RAPPORT ANNUEL RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Année 2016

Période du 01/01/2016 au 31/12/2016

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 La circulaire pièces justificatives du 27 août 2015 – Guichet Unique PIC 12
I.2.4 La transmission électronique des données : eTutelle et le Guichet unique 13

I.3. LES AUTRES TUTELLES 13
I.3.1 CPAS 13
I.3.2 Etablissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus 14
I.3.3 Association chapitre XII 15

I.4. METHODOLOGIE 16
I.4.1 Structure du rapport 16
I.4.2 Jurisprudence 16
I.4.3 Réclamations 16
a) Actes appelés suite à une réclamation 17
b) Actes appelés sur initiative du Ministre 17
I.4.4 Actes reçus 17
I.4.5 Glossaire 18
a) En tutelle générale d'annulation 18
b) En tutelle spéciale d'approbation 19

II. LES FINANCES 20

II.1. INTRODUCTION 20

II.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 20
II.2.1 Les garanties d'emprunt – L3122-2-6°, L3122-3,9° 20
II.2.2 La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI – L3122-2-7° 22

II.3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 24
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° 24
II.3.1 Les comptes annuels – L3131-1,§1er ,6° et §2,5° et §3,2°, L3141-1, §1er, 3°, L3162-1, §2, 2° 33
II.3.2 Rééchelonnement d'emprunt – L3131-1,§1er et 2,4° 41
II.3.3 Fiscalité – L3131-1,§1er et§2,3° 42

III. RESSOURCES HUMAINES 45

III.1. INTRODUCTION 45

III.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 46

III.2.1 Rémunération, avantage de toute nature accordé aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges L3122-2, 3° 46

III.2.2 Les décisions du comité de rémunération L3122-3,3° 47

III.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 48

III.4. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL 49

III.5. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 50

III.5.1 Dispositions générales en matière de personnel L3131-1,§1er et §2,2° et§3,4° 50

IV. MARCHES PUBLICS 55

IV.1. INTRODUCTION 55

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. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 75

V. PATRIMOINE 76

V.1. INTRODUCTION 76

V.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 76

V.3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 79

V.4. AUTRES 81

VI. FONCTIONNEMENT DES ORGANES 82

VI.1. INTRODUCTION 82

VI.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE 82

VI.2.1 ROI des conseils L3122-2-1° et des organes de gestion L3122-3-8° 82

VI.2.2 Rémunération, jeton de présence ou avantage de toute nature aux membres des conseils et des collèges L3122-2-2° 85

VI.2.3 Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé L3122-3-2° 85

VI.2.4 La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6° 86

VI.2.5 La composition physique des organes de gestion L3122-3-7° et L3122-4-1° 87

VI.2.6 La désignation des membres du collège des commissaires L3122-4-2° 89

VI.2.7 Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-4,3° et L3122-3,3° 89

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° 91

VI.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE 91

VI.4. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION 92

VI.4.1 Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1-§4–1° 92

VI.4.2 Mise en régie communale et délégation de gestion L3131-1§4-2° 93

VI.4.3 Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3° 95
VI.4.4 Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales L3131-1-§4- 4° et 5°..... 96

VII. CONCLUSION GENERALE 98

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 CDLD[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 exécutables ;
- 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.

Les actes obligatoirement transmis pour devenir exécutables sont :

- *pour les communes et les 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 ;
- 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.

- *pour les 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 attributions des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant une certaine somme et les avenants ;
- Les règlements d'ordre intérieur des organes de gestion ;
- Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou privé ;
- La rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion.

- *pour les régies autonomes et les 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 ainsi que les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus 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, le Gouvernement a 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) Les actes soumis à la tutelle spéciale d'approbation

- *pour les communes, les provinces, les régies communales ordinaires et les 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 ;
- La création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets ;
- La mise en régie communale et délégation de gestion ;
- La création et prise de participation hors intercommunale.

- *pour les intercommunales*

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

- *pour les régies autonomes et les associations de projets*

- L'adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales.

- *pour les zones de police*

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

- *pour les 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.

La suppression du niveau provincial permet :

- D'accélérer 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 a plus qu'une seule autorité de tutelle ;
- De réduire les charges administratives des pouvoirs locaux qui ne doivent plus opérer qu'un seul envoi.

[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. »*

I.2.2 La circulaire pièces justificatives du 27 mai 2013

La circulaire du 27 mai 2013 apporte une révision des pièces justificatives 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.

I.2.3 La circulaire pièces justificatives du 27 août 2015 – Guichet Unique PIC

En date du 5 février 2014, le Parlement wallon a adopté un décret modifiant les dispositions du CDLD relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un droit de tirage au profit des communes.

Ce décret s'inscrit dans un cadre de réflexion plus large relatif à la coordination entre l'exercice de la tutelle et l'octroi de subside. Il s'agit de la première étape vers la création d'un guichet unique des marchés subsidiés qui permet aux pouvoirs locaux, de disposer d'une seule porte d'accès tant pour leurs subsides que pour l'exercice de la tutelle sur leurs marchés publics.

La coopération mise en place par la circulaire du 27 août 2015 concerne les dossiers s'inscrivant dans le cadre du Fonds d'investissement des communes ou dossiers « PICs ».

Elle met en œuvre, une coopération entre la DGO5 et la DGO1, dans le cadre de ces dossiers afin que les communes ne doivent plus transmettre qu'un seul dossier à une seule administration à chaque stade de la procédure

Elle précise également quelles sont les pièces justificatives qui doivent être envoyées dans le cadre de ces dossiers. Elles sont plus nombreuses que celles mentionnées dans la circulaire du 27 mai 2013, sachant que deux administrations sont concernées. La liste des pièces résulte d'une combinaison et d'une rationalisation des anciennes listes de pièces propres à chaque direction générale.

I.2.4 La transmission électronique des données : eTutelle et le Guichet unique

Le Gouvernement wallon met à disposition des communes de Wallonie, deux guichets électroniques : eTutelle (01/01/2012) utilisé pour les actes relevant de la tutelle administrative à transmission obligatoire et le Guichet Unique des marchés publics subsidiés (15/09/2015) consacré à la transmission de dossiers soumis à un double contrôle (tutelle + subside) en matières de travaux subsidiés (Plan d'Investissements Communaux Routes et Bâtiments – DGO1).

Sur une base volontaire, ces guichets de transaction électronique (transmission, suivi et notification) sont parvenus à convaincre à ce jour 246 des 252 villes et communes de Wallonie concernées, soit près de 98% du public ciblé. Les villes et communes nous font confiance, la majorité des utilisateurs se déclarent satisfaits et ne reviendraient sous aucun prétexte aux transactions « papier ».

En 2016, 80% des dossiers ont été envoyés de manière dématérialisée par les communes via eTutelle et ce sont presque 250 dossiers qui ont été traités conjointement par la DGO5 et la DGO1 via le Guichet Unique.

Encadrée par le Contrat d'Administration, la dématérialisation ne cessera de s'étendre dans les prochaines années : ouverture du Guichet Unique aux Intercommunales et aux Provinces, nouvelle offre de démarches DGO5 dématérialisées, nouvelles collaborations avec d'autres partenaires subsidiants (notamment en juin 2017 – l'intégration d'Infrasports DGO1).

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 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

Le rapport est 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 et de l'Action sociale .

Ce rapport se compose également d'un chapitre concernant l'analyse de la situation budgétaire des communes en 2016.

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.

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

I.4.3 Réclamations

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 soulève 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 ont fait l'objet d'une décision d'approbation totale de l'autorité de tutelle ;

- 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 ;

- Les exécutoires concernent les dossiers pour lesquels l'autorité de tutelle n'a pris aucune mesure de tutelle endéans le délai imparti pour statuer (article L3132-1, §4, dernier alinéa du CDLD). Les actes concernés peuvent être mis à exécution.

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

En matière de finances, les actes soumis 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

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 30 juin 2016 pour l'exercice financier 2017).

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) <u>Contexte</u>

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, …

La circulaire ministérielle du 27 mai 2013 précise 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

	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	41	8	0
Nombre de dossiers complets	30	10	0
Nombre de demandes de pièces	11	0	0
Nombre de dossiers instruits	51	10	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	2	5	0
Sans suite avec remarques	47	6	0
Annulations	0	0	0

Les communes

La majorité des dossiers sont sans suite, mais l'administration a toutefois attiré l'attention des communes sur :

- D'une part, la situation financière du bénéficiaire ainsi que sur le risque potentiel d'activation de la garantie.

- D'autre part, 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.

Les provinces

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 ;
- L'avis du DF ;
- L'actualisation des références légales (CDLD à la place de la nouvelle loi communale) dans la délibération provinciale ;
- 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 : elles peuvent être publiées conformément aux articles L1133-1 à 3 du CDLD dès leur adoption par le Conseil communal mais ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises au Gouvernement.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	267	5
Nombre de dossiers complets	242	5
Nombre de demandes de pièces	25	0
Nombre de dossiers instruits	267	5
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	221	3
Sans suite avec remarques	60	0
Annulations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	2

La circulaire du 27 mai 2013 relative aux pièces justificatives 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 2016, la tutelle a constaté que les autorités communales oubliaient de transmettre ces avis de légalité mais dans une moindre mesure que les années précédentes (seulement 25 communes ont été contactées afin de leur demander de transmettre cet avis).

En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la circulaire budgétaire pour 2016 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 2016 (revenus 2015) 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 2016.

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 2016, 267 dossiers ont été reçus à la tutelle entre le 1er octobre et le 31 décembre 2016.

Au niveau des communes, On dénombre 22 dossiers qui n'ont pas pu être soumis à la décision du Ministre en 2016 en raison de leur transmission tardive.

Par ailleurs 23 dossiers transmis en 2015 ont été soumis à la décision du Ministre en 2016 en raison de leur envoi tardif également.

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

- 10 communes ayant voté une augmentation du taux du PI ;
- 6 communes ayant diminué le taux IPP ;
- 5 communes ayant augmenté le taux IPP ;
- 2 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.

En ce qui concerne les provinces, 5 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 du Ministre en 2016 et ne prévoyaient pas de variation de taux par rapport à 2015.

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.

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 54 du 15 décembre 2015 traitant des directives pour l'établissement du budget 2016 des zones de police ;
- La circulaire budgétaire de l'exercice en cours ;

b) Chiffres et commentaires

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

	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires
Instructions				
Nombre d'actes reçus	782	64	28	19
Nombre de dossiers complets	400	51	28	18
Nombre de demandes de pièces	411	11	0	1
Nombre de dossiers instruits	771	60	28	18
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	157	4	1	0
Nombre d'approbations	253	58	28	18
Nombre d'approbations partielles	510	0	0	0
Nombre de non approbations	1	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	15	4	0	0

Les communes

Sur la période concernée on observe 33% d'approbations pour 66% de réformations.

Dans les grandes lignes, les réformations ont pour origine :

- Des ajustements par rapport à des informations qui n'étaient pas à la disposition des autorités communales au moment de la réalisation de leurs documents budgétaires (forfaitarisation du PI, fonds des communes, IPP, taxe auto, complément régional, dotation pour la zone de police, pour la zone de secours, adaptations pour les pylônes GSM, pour la cotisation de responsabilisation...) ;

- Des demandes formulées par les Collèges communaux en cours d'instruction, soit d'initiative, soit pour solutionner des problèmes soulevés en cours d'instruction. A ce titre, il y a eu une grande occurrence au niveau des fonds de réserves, plus particulièrement, pour les projets éligibles au FRIC 2013-2016, pour la problématique des modes de financement des investissements et pour des demandes de changement afin de respecter la balise d'emprunt. L'autre motif fréquent consiste à agir sur les fonds de réserves afin de rétablir les équilibres tant à l'ordinaire, qu'au service extraordinaire ;

- Des erreurs techniques dans la nomenclature des articles budgétaires, dans la retranscription des documents officiels, dans le calcul du PI, dans les fonds qui sont millésimés, dans les équivalences entre les recettes et les dépenses dans le cadre des remboursements à charge de l'Autorité supérieure, dans la comptabilisation du litige Belgacom / Connectimmo, dans l'inscription des parts SPEG, dans le plan de cohésion sociale, dans le pacte de la fonction publique, dans les compensations octroyées dans le cadre du plan Marshall, dans les régularisations Natura 2000, transfrontaliers … ;

- Des crédits négatifs aux exercices antérieurs sont parfois présents trouvant généralement une origine dans la confusion entre les notions de crédits budgétaires et celles de comptes ;

- Des ajustements au niveau du tableau de synthèse dont le résultat modifie le boni ou le mali inscrit aux exercices antérieurs ordinaires et extraordinaires des budgets 2016 ;

- La non intégration de l'estimation correcte du résultat de l'exercice 2015 aux antérieurs du budget 2016 provenant de la tardivité des MB dans le chef de certaines communes ;

- Des erreurs liées à des problèmes ponctuels, soit non traités par la circulaire budgétaire, soit à l'intervention d'autorités tierces. Sur la période concernée, on peut notamment mentionner :

    - L'inscription et la régularisation des montants de la non-valeur ou d'une recette complémentaire portant sur le FRIC 2013-2016 ;

    - L'inscription des subsides alloués dans le cadre du FRIC 2017-2018 ;

    - La ventilation des dividendes énergétiques en matière d'électricité et de gaz (en dividendes et en redevances) suite à un changement législatif en matière d'imposition à l'ISOC au niveau des intercommunales ;

    - L'inscription des cautions à l'On Board Unit (OBU) pour véhicules soumis aux prélèvements kilométriques portant sur la taxe sur les poids lourds ;

    - Les opérations liées à l'abrogation de la taxe et des frais administratifs y afférents dans le cadre des pylônes GSM.

De nombreuses remarques ont également été adressées aux communes, parmi lesquelles on relèvera les nouveautés de cette année :

- Le caractère trop sommaire de la délibération quant aux résultats du service ordinaire et du service extraordinaire (les résultats relatifs aux exercices antérieurs et aux prélèvements n'apparaissent pas) qui ne nous a pas permis de garantir une certification au regard de la transmission électronique ;

- 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 ;

- Afin de suivre l'utilisation des subsides FRIC, programmations 2013-2016 et 2017-2018, il a été demandé de créer, en comptabilité générale, deux comptes particuliers distincts ;

- Une remarque concernant l'utilisation du crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses ordinaires non engagées de l'exercice car le service ordinaire de la modification budgétaire se serait clôturé avec un mali global sans cette dernière ;

- Des documents en attente d'approbation de la part de la commune de telle sorte qu'il est impossible au Collège Provincial d'exercer sur ces actes la tutelle qui lui est dévolue en vertu de la loi du 04 mars 1870 sur le temporel des cultes. Dès lors, l'intervention communale figurant dans le document budgétaire 2016 en faveur des fabriques d'églises ne répond pas aux prescrits de l'article 7 du RGCC. Il convient de ne pas laisser perdurer l'insécurité juridique qu'engendre cette situation ;

- Usant d'éléments d'information relatifs au compte 2016 (notamment les engagements qui tomberont en sans-emploi), certaines écritures d'équilibrage de projets ont été introduites dans une modification anticipant ainsi le compte 2016 et surtout l'injection de son résultat dans les documents budgétaires. Il est bien sûr prématuré d'agir de la sorte ;

La non-approbation concerne une modification budgétaire : un boni fictif apparaissait au service extraordinaire en raison de l'oubli d'un prélèvement vers le fonds de réserve FRIC, ce qui est illégal.

Quelques mots sur la balise d'emprunt.

Depuis 2014, la circulaire budgétaire prévoit que les investissements financés tant par la Commune que par ses entités consolidées via emprunts doivent être comptabilisés dans la balise d'emprunts de la Commune.

Certains investissements peuvent être considérés comme « hors balise » moyennant l'accord préalable du Ministre. Pour ce faire, il convient de faire valoir des circonstances exceptionnelles et/ou spécifiques. La demande de mise hors balise doit être complétée des éléments et documents pertinents et utiles permettant de rendre un avis circonstancié sur lesdits projets ainsi que sur la capacité financière de la commune d'en assurer la charge financière à terme.

Pour 2014 : 104 communes ont introduit une demande de dérogation pour 237 projets représentant 157.350.000 €.

Pour 2015 : 84 communes ont introduit une demande de dérogation pour 145 projets représentant 50.550.000 €.

Pour 2016 : 86 communes ont introduit une demande de dérogation pour 156 projets représentant 48.530.000 €.

- Les cas de refus de mise hors balise visent notamment l'absence de quantification des revenus envisagés suite au projet d'infrastructure sportive, revenus qui reposent sur une opération dont l'issue est incertaine, à savoir la vente de parcelles de terrains constructibles. Beaucoup de paramètres peuvent influer sur les recettes attendues dont le moindre n'est pas l'état du marché immobilier, qui peut être soumis à de fortes fluctuations ;

- L'absence de quantification des économies d'énergie mises en avant pour l'agrandissement d'une école communale. En outre, il n'est pas démontré que les bâtiments scolaires actuels répondent aux normes édictées en matière d'accueil des enfants ;

- Les recettes en location escomptées par l'achat de logements d'une ancienne gendarmerie ne permettent pas de compenser entièrement les charges de dette générées par l'emprunt ;

- Le projet de remplacement des vitrages d'une piscine communale n'est accompagné d'aucun plan financier et/ou document attestant que les économies d'énergie sont supérieures aux charges d'emprunt ;

- Le projet d'entretien extraordinaire des voiries n'est accompagné d'aucune pièce justificative probante permettant d'apprécier le caractère de mise aux normes de sécurité de l'investissement ;

- L'économie énergétique ne peut être estimée par la commune dans le cadre de son projet d'amélioration de la performance énergétique et de l'insonorisation de l'administration communale ;

- Dans le cadre de la construction d'un home, le plan financier fourni ne permet pas d'apprécier le caractère productif ou rentable de l'investissement.

Les régies

Concernant l'instruction générale des dossiers Régies, les directions extérieures poursuivent la mise en place d'un contrôle plus rigoureux et plus homogène.

Les liens entre les documents comptables et budgétaires des régies et des communes concernées sont vérifiés ainsi que les éventuelles refacturations liées aux régies, inscrites dans les documents communaux.

Les provinces

Même si tous les dossiers relatifs aux budgets, modifications budgétaires et transferts de crédits transmis par les provinces ont été approuvés intégralement par l'autorité de tutelle, certaines instructions ont révélé des manquements qui ont fait l'objet de remarques.

Plus concrètement, l'attention des autorités provinciales a été attirée sur les éléments suivants :

- Respect du principe de stabilisation de la charge de la dette ;
- Respect du plafond fixé en ce qui concerne l'évolution des dépenses ordinaires de fonctionnement ;
- Qualité des délibérations accompagnant les dossiers budgétaires, notamment en ce qui concerne les visas juridiques insérés.

Les régies provinciales

Pas de remarque particulière.

b.2 Les zones de police

Gouverneur	
	Zone de police
Nombre d'actes reçus	215
Réclamations	0
Nb d'approbations	213
Nb d'approbations partielles	6
Nb non approbations	3
Gouvernement	
	Zone de police
Evocation 1ière phase	18
Evocation 2ième phase	14
Recours du Gouverneur	0
Recours de la zone	0
Réclamations	0
Nb d'approbations	12
Nb d'approbations partielles	2
Nb non approbations	0
Confirmation décision du Gouverneur	14

Le Gouverneur

La tendance générale consiste à laisser devenir exécutoire et donc d'approuver les dossiers qui ont déjà fait l'objet d'une tutelle spécifique 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 relatif à la tutelle spécial d'approbation du Gouverneur.
On relève cependant des cas où des réformations voire des non approbations ont été rendues nécessaires.

Les motifs sont les suivants :

- Erreurs techniques de montants ;
- Le service ordinaire présentait un boni global (issu des réformations de la tutelle fédérale), contraire d'une part à l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et d'autre part, à la circulaire budgétaire pour l'année 2016. En effet, en application de ces réglementations, les dotations communales sont chargées d'établir ou de maintenir un équilibre budgétaire global au niveau de la zone de police mais ne sont pas destinées à la création d'une réserve financière pour la zone ;
- Correction de la subvention fédérale ou de subventions spécifiques complémentaires ;
- Sous estimation des dépenses de personnel ;
- Non respect du délai légal de vote du budget.

Le Gouvernement

Des évocations ont été instruites principalement suite au non respect de la circulaire budgétaire 2016 ne permettant pas la majoration des dotations d'office, hors cotisations de pensions et / ou suite à des rapports CRAC qui ne sont pas favorables. La majoration des dotations a varié de 0,18 % à 18,15 % en fonction des zones.

Toutes les évocations ont confirmé les décisions initiales prises par le Gouverneur. En effet, le Ministre n'a finalement pas utilisé de son droit à statuer définitivement sur lesdits dossiers.

Toutefois, l'attention du Collège de police a été attirée particulièrement sur les points suivants :

- 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. En effet, les fonds propres 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 des Pouvoirs locaux avec copie au CRAC ;

- La non actualisation du tableau de bord à projections quinquennales ;
- Un document concernant l'évolution des heures inconfortables est attendu lors de la préparation des prochains travaux budgétaires.

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	22
Nombre de dossiers complets	11
Nombre de demandes de pièces	11
Nombre de complétudes administratives	29
Nombre de dossiers instruits	26
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	8
Nombre d'approbations	6
Nombre d'approbations partielles	20
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

Au cours de l'année 2016, un grand nombre d'instructions effectuées ont concerné des budgets qui avaient été reçus en 2015, mais pour lesquels la complétude administrative n'a été effective qu'au cours de l'année 2016.

En ce qui concerne les décisions qui ont été prises par le Gouvernement en 2016, les approbations partielles (75,7 %) s'expliquent par le fait que de nombreuses écritures techniques (notamment celle concernant le résultat présumé de l'exercice courant à inscrire dans le budget de l'exercice suivant) ne sont pas encore bien maîtrisées par les représentants des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial.

Le manque de pratique administrative se traduit également par le nombre important (36,4%) de demandes de pièces formulées en 2016.

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 ordinaires, les provinces, les régies provinciales ordinaires, les intercommunales

	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires	IC
Instructions					
Nombre d'actes reçus	265	52	7	17	80
Nombre de dossiers complets	139	41	5	17	86
Nombre de demandes de pièces	158	12	2	0	50
Nombre de dossiers instruits	257	53	7	17	84
Nombre de réclamations	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	60	10	1	0	0
Nombre d'approbations	229	36	7	17	50
Nombre d'approbations partielles	14	1	0	0	0
Nombre de non approbations	1	1	0	0	1
Exécutoire par expiration du délai	7	10	0	0	33

Les communes

La très grande majorité des comptes sont approuvés, 89%. Souvent, l'instruction de ces dossiers donne toutefois lieu à la formulation de remarques.

Les principales sont :

- Les dépassements de crédits ;
- Les anciens droits constatés non apurés sans justification ;
- Les soldes débiteurs inhabituels ;
- Les tableaux en déséquilibre à régulariser entre les recettes et les dépenses au niveau des investissements repris au service extraordinaire ;
- Certaines dépenses contractuelles ne sont soutenues par aucune procédure d'attribution d'un marché public

Les dossiers approuvés partiellement le sont principalement pour les raisons suivantes :

- le résultat comptable du service ordinaire a été repris à un mauvais montant.
- Rejet de la constitution de provisions engagée sans crédit budgétaire. En effet, l'article 9 du RGCC précise que « Lorsque les disponibilités budgétaires sont suffisantes, le Conseil communal peut inscrire à son budget des crédits en vue d'affecter ces disponibilités : 4° à la constitution : a) de provisions ou de fonds de réserves ordinaires et extraordinaires ». En application de cette disposition, la constitution d'une provision ou d'un fonds de réserve ne peut provoquer un mali à l'exercice proprement dit ou au global, disposition non respectée en la matière.

La non approbation concernait des opérations de fin d'exercice non réalisées ou encore erronées (amortissements, réévaluations, réductions de subsides…)

Les régies

Tous les comptes des Régies, à l'exception d'un, ont été approuvés et aucune remarque particulière n'a été formulée.

La non approbation, était justifiée par le non-respect de l'article 35 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 : distorsion de comptabilisation des recettes de dotations communales entre les comptes de la Régie et ceux de la commune.

Les provinces

Même si tous les dossiers relatifs aux comptes transmis par les provinces ont été approuvés intégralement par l'autorité de tutelle, certaines instructions ont révélé des manquements qui ont fait l'objet de remarques.

Plus concrètement, l'attention des autorités provinciales a été attirée sur les éléments suivants :

- Respect des règles relatives à l'évaluation des stocks provinciaux ;
- Respect des formalités préalables à l'envoi des comptes à l'autorité de tutelle ;
- Respect des règles relatives à l'enregistrement des droits constatés et des engagements comptables.

Les intercommunales

Concernant la jurisprudence de ces dossiers qui concernent principalement des comptes 2014 et 2015 :

Motifs des décisions d'exécutoires :

- Il est dérogé au prescrit de l'article 96, 6° du Code des Sociétés qui oblige à faire figurer dans le rapport de gestion, une justification de l'application des règles comptables de continuité, au cas où le bilan fait apparaître une perte reportée ou au cas où le compte de résultats fait apparaître une perte de l'exercice pendant deux exercices successifs ;

- Il est 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 ;

- Pour les intercommunales ayant fait l'objet d'une remarque relative à l'article L1523-17 §2 du CDLD dans la décision relative à l'exercice comptable précédent :

L'article L1523-17 §2 du CDLD n'est pas respecté. Il dispose que le comité de rémunération établit un rapport écrit annuel, adopté par le Conseil d'administration et annexé au rapport de gestion, qui comprend:

1° les jetons de présence, éventuelles indemnités de fonction et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion, en fonction de leur qualité d'administrateur, de président ou de vice-président, ou de membre d'un organe restreint de gestion;
2° les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux fonctions de direction ;

- Pour les intercommunales ayant fait l'objet d'une remarque relative à l'article L1523-16 du CDLD dans la décision relative à l'exercice comptable précédent :

L'article L1523-16 du CDLD n'est pas respecté. Il prévoit que le rapport de gestion comporte également la structure de l'organisation, l'organigramme fonctionnel complet de celle-ci, les lignes de développement et un plan financier pluriannuel. Concernant cette structure de l'organisation, il s'agit de donner la composition des organes suivants : le conseil d'administration, l'organe restreint de gestion et le comité de rémunération ;

- Le non-respect d'une part, 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 ; d'autre part, le non-respect de l'article 92 §1er alinéa 2 du Code des Sociétés qui prévoit que les comptes annuels doivent être soumis à l'approbation de l'assemblée générale dans les six mois de la clôture de l'exercice - soit au plus tard le 30 juin. Les comptes de l'intercommunale ont été approuvés par son AG au-delà donc du délai légal et sans autorisation de prolongation de ce délai par la tutelle. L'intercommunale est invitée dès lors, pour l'avenir, à respecter la date de tenue légale de l'assemblée générale d'approbation des comptes ;

- L'Assemblée générale ne s'est 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;

- Pour les intercommunales ayant fait l'objet d'une remarque relative à l'article L1523-13 §1er du CDLD (alinéas 4 et 5) dans la décision relative à l'exercice comptable précédent : la non - mention 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 du CDLD (alinéas 4 et 5), 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 ;

- Le non-respect de l'article L1523-1 du CDLD selon lequel les intercommunales adoptent la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative à responsabilité limitée (article modifié par le décret du 26 avril 2012.) L'intercommunale ASBL est dès lors, invitée dès que possible, (cfr spécialement l'article L1234-6 du Code précité, 2nd alinéa), à prendre les dispositions nécessaires pour se conformer au prescrit du décret du 26 avril 2012, en modifiant ses statuts afin de se mettre 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. » Dans ce cas, elle cessera d'être une intercommunale.
Si elle souhaite demeurer une intercommunale, elle doit adapter ses statuts en modifiant sa forme juridique actuelle.

Dans les deux cas, il lui a été demandé de faire parvenir la version actualisée de ses statuts à l'administration;

- 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 ;

- Pour les intercommunales ayant transmis leurs comptes avec beaucoup de retard : le non-respect de l'article L3132-1 §1er du CDLD qui prévoit que les comptes annuels d'une intercommunale sont transmis au Gouvernement dans les 15 jours de leur adoption, accompagnés de leurs pièces justificatives ;

- L'administration n'a pas reçu la copie de la convocation à l'Assemblée générale, ce qui n'est pas conforme à la circulaire du 27 mai 2013 relative aux pièces justificatives ;

- L'administration n'a pas reçu 3 actes administratifs distincts concernant le vote des comptes annuels, la décharge donnée au réviseur et la décharge donnée aux administrateurs, ce qui n'est pas conforme à la circulaire du 27 mai 2013 précitée ;

- L'administration a constaté une différence importante entre les chiffres des comptes annuels et les chiffres qui se trouvent dans le rapport de gestion d'une intercommunale.

Remarques faites dans les décisions (arrêtés et/ou courriers d'exécutoire):

- L'article L3132-1 §1er du CDLD prévoit que les comptes annuels d'une intercommunale sont transmis au Gouvernement dans les 15 jours de leur adoption, accompagnés de leurs pièces justificatives ;

- Il est demandé, pour l'avenir, de veiller à ce que le bilan et le compte de résultats détaillés correspondent respectivement au bilan et au compte de résultats dans leur présentation BNB, pour un même exercice comptable ;

- Il est demandé de faire parvenir à la tutelle, pour le prochain dossier des comptes annuels, des actes administratifs qui soient tous signés ;

- 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 du CDLD (alinéas 4 et 5), 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. Dans certaines décisions, il est ajouté à cette remarque, qu'en effet, dans la convocation à l'assemblée générale, il n'est pas mentionné depuis quand lesdites personnes doivent y habiter pour pouvoir assister à une séance de l'assemblée générale de l'intercommunale ;

- Pour les années à venir, il est demandé à l'intercommunale de détailler dans son rapport de gestion, l'évolution en un an des postes du bilan et du compte de résultats, sur base de l'article 96 du Code des Sociétés ;

- Pour les années à venir, il est demandé à l'intercommunale de détailler davantage dans le rapport de gestion, l'évolution en un an des postes du compte de résultats ;

- Un document distinct avec les prises de participation détaillées (ou rapport spécifique sur les prises de participation) doit être établi à l'avenir (si l'intercommunale détient des participations au capital de sociétés), vu la circulaire du 27/5/13 relative aux pièces justificatives. Il doit permettre aux associés de l'intercommunale de reconstituer le montant des participations financières figurant à l'actif du bilan, dans les immobilisations financières ;

- Concernant le rapport écrit annuel du comité de rémunération, l'intercommunale est invitée, à l'avenir, à l'annexer au rapport de gestion, sur base de 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. De plus, concernant la structure de l'organisation, l'intercommunale est invitée à l'avenir, à y mentionner également, la composition de l'organe restreint de gestion de l'intercommunale, en plus de celle du conseil d'administration et du comité de rémunération;

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

- L'attention de l'intercommunale est attirée sur la recommandation, la remarque et les réserves émises par le réviseur dans son rapport sur les comptes annuels – recommandation, remarque et réserves citées ;

- L'Assemblée générale devra encore se réunir, afin de voter ses comptes du 1er janvier au 30 juin 2016, de sorte que la tutelle puisse se prononcer sur les comptes de clôture de l'intercommunale. Cette Assemblée générale devra également donner décharge respectivement aux administrateurs ainsi qu'au réviseur, pour l'exercice de leur mandat au cours de cette période. Après que cette AG a eu lieu, l'intercommunale devra transmettre à la tutelle, les pièces justificatives requises par la circulaire du 27/5/13 pour un tel dossier ;

-Laisser se développer la perte reportée au passif du bilan accroît le risque encouru par les finances des associés de l'intercommunale ;

- Il est demandé à une intercommunale d'envoyer à la Banque Nationale de Belgique, un rectificatif à ses comptes 2015 : soit, dans les comptes 2015 BNB reçus par l'administration à telle date, en y modifiant, dans les affectations et prélèvements du compte de résultats, à la colonne 2014, deux postes cités ; il est demandé à une autre intercommunale d'envoyer à la BNB, un rectificatif à ses comptes 2013 : soit, en compte de résultats, dans les affectations et prélèvements, à la colonne 2012, ainsi qu'au passif du bilan, à la colonne 2012;

- L'intercommunale est invitée, à l'avenir, à mentionner dans la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services, les prix des marchés passés au cours de l'exercice concerné ;

- Le réviseur mentionne dans son rapport sur les comptes annuels de l'intercommunale que contrairement au prescrit de l'article 100 du Code des Sociétés, le rapport du commissaire et le rapport de gestion pour l'exercice 2013, ceux relatifs à d'autres années précédentes, ainsi que le rapport du commissaire pour l'exercice 2014 n'ont pas été déposés à la Banque Nationale de Belgique en même temps que les comptes annuels ;

- L'attention de l'intercommunal est spécialement attirée sur les remarques émises par le CRAC;

- L'intercommunale est invitée à prendre des mesures pour atteindre l'équilibre financier ;

- L'attention d'une intercommunale est attirée sur le fait que son réviseur mentionne notamment dans son rapport annuel sur les comptes qu'il n'a pu établir celui-ci dans les délais requis, vu le non-respect de l'article 143 du Code des Sociétés par l'intercommunale, et que dès lors son rapport n'a pu être mis à disposition des coopérateurs dans les délais légaux mentionnés à l'article 410 dudit Code. A cet égard, l'intercommunale est priée de respecter à l'avenir, l'alinéa 8 de l'article L1523-16 du CDLD qui prévoit, en bref, que le conseil d'administration de l'intercommunale remet au réviseur les pièces, avec le rapport de gestion, au moins 40 jours avant la date de l'assemblée générale ordinaire, afin de lui permettre de rédiger son rapport sur les comptes annuels ;

- Il est rappelé à une intercommunale qu'elle est invitée à envoyer à la BNB, d'une part, l'analyse comptable relative à l'exercice 2013 qui fait partie du rapport de gestion 2013, vu qu'elle lui avait initialement transmis une analyse comptable relative à l'exercice 2006 avec ses comptes de l'exercice 2013 et, d'autre part, ses comptes 2012 et 2013 présentés avec 2 décimales, pour publication ;

- Il est rappelé à l'intercommunale, pour l'avenir, article L1523-12 §1er du CDLD qui stipule ceci : « Chaque commune dispose à l'assemblée générale d'un droit de vote déterminé par les statuts ou le nombre de parts qu'elle détient. Les délégués de chaque commune et, le cas échéant, de chaque province ou C.P.A.S., rapportent à l'assemblée générale, la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil.
À défaut de délibération du conseil communal et, s'il échet, provincial ou de C.P.A.S., chaque délégué dispose d'un droit de vote correspondant au cinquième des parts attribuées à l'associé qu'il représente.

Toutefois, en ce qui concerne l'approbation des comptes, le vote de la décharge aux administrateurs et aux membres du collège visé à l'article L1523-24, les questions relatives au plan stratégique, l'absence de délibération communale, provinciale ou de C.P.A.S. est considérée comme une abstention de la part de l'associé en cause.

En effet, dans les trois actes administratifs reçus pour ce dossier, soit les actes relatifs au vote des comptes annuels et aux votes des deux types de décharge, il était chaque fois mentionné qu'une commune associée n'avait pas délibéré sur le point en question mais, que le représentant de cette commune, lors de ladite AG, avait approuvé ledit point ;

- Les comptes reçus pour une intercommunale présentent des discordances par rapport à ceux publiés à la BNB. Ces différences n'ont cependant aucune influence sur les comptes car le montant final de chaque compte est identique dans les comptes reçus et dans les comptes publiés ;

<u>Motif de non-approbation :</u>

Un dossier de comptes 2015 a été non-approuvé, pour absence de comité de rémunération (le comité de rémunération fait partie des trois organes obligatoires d'une intercommunale, comme le stipule l'article L1523-7, alinéa 1er, du CDLD).

b.2 Les zones de police

Gouverneur	
	Zone de police
Nombre d'actes reçus	69
Nombre de prorogations	0
Réclamations	0
Nb d'approbations	81
Nb d'approbations partielles	0
Nb non approbations	0

Pas de remarques particulières

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	22
Nombre de dossiers complets	11
Nombre de demandes de pièces	11
Nombre de complétudes administratives	29
Nombre de dossiers instruits	26
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	8
Nombre d'approbations	6
Nombre d'approbations partielles	20
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

Une précision doit être apportée concernant la différence entre le nombre total de comptes reçus (22), et le nombre total d'instructions qui ont été effectuées au cours de l'année 2016 (26). Au cours de l'année 2016, un grand nombre d'instructions effectuées ont concerné des comptes qui avaient été reçus en 2015, mais pour lesquels la complétude administrative n'a été effective qu'au cours de l'année 2016.

En ce qui concerne les décisions qui ont été prises par le Gouvernement en 2016, il convient de préciser que la part importante que représentent les approbations partielles (76,9 %) s'explique par le fait que de nombreuses écritures techniques (notamment celles concernant le report du résultat de l'exercice précédent, ou l'inscription d'avances perçues au cours de l'exercice) ne sont pas encore bien maîtrisées par les représentants des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial.

Le manque de pratique administrative de ces personnes se traduit également par le nombre important, en termes relatifs (50,0%), de demandes de pièces formulées en 2016.

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

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	2	0
Nombre de dossiers instruits	2	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Nombre d'approbations	0	0
Nombre d'approbations partielles	1	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	1	0

Pas de remarques particulières

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 la 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.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	**Provinces**
Instructions		
Nombre d'actes reçus	1367	39
Nombre de dossiers instruits	1316	39
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	10	0
Nombre d'approbations	1122	27
Nombre d'approbations partielles	52	0
Nombre de non approbations	26	0
Exécutoire par expiration du délai	111	12

Les communes

Les décisions de non approbation sont les suivantes :

Suite à l'arrêt de la cour Constitutionnelle du 25 mai 2016 qui a annulé les articles 144 à 151 du décret programme du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, du bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité, une taxe additionnelle sur les mâts, pylônes et antennes GSM a fait l'objet d'une non-approbation. En effet, ces articles constituaient la base légale de la taxe régionale sur les mâts pylônes et antennes. Par conséquent, il n'est dés lors plus possible pour les communes de lever une taxe additionnelle.

Une taxe sur les panneaux publicitaires n'a pas été approuvée car elle engendrait une violation des articles 10, 170 et 172 de la Constitution. En effet, elle ne respectait pas le principe d'égalité entre les citoyens. Dans le cas présent, la commune souhaitait instaurer un taux unique pour les panneaux publicitaires fixes et pour les supports mobiles. Elle entendait atteindre de la même manière par l'impôt, des personnes qui se trouvent dans des situations distinctes ; les supports mobiles, par définition, ne sont pas destinés à être placés à demeure et donc à rester aussi longtemps que les panneaux fixes sur le territoire de la commune.

Nous avons également proposé une non-approbation car une commune n'avait pas respecté le partage des compétences entre le Conseil et le Collège communal, violant ainsi les articles L1122-30 et L1123-23 du CDLD.

Le principe général de droit selon lequel la loi fiscale est d'ordre public n'a pas été respecté dans une taxe sur les éoliennes. Par conséquent, cette dernière a fait l'objet d'une non-approbation.

Des règlements-taxes ont fait l'objet d'approbations partielles car ils ne respectaient pas l'article 371 du Code des impôts sur les revenus, tel que modifié par la loi du 19 mai 2010 (M.B. 28/05/2010 – Ed.2), établissant 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. »

De plus, six délibérations n'étaient pas conformes au principe de non-rétroactivité. En effet, aucune disposition ne permet à une commune de faire rétroagir une redevance ou une taxe indirecte à une date antérieure à laquelle elle a acquis force obligatoire. L'acquisition de la force obligatoire dépendant de la publication du règlement ainsi que de l'arrêté portant approbation de celui-ci, il n'appartient pas à la Commune de donner force obligatoire à son règlement-taxe ou redevance avant que celui-ci et son arrêté d'approbation n'aient été publiés. Par conséquent, ces délibérations ont été approuvées à l'exception des articles litigieux.

Le principe de l'annalité de l'impôt établit par l'article 360 du Code des impôts sur les revenus, tel que modifié par la loi du 19 mai 2010 (M.B. 28/05/2010 – Ed.2) a également été violé par une taxe communale.

Sept délibérations ont méconnu la théorie de l'incontestablement dû. Selon ce principe, lorsqu'une taxe fait l'objet d'une contestation, seul le montant incontestablement dû peut faire l'objet de mesures d'exécution.

Deux communes ont confondu les bases légales relatives à la procédure de recouvrement des taxes avec les articles énonçant les règles applicables aux redevances.

Les provinces

En ce qui concerne les taxes et redevances soumises à la tutelle entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2016, les dispositions relatives à l'avis de légalité du Directeur financier ont été respectées pour la majorité des actes des autorités provinciales.

L'attention des autorités communales a tout de même dû été attirée sur le fait que le formalisme lié à la réforme des grades légaux impose de mentionner dans la délibération la communication du dossier au directeur financier ainsi l'avis rendu ou non par celui-ci.

D'autres remarques ont été faites aux autorités provinciales, notamment celle de transmettre distinctement une délibération fiscale soumise à la tutelle spéciale d'approbation des documents financiers qui avaient été transmis dans le cadre de l'analyse budgétaire, et de transmettre celle-ci signée, afin que la tutelle puisse être correctement exercée.

III.RESSOURCES HUMAINES

III.1. INTRODUCTION

Par les décrets du 27 mars 2014 modifiant le CDLD ainsi que la loi organique des CPAS afin d'améliorer le dialogue social dans les communes, les CPAS et les provinces, les autorités locales et provinciales doivent communiquer aux organisations syndicales d'une part, des données financières, à savoir le compte, le budget et les modifications budgétaires, et d'autre part, des informations relatives à la structure de l'emploi, son évolution et le personnel occupé pendant l'année de référence. Les organisations syndicales ont la possibilité de solliciter une séance d'information explicative de ces documents.

Les décrets du 10 novembre 2016, publiés au Moniteur belge du 24 novembre 2016, étendent le champ d'application de ces mesures aux intercommunales et aux associations régies par le chapitre XII de la loi organique des CPAS.

Aux termes des nouveaux articles L1523-13 et L1523-26 du CDLD, les intercommunales doivent transmettre aux organisations syndicales les documents suivants : le plan stratégique pour trois ans adopté par l'assemblée générale, l'évaluation annuelle du plan, les comptes annuels par secteur d'activité et ceux consolidés ainsi que le rapport dans lequel les administrateurs rendent compte de leur gestion. Une séance d'explication de ces documents est également possible sur demande des organisations syndicales.

Pour les associations régies par le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, l'article 129 de celle-ci leur impose de transmettre aux organisations syndicales leur compte ainsi que les informations sur la structure de l'emploi, son évolution et les prévisions de l'emploi et le personnel occupé pendant tout ou partie de l'année de référence. Les explications seront également fournies par le conseil d'administration si les organisations le demandent.

Ces nouvelles dispositions entrent en vigueur le 4 décembre 2016.

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, 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

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	2	0
Nombre de dossiers complets	2	0
Nombre de demandes de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	2	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	1	0
Sans suite avec remarques	1	0
Annulations	0	0

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 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 à une commune portent sur les points suivants :

- L'avis du Directeur financier postérieur à la délibération ;

- L'absence de mention, au sein de la délibération du Collège communal, d'une indemnité de cabinet prévue au sein du statut pécuniaire.

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 d'une intercommunale 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

	IC
Instructions	
Nombre d'actes reçus	12
Nombre de dossiers complets	12
Nombre de demandes de pièces	7
Nombre de dossiers instruits	12
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	5
Sans suite	7
Sans suite avec remarques	1
Annulations	2

Une délibération d'un Comité de rémunération a été annulée en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte (en ce que le Comité de gestion ne disposait d'aucune compétence pour fixer une prime de projet aux chefs de services) ainsi que sur la base du non-respect du statut syndical.

La deuxième délibération a été annulée en raison de la violation de l'article L1523-17, alinéa 3 du CDLD. Il ressort de ce dossier que le Comité de rémunération a décidé seul des rémunérations des fonctions de direction, le Conseil d'administration n'ayant que « ratifié » par la suite sa délibération. Cette délibération a également été annulée en raison du non-respect du statut syndical.

L'unique remarque émise à une intercommunale porte sur des observations émises par le CRAC relatives au fait que les projections budgétaires présentaient des déficits au niveau consolidé.

III.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	Régies communales	IC	ZP
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	19	0	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0	0
Réclamants mandataires	6	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	23	0	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	18	0	0	0	0
Nombre d'annulations	9	0	0	0	0

Les Communes

En ce qui concerne les 9 annulations intervenues au niveau communal, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation du principe d'impartialité, principe général de droit administratif (le Collège communal a joué un rôle d'instruction et d'accusation dans une action disciplinaire) ;
- Non-respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (dossier 1 : motifs inexacts et erreur manifeste d'appréciation, dossier 2 : manque de motivation, dossier 3 : la délibération n'est pas motivée d'une manière adéquate ni pertinente, dossier 4 : deux délibérations prises à l'égard d'une même personne mais contradictoires) ;
- 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) (2 dossiers) ;
- Violation du principe général de droit « *patere legem quam ipse fecisti* », c'est-à-dire le non respect de ses propres règles (dossier 1 : conditions d'évolution de carrière échelle D4 prévues dans le statut mais non respectées dans un cas individuel, dossier 2 : violation de la disposition du statut communal prévoyant une évaluation avant toute promotion).

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) et violation des dispositions des statuts.

III.4. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL

a) Contexte

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 – lorsque l'acte attaqué est une décision de révocation ou de démission d'office.

Ainsi, l'article L3133-3 dispose que :

«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

	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	583	27	74
Nombre de dossiers complets	485	27	74
Nombre de demandes de pièces	112	2	19
Nombre de dossiers instruits	580	27	74
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	22	0	12
Nombre d'approbations	513	20	48
Nombre d'approbations partielles	22	1	10
Nombre de non approbations	1	0	0
Exécutoire par expiration du délai	35	0	4

Les communes

Par quatre arrêtés, le Ministre a approuvé partiellement quatre délibérations de conseils communaux :

- Un Conseil communal décide d'adopter un nouveau recueil pour son personnel en ce qui concerne les conditions de recrutement, d'évolution de carrière et de promotion. Cependant, parmi les conditions de recrutement, figure encore celle de la condition d'âge pour toute une série d'emplois. Or, en vertu des articles 7 et ss de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, plus aucune condition d'âge ne peut être imposée lors du recrutement, sauf si l'âge est une condition professionnelle essentielle et déterminante pour exercer l'emploi proposé ou si un critère d'âge a été fixé légalement ou dans le cadre de la politique d'emploi ou du marché du travail ;

- Un Conseil communal décide de modifier le statut administratif applicable à l'ensemble des membres du personnel communal, à l'exception des membres du personnel enseignant et des agents sous le régime du contrat de travail. Outre la condition d'âge, telle que relevée ci-avant, une autre condition devait, elle aussi, faire l'objet d'une non approbation. En effet, l'article 14 dudit statut fixait les conditions de recrutement des agents communaux. La première de ces conditions disposait que le candidat à l'emploi devait être Belge ou citoyen d'un autre Etat de l'Union européenne. Or, le décret du 10 juillet 2013 modifiant, pour la fonction publique en Région wallonne, le décret du Gouvernement wallon du 15 mars 2012 élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique en Région wallonne et entré en vigueur le 1er décembre 2012 stipule que les ressortissants ou non de l'Union européenne sont admissibles dans les administrations locales aux emplois qui ne comportent pas de participation directe ou indirecte à l'exercice de la fonction publique et aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques.

- Une délibération modifiant le statut administratif a été approuvée partiellement au motif que les dispositions relatives à la pension d'office pour inaptitude physique ne tenaient pas compte des modifications récentes en la matière. En effet, ladite délibération du conseil communal prévoit à l'article 125 § 5 nouveau dudit statut que :

    - « Dès l'âge de 60 ans, l'agent ne peut plus obtenir que 365 jours calendrier de maladie ».

    - « Le membre du personnel est mis d'office à la retraite le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel, sans qu'il soit reconnu définitivement inapte, il compte, depuis son 60ème anniversaire, 365 jours calendrier d'absence pour cause de maladie, consécutifs ou non. »

  Cependant, la loi du 5 août 1978 de réforme économique qui définit le régime applicable en ce qui concerne la mise à la pension d'office pour inaptitude physique, a récemment été modifié. L'âge pivot dont il faut tenir compte pour la mise en œuvre du régime de la mise à la pension d'office n'est désormais plus de 60 ans mais de 62 ans à partir du 1er juillet 2016, 62 ans et six mois à partir du 1er janvier 2017 et de 63 ans à partir du 1er janvier 2018.

- Une autre délibération revoit en profondeur le statut administratif mais certains points n'étaient pas conformes aux lois et aux règlements en vigueur et ont donc fait l'objet d'une approbation partielle. Ainsi, la durée des congés annuels pour les membres du personnel communal était contraire à la réglementation en vigueur, la durée du congé parental non rémunéré était contraire à la directive européenne, une disposition stipulant qu'aucun report des congés n'est possible lorsque le personnel est absent pour l'année en raison de maladie était contraire à la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne, la semaine volontaire de 4 jours avec prime telle qu'envisagée par le Conseil communal allait à l'encontre des dispositions de la loi du 19 juillet 2012 relative à

la semaine volontaire de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50-55 ans et les dispositions relatives à la retraite d'office après des jours d'absence pour cause de maladie étaient également contraires à la législation en vigueur.

Une délibération a été non approuvée car en décidant d'intégrer dans les dispositions pécuniaires applicables au personnel contractuel les échelles A1, chef de bureau administratif et A2 chef de bureau administratif en évolution de carrière, en sus des échelles A1 spécifique et A2 spécifique déjà existantes au motif que les formalités légales n'ont pas été respectées en ce qui concerne l'avis du Directeur financier.

En effet, en vertu de l'article L1124-40, § 1er, 4° du CDLD, le Directeur financier est chargé de remettre, d'initiative, un avis de légalité écrit **préalable** et motivé sur tout projet de décision du Conseil communal et du Collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire inférieure à 22.000 €, dans les dix jours ouvrables de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles. Il est indéniable qu'en l'occurrence, l'intégration desdites échelles A1 et A2 avait une incidence financière.

S'agissant d'une formalité substantielle pour toute délibération ayant une incidence financière, son non respect entraîne la non-approbation de la délibération dont question.

Les provinces

Une seule délibération a fait l'objet d'un arrêté dit d' « approbation partielle » en raison de la violation du principe général de droit d'égal accès aux emplois publics (dérogation à la procédure d'appel public pour les emplois temporaires).

Les intercommunales

En ce qui concerne les 10 approbations partielles intervenues au niveau intercommunal, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation non motivée de la circulaire du 27 mai 1994 relatives aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale auxquels ils ont adhérés (dossier 1 : échelle A5SP accessible par promotion, dossier 2 : échelle A1 accessible par promotion aux niveaux B, dossier 3 : échelle D6 de secrétaire de direction, création de l'échelle B5, échelle B4, C3 et A6 accessibles par recrutement, dossier 4 : échelle C5 accessible par recrutement, échelle C6 accessible en évolution de carrière ; dossier 5 : évolution de carrière de D4 à D6 et évolution de carrière en D4, D3, D2, E2 et E3 sur base d'un diplôme) ;

- Atteinte au principe général de droit de bonne administration : l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité de faire reposer toute décision sur des motifs exacts, pertinents et admissibles ;

- Violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 février 1965 désignant les personnes investies d'un poste de direction ou de confiance, dans les secteurs privés de l'économie nationale, pour l'application de la loi sur la durée du travail : listes des personnes investies d'un poste de direction ou de confiance, dans les secteurs privés de l'économie nationale, pour l'application de la loi sur la durée du travail (concerne un pharmacien adjoint titulaire de l'échelle A4);

- Violation de l'article 4, alinéas 4 et 5, de la loi du 08 avril 1965 instituant les règlements de travail (dérogation individuelle au règlement de travail pour les agents statutaires) (2 dossiers) ;

- Violation du principe du « ius variendi » (modification unilatérale d'un élément essentiel du contrat de travail) ;

- Intégration de la version abrogée de l'article 26 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs ;

- Violation des principes d'égalité et de non discrimination prévus par les articles 10 et 11 de la Constitution (dossier 1 : valorisation sans limite de l'expérience professionnelle dans le secteur privé d'un autre Etat membre de l'Union Européenne et de l'Espace économique européen mais limitation à 6 années la valorisation des prestations effectuées dans le secteur privé au sein de la Belgique, dossier 2 : mise en place d'un plafond de 150 jours ouvrables de jours de maladie uniquement pour les agents nommés à partir du 1er juin 2016, dossier 3 : durée de congé de paternité différente pour les agents statutaires et contractuels) ;

- Violation du principe d'égal accès aux emplois publics (échelle A6 accessible par recrutement interne à l'administration) ;

Les motifs des arrêtés de non approbation sont assez variés mais la plupart de ceux-ci ont trait à des mesures violant la circulaire du 27 mai 1994 relatives aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale, sans qu'aucune motivation ne soit apportée.

Beaucoup ont également trait à des mesures ne respectant pas l'égalité de traitement et créant ainsi des discriminations.

b.2 Les zones de police

Gouverneur	
	Zone de police
Nombre d'actes reçus	39
Nombre de prorogations	0
Réclamations	0
Nb d'approbations	18
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

Les dossiers sont exécutoires en matière de police suite aux directives administratives de la hiérarchie, à savoir si décision positive en tutelle spécifique et pour autant que les services de la tutelle régionale partagent cette décision.

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.

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

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 CDLD.

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.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces	IC	Culte*
Instructions				
Nombre d'actes reçus	2244	225	927	0
Nombre de dossiers complets	1465	211	765	0
Nombre de demandes de pièces	779	14	162	0
Nombre de dossiers instruits	2554	239	840	0
Nombre de réclamations	17	1	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de prorogations	77	5	30	0
Nombre de sans suite	824	152	240	0
Nombre de sans suite avec remarques	863	41	287	0
Nombre d'annulations	17	2	2	0
Exécutoire par expiration du délai	850	44	311	0

(*) 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*

Les dossiers marchés publics sont transmis 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, 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

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 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 certain nombre de pouvoirs adjudicateurs ne motive 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. Problèmes liés aux causes d'exclusions et à la sélection qualitative

2.1.5.1. Absence d'utilisation de la déclaration sur l'honneur implicite ou mauvaise utilisation de cette dernière en ce qui concerne la vérification des causes d'exclusion

Pour rappel, le recours à la déclaration sur l'honneur implicite consiste en l'insertion, dans les documents de marché (cahier spécial des charges et avis de marché, le cas échéant), d'une phrase par laquelle l'attention du soumissionnaire est attirée sur le fait que par le simple fait de remettre offre, il atteste ne pas se trouver dans une des situations d'exclusion prévues dans la législation en matière de marchés publics.

Le recours à ladite déclaration est <u>obligatoire</u> lorsque deux conditions sont réunies :

- La procédure utilisée doit être une procédure ouverte (adjudication ouverte, appel d'offres ouvert), négociée directe avec publicité ou négociée sans publicité ;
- Le pouvoir adjudicateur doit disposer d'un accès à Telemarc.

Il n'est pas obligatoire mais <u>fortement recommandé</u>, dans une optique de simplification administrative, lorsque le Pouvoir adjudicateur ne remplit que la première condition (celle de la procédure) mais n'a pas accès à Telemarc.

Il n'est <u>pas recommandé mais n'est pas interdit</u> quand la procédure de marché est une procédure restreinte (adjudication restreinte ou appel d'offres restreint) ou un procédure négociée avec publicité.

Lorsque le Pouvoir adjudicateur recourt à cette déclaration, il ne peut réclamer dans les documents du marché, aucun document en matière de causes d'exclusions (attestation ONSS, dettes fiscales, attestation du greffe du tribunal de commerce, extrait de casier judiciaire).

La vérification se fera en fonction des divers documents, de la procédure et de l'accès ou non à Telemarc, vis-à-vis de certains soumissionnaires ou de tous, dans les 48h du moment ultime de remise des offres ou avant d'attribuer le marché, via Telemarc ou en s'adressant au soumissionnaire.

2.1.5.2. Problème spécifique en matière de vérification des dettes fiscales

Comme expliqué dans le point précédent, lorsque la procédure de marché est une procédure ouverte ou assimilée (négociée directe avec publicité ou négociée sans publicité) et que le pouvoir adjudicateur a accès à Telemarc, il est obligé de recourir à la déclaration sur l'honneur implicite et de vérifier toutes les causes d'exclusion qu'il peut vérifier par Telemarc, via ce canal.

En ce qui concerne la vérification des dettes fiscales, à l'égard du SPF finance, l'article 63 de l'Arrêté Royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques prévoir que le pouvoir adjudicateur à l'obligation de vérifier la situation de <u>tous les soumissionnaires</u> (et plus uniquement du soumissionnaire pressenti), dans les <u>48 heures</u> du moment ultime de dépôt des offres.

2.1.5.3. Problème d'application des causes d'exclusions en procédure négociée sans publicité

Conformément à l'article 106 de l'Arrêté Royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, l'article 61 §1 et §2, 5° et 6° dudit Arrêté sont applicables aux marchés passés par procédure négociée sans publicité dépassant 8.500€ HTVA.

Cela implique que sont applicables obligatoirement à ces procédures :

- Toutes les causes d'exclusion obligatoire prévues au §1er dudit article (vérification via un extrait de casier judiciaire)
- La cause d'exclusion facultative relative aux dettes ONSS (vérification via une attestation du SPF Sécurité sociale pouvant être obtenue via Telemarc)
- La cause d'exclusion facultative relative aux dettes fiscales à l'égard du SPF Finances (vérification via une attestation du SPF Finances pouvant être obtenue via Telemarc)

Un certain nombre de pouvoirs adjudicateurs oublient de vérifier l'une ou l'autre de ces causes d'exclusion en procédure négociée sans publicité et particulièrement, oublient de réclamer un extrait de casier judiciaire à l'adjudicataire pressenti, avant attribution du marché.

2.1.5.4. 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.

2.1.5.5. 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.

2.1.5.6. Utilisation de la déclaration bancaire comme seul critère de capacité économique et financière dans toutes les procédures avec publicité

Un certain nombre de pouvoirs adjudicateur utilisent la déclaration bancaire comme seul critère de capacité économique et financière dans leurs marchés passés avec publicité (toutes les procédures à l'exception de la procédure négociée sans publicité).

Or, le modèle de déclaration bancaire imposé par la réglementation des marchés publics ne permet pas de satisfaire à l'obligation d'un niveau d'exigence de l'article 58 de l'Arrêté Royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, tel qu'expliqué dans le point précédent.

Il convient donc, conformément à la jurisprudence constante et importante en la matière du Conseil d'Etat, d'assortir ce critère, pour la capacité économique et financière, d'un autre critère permettant la fixation de ce niveau d'exigence ou bien ne de ne plus utiliser la déclaration bancaire.

2.1.5.7. Problème d'agréations multiples

Un certain nombre de pouvoirs adjudicateurs prévoient, au niveau de la sélection qualitative, plusieurs agréations pour un même marché global ou un même lot.

Conformément à l'article 5 §7 de l'arrêté royal du 26 septembre 1991 fixant certaines mesures d'application de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agréation d'entrepreneurs de travaux, le pouvoir adjudicateur se doit, lorsque son marché ou un lot d'un marché comprend des travaux classés dans plusieurs (sous)catégories de choisir la (sous)catégorie d'agréation dominante c'est-à-dire celle dont le montant représente le pourcentage le plus élevé du montant du marché.

Ce n'est qu'en cas d'importance relative égale que les deux catégories peuvent être renseignées tout en sachant que l'adjudicataire ne devra être agréé que dans l'une d'entre elles.

2.1.6. 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.

2.1.7. 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.

2.1.8. 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…).

2.1.9. 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 !

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

2.2.1. Problèmes de calcul du délai de publicité

Les règles en matière de calcul des délais de publicité des procédures de marché sont définies dans les arrêtés royaux des 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques et 16 juillet 2012 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux. Le rapport au Roi renvoie en la matière au Règlement européen n°1182/71 du Conseil du 3 juin 1971 portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes.

En vertu de l'article 3 dudit règlement :

- un délai exprimé en jours commence à courir au début de la première heure du premier jour et prend fin à l'expiration de la dernière heure du dernier jour du délai;
- les délais comprennent les jours fériés, les dimanches et les samedis, sauf si ceux-ci en sont expressément exclus ou si les délais sont exprimés en jours ouvrables;
- si le dernier jour d'un délai exprimé autrement qu'en heures est un jour férié, un samedi ou un dimanche, le délai prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour ouvrable suivant.

Ainsi, dans le cas d'un avis de marché à passer par une procédure ouverte, à publier au niveau européen, en respectant un délai de 52 jours, si l'avis est envoyé le 1er mars, le délai commence à courir le 2 mars et se termine au plus tôt le 22 avril à minuit. La séance d'ouverture des offres aura dès lors lieu non le 22 avril mais bien le 23 avril. Si cependant le 22 avril est par exemple un samedi, la séance d'ouverture aura lieu au plus tôt à l'expiration du premier jour ouvrable suivant (qui est le lundi 24 à minuit), c'est-à-dire le mardi 25 avril.

Beaucoup de pouvoirs adjudicateurs ne connaissent pas cette règle ou l'appliquent mal et prévoient un délai trop court en ouvrant le dernier jour du délai plutôt que le lendemain de ce jour.

2.2.2. Problèmes d'application des causes d'exclusions en procédure négociée sans publicité

Conformément à l'article 106 de l'Arrêté Royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, l'article 61 §1 et §2, 5° et 6° dudit Arrêté sont applicables aux marchés passés par procédure négociée sans publicité dépassant 8.500€ HTVA.

Cela implique que sont applicables obligatoirement à ces procédures :

- Toutes les causes d'exclusion obligatoire prévues au §1er dudit article (vérification via un extrait de casier judiciaire)
- La cause d'exclusion facultative relative aux dettes ONSS (vérification via une attestation du SPF Sécurité sociale pouvant être obtenue via Telemarc)
- La cause d'exclusion facultative relative aux dettes fiscales à l'égard du SPF Finances (vérification via une attestation du SPF Finances pouvant être obtenue via Telemarc)

Un certain nombre de pouvoirs adjudicateurs oublient de vérifier l'une ou l'autre de ces causes d'exclusion en procédure négociée sans publicité et particulièrement, oublient de réclamer un extrait de casier judiciaire à l'adjudicataire pressenti, <u>avant attribution du marché</u>.

2.2.3. Rapport d'analyse des offres incomplet ou imprécis concernant la vérification des causes d'exclusion

Le rapport d'analyse des offres doit détailler de manière claire et précise, quelles vérifications ont été effectuées an matière de causes d'exclusion et vis-à-vis de qui elles ont été effectuées.

En pratique, nous constatons que peu de rapports d'analyse des offres sont suffisamment précis sur ce point, même si, en pratique, les vérifications ont été correctement effectuées.

2.2.4. Problèmes relatifs au cautionnement

2.2.4.1. Motivation de la dérogation au cautionnement non acceptable

De manière générale, nous constatons que les motivations renseignées dans les cahiers spéciaux des charges pour déroger à l'application du cautionnement ne sont pas acceptables.

Les motivation aux dérogations rencontrées témoignent souvent soit d'une méconnaissance des règles en matière de cautionnement soit d'une incompréhension du rôle que doit jouer le cautionnement dans le cadre du déroulement d'un marché public.

Ainsi, par exemple, certains pouvoirs adjudicateurs justifient la dérogation à l'obligation de cautionnement en raison des acquisitions de matériel au fur et à mesure des besoins, et de la difficulté qui en résulte de fixer le montant total du marché a priori. Toutefois l'objectif du cautionnement est notamment de parer, dans la mesure du possible, au risque d'inexécution ou de retard dans l'exécution.

De plus, l'article 25 §2 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics prévoit une règle spécifique en ce qui concerne l'assiette du cautionnement pour les marchés sans indication d'un prix total.

Pour rappel, une motivation absente, inadéquate ou insuffisante implique que la dite dérogation est réputée non écrite et que l'article auquel le pouvoir adjudicateur souhaitait déroger devra être appliqué tel quel.

2.2.4.2. Problème concernant le délai dans lequel le cautionnement doit être constitué

Certains cahiers spéciaux des charges prévoient que la <u>preuve</u> de constitution du cautionnement doit être apportée dans les trente jours de calendrier qui suivent la conclusion du marché, ce qui réduit de facto le délai de constitution dudit cautionnement (de 30 jours de calendrier) prévu à l'article 27 §1 de l'Arrêté Royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics.

2.2.5. Problème relatif au délai de paiement

Certains pouvoirs adjudicateurs prévoient encore dans leurs cahiers spéciaux des charges que le délai de paiement commencera à courir, à l'échéance du délai de vérification.

Or, depuis la modification des articles 95,127 et 160 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité par l'arrêté royal du 22 mai 2014, le délai de paiement commence à courir non pas à l'échéance du délai de vérification mais à la date effective de la fin de la vérification.

2.2.6. Problèmes relatifs à l'avis du directeur financier

2.2.6.1. Absence de demande d'avis

Certains pouvoirs adjudicateurs oublient encore de solliciter l'avis du directeur financier pour les marchés publics ayant un impact financier ou budgétaire supérieur à 22.000 euros.

Pour rappel et conformément à l'article L1124-40 du CDLD, cet avis doit être écrit, préalable et motivé et, en matière de marchés public, doit être demandé tant sur les décisions en matière de choix du mode de passation, que sur les décisions d'attributions ou de modifications de marché pour autant que le seuil précité soit dépassé.

2.2.6.2. Problème de délai

L'article précité prévoit que le directeur financier dispose d'un délai de 10 jours ouvrables à partir de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes pour remettre son avis.

En pratique, certaines communes demandent quasi systématiquement son avis à la dernière minute, en ne respectant pas le délai prescrit.

2.2.6.3. Avis postérieur à la prisé de décision par l'organe compétent

Comme évoqué dans l'un des points précédents, l'avis du directeur financier doit être préalable à la décision du Conseil ou du Collège communal.

Or, nous constatons que certains avis sont remis postérieurement, voire demandés postérieurement…

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

1. MARCHÉS DE TRAVAUX

MOTIFS D'ANNULATION	**PROCÉDURE**	**OBJET**
Absence d'avis de légalité **ET** Soumissionnaire sélectionné alors que documents de sélection manquants **ET** modification de quantité refusée et non vérifiée alors qu'elle était substantielle **ET** modification d'une offre en cours de procédure	Adjudication ouverte	Réhabilitation d'une salle en espace de rencontre et convivialité
Lot attribué à un soumissionnaire qui n'avait pas remis l'offre la plus basse	Adjudication ouverte	Entretien des voiries communales 2015 – Lot 1 à 4
Réalisation d'un avenant alors qu'un nouveau marché était nécessaire (65 % d'avenant et impossibilité d'appliquer l'article 26 §1, 2° a de la loi du 15/06/2006)	Adjudication ouverte	Rénovation hall omnisports Lot 1 - phase 2 : menuiserie générale - Travaux supplémentaires - Avenant n°1
Sélection de soumissionnaires malgré l'absence de documents	Procédure négociée avec publicité	Travaux de rénovation de trottoirs
Soumissionnaire écarté parce qu'il ne détenait pas les agréations demandées (article 5 §7 de l'AR du 26/09/1991)	Procédure négociée avec publicité	Mise en place d'un réseau de caméras de vidéosurveillance
Offre acceptée malgré des justificatifs de prix impliquant le non respect des clauses techniques du CSC	Adjudication ouverte	Aménagement de voirie et égouttage prioritaire rue Victor Cuvelier à Ecaussinnes

Non vérification, à l'attribution, des causes d'exclusion **ET** Contradictions dans les documents ayant induit un soumissionnaire en erreur et le menant à être évincé (article 58 §1 2° de l'AR du 15/07/2011) **ET** Rejet d'un candidat ne présentant pas l'agréation demandée alors que d'autres candidats ne la présentant pas non plus, ont été acceptés.	Procédure négociée sans publicité	Réhabilitation d'un presbytère
Utilisation de sous-sous-critères d'attribution non prévus par les documents du marché	Procédure négociée directe avec publicité	Construction d'un réservoir de stockage d'eau potable avec station de traitement du PH et de désinfection de l'eau
Attribution du marché à un soumissionnaire n'ayant pas l'agréation adéquate et n'ayant pas remis la liste d'ouvrages similaires	Procédure négociée sans publicité	Travaux de stabilisation et de consolidation du mur de soutènement d'un cimetière

2. MARCHÉS DE FOURNITURES

MOTIFS D'ANNULATION	**PROCÉDURE**	**OBJET**
Exclusion d'un candidat malgré une offre complète et régulière	Appel d'offres ouvert	Acquisition de divers camions
Offres non comparables car remise de prix sur base des catalogues des soumissionnaires et non sur base d'un inventaire préétabli justification inadéquate (violation des articles 2 et 3 de la loi du 29/07/1991 et articles 4 et 5 de la loi du 17/06/2013)	Procédure négociée sans publicité	Fournitures diverses pour les voiries durant l'année 2016
Scission en deux marchés dont la somme des montants dépasse 85.000 € HTVA	Procédure négociée sans publicité	Fourniture de ciment destiné aux services voirie, maçonnerie et aux bâtiments communaux **ET** Fourniture de gravier destiné au service voirie et aux infrastructures communales
Délégation de compétence illégale en matière de Zone de Police (art. 33 de la LPI et art. 234 et 236 de la NLC)	Procédure négociée sans publicité	Location à long terme (42 mois) de deux véhicules d'intervention (GIS) pour la Zone de Police
Comparaison d'offres qui étaient incomparables au niveau du prix => violation du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires	Procédure négociée sans publicité	Formations de sensibilisation à la conduite d'un véhicule prioritaire

3. MARCHÉS DE SERVICES

MOTIFS D'ANNULATION	PROCÉDURE	OBJET
Non-respect de la méthode de calcul prévue au CSC **ET** Attribution de cotes identiques pour des services de qualité différente	Appel d'offres ouvert	Financement des dépenses extraordinaires - Acquisitions immobilières - Budget 2015
Absence de niveau d'exigence en sélection qualitative - critère de capacité économique, financière et technique (art 58 AR 15 juillet 2011) – Marché répétitif passé sur base d'un marché initial illégal	Procédure négociée sans publicité	Marché relatif au financement global du programme extraordinaire 2016 par répétition de services similaires
avis de légalité a posteriori **ET** absence de niveau d'exigence en sélection qualitative - critères de capacité économique, financière et technique (art. 58 AR 15 juillet 2011) **ET** attribution du marché au deuxième classé alors que le premier a remis une offre régulière (violation de l'art 25 de la loi du 15 juin 2006)	Appel d'offres ouvert	Conclusion d'emprunts pour le financement des dépenses extraordinaires
Offre déclarée régulière alors qu'elle ne respecte pas des exigences essentielles du marché	Appel d'offres ouvert	Marché de services d'architecture, d'ingénierie (stabilité-techniques spéciales) et de coordination sécurité-santé portant sur la construction du Pôle de services agro-économiques destiné à recevoir le Centre provincial de l'agriculture et de la ruralité (CPAR)
Non respect, par le Pouvoir adjudicateur, des critères de sélection qualitative et du niveau d'exigence qu'il avait fixé dans le CSC	Appel d'offres restreint	Mission complète d'auteur de projet relative à la mise en conformité aux normes incendies d'un palais des congrès

Attribution d'un lot à une société proposant une offre qui n'était pas la mieux classée **ET** mention d'une clause contraire aux principes de transparence et d'égalité	Adjudication ouverte	Enlèvement et traitement des refioms produits par une usine de valorisation énergétique

IV.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Réclamations - Droits subjectifs	1	1	0
Réclamants citoyens	2	0	0
Réclamants mandataires	14	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	17	1	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Nombre de sans suite	10	1	0
Nombre d'annulations	3	0	0
Exécutoire par expiration du délai	4	0	0

Les trois annulations sont justifiées de la manière suivante :

- Conclusion d'un avenant et de travaux complémentaires : exigences légales non remplies - Réclamation introduite par un conseiller communal. Changement des parties au contrat. La commande ne répond pas aux besoins du PA

- Conclusion d'un avenant: exigences légales non remplies - Réclamation introduite par le Directeur financier

- Défaut d'urgence non respect des règles de compétences des organes décisionnels communaux - Réclamation introduite par un conseiller communal.

V. PATRIMOINE

V.1. INTRODUCTION

Le nombre d'actes relatifs aux opérations immobilières des pouvoirs locaux (actes notamment relatifs à des achats, des ventes d'immeubles, des locations ou autres mises à disposition de biens) et à l'octroi de concessions de service et de travaux est de 205.

Suivant la jurisprudence wallonne établie en la matière, la grande majorité de ces actes a été classée sans suite dans la mesure où ils ne sont pas soumis à une tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire et ne sont, dès lors, instruits que suite à une réclamation, sur demande expresse du Ministre ou, éventuellement, sur proposition de l'Administration.

Il importe de souligner – comme il sera précisé ci-après - que de nombreuses demandes d'avis sur des projets de délibération se rapportant à des opérations patrimoniales sont transmises par les Pouvoirs locaux à l'Administration.

Aussi, pour répondre à ces demandes spécifiques dans le cadre de la mission de conseil du Département, ces dossiers font l'objet d'une analyse au stade du projet de délibération même s'ils ne sont pas soumis en tant que tels à une tutelle générale d'annulation. Les remarques formulées sur lesdits projets visent notamment à améliorer la sécurité juridique des opérations futures et à s'assurer de leur légalité.

V.2. 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

	Communes	Provinces	IC	ZP	Culte*
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	4	0	0	0	0
Réclamants citoyens	2	0	0	0	0
Réclamants mandataires	5	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	0	0	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	12	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Sans suite	11	0	0	0	0
Sans suite avec remarques	3	0	0	0	0
Annulation	8	0	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	1	0	0	0	0

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

Le nombre d'actes instruits dans le cadre de la tutelle générale d'annulation à transmission non obligatoire est de 23. Il ne s'agit que de délibérations communales.

Suite à l'instruction de ces dossiers, 8 délibérations ont été annulées.

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

- Dans le cadre de la conclusion, par le Conseil communal, d'une convention de location d'un immeuble commercial, 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 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, violation du principe de bonne administration et lésion de l'intérêt général ;
- Dans le cadre de la conclusion, par le Conseil communal, d'une convention de partenariat avec une société privée en vue de la revitalisation d'un quartier, violation de l'article L1122-30 du CDLD chargeant le Conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal, violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie et violation des législations relatives aux marchés publics ;

- Dans le cadre de 2 dossiers relatifs à la vente d'un presbytère par le Conseil communal (2 délibérations concernées par les mêmes motifs dans les 2 dossiers), 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, lésion de l'intérêt général, violation des principes de bonne administration, violation de l'article L1124-40 du CDLD prévoyant que le Directeur financier est chargé de remettre un avis de légalité écrit, préalable et motivé sur tout projet de délibération ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 € et violation de l'article 92, 2° du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises qui prévoit l'obligation pour les communes de fournir au curé ou desservant un presbytère ou, à défaut de presbytère, un logement, ou à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire ;
- Dans le cadre de la vente d'un presbytère par le Conseil communal, violation des principes de bonne administration et lésion de l'intérêt général, violation de la règle de droit née de la coutume prévoyant l'existence d'un avis préalable de l'Autorité diocésaine à toute décision de désaffectation d'un presbytère, violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation de l'article 92,2° du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises qui prévoit l'obligation pour les communes de fournir au curé ou desservant un presbytère ou, à défaut de presbytère, un logement, ou à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire, violation de l'article 21 de la Constitution et violation du principe de parallélisme des formes ;
- Dans le cadre de la vente d'un immeuble par le Conseil communal, lésion de l'intérêt général (intérêt financier).

Parmi les 15 dossiers devenus exécutoires, 11 dossiers ont fait l'objet de remarques destinées à améliorer la sécurité juridique des opérations patrimoniales futures des Autorités locales. A titre d'exemple, les remarques formulées peuvent viser :

- La nécessité, sauf disposition légale particulière et/ou sauf motivation adéquate, de procéder à des mesures de publicité adéquates permettant à toute personne intéressée de remettre une offre pour l'octroi du contrat de location ;
- Le conseil de reformuler/modifier/compléter certaines clauses d'une convention dans un souci de sécurité juridique et afin d'éviter toute confusion ;
- L'interdiction d'accorder une préférence aux habitants d'une ancienne section par rapport aux autres habitants de la commune lors de la répartition des sarts communaux ;
- Un rappel des règles de tutelle (nature, délai, etc.) ;
- Les règles de compétence 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 ;
- Les grands principes émis dans la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux.

En outre, 76 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.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	3
Nombre de dossiers complets	0
Nombre de demandes de pièces	3
Nombre de complétudes administratives	3
Nombre de dossiers instruits	3
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	3

Il convient de constater que 3 dossiers dans le cadre de l'application de l'article L3161-8, 2° et 3° du CDLD ont été transmis pour instruction à l'autorité de tutelle. Ils sont tous devenus exécutoires.

Au surplus, il est à noter que, pendant la période considérée par le présent rapport, des dossiers « Cultes » portant sur des délibérations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau communal prises avant l'entrée en vigueur du décret du 13 mars 2014 précité ont encore été instruits par l'Administration.

Les statistiques y relatives sont les suivantes :

- 3 dossiers concernant des opérations civiles dans le cadre de l'article 62 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église (autorisation ministérielle dès lors que le montant de l'opération projetée dépasse 10.000 euros) ont été instruits. Aucun de ces dossiers n'a fait l'objet d'un arrêté ministériel de refus d'autorisation.
- 1 dossier relatif à des actes contenant un don à une fabrique dans le cadre de l'article 59 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises a été instruit et a reçu une autorisation ;

Par ailleurs, 18 dossiers relatifs à des demandes d'avis émanant des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus sur des projets de délibérations se rapportant essentiellement à des opérations civiles ont été instruits par l'Administration.

V.4. AUTRES

Il convient également de relever que de nombreuses réunions ont été organisées avec les pouvoirs locaux afin de les aider à élaborer leurs dossiers ou de répondre à des questions liées à une problématique spécifique.

Par ailleurs, il convient de souligner que la DGO5 a donné une formation se rapportant aux opérations immobilières des fabriques d'église.

Enfin, il est à noter qu'en date du 23 février 2016, une circulaire relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux a été signée. Cette circulaire abroge la circulaire du 20 juillet 2005 relative aux ventes d'immeubles ou acquisitions d'immeubles par les communes, les provinces et les C.P.A.S. ainsi qu'à l'octroi de droit d'emphytéose ou de droit de superficie et fixe un nouveau cadre de référence pour les opérations immobilières suivantes : vente, acquisition, échange d'immeubles et constitution de droit d'emphytéose ou de droit de superficie. Les recommandations y émises découlent des principes généraux du droit administratif tels notamment les principes d'égalité, de non-discrimination et de motivation lesquels doivent être respectés par tous pouvoirs publics.

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

	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	20	0	2
Nombre de dossiers complets	20	0	2
Nombre de demandes de pièces	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	20	0	4
Nombre de réclamations	1	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	1	0	0
Sans suite	16	0	4
Sans suite avec remarques	1	0	0
Annulations	3	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: Il n'est pas conforme au CDLD que chaque groupe politique soit systématiquement représenté au sein des Commissions.
- la convocation électronique au conseil communal : elle est soumise au même délai que la convocation papier. Il n'est pas admis de prévoir que la convocation électronique n'est pas soumise au délai de 7 jours prévu à l'article L1122-13 du CDLD.
- la prise de son : la prise de son lors d'un conseil communal ne peut faire l'objet d'une interdiction a priori.

Remarques en ce qui concerne

- la dénomination du Directeur général : il a été demandé à la commune de changer les termes secrétaire communal par directeur général.
- les jetons de présence : il a été rappelé qu'il convenait de les indexer conformément à l'article L1122-7.

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

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	7	0
Nombre de dossiers complets	7	0
Nombre de demandes de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	8	0
Nombre de réclamations	1	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	8	0
Sans suite avec remarques	0	0
Annulations	0	0

Aucun dossier n'a fait l'objet d'une mesure de tutelle.

En ce qui concerne la réclamation, elle porte sur le fait que le montant du jeton de présence n'est pas conforme au CDLD. Après examen, il est apparu que le montant du jeton de présence est conforme au CDLD. Toutefois, le texte du règlement d'ordre intérieur de la commune étant sujet à interprétation, il a été demandé à la commune de préciser son texte.

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

	IC
Instructions	
Nombre d'actes reçus	3
Nombre de dossiers complets	3
Nombre de demandes de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	8
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Sans suite	6
Sans suite avec remarques	0
Annulations	2

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 ;

Les 2 annulations concernent des décisions ayant trait à la création de sociétés avec des communes alors que celles-ci n'ont pas l'habilitation légale requise.

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

	IC	RCA
Instructions		
Nombre d'actes reçus	47	7
Nombre de dossiers complets	28	4
Nombre de demandes de pièces	9	3
Nombre de dossiers instruits	38	6
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Sans suite	19	2
Sans suite avec remarques	6	2
Annulations	1	0
Exécutoire par expiration du délai	12	2

Un seul dossier a été annulé en 2016, pour le non respect de l'article L 1523-24, §2 du CDLD qui prévoit que le réviseur est nommé par l'assemblée générale de l'Intercommunale pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une seule fois de façon successive au niveau d'un même cabinet ou d'un même réseau. Ici, en l'occurrence, le cabinet révisoral ne pouvait pas être à nouveau désigné.

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

	IC	**Association de projets**	**Régie communale autonome**	**Régie provinciale autonome**
Instructions				
Nombre d'actes reçus	52	0	30	1
Nombre de dossiers complets	52	0	30	1
Nombre de demandes de pièces	0	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	60	0	37	1
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	1	0	0	0
Sans suite	60	0	36	1
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	0	1	0

L'annulation en matière de régie communale autonome concerne la désignation d'un administrateur en méconnaissance du résultat du calcul de la clé d'Hondt.

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

	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Instructions			
Nombre d'actes reçus	0	7	0
Nombre de dossiers complets	0	7	0
Nombre de demandes de pièces	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	0	7	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	0	7	0
Sans suite avec remarques	0	0	0
Annulations	0	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

	IC	**Association de projets**	**Régie communale autonome**	**Régie provinciale autonome**
Instructions				
Nombre d'actes reçus	8	0	0	0
Nombre de dossiers complets	0	0	0	0
Nombre de demandes de pièces	0	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	5	0	0	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	1	0	0	0
Sans suite	5	0	0	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0

Cette rubrique n'appelle aucun commentaire.

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

	Communes
Instructions	
Nombre d'actes reçus	179
Nombre de dossiers complets	161
Nombre de demandes de pièces	18
Nombre de dossiers instruits	141
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Sans suite	141
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Cette rubrique n'appelle aucun commentaire.

VI.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	IC	ZP
Instructions				
Réclamations - Droits subjectifs	2	0	0	0
Réclamants citoyens	4	0	0	0
Réclamants mandataires	45	0	1	0
Actes appelés suite à une réclamation	69	0	1	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de sans suite	0	0	1	0
Nombre d'annulations	2	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.

Les annulations concernent :

- La violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et la méconnaissance du principe d'audition préalable lors de la prise d'une ordonnance de police du bourgmestre concernant sur la réouverture et remise en état partielle d'un chemin ;
- La violation de l'article L1122-13 §2 du CDLD dès lors que toutes les pièces se rapportant aux points mis à l'ordre du jour du Conseil communal n'ont pas été mises, à la disposition, sans déplacement, des membres du conseil communal dès l'envoi de l'ordre du jour . Il a aussi été relevé que, contrairement au prescrit de l'article L1122-24 du CDLD, l'urgence invoquée par la commune n'est ni mentionnée ni motivée dans le procès verbal du Conseil communal;

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) <u>Contexte</u>

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

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	57	4
Nombre de dossiers instruits	42	4
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	42	4
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation.

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

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	21	2
Nombre de dossiers instruits	21	2
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	13	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	1	0
Exécutoire par expiration du délai	10	2

Les dossiers relatifs à des délégations de gestion ont notamment eu pour objet : concession pour l'organisation d'un festival des arts forains, pour l'organisation, d'animations sportives, culturelles et sociales, pour l'exploitation d'un marché hebdomadaire, pour l'exploitation de la cafétéria d'un complexe sportif/d'un camping/d'un terrain de football, pour la gestion de l'accueil extra-scolaire dans les écoles de l'entité, pour l'exploitation d'hébergements insolites, pour l'exploitation d'établissements HORECA, etc.

Bien que les délibérations instruites soient conformes à la loi et ne blessent pas l'intérêt général, il est à noter que des remarques sont souvent adressées aux pouvoirs locaux afin d'attirer leur attention sur certains éléments dans le cadre de l'exécution de la convention, pour l'avenir, etc.

Certains dossiers sont devenus exécutoires par expiration du délai de tutelle. Parmi ceux-ci, un dossier a fait l'objet de remarques à l'autorité concédante destinées à aider les pouvoirs locaux à 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, évoquées ci-avant, portaient notamment sur :

- l'importance, afin d'éviter tout litige, de régler le sort des travaux/des équipements divers en fin de concession ;
- le fait que s'il est possible de modifier un contrat de concession en cours d'exécution, il importe d'être très prudent, notamment lorsque lesdites modifications touchent l'objet du contrat, sa durée, etc. Cette modification ne doit, en effet, pas être de nature à violer le principe d'égalité entre les candidats potentiels, en quel cas, il s'agit d'un nouveau contrat nécessitant de relancer une procédure de mise en concurrence.

  Une modification peut notamment être considérée comme de nature à violer le principe susvisé lorsque, si elle avait été prise en compte dans la procédure d'attribution initiale, elle aurait permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue ;
- le fait que, si des avenants au contrat de concession qui amènent une nouvelle délégation de gestion sont signés, ceux-ci sont soumis à tutelle spéciale d'approbation ;
- l'importance d'indiquer clairement dans le courrier adressé à un candidat évincé, les raisons qui amènent l'autorité concédante à déclarer son offre irrégulière en citant les documents manquant dans son dossier de candidature ;
- le fait que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, toute décision prise en vue de proroger ou de continuer les effets d'un contrat dans le temps, qu'elle intervienne postérieurement ou antérieurement au terme de ce dernier, amène à la conclusion d'un nouveau contrat. Une nouvelle procédure doit donc être lancée ;
- un manque de précision quant à l'utilisation de certains termes ;

- le fait que l'insertion d'une clause favorisant ou excluant une ou plusieurs catégories de personnes ne doit pas être de nature à entraîner une rupture du principe d'égalité ;
- la possibilité d'imposer un cautionnement afin de garantir la bonne exécution de la convention ;
- la mise en exergue de certaines erreurs matérielles dans le cahier des charges, dans le projet de convention, dans les délibérations, etc.

1 dossier n'a pas été approuvé à savoir :

- un dossier relatif à l'adoption d'une convention de concession de service portant sur la gestion d'une partie d'une plaine communale des sports destinées à la pratique du football aux motifs notamment que la délibération en cause viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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 le principe d'égalité issu des articles 10 et 11 de la Constitution et viole l'article L1222-4 du CDLD prévoyant qu'il appartient au Collège communal d'attribuer le marché public ou la concession de travaux ou de services.

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

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	51	0
Nombre de dossiers instruits	61	4
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	55	4
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	6	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).

Les décisions exécutoires concernent des prises de participation dans les ressourceries qui sont acceptables au nom de l'intérêt général dès lors que cela s'inscrit dans la politique qui prévaut en matière gestion des déchets.

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

	Associations de projets	Régies autonomes	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	2	14	43
Nombre de dossiers instruits	2	15	39
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	1
Nombre d'approbations	2	15	38
Nombre d'approbations partielles	0	0	0
Nombre de non approbations	0	0	1
Exécutoire par expiration du délai	0	0	0

Par rapport à la non-approbation, elle concerne une décision non conforme au CDLD par rapport à l'exercice de la gestion journalière telle que visée à l'article L1523-18 du CDLD.

VII. CONCLUSION GENERALE

Le 26 mai 2016, le Gouvernement wallon et le Comité stratégique ont signé le premier contrat d'administration du Service public de Wallonie. Il s'agit d'une feuille de route unique pour l'ensemble de l'administration et pour chacune de ses composantes (les directions générales et le secrétariat général).

Dans ce contrat, la DGO5 s'est notamment donner différentes ambitions dont celle de renforcer ses services afin qu'ils soient reconnus comme centres de référence et d'expertise

Cet objectif, partagé par les trois départements de la DGO5, s'est principalement structuré autour de quatre axes : le conseil et l'expertise, la rédaction des réglementations, l'exploitation des données et la coordination et le suivi des politiques régionales et suprarégionales.

En matière d'exploitation des données, la DGO5 réalise depuis 2016 des études et rassemble, traite et diffuse des statistiques sur les politiques locales et sociales. Ce travail a naturellement abouti au lancement des « Cahiers des finances locales ». Le premier numéro de cette nouvelle collection, publié en décembre 2016, est consacré à l'analyse des budgets des provinces wallonnes : « La Situation Budgétaire des provinces wallonnes en 2016 », 56 pages. Le deuxième numéro, publié début 2017, propose une présentation et une analyse du mécanisme de calcul du solde SEC des communes wallonnes : « Le calcul du solde SEC 2010 pour les communes et les CPAS wallons », 80 pages.

Autre objectif stratégique, renforcer la coordination des directions de la DGO5 a pour objectif de garantir l'égalité de traitement des pouvoirs locaux, particulièrement dans le cadre de l'exercice de la tutelle ; concrètement, les projets développer dans ce cadre vise notamment à accélérer l'instruction des dossiers particulièrement par une meilleure coordination des services et à développer une base de données de jurisprudence accessible à tous les services.

La Direction générale développent également de services en ligne qui viennent soutenir ses missions de contrôle et d'autorisation, notamment, en matière d'exercice de la tutelle sur les pouvoirs locaux et d'instruction des demandes d'agrément, d'autorisation ou de reconnaissance.

En matière de tutelle, les applications eTutelle, eGuichet et Guichet unique des marchés publics subsidiés sont amenées à évoluer sur une nouvelle version étendue à l'ensemble des pouvoirs locaux et l'ensemble des dispositifs de subsidiation régionale des pouvoirs locaux.