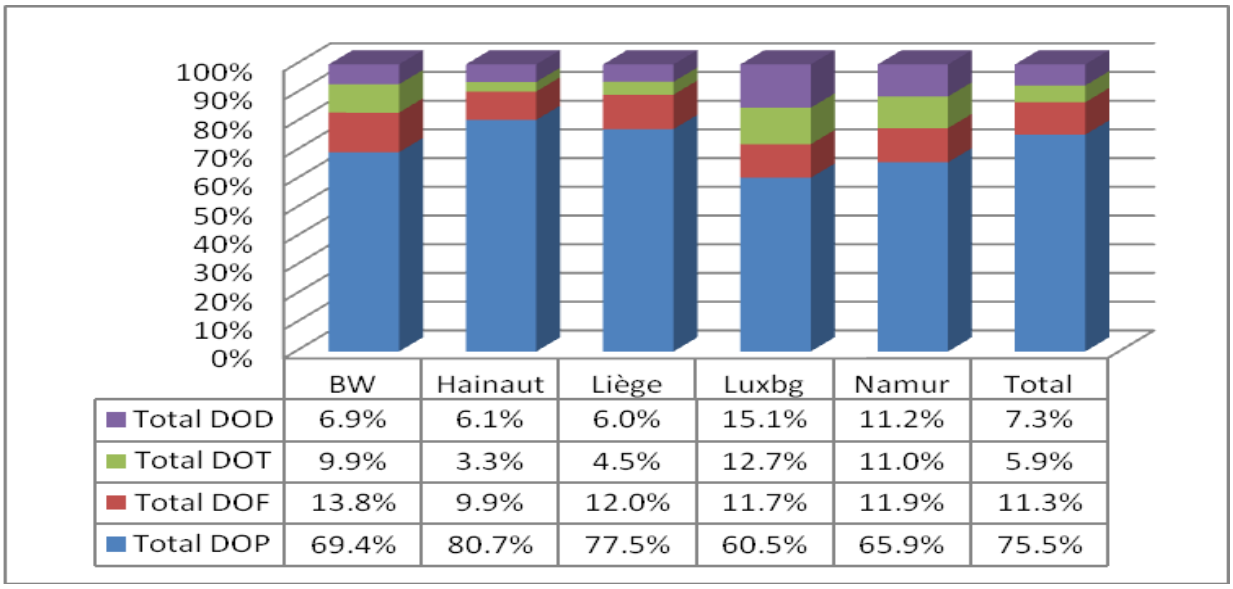
Il est à noter qu'en moyenne, l'additionnel au précompte immobilier intervient pour plus de 96% de tous les impôts et redevances.

VII.5.2 Les dépenses ordinaires aux budgets provinciaux

Pour les dépenses, nous allons procéder à une analyse économique avant de passer à une approche fonctionnelle. Ici aussi nous distinguerons deux approches : avec et sans subventions-traitement.

a) Approche économique

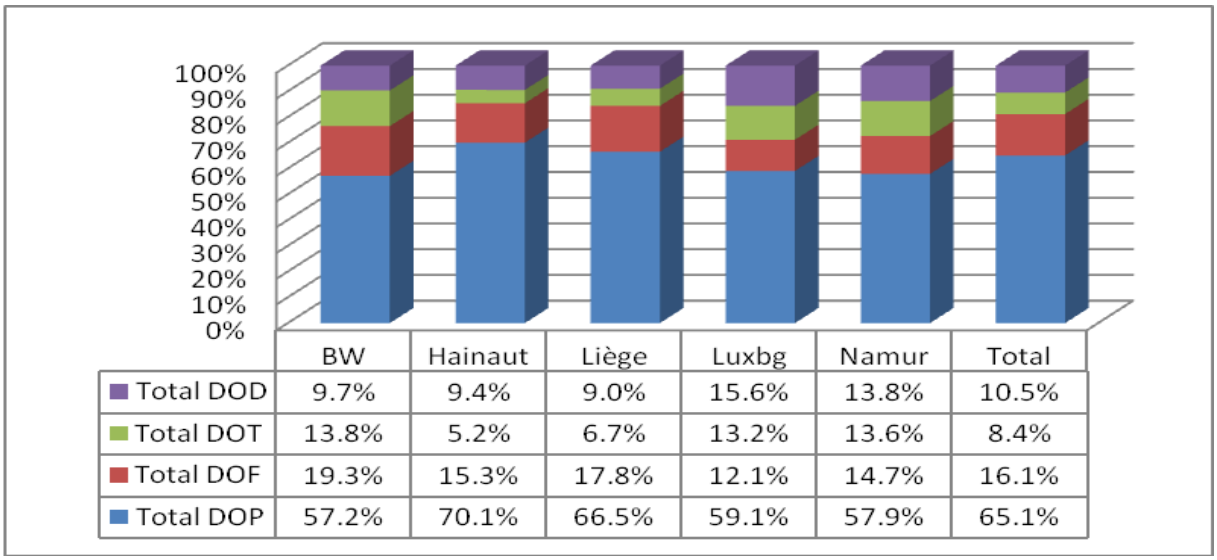
Les DOP représentent la majeure partie des dépenses ordinaires au propre, soit 75,5%, si l'on tient compte des rémunérations couvertes par les subventions-traitement et 65,1% dans le cas contraire. Ces dépenses sont relativement plus élevées dans les Provinces de Hainaut et de Liège pour lesquelles le poste « enseignement » est conséquent.



	BW	Hainaut	Liège	Luxbg	Namur	Total
Total DOD	6.9%	6.1%	6.0%	15.1%	11.2%	7.3%
Total DOT	9.9%	3.3%	4.5%	12.7%	11.0%	5.9%
Total DOF	13.8%	9.9%	12.0%	11.7%	11.9%	11.3%
Total DOP	69.4%	80.7%	77.5%	60.5%	65.9%	75.5%

Figure 18 : Répartition des dépenses ordinaires, y compris les rémunérations couvertes par subventions-traitements, budget initial 2015

Les dépenses de fonctionnement arrivent en second ordre d'importance à l'exception de la Province du Luxembourg pour laquelle les dépenses de dettes sont plus élevées.



	BW	Hainaut	Liège	Luxbg	Namur	Total
Total DOD	9.7%	9.4%	9.0%	15.6%	13.8%	10.5%
Total DOT	13.8%	5.2%	6.7%	13.2%	13.6%	8.4%
Total DOF	19.3%	15.3%	17.8%	12.1%	14.7%	16.1%
Total DOP	57.2%	70.1%	66.5%	59.1%	57.9%	65.1%

Figure 19 : Répartition des dépenses ordinaires, hors rémunérations couvertes par subventions-traitements, budget initial 2015

b) Approche fonctionnelle

Au niveau des dépenses, c'est l'enseignement qui se taille la part du lion, avec 52% en moyenne du budget ordinaire, suivi des dépenses d'administration générale pour 21%. Par la suite arrive, avec environ 8-9% du budget, les postes relatifs à l'action sociale-santé publique et à la culture-sport.

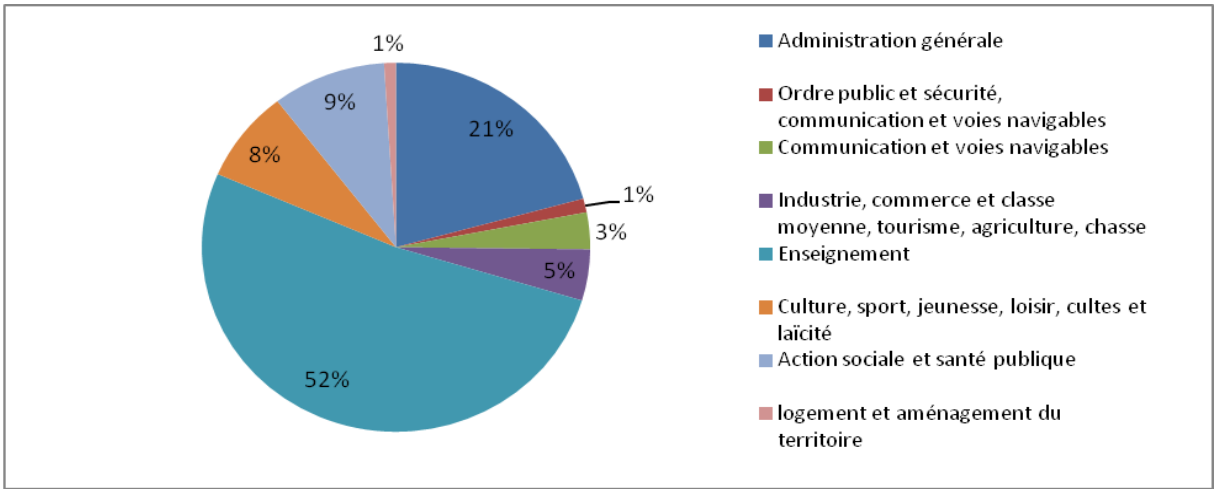


Figure 20 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre, budget initial 2015, toutes Provinces confondues, y compris rémunérations couvertes par subventions-traitements

Au niveau des Provinces prises une à une, la situation est un peu plus contrastée. Si la fonction enseignement est de loin la plus importante dans les Provinces de Liège, du Brabant wallon et du Hainaut, il n'en va pas de même dans les deux autres Provinces. A Namur, la fonction administration générale concentre ainsi 33% des moyens. Dans la Province du Luxembourg, les fonctions d'administration générale et d'enseignement ont le même poids autour des 18%, mais la part la plus importante du budget est dédicacée à la fonction action sociale – santé publique avec 22% et plus précisément à la santé publique qui concentre à elle seule 16% des moyens.

Tableau 17 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre, par Province, budget initial 2015, y compris rémunérations couvertes par subventions-traitements

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
Administration générale	28%	17%	20%	18%	33%	21%
Ordre public et sécurité, communication et voies navigables	1%	1%	0%	4%	3%	1%
Communication et voies navigables	2%	3%	2%	12%	4%	3%
Industrie, commerce et classe moyenne, tourisme, agriculture, chasse	3%	3%	4%	13%	6%	4%
Enseignement	45%	65%	53%	19%	25%	52%
Culture, sport, jeunesse, loisir, cultes et laïcité	7%	4%	12%	12%	12%	8%
Action sociale et santé publique	12%	7%	8%	22%	13%	9%
Logement et aménagement du territoire	3%	0%	0%	1%	4%	1%

L'analyse des dépenses fonctionnelles par habitant laisse apparaître des dépenses en enseignement bien plus élevée que la moyenne dans le Hainaut alors que les dépenses d'Administration sont plus élevées dans le Brabant wallon et que le Luxembourg enregistre des montants importants en santé publique et agriculture.

Tableau 18 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre, en EUR / habitant, par Province, budget initial 2015, y compris rémunérations couvertes par subventions-traitements

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total
Administration générale	107	72	79	63	98	81
Ordre public et sécurité, communication et voies navigables	2	6	0	12	9	5
Communication et voies navigables	6	13	7	42	11	13
Industrie, commerce et classe moyenne, tourisme, agriculture, chasse	13	14	17	44	16	17
Enseignement	170	283	204	64	76	201
Culture, sport, jeunesse, loisir, cultes et laïcité	27	17	47	42	36	31
Action sociale et santé publique	45	29	32	76	39	37
Logement et aménagement du territoire	11	1	1	2	12	4
Total	381	434	388	346	297	389

Si l'on retranche les rémunérations couvertes par subventions-traitements, la fonction enseignement reste la fonction principale mais dans une mesure bien moindre.

La fonction administration générale représente un poids quasi identique autour des 30%.

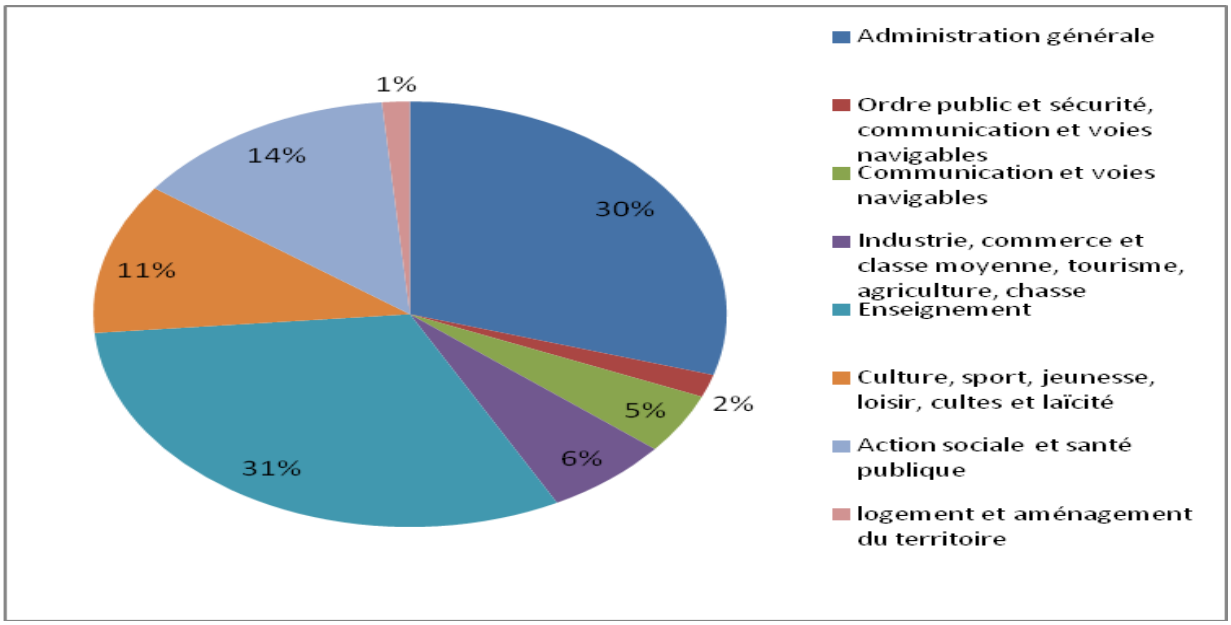


Figure 20 : Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires à l'exercice propre, budget initial 2015, toutes Provinces confondues, hors rémunérations couvertes par subventions-traitements

L'enseignement n'est plus le poste budgétaire principal que dans les Provinces de Hainaut et Liège. C'est l'administration générale qui concentre le plus de moyens dans les Provinces du Brabant wallon et de Namur alors que la priorité de la Province du Luxembourg va à l'action sociale et la santé publique.

Tableau 19 : Répartition fonctionnelle par Province des dépenses ordinaires à l'exercice propre, budget initial 2015, hors rémunérations couvertes par subventions-traitements

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
Administration générale	39%	26%	30%	19%	41%	30%
Ordre public et sécurité, communication et voies navigables	1%	2%	0%	4%	4%	2%
Communication et voies navigables	2%	5%	3%	13%	5%	5%
Industrie, commerce et classe moyenne, tourisme, agriculture, chasse	5%	5%	6%	13%	7%	6%
Enseignement	22%	46%	30%	16%	8%	31%
Culture, sport, jeunesse, loisir, cultes et laïcité	10%	6%	18%	13%	15%	11%
Action sociale et santé publique	17%	10%	12%	23%	16%	14%
Logement et aménagement du territoire	4%	0%	1%	1%	5%	1%
Total	100%	100%	100 %	100%	100%	100%

VII.5.3 Le budget extraordinaire des Provinces

Les dépenses des Provinces à l'exercice propre du service extraordinaire sont bien moins élevées qu'à l'ordinaire et s'élèvent à 155,68 millions EUR dont la majeure partie relève de dépenses d'investissements (134 millions EUR).

Le mode de financement de ces investissements diffère selon les Provinces : toutes se financent via emprunt, mais les Provinces de Liège et du Brabant wallon ont fait davantage appel à des prélèvements pour le budget 2015.

Le résultat extraordinaire au propre est globalement négatif à -34,6 millions EUR, la Province du Hainaut étant la seule à dégager un léger surplus. Néanmoins, au global, chaque Province parvient à dégager un solde positif.

Tableau 20 : Dépenses et recettes, budget extraordinaire 2015 des Provinces en EUR

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Lux.	Namur	Total provinces
Total RET	12 800	2 484 245	8 562 297	563 741	9 703 596	21 326 679
Total REI	2 100 000	726 000	84 179	0	6 500	2 916 679
Total RED	8 655 000	23 873 341	16 454 293	8 192 024	39 656 609	96 831 267
Total DET	7 691 120	503 635	7 856 342	1 313 000	2 540 134	19 904 231
Total DEI	16 264 800	26 254 246	29 286 137	7 570 515	54 671 034	134 046 732
Total DED	0	235 205	1 181 961	225 000	90 000	1 732 166
Total recettes extraordinaires propres	10 767 800	27 083 586	25 100 769	8 755 765	49 366 705	121 074 625
Total dépenses extraordinaires propres	23 955 920	26 993 086	38 324 440	9 108 515	57 301 168	155 683 129
Résultat extraordinaire propre	-13 188 120	90 500	-13 223 671	-352 750	-7 934 463	-34 608 504
Recettes extraordinaires exercices antérieurs	36 119	7 948 538	34 865 385	30 868	6 238 414	49 119 324

Dépenses extraordinaires exercices antérieurs	0	1 000	34 775 848	0	70 932	34 847 780
Résultat extraordinaire exercices antérieures	36 119	7 947 538	89 536	30 868	6 167 482	14 271 543
06 - Prélèvements recettes	15 288 120	609 500	13 337 850	352 750	4 694 484	34 282 704
06 - Prélèvements dépenses	2 100 000	700 000	0	0	0	2 800 000
Recettes extraordinaires globales	26 092 039	35 641 624	73 304 004	9 139 383	60 299 603	204 476 653
Dépenses extraordinaires globales	26 055 920	27 694 086	73 100 288	9 108 515	57 372 100	193 330 909
Résultat extraordinaire global	36 119	7 947 538	203 715	30 868	2 927 503	11 45 743

VII.6 CONCLUSION

Au vu de tous ces chiffres, on peut constater que la situation budgétaire des Communes wallonnes s'est améliorée entre 2014 et 2015 alors que la situation budgétaire des Provinces semble sous contrôle.

Au niveau des Communes, cette évolution n'est pas naturelle, mais s'explique par une croissance plus importante des recettes ordinaires que des dépenses ordinaires. Cette amélioration a nécessité une légère hausse de la fiscalité.

Du côté des recettes ordinaires, on pointera que

- le refinancement du fonds des communes et le mécanisme d'indexation annuelle (taux d'inflation majoré de 1%) portent leurs fruits ;

- les recettes fiscales continuent d'augmenter et ce malgré la crise socio-économique et sans hausse spectaculaire des taux des taxes et redevances même si plusieurs communes ont adopté des taux plus élevés en 2014 et 2015 ;

- les recettes de dettes sont en forte régression depuis plusieurs années suite à la disparition du Holding communal et la libéralisation des marchés de l'énergie.

Du côté des dépenses ordinaires, on observe que, bien qu'en augmentation, la croissance est moindre que celle des recettes.

Les dépenses de transfert semblent être celles qui continueront à l'avenir à augmenter le plus compte tenu du contexte socio-économique attendu dans les années à venir (précarisation croissante, vieillissement de la population, réforme des services de sécurité, …).

On peut aussi penser que la décision prise par le Gouvernement wallon d'imposer un plan de convergence aux Communes qui présentaient un budget initial 2015 en déficit a amené ces dernières à prendre un maximum de mesures pour présenter leur budget au moins à l'équilibre.

VIII. CONCLUSION GENERALE

L'année 2015 aura été une année caractérisée par …l'absence de réforme. Nous ne pouvons que nous en réjouir et sans doute également les pouvoirs locaux.

Une année durant laquelle la DGO5 a pu poursuivre sa mission de contrôle bien sûr mais aussi d'accompagnement des pouvoirs locaux.

Un accompagnement sous formes diverses :

- conseils juridiques,
- élaboration de modèles de délibérations ou de cahiers des charges ;
- séminaires de formations ;
- accompagnement dans l'implémentation de la réforme des grades légaux, de la gestion des ressources humaines ;
- accompagnement encore dans l'élaboration de démarches stratégiques dans la perspective de la généralisation des Plans stratégiques transversaux ;
- …..

Cette expertise acquise au cours des années nous permet de répondre non seulement aux demandes du Gouvernement mais aussi aux attentes légitimes des pouvoirs locaux.

L'année 2015 nous aura aussi permis d'implémenter de façon durable le guichet unique entre la DGO1 et notre administration. Véritable outil de simplification et de collaboration entre deux administrations, ce guichet unique constitue sans nul doute la base d'un futur guichet unique à l'échelle cette fois du Service Public de Wallonie.

Le présent rapport s'est enrichi, dans une moindre mesure, de la réforme de la tutelle sur les CPAS d'une part, et des établissements cultuels d'autre part.

Il contient également un bilan de la situation budgétaire des communes traduisant ainsi le positionnement de la DGO5 non seulement comme une référence dans l'analyse financière des finances locales mais également comme source authentique des données financières.

Annexe 1 : Simplification des regroupements fonctionnels communaux

Groupe fonctionnel	Intitulé	Simplification
000	Divers	Fonctionnement général
009	Recettes & dépenses générales	Fonctionnement général
019	Dette générale	Fonctionnement général
029	Fonds	Fonctionnement général
049	Impôts et Redevances	Fonctionnement général
059	Assurances	Fonctionnement général
069	Prélèvements	Fonctionnement général
123	Administration générale	Fonctionnement général
129	Patrimoine privé	Fonctionnement général
139	Services généraux	Fonctionnement général
149	Calamités	Fonctionnement général
159	Relations avec l'étranger	Fonctionnement général
169	Aide aux pays en voie de développement	Fonctionnement général
369	Pompiers	Pompiers
399	Justice - Police	Justice - Police
499	Communication - Voirie - Cours D'eau	Communic. - Voirie - Cours D'eau
599	Commerce - Industrie	Economie
699	Agriculture	Economie
729	Ens.gard.(721), Ens.prim.(722)	Enseignement
739	Ens.sec.(731), art.(734), tech.(735)	Enseignement
749	Enseignement supérieur	Enseignement
759	Enseignement pour handicapés	Enseignement
767	Bibliothèques publiques	Culture, Loisirs, Cultes

789	Education Popul. et Arts	Culture, Loisirs, Cultes
799	Cultes	Culture, Loisirs, Cultes
839	Sécurité et Assist. sociale	Politiques sociales et emploi
849	Aide sociale et familiale	Politiques sociales et emploi
859	Emploi	Politiques sociales et emploi
872	Institutions de soins	Hygiène, Environnement, Santé publique
874	Alimentation - Eau	Hygiène, Environnement, Santé publique
876	Désinfect.-Nett.-Immond.	Hygiène, Environnement, Santé publique
877	Eaux usées	Hygiène, Environnement, Santé publique
879	Cimetières-Protec.environ.	Hygiène, Environnement, Santé publique
939	Logement - Urbanisme	Logement

Annexe 2 : Détails des clusters socio-économique Belfius

► Cluster W01 – Communes résidentielles en zone périurbaine ou frontalière

Il est composé de communes résidentielles comptant entre 7.500 et 15.000 habitants dont le statut socio-économique est supérieur à la moyenne régionale et qui sont attirées par un cadre de vie de qualité. Ces communes sont également peu urbanisées et présentent un faible niveau de centralité. Ce cluster comprend les communes suivantes : Awans, Blegny, Braine-le-Château, Chastre, Court-Saint-Etienne, Eghezee, Fosses-la-Ville, Genappe, Jalhay, Juprelle, Jurbise, La Bruyere, Les Bons Villers, Lontzen, Messancy, Mont-Saint-Guibert, Perwez, Profondeville, Raeren, Rebecq, Silly, Soumagne, Sprimont, Theux, Villers-la-Ville, Walcourt, Walhain et Yvoir.

► Cluster W02 – Petites villes

Cette catégorie regroupe des communes de 10.000 à 20.000 habitants dont le niveau de vie est légèrement supérieur à la moyenne régionale et qui sont caractérisées par un rôle de centre (centre scolaire et commercial, chef-lieu d'arrondissement) et un faible niveau d'urbanisation. Elle comprend les communes de Ath, Braine-le-Comte, Enghien, Gembloux, Hannut, Herve, Jodoigne, Soignies, Thuin, Waremme et Welkenraedt.

► Cluster W03 – Communes résidentielles en zone rurale

Ce cluster comprend des petites communes, rurales et résidentielles, comptant généralement moins de 5.000 habitants qui disposent d'un statut socio-économique plus élevé que la moyenne régionale. On retrouve dans ce cluster les communes suivantes : Anthisnes, Assesse, Attert, Baelen, Berloz, Braives, Burdinne, Clavier, Crisnee, Dalhem, Donceel, Etalle, Faimes, Fernelmont, Ferrieres, Fexhe-le-Haut-Clocher, Gesves, Habay, Hamois, Helecine, Heron, Incourt, Lincent, Modave, Musson, Ohey, Olne, Orp-Jauche, Ramillies, Remicourt, Saint-Leger, Thimister-Clermont, Tinlot, Verlaine et Wasseiges.

► Cluster W04 – Communes rurales à dominante agricole et à faibles activités touristiques

Cette catégorie reprend des communes rurales de taille moyenne ou petite et dont la population dispose d'un niveau de vie inférieur à la moyenne régionale. Ces communes sont également caractérisées par un faible niveau de centralité et d'activités économiques. On retrouve dans cette catégorie les commune de Anhee, Bassenge, Beaumont, Brunehaut, Celles, Chievres, Comblain-au-Pont, Doische, Ellezelles, Estinnes, Flobecq, Frasnes-lez-Anvaing, Hamoir, Havelange, Hensies, Honnelles, Le Roeulx, Lens, Lobbes, Meix-devant-Virton, Merbes-le-Chateau, Mettet, Mont-de-l'Enclus, Nassogne, Onhaye, Ouffet, Plombieres, Quevy, Rumes, Sivry-Rance, Tintigny et Trooz.

► Cluster W05 – Communes avec activités économiques en zone rurale ou semi-urbaine

Ce cluster est constitué de communes comptant entre 5.000 et 10.000 habitants et qui sont caractérisées par un faible niveau de centralité et d'attractivité touristique ainsi que par la

présence d'activités économiques sur leur territoire. Il regroupe les communes de Antoing, Aubel, Brugelette, Ecaussinnes, Engis, Estaimpuis, Floreffe, Geer, Ittre, Leuze-en-Hainaut, Limbourg, Marchin, Momignies, Oreye, Pecq, Pepinster, Rouvroy, Seneffe, Sombreffe, Saint-Georges-sur-Meuse, Villers-le-Bouillet et Wanze.

► Cluster W06 – Communes rurales à dominante forestière avec activités touristiques

Cette catégorie est composée de communes à fortes activités agricoles et/ou forestières, peuplées de 2.500 à 5.000 habitants dont le niveau de revenus est inférieur à la moyenne régionale et qui sont caractérisées par une forte attractivité touristique et un faible niveau de centralité. Elle reprend les communes de Ambleve, Bertogne, Bievre, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach, Cerfontaine, Chiny, Daverdisse, Erezee, Fauvillers, Froidchapelle, Gedinne, Gouvy, Hastiere, Herbeumont, Hotton, Houyet, Leglise, Libin, Lierneux, Manhay, Martelange, Paliseul, Rendeux, Somme-Leuze, Sainte-Ode, Stoumont, Tellin, Tenneville, Trois-Ponts, Vaux-sur-Sure, Viroinval, Vresse-sur-Semois, Waimes et Wellin.

► Cluster W07 – Communes « centres » et centres touristiques

Ce cluster comprend des communes de 7.500 à 10.000 habitants caractérisées par une activité principale dans le secteur primaire (agriculture et forêt) et le tourisme. On y retrouve les communes d'Aywaille, Beauraing, Bertrix, Bouillon, Chimay, Couvin, Durbuy, Florennes, Florenville, Houffalize, La-Roche-en-Ardenne, Neufchateau, Philippeville, Rochefort, Stavelot, Saint-Hubert et de Viesalm.

► Cluster W08 – Communes semi-urbanisées

On retrouve dans cette catégorie des communes de 15.000 habitants dont le niveau de vie est inférieur à la moyenne régionale et qui sont caractérisées par un faible caractère urbain ainsi qu'un faible niveau de centralité. Ce cluster comprend les communes suivantes : Amay, Andenne, Anderlues, Beloeil, Bernissart, Chapelle-lez-Herlaimont, Dour, Erquelinnes, Peruwelz, Pont-à-Celles et Quievrain.

► Cluster W09 – Pôles urbains périphériques, conurbation

Ce cluster est composé de communes de 20.000 habitants dont le niveau de revenu est parmi les plus faibles en Wallonie. Elles sont caractérisées par un certain caractère urbain et un certain niveau de centralité. Il regroupe les communes de Beyne-Heusay, Binche, Boussu, Chatelet, Colfontaine, Courcelles, Dison, Farciennes, Fleron, Fontaine-l'Eveque, Frameries, Morlanwelz, Quaregnon et Saint-Nicolas.

► Cluster W10 – Grandes villes et villes régionales

Cette catégorie regroupe les communes de plus de 50.000 habitants dont le niveau de revenus est généralement inférieur au revenu moyen régional. Ces communes sont très urbanisées et jouent un rôle central certain. On y retrouve Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Seraing, Tournai et Verviers.

► Cluster W11 – Communes avec activités économiques en zone urbaine ou d'agglomération

Ce cluster est composé de communes peuplées de 15.000 à 30.000 habitants dont le niveau de vie est inférieur à la moyenne régionale. Ces communes sont fortement urbanisées et

jouent un rôle central (centre scolaire, administration, équipements). Ce cluster comprend les communes suivantes : Aiseau-Presles, Ans, Aubange, Comines-Warneton, Flemalle, Fleurus, Grace-Hollogne, Herstal, Jemeppe-sur-Sambre, La Calamine, Lessines, Manage, Oupeye, Sambreville, Saint-Ghislain, Tubize et Vise.

► Cluster W12 – Villes « centres » en milieu rural

On retrouve dans ce cluster des communes de 10.000 à 15.000 habitants situées dans des régions rurales et/ou touristiques et qui se caractérisent par un degré élevé de centralité (écoles, hôpitaux, chef-lieu d'arrondissement). Il regroupe les communes de Bastogne, Ciney, Dinant, Libramont, Malmedy, Marche-en-Famenne, Saint-Vith, Spa et Virton.

► Cluster W13 – Villes moyennes à revenus élevés

Cette catégorie est composée de communes de 20.000 à 30.000 habitants dont le niveau de revenus est supérieur à la moyenne régionale. Ces communes jouent un rôle de centre administratif, d'emploi et de scolarité. Elle reprend les communes suivantes : Arlon, Braine-l'Alleud, Eupen, Huy, Nivelles, Ottignies-Louvain-la-Neuve et Wavre.

► Cluster W14 – Communes résidentielles à niveau de revenus élevés

Ce dernier cluster regroupe des communes résidentielles dont la population a le statut socio-économique le plus élevé et qui sont caractérisées par une pression foncière élevée. On y retrouve les communes de Beauvechain, Chaudfontaine, Chaumont-Gistoux, Esneux, Gerpinnes, Grez-Doiceau, Ham-sur-Heure-Nalinnes, La Hulpe, Lasne, Montigny-le-Tilleul, Nandrin, Neupre, Rixensart et Waterloo.