

RAPPORT ANNUEL RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE




Année 2019

Période du 01/01/2019 au 31/12/2019

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.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	6
1.1. RETROACTES	6
1.1.1. Régionalisation de la tutelle	6
1.1.2. Exercice de la tutelle	7
1.1.2.1. La tutelle générale d'annulation	7
a) Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation	7
b) La transmission régulière de l'acte comme condition suspensive à son exécution	8
c) Le délai d'exercice de la tutelle générale d'annulation	9
1.1.2.2. La tutelle spéciale d'approbation	9
a) Les actes soumis à la tutelle spéciale d'approbation	9
b) Procédure	10
1.2. LA RÉFORME DE LA TUTELLE ET LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE 	10
1.2.1. Le décret du 4 octobre 2018	10
1.2.2. La circulaire pièces justificatives du 21 janvier 2019	12
1.2.3. La circulaire pièces justificatives du 27 août 2015 – Guichet Unique PIC	12
1.2.4. La transmission électronique des données : eTutelle et le Guichet des pouvoirs locaux	12
1.3. LES AUTRES TUTELLES	13
1.3.1. CPAS	13
1.3.2. Etablissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus	13
1.3.3. Association chapitre XII	14
1.4. MÉTHODOLOGIE	14
1.4.1. Jurisprudence	14
1.4.2. Réclamations	15
a) Actes appelés suite à une réclamation	15
b) Actes appelés sur initiative ministérielle	15
1.4.3. Actes reçus	15
1.4.4. Glossaire 	16
2. LES FINANCES 	17
2.1. INTRODUCTION	17

2.2.	TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	18
2.2.1.	La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI – L3122-2-7°	18
2.3.	TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	20
2.3.1.	Les budgets et les modifications budgétaires – L3131-1, §1er, 1°, L3131-1, §2,1°, L3141-1, §1er, 1°, L3162-1, §2, 1°	20
2.3.2.	Les comptes annuels – L3131-1, §1er ,6° et §2, 5° et §3, 2°, L3141-1, §1er, 3°, L3162-1, §2, 2°	24
2.3.3.	Rééchelonnement d'emprunt – L3131-1,§1er et § 2,4°	27
2.3.4.	Fiscalité – L3131-1, §1er et §2,3°	28
3.	RESSOURCES HUMAINES	34
3.1.	INTRODUCTION	34
3.2.	TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	34
3.3.	RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL	35
3.4.	TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION	36
3.4.1.	Dispositions générales en matière de personnel L3131-1, §1er et §2, 2° et§3, 4°	36
	a) Contexte	36
	b) Chiffres et commentaires	36
4.	MARCHES PUBLICS	38
4.1.	INTRODUCTION	38
4.1.1.	La Tutelle en matière de marchés publics exercée sur les pouvoirs locaux	38
4.1.2.	La législation relative aux marchés publics et les législations connexes	39
4.2.	TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	39
4.2.1.	Attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4° et L3122-3-4°	39
4.2.2.	La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6	51
4.3.	TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	52
5.	PATRIMOINE	53
5.1.	INTRODUCTION	53
5.2.	TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION	53
5.2.1.	Les délégations de gestion – L3131-1, §4, 2°	53
	a) Contexte	53
	b) Chiffres et commentaires	54
5.3.	TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	54

5.4. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	56
5.4.1. Article L3161-8, 2°, 3° et 4° du CDLD	56
5.4.2. Concessions de services et de travaux	57
6. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	59
6.1. INTRODUCTION	59
6.2. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	59
6.2.1. ROI des conseils L3122-2,1° et des organes de gestion L3122-3,8°	59
6.2.2. Rémunération, jeton de présence ou avantage de toute nature aux membres des conseils et des collègues L3122-2,2°	62
6.2.3. Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé L3122-3,2°	62
6.2.4. La composition physique des organes de gestion L3122-3,7° et L3122-4,1°	63
6.2.5. La désignation des membres du collège des commissaires L3122-4,2°	65
6.2.6. Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-4,3° et L3122-3,3°	66
6.2.7. Installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale - L3122-2,8°	67
6.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	67
6.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	69
6.4.1. Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1, §4,1°	69
6.4.2. Mise en régie communale et délégation de gestion L3131-1, §4,2°	69
6.4.3. Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1, §4, 3°	70
6.4.4. Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales L3131-1,§4, 4° et 5°	71
7. LA TUTELLE DES GOUVERNEURS	73
7.1. BASE LÉGALE	73
7.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	74
7.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	74
7.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	75
8. CONSEILS ET FORMATIONS	75
9. CONSEIL D'ÉTAT	76
10. CONCLUSION GÉNÉRALE	77
ANNEXES	78

1. INTRODUCTION

1.1. RETROACTES

1.1.1. RÉGIONALISATION DE LA TUTELLE

La tutelle s'inscrit 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.

6

Ce même article 7 de la loi spéciale établit une distinction entre la tutelle administrative ordinaire et la tutelle spécifique :

- 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.

La tutelle ordinaire en Région wallonne a connu les principales évolutions suivantes :

- 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 inspirée de la loi communale) ;
- Le décret modificatif du 25 juillet 1991 ;
- Le décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales (allègement de la tutelle) ;
- Le décret du 12 février 2004 (intégration des zones de police) ;
- Qui sont compilés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹ (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) ;

¹ En abrégé CDLD.

- Le décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du CDLD (refonte du décret du 22 novembre 2007 dans une optique de simplification administrative) ;
- Le décret du 13 mars 2014 modifiant certaines dispositions du CDLD relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ;
- Le décret du 4 octobre 2018 modifiant le CDLD en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux.

1.1.2. EXERCICE DE LA TUTELLE

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

La loi s'entend au sens large, 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.

1.1.2.1. LA TUTELLE GÉNÉRALE D'ANNULATION

7

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 exécutoires ;
- 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 exécutoires sont :

- *Pour les communes et les provinces*
 - La taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) et les centimes additionnels au Précompte immobilier (PI) ;
 - Les règlements d'ordre intérieur des conseils et des organes de gestion ;
 - Les attributions des marchés publics et les avenants ;
 - L'installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale.

- **Pour les intercommunales**

- La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes ;
- La composition physique des organes de gestion ;
- Les attributions des marchés publics 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 ;
- L'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un 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 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 tenus 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 21 janvier 2019.

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

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.

1.1.2.2. 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 la modification des statuts.

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

- Le budget et les modifications budgétaires ;

- Le compte annuel.

b) Procédure

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

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.

1.2. LA REFORME DE LA TUTELLE ET LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

1.2.1. LE DÉCRET DU 4 OCTOBRE 2018

Le Parlement wallon a adopté le décret du 4 octobre 2018 modifiant le CDLD en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux (entrée en vigueur le 20 octobre 2018).

Les principales modifications portent sur :

- L'extension de la tutelle générale d'annulation aux ASBL locales telles que définies dans le CDLD à l'art 5111-1-18° - A.S.B.L. locale: association sans but lucratif de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées soit subventionnent majoritairement, seules ou conjointement, l'activité de l'association soit détiennent plus de 50% des membres du principal organe de gestion.
- Le ministre en charge des pouvoirs locaux peut appeler et exercer un contrôle de tutelle sur tout acte posé par ces institutions, d'initiative ou sur recours, désigner un commissaire spécial ou encore éditer des circulaires ;
- L'actualisation des règles de compétences et de tutelle en matière de marchés publics et de concessions suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 17 juin 2016 en matière de marchés publics ;
- L'introduction de délais dans le cadre de l'instruction de dossiers en tutelle générale. Ainsi, l'autorité locale est désormais tenue de communiquer les éléments sollicités dans le cadre de l'instruction d'un dossier dans les trente jours de la demande. A défaut de réponse, l'administration adresse un rappel auquel si l'autorité reste en défaut de répondre, l'autorité de tutelle peut désigner un délégué en charge de recueillir sur place les éléments utiles ;
- La possibilité pour le gouvernement de charger l'administration de procéder, au sein des autorités, à des contrôles de légalité et de régularité d'opérations spécifiques ou à des investigations sur la gouvernance interne de l'institution ;

- La suppression (en tutelle générale à transmission obligatoire) de l'examen des décisions concernant les remplacements individuels des conseillers de l'action sociale, des membres des organes (conseil d'administration et organes restreints de gestion) des paraloaux (intercommunales, régies, associations de projet) ;
- La suppression (en tutelle générale à transmission obligatoire) de l'examen de l'octroi d'une rémunération, d'un avantage de toute nature accordé aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collègues ;
- L'exercice de la tutelle sur les statuts des associations de projet et sur la composition du comité de gestion ;
- La simplification du recours organisés contre une démission d'office ou la révocation d'un membre du personnel communal ;
- La suppression de la tutelle sur les garanties d'emprunt ;
- La révision du dispositif relatif au délégué de contrôle de manière à permettre au Gouvernement de décider, en fonction de situations précises qui surviennent à un moment, l'envoi d'un délégué de contrôle dans les intercommunales ;
- La suppression (en tutelle générale à transmission obligatoire) des décisions prises par le comité de rémunération ;
- La suppression de la tutelle spéciale d'approbation sur les zones de police ;
- La suppression de la suspension de la computation des délais entre le 15 juillet et le 15 août.

Ce décret élargit, également, les compétences et pouvoirs de l'administration en matière de tutelle, en lui offrant la possibilité de récolter des documents et des renseignements et d'exercer des audits externes.

Enfin, de nouveaux actes sont concernés par la tutelle à transmission obligatoire, tels que :

- La création et l'adhésion à une centrale d'achats ;
- L'attribution à un opérateur économique d'un marché public relatif à un prêt de quelque ordre qu'il soit, peu importe la procédure passée et dont le montant excède 200.000 Euros ;
- L'attribution d'une mission de service sur base d'un droit exclusif ;
- L'attribution d'un marché public dans le cadre d'un contrôle in house ;
- L'attribution d'un marché conclu sous la forme d'une coopération horizontale non-instrumentalisée ;

Concernant les concessions, sont passés de la tutelle d'approbation à la tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire, les deux actes suivants :

- L'attribution d'une concession de services ou de travaux ;
- La modification apportée à une concession de services ou de travaux.

1.2.2. LA CIRCULAIRE PIÈCES JUSTIFICATIVES DU 21 JANVIER 2019

La circulaire du 21 janvier 2019 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.

1.2.3. 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'agissait 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 le SPW Intérieur et Action sociale et le SPW Mobilité et Infrastructures, dans le cadre de ces dossiers afin que les communes ne transmettent 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. Elles sont plus nombreuses que celles mentionnées dans la circulaire pièces justificatives, 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 administration.

1.2.4. LA TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES DONNÉES : ETUTELLE ET LE GUICHET DES POUVOIRS LOCAUX

Le Gouvernement wallon met à disposition des communes de Wallonie, deux guichets électroniques  Tutelle (01/01/2012) utilisé pour les actes relevant de la tutelle administrative à transmission obligatoire en matière de Finances et le Guichet des pouvoirs locaux consacré à la transmission de leurs dossiers au SPW tant au SPW IAS qu'à nos partenaires le SPW MI et le SPW TLPE. Le Guichet des pouvoirs locaux accueille ainsi depuis le 15/09/2015, les formulaires relatifs aux Plans d'Investissements Communaux et aux Infrasports du SPW MI ainsi que les formulaires relatifs à la Politique des grandes villes du SPW TLPE.

Sur une base volontaire, ces guichets de transaction électronique (transmission, suivi et notification) sont parvenus à convaincre à ce jour 251 des 252 villes et communes de Wallonie concernées, soit presque 100% 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 ».

Le 1er janvier 2020 a vu une grande avancée en matière de dématérialisation puisque le Guichet des pouvoirs locaux s'est ouvert aux autres pouvoirs locaux : régies, provinces, intercommunales. De nouveaux partenariats verront également le jour pour proposer une offre toujours plus grande de dématérialisation.

1.3. LES AUTRES TUTELLES

1.3.1. CPAS

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.

Une tutelle générale d'annulation 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'une intercommunale ou une association de projet, susceptibles 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.

13

Le décret du 4 octobre 2018 modifiant le CDLD a apporté les modifications suivantes pour les CPAS :

- L'actualisation des règles de compétences et de tutelle en matière de marchés publics et de concessions suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 17 juin 2016 en matière de marchés publics ;
- La suppression de la tutelle sur les garanties d'emprunt ;
- Le recours organisé contre une démission d'office ou la révocation d'un membre du personnel du CPAS est simplifié tout en garantissant une sécurité des droits de défense pour l'agent.

1.3.2. ETABLISSEMENTS CHARGÉS DE LA GESTION DU TEMPOREL DES CULTES RECONNUS

La tutelle sur les actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus prend 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 paroissiales du culte catholique, cultes protestant, anglican et israélite) et ceux financés au niveau provincial (fabriques d'église cathédrales 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 concerne 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, exceptés 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 reconnus 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 reconnus financés au niveau provincial, c'est le Gouvernement wallon qui exerce cette tutelle spéciale d'approbation.

1.3.3. ASSOCIATION CHAPITRE XII

14

Une tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire des délibérations des associations visées au chapitre XII de la loi organique des CPAS est prévue à l'instar des autres institutions para-locales.

La procédure de tutelle d'approbation est calquée sur la procédure existant au niveau des autres organes para-locaux : comptes, statut du personnel, adoption et modification des statuts.

Le décret du 4 octobre 2018 modifiant le CDLD a apporté les modifications suivantes :

- L'actualisation des règles de compétences et de tutelle en matière de marchés publics et de concessions suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 17 juin 2016 en matière de marchés publics ;
- La suppression de la tutelle sur les garanties d'emprunt.

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

1.4. MÉTHODOLOGIE

1.4.1. JURISPRUDENCE

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, les gouverneurs et l'administration de tutelle.

1.4.2. 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 ».

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

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 ministérielle

En dehors du champ des réclamations, l'autorité de tutelle peut également prendre l'initiative d'appeler un ou des actes jugés pertinents afin 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 ministérielle.

1.4.3. 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 ministérielle.

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 trente jours calendrier prorogeable de moitié ou de quarante jours calendrier

prorogeable de moitié pour les comptes des provinces, des communes et des intercommunales ainsi que pour les budgets, modifications budgétaires et comptes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

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 sont prélevées au départ des actes reçus, afin de pouvoir assurer une continuité dans la succession des prochains rapports. Il y a 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 basé 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.

1.4.4. GLOSSAIRE

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

Stade de l'instruction :

- Les actes reçus ;
- Les dossiers complets réceptionnés accompagnés de leurs pièces justificatives, telles que définies dans la circulaire du 21 janvier 2019 ;
- Les demandes de pièces effectuées lorsque les dossiers sont incomplets ou pour parfaire l'instruction en cours de délai ;
- Les dossiers instruits : dossiers complets dont l'instruction a été clôturée par l'administration au sens de l'article L3112-1 du CDLD et soumis à la signature des autorités de tutelle ;
- Les réclamations : 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 de l'autorité de tutelle :

a) En tutelle générale d'annulation

- 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 l'autorité de tutelle 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 l'autorité de tutelle a pris une mesure d'annulation de l'acte soumis à tutelle.

b) En tutelle spéciale d'approbation

- Les *prorogations* concernent les dossiers dont le délai est prorogé en application des articles L3122-6, L3132-1 et L3162-2, §2, 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.

Il est à noter pour l'analyse des chiffres que l'année 2019 se caractérise par une série de changement concernant les pouvoirs locaux. En effet, en 2019, il y a eu la mise en place d'un nouveau Gouvernement régional ; suite aux élections du 14 octobre 2018 le lancement d'une nouvelle législature communale et provinciale (2019 – 2024). Et enfin, concernant l'exercice de la tutelle, c'est la première année sans la suspension du délai de tutelle entre le 15 juillet et le 15 août.

2. LES FINANCES

2.1. INTRODUCTION

17

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

- 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 et les chapitre XII ;
- Les régies ordinaires ;
- Les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus qui sont financés au niveau provincial.

En outre, chaque année, le/la Ministre ayant dans ses compétences la tutelle sur les pouvoirs locaux communique aux différents pouvoirs locaux concernés (communes, provinces, régions ordinaires) une circulaire, dite circulaire budgétaire, rassemblant les directives, recommandations et conseils pour l'exercice suivant. Cette circulaire reprend également la liste des taxes (et de leurs taux et modalités) admises et recommandées en Région wallonne.

2.2. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

2.2.1. LA TAXE ADDITIONNELLE À L'IPP ET LES CENTIMES ADDITIONNELS AU PI – L3122-2-7°

a) Contexte

Les règlements relatifs aux taxes additionnelles sont soumis à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire au gouvernement : ils peuvent être publiés conformément aux articles L1133-1 à 3 du CDLD dès leur adoption par le conseil communal mais ne peuvent être mise à exécution avant d'avoir été transmis au gouvernement.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	473	5
Nombre de dossiers complets	365	5
Nombre de demandes de pièces	105	0
Nombre de dossiers instruits	470	5
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	377	4
Sans suite avec remarques	93	0
Annulations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Les communes

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

Cependant, depuis la réforme sur les grades légaux (décrets du 18 avril 2013 modifiant le CDLD, M.B. 22 août 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 2019, la tutelle a constaté que la plupart des autorités communales transmettaient ces avis de légalité en même temps que leur délibération.

En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la circulaire budgétaire pour 2019 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 2019 (revenus 2018) 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 2019.

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 2019, 83% des règlements relatifs aux taxes additionnelles sont parvenus à l'administration entre le 1er octobre et le 31 décembre. Les 17% restants sont arrivés plus tôt dans l'année.

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

- 22 communes ayant voté une augmentation du taux du PI ;
- 24 communes ayant voté une augmentation du taux IPP ;
- 4 communes ayant diminué le taux PI ;
- 4 communes ayant diminué le taux IPP ;
- 8 demandes de dérogation pour dépassement de taux.

19

Malgré la demande dans la circulaire budgétaire, pour les communes dont les taux dépassent les maxima recommandés, de justifier ces dépassements et, dans la mesure du possible, de réduire leurs taux, huit demandes de dérogation pour dépassement de taux ont à nouveau été introduites en 2019, plusieurs augmentations de taux sont constatées et moins de communes ont diminué leur taux.

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.

Les provinces

En ce qui concerne les provinces, 5 actes portant sur les taxes additionnelles au précompte immobilier ont été reçus et ont pu être instruits sur la période concernée.

Ils ne prévoyaient pas de variation de taux par rapport à 2018.

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 1 500 centimes additionnels, seules 2 provinces sont en-deçà.

Une invitation à réfléchir, pour 2019, sur la possibilité de ramener le taux de la taxe additionnelle au précompte immobilier à 1 500 centimes additionnels leur avait été notifiée par courrier par le Gouvernement.

Les Provinces concernées ont joint à leur délibération une justification des raisons pour lesquelles elles ne pouvaient pas diminuer ces taux.

2.3. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

2.3.1. 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 et des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial sont soumis à une tutelle spéciale d'approbation du gouvernement.

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

- Les articles L1122-23, L1124-40 et suivants, L1311 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 21 janvier 2019 ;
- Les circulaires plan de gestion et plan de convergence ;
- 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.

b) Chiffres et commentaires

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

	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires
Instructions				
Nombre d'actes reçus	808	65	27	25
Nombre de dossiers complets	497	51	26	25
Nombre de demandes de pièces	393	12	2	0
Nombre de dossiers instruits	806	55	25	23
Nombre de réclamations	4	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	53	3	4	0
Nombre d'approbations	240	53	24	23
Nombre d'approbations partielles	483	0	1	0
Nombre de non approbations	4	2	0	0
Exécutoire par expiration du délai	16	1	0	0

Au niveau des finances, l'année 2019 se caractérise par une série de changements concernant les communes et les provinces :

- Un vote des budgets plus tardif en début d'année dû aux élections communales et provinciales ;
- Une nouvelle programmation FRIC (Fonds régional pour les investissements communaux 19-21) ;
- Un nouveau mode de calcul de la Balise d'emprunt qui devient pluriannuelle.

Les communes

Le nombre de dossiers transmis complets à l'autorité de tutelle est en hausse, à savoir, 62% en 2019 contre 55% en 2018.

30% des dossiers sont approuvés et 60% sont réformés. Ces réformations sont l'effet d'une instruction méthodique menée par les directions territoriales en vue de conformer les documents budgétaires aux prescrits légaux et comptables. Les réformations apportées aux budgets et modifications budgétaires sont essentiellement d'ordre technique ou résultent parfois de la non mise en œuvre des recommandations ou injonctions précédemment formulées.

Les motifs principaux ayant conduit à des approbations partielles peuvent être listés comme suit :

- Report incorrect dans le budget N+1 du résultat tel qu'il figure dans la dernière modification budgétaire de l'exercice précédent ;
- Recettes de transfert incorrectes : prévision relative aux additionnels à la taxe sur le précompte immobilier ; prévision relative aux additionnels à la taxe sur les véhicules automobiles ; prévision relative à la subvention pour l'adhésion au Pacte pour une Fonction publique locale et provinciale solide et solidaire ; prévision relative à la redevance d'occupation du domaine public par le réseau électrique ; prévision relative au Complément régional pour l'exercice 2020 ;
- Erreurs dans les montants des subsides octroyés dans le cadre du Fonds régional pour les investissements communaux FRIC ;
- Erreur dans l'inscription de la prévision relative au montant versé par la Province dans le cadre du Partenariat Provinces-Communes pour les Zones de secours ;
- Non-respect de l'article 10 du règlement général sur la comptabilité communale : « dès que le compte budgétaire de l'exercice antérieur est arrêté par le Conseil communal, l'excédent ou le déficit estimé qui a été porté au budget doit être remplacé par celui du résultat du compte ainsi arrêté, par voie de modification budgétaire » ;
- Inscription de la prime unique de cotisation de responsabilisation à l'extraordinaire.

Quatre réclamations ont été introduites sur l'année 2019. Suite à ces dernières, l'attention des autorités communales a été attirée sur les points suivants :

- Le prescrit de l'article L1122-23 du CDLD et sur la nécessité de veiller à ce que la démocratie locale puisse s'exprimer dans le respect des lois et de l'intérêt général ;
- Le respect de l'article L1241-3 du CDLD concernant l'assurance que la commune est tenue de contracter afin de couvrir la responsabilité civile, en ce compris l'assistante en justice, qui incombe personnellement au bourgmestre et à l'échevin ou aux échevins dans l'exercice normal de leurs fonctions.

Quatre actes ont été non approuvés pour les raisons suivantes :

- Le non-respect de l'article L1122-23 du CDLD et notamment du délai de transmission des pièces justificatives aux conseillers communaux ;
- Deux MB sont arrivées lors de la deuxième moitié du mois de décembre 2019 et l'approbation/réformation aurait été contraire au principe d'annalité ainsi qu'au CDLD, les crédits ont donc été non approuvés ;
- La MB d'une commune qui était en « affaires courantes » suite à la non validation des dernières élections communales. Ces MB ne comportaient qu'un seul projet d'investissement qui ne s'inscrivait pas dans le cadre des affaires urgentes et/ou des affaires en cours en raison de décisions antérieures prises en dehors de la période de prudence.

Les régies

62% des dossiers des régies communales ordinaires sont approuvés.

Les deux non approbations concernaient des modifications budgétaires arrivées lors de la deuxième moitié du mois de décembre 2019 et l'approbation/réformation aurait été contraire au principe d'annalité ainsi qu'au CDLD.

Les provinces

Le seul cas de réformation d'une modification budgétaire provinciale concerne un prélèvement de recette du budget ordinaire (prévu au service extraordinaire) supérieur au prélèvement de dépense pour le service extraordinaire (prévu au service ordinaire). Cette situation amène à une différence entre les deux prélèvements qui contrevient à l'article L2231-10 du CDLD.

Même si tous les autres 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 :

- Le fait que les pièces justificatives devant accompagner la modification budgétaire soient identiques à celles du budget, exception faite des pièces justificatives relatives à la politique générale, au plan de mouvement du personnel et d'embauche pluriannuel, en cas d'absence d'évolution par rapport à la situation précédente. Dans ce dernier cas, la province est invitée à confirmer l'absence de modification ;
- La nécessité d'une plus grande vigilance lors de la retranscription des chiffres dans les délibérations provinciales ;
- Le non-respect du principe de spécialité concernant certaines dépenses de personnel et de fonctionnement inscrites aux dépenses des exercices antérieurs ;
- L'invitation à limiter l'utilisation de crédits de réserve, dès lors que ces derniers vont à l'encontre du principe de spécialité budgétaire ;
- Le fait que le budget 2020 ait été voté et transmis à la tutelle alors que la dernière modification budgétaire 2019 n'avait pas encore été approuvée par celle-ci, alors que la circulaire budgétaire recommande, sauf si cette dernière modification budgétaire est totalement neutre, de la confectonner avant le vote du budget de l'exercice suivant, afin d'éviter que le résultat présumé au premier janvier ne soit modifié ;

- Le rappel de la remarque énoncée dans l'arrêté d'approbation des règlements-taxes en ce qui concerne la production de l'historique des taxes dépassant le taux fixé dans la nomenclature de la circulaire budgétaire ;
- Le fait que le tableau de la balise doit comprendre les emprunts des entités consolidées ;
- L'inscription prématurée (avant notification) de la recette liée au second pilier ;
- L'intérêt de rendre les rôles de taxes exécutoires dans le courant de l'exercice auxquels ils se rattachent ;
- Le paiement de certaines recettes de formation directement sur le compte d'une asbl (contraire à l'article 5 du règlement général de la comptabilité provinciale) ;
- La non-association du CRAC aux travaux budgétaires ;
- Le respect des remarques émises par la Cour des Comptes et le Centre régional d'Aide aux communes ;
- Le non-respect du principe de stabilisation de la charge de la dette ;
- Le non-respect de la circulaire budgétaire en ce qui concerne l'augmentation des dépenses de fonctionnement (dépassement de la limite des 2 % hors frais énergétiques)



Les régies provinciales

Pour ce qui concerne les régies provinciales, les remarques suivantes ont été faites :

- Le non-respect du délai de 5 jours pour la communication du budget aux organisations syndicales ;
- Une erreur dans le calcul du total des dépenses et recettes ordinaires ;
- La non-association du CRAC aux travaux budgétaires.


23

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	46
Nombre de dossiers complets	32
Nombre de demandes de pièces	14
Nombre de complétudes administratives	45
Nombre de dossiers instruits	46
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	6
Nombre d'approbations	18
Nombre d'approbations partielles	27
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	1

Le nombre total de budgets et de modifications budgétaires reçus en 2019 est supérieur aux années précédentes. Cette différence significative illustre que les représentants de ces établissements sont davantage conscients que dans le passé, du fait des nombreux contacts qu'ils ont eus avec l'administration régionale au cours de l'année 2019, de la nécessité d'adopter et de transmettre à l'autorité de tutelle, une fois par an, un budget.

En ce qui concerne les décisions qui ont été prises par le Gouvernement ~~en 2019~~, il convient de préciser que la part importante que représentent les approbations partielles, 58,7%, s'explique 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 de ces établissements ; cela dit, la situation s'améliore quand même de façon sensible.

Le manque de pratique administrative des représentants desdits établissements se traduit également par le nombre important, en termes relatifs de demandes de pièces formulées ~~en 2019~~. 

2.3.2. 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.

Concernant les intercommunales le décret « gouvernance » du 29 mars 2018 modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales est d'application.

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	254	56	5	14	78
Nombre de dossiers complets	99	27	5	14	70
Nombre de demandes de pièces	202	16	0	0	57
Nombre de dossiers instruits	264	37	5	14	79
Nombre de réclamations	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	61	4	1	0	2
Nombre d'approbations	227	35	5	14	56
Nombre d'approbations partielles	4	0	0	0	0
Nombre de non approbations	0	0	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	13	1	0	0	23

Les communes

Moins de 40% des comptes sont transmis complets à la tutelle. En effet, la nouvelle circulaire pièces justificatives du 13 janvier 2019 imposait aux communes l'introduction de nouvelles pièces annexes. Ainsi, de nombreuses communes ont omis de fournir les procès-verbaux d'encaisse.

Les quelques dossiers approuvés partiellement le sont pour des raisons techniques comme par exemple des erreurs dans l'écriture du subsidé FRIC 2017-2018.

Ainsi, une très large majorité de ces comptes annuels fait l'objet en fin d'instruction d'une approbation, moyennant toutefois des remarques, recommandations ou injonctions à scrupuleusement mettre en œuvre lors de la clôture du compte à venir.

Les régies

Les comptes reçus, instruits et approuvés des régies communales ordinaires n'appellent pas de commentaire particulier.

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 :

- Vu l'importance de la différence entre le résultat budgétaire du compte 2018 et le boni présumé des années antérieures du budget 2019, la nécessité d'une plus grande rigueur quant à la réalité des prévisions budgétaires tant en recettes qu'en dépenses, en respect de l'article 5 du RGCP ;
- Le libellé inapproprié de certaines recettes de prestation ;
- Le non-respect du principe de spécialité concernant certaines dépenses inscrites aux dépenses des exercices antérieurs, en ce que ces dépenses de natures diverses sont imputées sur un seul article du budget ;
- L'absence de prévision budgétaire de certains emprunts constatés à l'exercice propre du service ordinaire, et de ce fait sans la non-autorisation préalable du Conseil provincial, en contrariété avec les articles 5 et 23 du RGCP ;
- Le rappel de l'article 44 §2, e du Règlement général de la comptabilité provinciale qui prévoit qu'un droit à recette est constaté lors de la réception de la promesse ferme de subvention d'autres autorités ;
- Le vote tardif des comptes ;
- La transmission tardive des comptes à l'autorité de tutelle et rappel de l'article L2231-8 du CDLD ;
- Le fait que la cotisation de responsabilisation ne soit pas couverte par la cotisation annuelle versée au fonds pension ;
- Le respect des remarques émises par la Cour des Comptes ;
- Le fait que l'examen de la liste par articles des droits constatés restant à apurer ait révélé l'existence de droits antérieurs à 2013 mais qui n'ont toujours pas été recouverts en 2018 et ce, sans justification particulière. Les autorités provinciales sont invitées à mettre en œuvre les procédures utiles afin de permettre le recouvrement de ces droits ou à les porter en non-valeurs ou en irrécouvrables, conformément à l'article 43 du RGCP ;

- La faiblesse du taux de réalisation des prévisions de recettes extraordinaire et la Faible consommation des crédits des dépenses extraordinaires. Les autorités provinciales sont invitées à être plus précises quant aux prévisions budgétaires, en n'inscrivant que celles qui sont susceptibles raisonnablement d'être réalisées ;
- Le fait que certaines recettes aient été enregistrées dans les comptes sans avoir fait l'objet de prévisions budgétaires ;
- Le non-respect de l'article 9 du RGCP qui prévoit que le résultat définitif du compte arrêté par le Conseil provincial doit remplacer par voie de modification budgétaire le résultat présumé prévu au budget initial ;

Les régies provinciales

Les comptes reçus, instruits et approuvés des régies provinciales ordinaires n'appellent pas de commentaire particulier.

Les intercommunales

Les approbations et les exécutoires par expiration du délai ont souvent été accompagnés de remarques dont les principales sont le respect des règles :

- De convocation aux AG - Article L1523-13 du CDLD ;
- De délai de la tenue légale de l'assemblée générale - L'article 92 du Code des Sociétés ;
- Liées au volet hospitalier du Plan Tonus Axe II ;
- De la circulaire pièces justificatives du 21 janvier 2019 :
 - o De transmettre un tableau reprenant la rémunération du capital par associé ;
 - o De respecter le modèle pour le rapport de rémunération ;
 - o De présenter le rapport spécifique sur les prises de participations de façon distincte ;
 - o De mentionner dans la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services, l'objet, le montant, le nom de l'adjudicataire et le mode de passation des marchés passés au cours de l'exercice concerné ;
 - o De respecter le modèle pour le rapport de rémunération ;
- De concordance entre les comptes détaillés et le format BNB ;
- De 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 ;
- D'interdiction de modifier les comptes après leur approbation sauf si l'intercommunale le fait pour des raisons juridiques l'y autorisant ou sauf si le montant du bilan et celui du résultat ne s'en trouvent pas modifiés suite à un reclassement de comptes ;
- De reprendre dans la note de synthèse pour chaque point de l'ordre du jour de l'assemblée générale qui y a trait, un mot d'explication, des chiffres quand cela est possible et la proposition de décision ;

- De prévoir dans le rapport de gestion les prévisions d'emploi, en plus des informations sur la structure de l'emploi, son évolution et le personnel occupé pendant tout ou partie de l'année de référence ;
- De rédiger un rapport spécifique sur les prises de participations distinct du rapport de gestion ;
- De respecter la circulaire « Plan de gestion ».

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	38
Nombre de dossiers complets	16
Nombre de demandes de pièces	22
Nombre de complétudes administratives	37
Nombre de dossiers instruits	37
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	1
Nombre d'approbations	6
Nombre d'approbations partielles	31
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

En ce qui concerne les décisions qui ont été prises par le Gouvernement en 2019, il convient de préciser que la part importante que représentent les approbations partielles (83,8%) 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 ou remboursées au cours de l'exercice) ne sont pas encore bien maîtrisées par les représentants de ces établissements.

De plus, depuis le début de l'année 2019, l'administration régionale examine de façon encore plus minutieuse et approfondie l'ensemble des écritures et opérations comptables qui ressortent des comptes qui lui sont transmis. Ce contrôle plus poussé engendre dès lors des corrections qui ne sont parfois que purement techniques (et qui n'étaient pas forcément effectuées dans le passé), et qui n'amènent pas à un changement du résultat financier du compte qui a été transmis.

2.3.3. RÉÉCHELONNEMENT D'EMPRUNT – L3131-1, §1ER ET § 2,4°

a) Contexte

Cette matière est régie par les articles L3131-1 et L 3132-1 du CDLD et les règlements généraux de comptabilité communale et provinciale.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	3	0
Nombre de dossiers instruits	3	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	3	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Cette matière ne nécessite aucune remarque particulière.

2.3.4. FISCALITÉ – L3131-1, §1ER ET §2,3°

a) Contexte

L'article L3131-1, § 1er, 3° et § 2, 3° du CDLD prévoit que les règlements relatifs aux redevances et aux 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.

Depuis la réforme du statut des titulaires des grades légaux (décrets de 2013), l'article L1124-40 du CDLD, le formalisme lié à cette réforme impose de mentionner dans la délibération, la communication (ainsi que sa date) du dossier au Directeur financier et l'avis (ainsi que sa date) ou non rendu par celui-ci.

L'avis du Directeur financier (quand il existe) constitue une pièce justificative obligatoire, qui doit donc accompagner le dossier soumis à tutelle pour qu'il soit complet.

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 liste exhaustive 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	7092	42
Nombre de dossiers instruits	6599	39
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	5596	37
Nombre d'approbations partielles	257	1
Nombre de non approbations	96	1
Exécutoire par expiration du délai	145	0

Le nombre d'actes reçus en 2019 est largement supérieur à celui des autres années.

En effet, par suite des recommandations de la circulaire budgétaire, qui préconise, dans le souci de permettre aux nouveaux conseils communaux d'appréhender la politique fiscale communale dans sa globalité, de revoter l'ensemble des règlements fiscaux communaux en limitant, dans tous les cas, leur durée de validité au 31 décembre de l'année qui suit celle des élections, la plupart des communes devaient revoter toutes leurs taxes et redevances en 2019.

L'Administration a anticipé cet afflux de dossiers et proposé à toutes les communes qui étaient dans cette situation, de lui transmettre les actes à l'état de projet pour qu'un travail préventif puisse être réalisé.

Ce travail préventif s'est soit déroulé en se rendant sur place pour faire une analyse globale de la fiscalité de la commune, soit par téléphone / mail, souvent au fur et à mesure que ces projets étaient rédigés par l'administration communale.

Certaines communes n'ont, par contre, pas voulu jouer le jeu.

Ce travail préventif exercé par les agents traitants a permis à l'Administration d'analyser en profondeur les projets de délibérations afin de conseiller au mieux les communes et leur éviter d'adopter des règlements porteurs d'irrégularités juridiques et ces conseils ont, dans la plupart des cas été suivis (sauf lorsque la volonté politique communale l'emportait).

En effet, on constate que depuis que l'Administration a adapté son contrôle en prenant résolument une orientation tournée vers des actions de prévention et de conseil, elle est maintenant naturellement identifiée par les pouvoirs locaux comme un interlocuteur privilégié quand se pose une question ou lorsque l'actualité bouleverse une situation existante.

C'est la raison pour laquelle peu de dossiers ont fait l'objet d'une décision négative. Il en subsiste néanmoins et voici les principaux motifs qui justifient ces décisions négatives :

- Violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination des citoyens devant la loi, visés aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution ;
 - Taxe sur les secondes résidences : exonération des kots pour étudiant sans motivation dans le préambule de la délibération ou dans le dossier administratif relatif à l'élaboration du règlement ;
 - Taxe sur les immeubles inoccupés : En fixant un taux unique par mètre courant (ou fraction de mètre courant) de façade d'immeuble ou un taux forfaitaire unique, le Conseil commu-

nal n'encourage pas les titulaires de droits réels à remettre les immeubles inoccupés le plus rapidement possible sur le marché et il traite de manière identique deux catégories de redevables ;

- Taxe sur les inhumations : En fixant un taux correspondant aux charges générées par la prestation réalisée par la société désignée, le Conseil communal méconnaît le principe selon lequel l'accès aux modes de sépultures prévus par la loi doit être organisé par les communes sans aucune discrimination et ce afin de garantir une égalité de traitement entre les modes de sépultures choisis par le citoyen en raison de ses appartenances philosophiques ou religieuses ;
 - Redevance sur les droits de place aux kermesses fixant des taux au m² différents suivant les lieux d'occupation du domaine public par les manèges forains sans aucune motivation dans le préambule de la délibération ou dans le dossier administratif ;
 - Redevance sur l'occupation du domaine public lors des fêtes foraines, des activités de gastronomie foraines, des cirques et autres chapiteaux établissant des distinctions selon le type de foire visé et des taux différents selon le type de loge foraine visée (attractions mécaniques, attractions toute catégories, métiers enfantins, confiseries, terrasses, ...) ;
 - Redevance sur le placement de terrasses fixant des taux suivant la surface occupée mais sans tenir compte de la durée de l'occupation ;
 - Taxe sur les locaux affectés à un usage de bureau prévoyant dans son règlement une série d'exonérations dont notamment celle réservée uniquement pour les surfaces occupées par les établissements d'enseignement obligatoire ;
 - Taxe sur les éoliennes destinées à la production industrielle d'électricité ne prévoyant pas de taux (0 € dans la circulaire budgétaire) pour les éoliennes dont la puissance nominale est inférieure à 1 mégawatt ;
 - Taxe communale sur le dépôt de terres ayant fait l'objet d'un permis portant sur un dépôt supérieur à 400 m³ ;
 - Violation des règles de répartition de compétence entre le Conseil communal et le Collège communal (articles L1122-30 et L1123-23 du CDLD) ;
 - En prévoyant que le Collège communal a le droit d'octroyer des gratuités non prévues dans un règlement redevance relatif à la mise à disposition des salles communales, de vaisselles et du matériel de sonorisation, le conseil communal ne respecte pas le prescrit de l'article L1122-30 du CDLD dont il ressort que la compétence exclusive d'établir une redevance est attribuée au Conseil communal, ce qui exclut toute délégation à une autre instance et que toutes les modalités essentielles de la redevance doivent être décidées par le Conseil communal ;
 - Plusieurs délibérations octroyaient au Collège communal le droit d'envoyer ou non un premier rappel en cas de non-paiement de la redevance à l'échéance, violant ainsi la répartition des compétences entre le Conseil communal et le Collège communal ;
- Violation de la notion de redevance:
- Redevance sur les droits de place aux kermesses : redevance fixant des taux suivant la surface occupée mais sans tenir compte de la durée de l'occupation ;

- Redevance pour l'occupation du domaine public par le placement de terrasses fixant le taux de la redevance de manière annuelle et selon des catégories (← à 5m², de 5 à 20 m² et de plus de 20 m²), fixant un taux suivant la surface occupée mais sans tenir compte de la durée de l'occupation ou encore établissant des taux différents suivants que la terrasse soit ouverte, paraventée ou inamovible ou suivant l'objet se trouvant sur le domaine public (appareil à glaces à granité, rôtissoire, étalage occasionnel, appareil distributeur, ...);
 - Redevance à charge de toute personne qui exploite une installation foraine sur le domaine fixant des taux selon le type d'installation foraine (stands alimentaires, stands de jeux, ...);
 - Redevance relative aux frais d'enquêtes publiques établissant des taux forfaitaires bien supérieurs au coût réel du service rendu et qui génèrent une discrimination entre les redevables ;
 - Redevance relative à l'occupation des locaux communaux fixant des taux différents selon le redevable et sans avoir égard à la durée de la location ;
- Absence des éléments constitutifs d'une taxe :
- Taxe sur les immeubles inoccupés prévoyant les taux recommandés par la circulaire en ajoutant que « ces taux sont des minimum » et en ajoutant que « le taux maximum recommandé quant à lui est de 240 € par mètre courant de façade » ;
 - Taxe sur les versages sauvages fixant des taux sans égard à la nature du versage (petits déchets ou déchets volumineux) et prévoyant un décompte sur base des frais réels ;
 - Taxe indirecte sur la délivrance, par l'Administration Communale, de tout document administratif quelconque prévoyant un point relatif à l'ouverture des sépultures, élargissant de ce fait la matière imposable de la taxe susvisée à d'autres actes que la délivrance de documents administratifs et violant donc cet élément constitutif ;
- Violation de l'article L1124-40 du CDLD en matière de recouvrement des redevances communales :
- Taxes prévoyant que le recouvrement s'effectue conformément à l'article L1124-40 du CDLD alors que ce dernier concerne uniquement le recouvrement des redevances ;
 - En prévoyant d'une part, que la mise en demeure peut se faire également par courrier simple et d'autre part en mettant à charge du redevable la récupération des frais administratifs lié à cette mise en demeure par courrier simple ;
- Violation de l'article L1124-40, §1er, 3° et 4° du CDLD : non communication du dossier au directeur financier ;
- Violation de la loi 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms telle que modifiée par la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges qui prévoit que la matière relative au changement de prénom doit être traitée au niveau communal par le biais d'une redevance (et non d'une taxe) ;
- Violation du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales : mise à charge du redevable des frais administratifs de deux rappels en cas de non-paiement d'une taxe à l'échéance ;

- Violation de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur : redevances mettant à charge du débiteur tous les frais, droits et débours occasionnés dans toutes les phases du recouvrement des montants dus ;
- Violation de l'article 152 du décret-programme du 12 décembre 2014 qui induit que seuls les sites d'activités économiques de moins de 1000 m² peuvent être taxés par la taxe sur les immeubles ;
- Violation de l'article 10 de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de 12 ans ;
- Violation de l'article L3321-3 ~~du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation~~:
 - En prévoyant que le redevable est tenu de consigner le montant de la taxe au moment de l'introduction de la demande de nationalité ou de naturalisation, la délibération viole l'article L3321-3 du CDLD au motif que cet article n'habilite pas une commune à obliger le contribuable à déboursier le montant de la taxe à un moment où celle-ci n'est pas encore exigible au sens de ce code. S'agissant d'une taxe payable au comptant sur la délivrance de documents administratifs, la taxe n'est exigible qu'au moment de l'accomplissement du fait taxable (la délivrance d'un document) ;
 - En prévoyant que le montant de la taxe est dû au moment de la demande d'inhumation, de dispersion des cendres ou de mise en columbarium, la délibération viole le prescrit de l'article L3321-3 du CDLD au motif que cet article n'habilite pas une commune à obliger le contribuable à déboursier le montant de la taxe à un moment où celle-ci n'est pas encore exigible au sens de ce code. S'agissant d'une taxe au comptant sur les inhumations, les dispersions des cendres et les mises en columbarium, la taxe n'est exigible qu'au moment de l'accomplissement du fait taxable (à savoir l'inhumation, la dispersion des cendres ou la mise en columbarium) ;
- Non-respect du taux de couverture en matière de déchets : une taxe sur les immondices dont le taux de couverture atteignait 88% (en lieu et place d'une fourchette comprise entre 95% et 110%) ;
- Violation de l'intérêt général :
 - Taxe communale annuelle sur les mâts, pylônes et structures en site propre affectés à un système global de communication mobile (GSM), ou à tout autre système d'émission et/ou de réception de signaux de communication allant à l'encontre de l'objectif poursuivi par la Région wallonne en la matière ;
 - Taxe communale sur la délivrance des documents administratifs par la commune prévoyant que la délivrance d'extraits d'actes d'état-civil est gratuite pour des actes réalisés à la commune et qu'elle est portée à 10 EUR pour des actes réalisés en dehors de la commune, et de ce fait, blessant l'intérêt général en contrariant les objectifs de la BAEC ;
- Violation de l'article 414 § 1er du CIR 92 et de la loi du 25 décembre 2017 portant réforme de l'impôt des sociétés (Intérêt de retard) en fixant qu'à défaut de paiement dans les délais, les sommes dues sont productives, au profit de la commune d'intérêts de retard au taux de 8 % l'an alors qu'il n'est pas permis à une commune de fixer souverainement le taux qu'elle souhaite appliquer ;
- Violation des articles 66 et 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en prévoyant d'indexer annuellement le taux de la taxe sur les agences de paris sur les courses de chevaux, à l'exception de celle qui acceptent exclusivement des paris sur les courses courues en Belgique ;

- Violation de l'article 376 du CIR 1992 en ne respectant pas les délais et les conditions de fond qu'il fixe pour le dégrèvement d'office ;
- Violation de l'article L1232-1, 20°, du CDLD en prévoyant que la redevance est due par la personne qui demande l'exhumation alors qu'en l'espèce, l'exhumation est pratiquée sur initiative du gestionnaire public et qu'il n'y a donc aucun redevable qui demande l'exhumation ;
- Violation de l'article 5 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable de dettes qui dispose qu' « Il est interdit de demander au consommateur une quelconque indemnité, autre que les montants convenus dans le contrat sous-jacent en cas de non-respect des obligations contractuelles ». Dans le cadre du recouvrement amiable de dettes, seuls les montants dans le règlement-redevance peuvent être réclamés au redevable ;
- Les seuls frais d'huissier que le Code judiciaire, l'article L1124-40 du ~~Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation~~ et l'Arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, permettent de mettre à charge du redevable concernent le recouvrement forcé et non le recouvrement amiable de dettes. Par conséquent, il n'est pas possible de réclamer durant la phase de recouvrement.

Il a été proposé une approbation partielle pour violation de la notion de redevance car les autorités communales entendent modifier le prix de la concession initiale.

Les provinces

La plupart des délibérations transmises par les autorités provinciales ont été approuvées.

Néanmoins, une délibération a fait l'objet d'une non-approbation. En effet, elle ne respectait pas la répartition des compétences entre le Collège provincial et le Conseil provincial.

33

Ce règlement avait déjà été soumis à l'exercice de la tutelle et une approbation partielle avait été notifiée à l'attention des autorités provinciales, non approuvant cette disposition problématique. Les autorités provinciales ayant adopté un nouveau règlement, dans lequel cette disposition était toujours reprise, il a été décidé de non approuver leur délibération afin d'attirer davantage l'attention des autorités provinciales sur celle-ci.

Les mesures ont rapidement été prises par les autorités provinciales pour adopter un nouveau règlement, conforme à la règle répartitrice des compétences cette fois.

Une décision d'approbation partielle concernant un règlement-redevance qui prévoyait une rétroactivité a également été prise.

En ce qui concerne les remarques qui ont été formulées aux autorités provinciales, on peut notamment citer :

- De nombreuses dispositions relevant de la tutelle générale figurent dans les règlements-redevances ;
- Certains règlements-redevances sont parfois très lacunaires ;
- Manque de la mention de la remise d'une preuve de paiement lorsque la taxe est perçue au comptant ;
- La procédure de déclaration et de recensement sont deux procédures différentes en ma-

tière de perception des taxes, les deux ne peuvent pas être reprises dans le même règlement ;

- Il y a lieu de prévoir les formalités de publication et de transmission à la tutelle.

Si les autorités provinciales ont transmis, pour la plupart, une note détaillant l'historique ayant amené la Province à adopter des taux supérieurs aux maximums recommandés par la circulaire budgétaire et la raison pour laquelle ils n'avaient pas pu répondre à la demande de la tutelle de diminuer ces taux, une province n'a pas fait cet exercice.

Etant donné le contentieux actuel en la matière, les taxes sur les GSM ont été approuvées.

3. RESSOURCES HUMAINES

3.1. INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, les constats dans l'exercice de la tutelle étaient semblables à savoir : manquements à des lois et principes fondamentaux de droit public tels que l'égalité de traitement et de non-discrimination, le respect des procédures de négociation et de concertation syndicale, l'égal accès aux emplois publics, et la motivation formelle des actes administratifs. Étaient également relevées, les difficultés de plus en plus criantes pour les pouvoirs locaux de mener une gestion des ressources humaines cohérente avec des principes généraux de la fonction publique locale datant de 1994.

Le Ministre des Pouvoirs locaux a indiqué en commission du Parlement du 21 janvier 2020 et du 04 février 2020 ouvrir le chantier sur la fonction publique locale. Gageons que les groupes de travail puissent aboutir à une réelle refonte de cette matière.

34

3.2. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	Régies communales	IC	ZP
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	27	2	0	1	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	27	2	0	1	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	19	1	0	0	0
Nombre d'annulations	8	1	0	1	0

Les Communes

En ce qui concerne les 8 annulations intervenues au niveau communal, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation de l'article L1124-12 du CDLD - traitement du DG ;
- Violation de l'article L1122-13, §2, du CDLD - points à l'OJ du Conseil communal ;
- Violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

- Non-respect de la règle exprimée par l'adage « patere legem quam ipse fecisti » faisant référence à l'obligation pour l'autorité administrative de respecter les règlements qu'elle a, elle-même, adoptés ;
- Non-respect du principe général de bonne administration « audi alteram partem », appelé également : obligation d'audition. L'administration publique a l'obligation d'entendre le membre du personnel concerné afin qu'il puisse faire valoir son point de vue chaque fois que l'administration envisage de prendre une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement ;
- Violation de l'article 11 de l'AGW du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de Directeur général, Directeur général adjoint et Directeur financier communaux.

Les Provinces

Concernant le motif de l'annulation intervenue au niveau d'une province :

- Violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- Défaut de motivation dans le cadre d'un refus de nomination imposant à l'autorité administrative d'indiquer dans l'acte les considérations de droit et de fait qui ont servi au fondement de la décision.

Les Intercommunales

Concernant le motif de l'annulation intervenue au niveau d'une intercommunale :

- Violation des règles relatives au titulaire de la FDL (cfr. Article L1523-23§1 du CDLD) ;
- Non-respect de la règle exprimée par l'adage « patere legem quam ipse fecisti » faisant référence à l'obligation pour l'autorité administrative de respecter les règlements qu'elle a, elle-même, adoptés ;
- Violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

35

3.3. 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.

Dans le cadre de la réforme de la tutelle, le recours organisé a été simplifié en évitant au Ministre de tutelle d'être saisi à deux reprises pour un même recours, tout en maintenant les garanties liées aux droits de la défense et à l'assurance d'une décision ministérielle.

b) Chiffres et commentaires

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

Le recours a été jugé recevable et fondé.

- Violation de l'article L1215-16§2 du CDLD – Vice de procédure.

3.4. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

3.4.1. 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
Instruction			
Nombre d'actes reçus	421	17	61
Nombre de dossiers complets	326	17	61
Nombre de demandes de pièces	115	11	41
Nombre de dossiers instruits	420	17	61
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	1
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	20	5	10
Nombre d'approbations	317	22	55
Nombre d'approbations partielles	42	3	5
Nombre de non approbations	21	1	10
Exécutoire par expiration du délai	35	1	3

Les communes

Les non approbations sont notamment motivées par les raisons suivantes :

- L'organisation d'examens de recrutement et de promotion au collège communal contraire aux dispositions de l'article L1212-1 du CDLD ;

- L'absence de concertation commune-CPAS et de négociations syndicales ;
- Non-respect de la RGB ;
- Absence d'avis du Directeur financier ;
- Non-respect de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux ;
- La violation des articles 10 et 11 de la Constitution prévoyant un égal accès aux emplois publics lequel implique de suivre la procédure habituelle de recrutement, initiée par un appel public ;
- Application de sanctions disciplinaires contraires à la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail ;
- Modifications du cadre sur des motifs inexistantes ou erronés ;

Les motivations des approbations partielles sont les suivantes :

- L'application de sanctions disciplinaires contraires à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ;
- Non-respect des conditions de nominations aux emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux ;
- Non-respect des règles relatives au calcul du traitement du personnel communal ;
- Violation des articles 3-3° et 7§2 du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ;
- Non-respect des principes généraux applicables à la fonction publique locale et provinciale ;
- Non-respect des règles d'évaluation des grades légaux.

37

Les provinces

Concernant la non-approbation rendue par l'autorité de tutelle :

- Non-respect d'une réglementation fédérale (condition de diplôme pour aide-soignant) ;
- Non-respect des principes généraux de la fonction publique locale.

Les intercommunales

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

- Violation du principe d'égalité consacré dans les articles 10 et 11 de la Constitution ;
- Défaut de motivation des principes généraux ;

- Non-respect du règlement de l'Union européenne (RGPD) ;
- Non-respect des articles L1523-18§2 et L1523-14 du CDLD – Attributions des compétences au Conseil d'administration et pas à l'assemblée général ;
- Non-respect des règles fédérales (code du bien-être au travail, ...)
- Violation de l'article L1523-27 du CDLD – Conditions d'accès au statut administratif ;
- Violation des statuts ;
- Non-respect de l'article L1523-27 du CDLD ;
- Non-respect du principe de bonne administration.

Concernant les 10 décisions de non-approbation rendues par l'autorité de tutelle :

- Violation de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 réglant la question de la négociation syndicale ;
- Non-respect de l'article L1523-27 du CDLD - Incompétence de l'auteur de l'acte ;
- Violation des règles de tutelle article L3113-1§3,4° du CDLD ;
- Absence de motivation adéquate d'un acte administratif à portée réglementaire ;
- Non-respect des principes généraux de la fonction publique locale et provinciale ;
- Violation du principe d'égalité consacré dans les articles 10 et 11 de la Constitution ;
- Non-respect du principe général de droit de la motivation des actes réglementaires ;
- Non-respect des principes généraux de la fonction publique locale par rapport au recrutement d'un poste de promotion.

4. MARCHÉS PUBLICS

4.1. INTRODUCTION

4.1.1. LA TUTELLE EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS EXERCÉE SUR LES POUVOIRS LOCAUX

La tutelle exercée sur les marchés publics des pouvoirs locaux trouve son fondement légal dans les articles L3122-2 du CDLD, pour les autorités communales et provinciales, et L3122-3 du CDLD, pour les intercommunales.

4.1.2. LA LÉGISLATION RELATIVE AUX MARCHÉS PUBLICS ET LES LÉGISLATIONS CONNEXES

La réglementation en matière de marchés publics est élaborée au niveau européen au travers notamment des Directives suivantes :

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

Sur la base de la transposition de ces directives, la réglementation nationale applicable en matière de marchés publics à l'égard des marchés publiés ou, à défaut dont l'invitation à soumissionner a été envoyée, à partir du 30 juin 2017 est la suivante :

- La loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ;
- L'Arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ;
- L'Arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ;
- L'Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, tel que modifié par l'Arrêté royal du 22 juin 2017 ;
- La loi du 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.

39

A ce corpus législatif vient s'ajouter d'autres réglementations connexes, telle que

- La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, exécutée notamment par l'Arrêté royal du 25 janvier 2001 concernant les chantiers temporaires ou mobiles ;
- La loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux et son arrêté royal d'exécution du 26 septembre 1991 fixant certaines mesures d'application de la loi du 20 mars 1991 revêtent également une importance particulière dès lors que tout marché de travaux dont le montant attribué excède 50.000 € HTVA doit être exécuté par un entrepreneur agréé.

Durant cette année 2019, la législation des marchés publics n'a subi aucune modification.

4.2. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

4.2.1. ATTRIBUTIONS DES MARCHÉS PUBLICS ET LES AVENANTS L3122-2-4° ET L3122-3-4°

a) Contexte : l'entrée en vigueur de la réforme du CDLD et sa pratique

En matière de tutelle, le décret du 4 octobre 2018 modifiant le CDLD en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux est entré en vigueur le 1er février 2019.

Après une première année d'exercice de tutelle sur ces actes, l'autorité de tutelle tire les conclusions suivantes :

Concernant les « Adhésions ou créations d'une centrale d'achat »

Premièrement, en termes de création de centrale d'achat, l'autorité de tutelle a constaté des divergences de pratiques entre pouvoirs adjudicateurs.

En effet, certains pouvoirs adjudicateurs s'instituent centrale d'achat pour un seul marché spécifique et créent ainsi des centrales, marché par marché, ce qui ne facilite ni la tâche des pouvoirs publics susceptibles d'adhérer à ces centrales, ni celle de l'autorité de tutelle.

A contrario, d'autres pouvoirs adjudicateurs créent une centrale globale au sein de laquelle divers marchés sont passés. Ainsi, une seule adhésion est nécessaire pour ce type de centrale.

En parallèle, les mêmes remarques peuvent être relevées en ce qui concerne les adhésions aux centrales d'achat.

Effectivement, la majorité des autorités communales adhérant à diverses centrales d'achat prend une délibération unique par adhésion à une centrale.

A l'inverse, d'autres communes adhèrent à différentes centrales au sein d'une même délibération.

Cela leur octroie sans nul doute un gain de temps administratif puisqu'au lieu de transmettre plusieurs dossiers successifs, l'autorité communale n'a plus qu'à envoyer un seul dossier reprenant l'ensemble des centrales auxquelles elle adhère au sein d'une seule délibération.

40

Cette solution pourrait à l'avenir faire l'objet d'une piste de réflexion afin d'alléger les autorités communales dans le cadre de leurs démarches administratives.

Enfin, pour cette première année, l'autorité de tutelle a relevé quelques centrales d'achat auxquelles les autorités communales adhéraient systématiquement.

Ainsi, il a été constaté que différents types d'organismes publics s'instituaient centrales d'achat, que ce soit au niveau de la Région wallonne (par exemple une centrale d'achat du SPW Mobilité et Infrastructure relative au prélèvement d'échantillons et à l'essai en laboratoire, ou une centrale d'achat du DTIC relative à la fourniture de matériel informatique), la Communauté française (accord-cadre de fournitures de livres et autres ressources du Ministère de la Communauté française), des provinces (diverses centrales créées par la Province du Luxembourg), des intercommunales (Ores Assets, Idelux, BEP, etc.) ou d'autorités communales.

Notons encore que les articles L1222-7 et L2222-2 quinquies du CDLD fixent dorénavant les compétences des organes des autorités communales et provinciales en vue de l'adhésion et de la passation des commandes dans le cadre de ces centrales d'achat. Le Conseil est ainsi seul compétent pour adhérer à une centrale. Il lui revient ensuite, sauf délégation, de définir les besoins à pourvoir ; le collègue procédant, lui, à la passation de la commande elle-même et à son suivi.

Concernant l'attribution à un opérateur économique d'un marché public relatif à un prêt qu'il soit ou non lié à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers.

Cette modification du CDLD a été rendue nécessaire suite à l'exclusion desdits marchés d'emprunt de l'application de la législation relative aux marchés publics. Cette exemption, prévue à l'article 28 de la loi du 17 juin 2016, constitue une nouveauté de la réglementation. Ne devant dès lors plus nécessairement faire l'objet d'une procédure de passation, l'attribution d'un tel marché échappait à l'exercice de la tutelle.

La non application de la législation relative aux marchés publics ne signifie toutefois pas que ces marchés sont dispensés d'une mise en concurrence. En effet, pareille obligation pourrait être incluse au sein de la catégorie des principes de bonne administration, et ressort de l'application des principes européens d'égalité et de transparence toutes les fois où ledit marché d'emprunt, par sa valeur notamment, présenterait un intérêt transfrontalier.

Le législateur décrétoal a ainsi choisi de conserver la tutelle sur ces marchés dès lors que le montant de la rémunération totale du prestataire excède 200.000 €.

Notons encore que l'exclusion prévue à l'article 28 susvisé n'empêche pas un pouvoir adjudicateur de se soumettre volontairement à l'application des procédures de passation légalement prévues. Ceci s'observe encore parmi certains pouvoirs locaux ; les autres mettant en place des procédures qui génèrent dont le déroulement s'inspire des procédures légales.

Concernant les marchés passés sur la base d'un droit exclusif

L'autorité de tutelle a d'emblée constaté que les actes passés sur base d'un droit exclusif concernent principalement des dossiers d'éclairage public, attribués aux gestionnaires de réseau de distribution.

L'autorité de tutelle remarque que la mise en œuvre de l'exception basée sur un droit exclusif prévue à l'article 29 de la loi du 17 juin 2016 est particulièrement difficile à appréhender dans le cadre de l'éclairage public et des obligations de services publics confiées aux gestionnaires de réseau de distribution par le Décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et l'AGW du 6 novembre 2008 relatif à l'obligation de service public imposée aux gestionnaires de réseaux de distribution en termes d'entretien et d'amélioration de l'efficacité énergétique des installations d'éclairage public. En effet, les services ainsi confiés aux gestionnaires de réseau de distribution sont indissociables de la réalisation de travaux sur le réseau lui-même ; réseau dont la sécurité relève de la responsabilité du gestionnaire. Ainsi, les gestionnaires de réseau de distribution entendent-ils exécuter eux-mêmes lesdits travaux accessoires à l'exécution de leurs obligations de services publics. Afin de respecter le prescrit de l'article 29 susvisé, il convient dès lors de considérer ses travaux comme étant des prestations accessoires de pose et d'installations. De cette manière, les travaux annexes aux services de réparation et d'entretien rentrent dans le cadre de la mission de service public confiée aux gestionnaires de réseau de distribution, ce qui implique que le pouvoir adjudicateur peut recourir au droit exclusif.

En revanche, toute autre intervention devrait faire l'objet d'un marché public en bonne et due forme, sauf à faire l'objet d'un marché passé sur base d'un contrôle in house ; dernière exception toujours facultative dans le chef du pouvoir adjudicateur.

Enfin, l'autorité de tutelle note également une confusion entre les notions de droit exclusif (visée à l'article 29 de la loi du 17 juin 2016) et celle du recours à la procédure négociée sans publication préalable sur base de l'exclusivité permettant au pouvoir adjudicateur de n'interroger qu'un seul soumissionnaire (procédure visée à l'article 42 §1er 1° d) iii de la loi du 17 juin 2016).

Ici aussi, la frontière entre les deux notions est parfois difficile à cerner, d'autant plus que la première notion ne vise que des marchés de services tandis que la seconde recense l'ensemble des natures envisageables pour un marché. Dès lors, l'appréciation de la qualification du marché est vraiment primordiale pour ce type de procédure.

Cette confusion s'aggrave en impactant la transmission des dossiers à la tutelle. En effet, alors que tous les marchés passés sur base d'un droit exclusif doivent être transmis, seuls les marchés dont le montant d'attribution excède le seuil de 31.000 € HTVA le sont. Dès lors, d'après la qualification du marché, il se pourrait que certains marchés échappent indûment à l'exercice de la tutelle.

Concernant les marchés passés sur la base d'un contrôle in house

Cette procédure permet à un pouvoir adjudicateur, sous réserve du respect d'une série de conditions, de confier une mission, à titre onéreux, à un autre pouvoir public sans le mettre en concurrence et sans organiser une procédure de marché public.

Dès lors, l'autorité de tutelle s'est rendu compte que cette exception permettait surtout aux pouvoirs locaux de recourir à leurs intercommunales de développement économique, pour autant que celles-ci soient pures et que les conditions du in house, citées à l'article 30 de la loi du 17 juin 2016, soient respectées.

Les principales difficultés rencontrées dans ce type de procédure proviennent de la preuve du respect des conditions qui doit être apportée par les parties désirant recourir à ce type de procédure. A ce sujet, les conditions avaient fait l'objet d'un rappel dans le cadre la circulaire informative du 27 juillet 2018 ayant pour objet « Le contrôle in house visé à l'article 30 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics » et diffusée à l'ensemble des pouvoirs locaux.

L'autorité de tutelle avait également constaté que les compétences entre le conseil communal et le collège communal n'étaient pas toujours respectées.

Suite à ces différents constats, et afin d'encadrer davantage les pouvoirs locaux, l'autorité de tutelle a établi, en date du 09 mai 2019, une nouvelle circulaire intitulée « La passation des marchés publics via la règle du In House ».

Cette circulaire, diffusée aux Pouvoirs Locaux sous la forme d'une newsletter, a rappelé les trois points suivants :

- Les conditions d'application de l'article 30 telles qu'énoncées ci-dessus (transmission des pièces justifiant le respect des conditions ou mention du respect de celles-ci dans les délibérations prises par les organes compétents) ;
- Le fait que le recours au In House soit une faculté et non pas une obligation ;
- Les compétences des organes communaux (une délibération de passation à la compétence du conseil communal et une délibération d'attribution à la compétence du collège communal).

Suite à cette diffusion, l'autorité de tutelle a pu constater une nette amélioration dans le chef des Pouvoirs Locaux dans la gestion de leurs dossiers de marchés publics « In House ».

Concernant les marchés passés sur la base d'une coopération horizontale non-institutionnalisée

La notion de coopération horizontale vise une véritable convention avec des engagements réciproques entre les pouvoirs publics concernés.

Ces engagements réciproques sous-entendent que des objectifs en commun doivent être réalisés entre les deux pouvoirs adjudicateurs.

Dès lors, quand bien même chaque entité publique possède ses propres objectifs, la coopération offre la possibilité d'établir une convention leur permettant de réaliser ensemble des tâches et missions visant à l'accomplissement d'objectifs communs utiles au bon fonctionnement du service public.

Il est encore utile de rappeler que les engagements entre les pouvoirs adjudicateurs sont des contreparties réciproques (obligations et droits mutuels) et non pas des contreparties prévues par des transferts financiers entre partenaires publics.

L'autorité de tutelle s'aperçoit que ce type de procédure couvre surtout des relations entre une commune et son CPAS, mais rien n'empêche une autorité communale de recourir à une coopération horizontale avec une intercommunale, pour autant que les conditions de l'article 31 de la loi du 17 juin 2016 soient respectées.

Concernant les nouvelles règles de compétences des organes communaux et provinciaux

Outre la fixation de la répartition des compétences entre les organes du pouvoir local communal et provincial dans le cadre de l'adhésion aux centrales d'achat, les articles L1222-6 et L2222-2 quater du CDLD réservent, sauf délégation, la compétence de principe de recourir à la passation d'un marché conjoint au Conseil. Ladite délibération désignera par ailleurs le pouvoir adjudicateur pilote et adoptera l'éventuelle convention régissant le marché public conjoint.

Dès lors que ces délibérations ne sont pas soumises à tutelle, l'administration n'a aucune observation à formuler.

Les articles L1222-3 et L2222-2 du CDLD respectivement relatifs aux compétences du conseil communal et provincial ont augmenté, pour les dépenses relevant du budget ordinaire, le seuil permettant d'octroyer une délégation au directeur général ou à un autre fonctionnaire, à l'exclusion toutefois du fonctionnaire financier, et prévu une possibilité de délégation, pour les dépenses relevant du budget extraordinaire, au bénéfice du directeur général.

Les articles L1222-4 et L2222-2 bis du CDLD respectivement relatifs aux compétences du collège communal et provincial ont, quant à eux, été modifiés en conséquence.

L'Administration a rarement l'occasion d'observer de telles délégations dès lors que les marchés concernés par celles-là se situent sous les seuils de transmission. Certains pouvoirs locaux en ont toutefois fait usage dans le cadre de menus entretiens à apporter à l'éclairage public.

Enfin, les articles L1222-8 et -9 ainsi que L2222-2 sexies et septies du CDLD ont été ajoutés afin de préciser, à l'instar des articles relatifs à la passation et l'attribution des marchés publics, la répartition des compétences entre le conseil et le collège quant à la passation et à l'attribution d'une concession de services ou de travaux.

Ces articles, distincts de ceux relatifs aux compétences en matière de marchés publics, ont permis de clarifier les facultés de délégation et correspondent aux vœux des pouvoirs locaux. Ils sont ainsi respectés par ceux-ci lors de la mise en œuvre de leurs concessions.

b) Le rôle de conseil accru

Le rôle de conseil de l'administration s'est encore amplifié, notamment par la rédaction de notes et circulaires explicatives destinées à accompagner les pouvoirs adjudicateurs locaux dans la passation de leurs marchés.

En 2019, de nouvelles circulaires sont ainsi venues renforcer l'accompagnement des pouvoirs adjudicateurs locaux dans le cadre de la passation de leurs marchés. Il s'agit de :

- Les trois circulaires du 21 janvier 2019 relatives aux pièces justificatives, détaillant l'ensemble des pièces à transmettre à la tutelle afin que le dossier soit déclaré complet ;
- La circulaire du 27 février 2019 relative à la facturation électronique prévoyant l'entrée en vigueur de la loi du 07 avril 2019 relative à la facturation électronique ;
- La circulaire du 09 mai 2019 relative à la passation des marchés publics via la règle du « in House ».

L'administration a encore abordé le DUME dans sa note du 6 septembre 2018 relative au Document unique de marché européen – format électronique obligatoire depuis le 18 avril 2018. Ce document est obligatoire pour tout marché public dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés pour la publicité européenne.

Par ailleurs, les pouvoirs locaux semblent de plus en plus enclins à solliciter ses conseils, que ce soit par voie de demande d'avis préalable sur le projet de cahier spécial de charges, par courriel à propos de questions précises se posant dans le cadre de la passation d'un marché ou de son exécution, ou encore, pour les projets plus conséquents, au travers de réunions.

Les pouvoirs subsidiaires régionaux tendent également à requérir eux-mêmes ou à faire requérir par le bénéficiaire des subsides l'avis de la tutelle sur les projets de marchés publics subsidiés.

c) Chiffres et commentaires

Après une première année de transmission, l'autorité de tutelle a pu retirer les statistiques suivantes pour les 994 dossiers relatifs à ces nouveaux actes, transmis à la tutelle à transmission obligatoire :

	Centrale d'achat	In House	Droit exclusif	Coopérat. horizontale
Instructions				
Nombre d'actes reçus	377	301	293	23
Nombre de dossiers complets	355	243	264	19
Nombre de demandes de pièces	22	58	29	4
Nombre de dossiers instruits	342	246	230	22
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de prorogations	0	0	0	0
Nombre de sans suite	150	177	139	4
Nombre de sans suite avec remarques	183	54	90	2
Nombre d'annulations	1	2	0	0
Exécutoire par expiration du délai	8	13	1	16

Ces chiffres permettent d'apprécier le bon respect des différentes procédures relatives à ces nouveaux actes. En effet, les trois annulations recensées pour ces actes concernent des problèmes de compétence de la part des organes communaux.

Quant aux actes déjà précédemment soumis à la tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire, les chiffres sont les suivants :

	Communes	Provinces	IC**	Culte*	ChapXII
Instructions					
Nombre d'actes reçus	3873	355	1066	0	52
Nombre de dossiers complets	3358	333	928	0	49
Nombre de demandes de pièces	515	22	138	0	3
Nombre de dossiers instruits	3542	292	1009	0	48
Nombre de réclamations	5	0	4	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	58	2	48	0	5
Nombre de sans suite	2134	268	607	0	28
Nombre de sans suite avec remarques	1163	22	351	0	16
Nombre d'annulations	80	2	21	0	3
Exécutoire par expiration du délai	165	0	30	0	1

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

(**) IC = déduction faite des 52 dossiers reçus pour les associations Chapitre XII.

L'absence de dossier transmis par les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial s'explique, en l'absence des ressources humaines et techniques, par la passation de leurs marchés directement par les autorités communales ou provinciales.

En conclusion, un peu plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation relative aux marchés publics, celle-ci ne semble pas nécessiter de modifications correctrices majeures, facilitant ainsi son appréhension grandissante par les pouvoirs locaux au fil de leurs expériences et de leurs formations.

Il apparaît judicieux à l'administration de continuer à tendre vers une simplification des démarches administratives, déjà bien avancée grâce à la concrétisation des plateformes électroniques permettant la dématérialisation des transmissions.

Au vu des faibles montants d'attribution de la plupart des nouveaux actes soumis à tutelle, il serait sans doute opportun de prévoir des seuils de transmission, comme cela est déjà le cas pour les marchés publics classiques.

L'instauration de seuils de transmission permettrait d'alléger les charges administratives des pouvoirs locaux en diminuant drastiquement le nombre de dossiers devant être transmis à la tutelle générale à transmission obligatoire.

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

1.1. *Dans le cadre des demandes d'avis préalables : erreurs ayant fait l'objet de remarques et nécessitant la modification des documents du marché avant approbation par l'organe compétent pour fixer les conditions du marché (dans le cadre de demandes d'avis préalables)*

Les erreurs reprises ci-dessous ont été faites à la suite d'une demande d'avis préalable. Ainsi, les dossiers n'ayant pas été soumis à la tutelle de conseil peuvent avoir fait l'objet de remarques similaires dans le cadre de la tutelle générale d'annulation mais cette fois, lors de l'examen de la décision d'attribution.

45

1.1.1. *Les documents du marché font référence à l'ancienne législation*

Certains marchés font mention de l'ancienne réglementation applicable en matière de marchés publics (la Loi du 15 juin 2006 ayant été remplacée par celle du 17 juin 2016, et l'Arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques par celui du 18 avril 2017) ou utilisent des terminologies (appellations des modes de passation) n'étant plus d'application.

1.1.2. *Problème de délai de réception des offres en cas de visite des lieux*

L'article 59, §2 de la Loi du 17 juin 2016 prévoit que « Lorsque les offres ne peuvent être faites qu'à la suite d'une visite des lieux ou après consultation sur place de documents étayant les documents du marché, les délais de réception des offres, qui sont supérieurs aux délais minimaux fixés aux articles 36 à 41, sont arrêtés de manière à ce que tous les opérateurs économiques concernés puissent prendre connaissance de toutes les informations nécessaires pour la formulation de leur offres. »

Certains Pouvoirs adjudicateurs ne prévoient pas de délai suffisant pour cette prise de connaissance.

1.1.3. *Problème lié à l'allotissement*

En vertu de l'article 58, § 1er, alinéa 2 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, l'allotissement du marché doit être envisagé. Dans le cas contraire, il convient de mentionner dans les documents du marché les motifs concrets de la non division.

Certains Pouvoirs adjudicateurs ne motivent pas le fait que le marché ne soit pas divisé en lots.

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

Il arrive régulièrement que nous constatons 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 lorsque le cahier spécial des charges et l'avis de marché ont été rédigés par des personnes ou des services différents.

Cet état de fait est particulièrement problématique car, en présence d'une telle contradiction, cela peut avoir pour conséquence tout d'abord que le soumissionnaire peut se trouver dans l'impossibilité de remettre une offre correcte et cohérente et, ensuite, que le pouvoir adjudicateur ne sache pas analyser correctement les offres.

Un travail de coordination préalable est donc absolument nécessaire pour éviter les problèmes une fois que la procédure est lancée.

1.1.5. *Problèmes liés aux causes d'exclusions et à la sélection qualitative*

1.1.5.1. *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*

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 clause par laquelle l'attention du soumissionnaire est attirée sur le fait que par le simple fait de déposer offre, il atteste ne pas se trouver dans une des situations d'exclusion prévues dans la législation en matière de marchés publics.

1.1.5.2. *Particularité en matière de vérification des dettes fiscales et des dettes sociales*

En ce qui concerne la vérification des dettes fiscales, à l'égard du SPF finances et la vérification des dettes sociales, à l'égard de l'ONSS, certains pouvoirs adjudicateurs ne mentionnent pas dans le rapport d'analyse des offres ou dans la délibération d'attribution que la vérification a bien été effectuée dans le chef de tous les soumissionnaires dans les 20 jours (articles 62 et 63 de l'Arrêté royal du 18 avril 2017 imposent la vérification de la situation sociale et fiscale) de la date ultime de dépôt des offres.

Il en est de même pour la vérification du casier judiciaire dans le chef du soumissionnaire pressenti ; certains pouvoirs adjudicateurs ne mentionnent pas si le casier a été remis ou non par le soumissionnaire.

1.1.5.3. *Problème d'application des causes d'exclusions en procédure négociée sans publication préalable*

Conformément à l'article 42 §3 de la Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, les motifs d'exclusion facultatifs ne sont pas applicables à la procédure négociée sans publication préalable pour les marchés inférieurs au seuil de publicité européenne, sauf disposition contraire au sein des documents du marché.

Cela implique que sont applicables obligatoirement à cette procédure :

- Toutes les causes d'exclusion obligatoires prévues à l'article 67 de la loi du 17 juin 2016 (vérification via un extrait de casier judiciaire)

- La cause d'exclusion relative aux dettes sociales à l'égard de l'ONSS (vérification via une attestation du SPF Sécurité sociale pouvant être obtenue via Telemarc)
- La cause d'exclusion 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 publication préalable et particulièrement, oublient de réclamer un extrait de casier judiciaire à l'adjudicataire pressenti, avant attribution du marché.

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

L'article 65 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 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 de 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 critères de capacité financière et économique ; et/ou
2. Les critères de capacité technique.

Cet article s'applique dans son intégralité aux procédures ouvertes et restreintes, à la procédure concurrentielle avec négociation et à la nouvelle procédure négociée directe avec publication préalable.

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

1. au moins un critère de capacité économique et financière ; et/ou
2. 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 sélectionnés.

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...Lequel doit être fixé en fonction du montant estimé HTVA du marché.

En outre, il est important de rappeler la disposition de l'article 67 §3 alinéa 2 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relative à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques qui indique que le chiffre d'affaires annuel minimal requis ne peut dépasser le double de la valeur estimée du marché.

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

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 et assimilée, 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 revanche, tant en procédure restreinte et assimilée qu'en procédure concurrentielle avec négociation, 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 aux articles 37 §2 et 79 de la loi du 17 juin 2016 (pour la procédure restreinte) et aux articles 38 §4 et 79 de la loi du 17 juin 2016 (pour la procédure concurrentielle avec négociation), que parmi les candidats, il ne sélectionnera que les X meilleurs (minimum 5 en procédure restreinte et assimilée, minimum 3 en procédure concurrentielle avec négociation). En d'autres termes, un candidat peut atteindre le niveau d'exigence mais ne pas se situer dans les meilleurs, et donc 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 le marché. L'adjudicataire ne doit pas être dépassé par la mission 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 missions qui devront être réalisées dans le cadre du marché.

En pratique, certains pouvoirs adjudicateurs n'ont pas perçu immédiatement cet aspect de l'article 65 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 informative en la matière a été rédigée et envoyée aux divers pouvoirs locaux. Il s'agit la Circulaire du 4 juin 2018 relative à la sélection qualitative depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et ses arrêtés d'exécution.

Selon l'article 71 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, le Pouvoir adjudicateur n'est plus tenu de fixer à la fois un critère de capacité économique et financière ainsi qu'un critère de capacité technique et professionnelle. Néanmoins, il doit prévoir un niveau d'exigence minimum pour chaque critère prévu dans les documents du marché (article 65 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques).

1.1.5.5. *Problème d'agrégations multiples*

Un certain nombre de pouvoirs adjudicateurs prévoient, au niveau de la sélection qualitative, plusieurs agrégations 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'agrégation d'entrepreneurs de travaux, le pouvoir adjudicateur se doit, lorsque le marché comprend des travaux classés dans plusieurs (sous)catégories de choisir la (sous)catégorie d'agrégation 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.

1.1.6. *Révision des prix non prévue*

La révision des prix est applicable à tous les marchés à l'exception des marchés dont la valeur estimée est inférieure à 120.000 € et les marchés dont la durée d'exécution initiale est inférieure à 120 jours

ouvrables ou 180 jours calendrier (article 10 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et article 38/7 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics).

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...).

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

1.2.1. 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 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques et 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux. L'article 167 de la Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics 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.

49

A noter que depuis la réforme des marchés publics, entrée en vigueur le 30 juin 2017, il n'y a plus de différence de délai entre les publicités belges et européennes.

Ainsi, dans le cas d'un avis de marché à passer par procédure ouverte, à publier au niveau belge et/ou européen, en respectant un délai de 35 jours, si l'avis est publié le 1er mars, le délai commence à courir le 2 mars et se termine au plus tôt le 5 avril à minuit. La séance d'ouverture des offres n'aura dès lors pas lieu le 5 avril mais bien le 6 avril s'il s'agit d'un jour ouvrable. Si cependant, le 5 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 7 avril à minuit), c'est-à-dire le mardi 8 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.

Les délais de publicité sont maintenant réglés aux articles 36 et 37 de la Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et aux articles 8 à 23 de l'Arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

1.2.2. Problèmes relatifs au cautionnement

1.2.2.1. 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 motivations 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 prévoit une règle spécifique en ce qui concerne l'assiette du cautionnement pour les marchés sans indication d'un prix total.

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

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

Certains cahiers spéciaux des charges prévoient que la preuve 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.

1.2.3. Contrôle des prix unitaires

Même s'il n'a révélé aucune anomalie, il faut préciser que le contrôle des prix unitaires a bien été effectué.

1.2.4. Problèmes relatifs à l'avis du directeur financier

1.2.4.1. 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.

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

1.2.4.2. 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.

1.2.4.3. Avis postérieur à la prise 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...

1.2.5. Problèmes relatifs aux délibérations de délégation de compétences

Certaines délibérations de passation de marché sont prises par le collège communal en se basant sur une délibération de délégation de compétence du conseil communal antérieurement adoptée au 1er février 2019.

Or, l'article 46 du décret du 04 octobre 2018 modifiant le CDLD en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux indique que ces délibérations de délégation adoptées avant le 1er février 2019 prennent fin de plein droit en date du 30 avril 2019.

Les pouvoirs adjudicateurs sont donc invités à adopter une nouvelle délibération de délégation de compétences.

1.2.6. Problèmes relatifs aux compétences des organes communaux dans le cadre des nouveaux actes soumis à tutelle

Certains pouvoirs communaux n'adoptaient pas deux délibérations distinctes (passation-attribution) dans les procédures des nouveaux actes soumis à tutelle, notamment dans les procédures de marché passées sur base d'un contrôle in house, d'un droit exclusif ou d'une coopération horizontale non-institutionnalisée.

Pourtant, les dispositions des articles L1222-3 et L1222-4 du CDLD, relatives aux répartitions de compétences entre le conseil communal et le collège communal, s'appliquent également aux nouveaux actes soumis à tutelle.

Les pouvoirs adjudicateurs communaux sont donc appelé à respecter ces dispositions en adoptant deux délibérations distinctes dans le cadre de ces procédures.

51

4.2.2. 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.

Le nombre élevé de dossiers s'explique par le fait que 2019 était une année de renouvellement des réviseurs désignés par les intercommunales ou des régies communales ou provinciales autonomes.

Ceux-ci sont désignés pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une seule fois, conformément à l'article L1523-24 §2 du CDLD.

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	52	21
Nombre de dossiers complets	14	8
Nombre de demandes de pièces	38	13
Nombre de dossiers instruits	45	13
Nombre de réclamations	1	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Sans suite	24	4
Sans suite avec remarques	19	8
Annulations	2	0
Exécutoire par expiration du délai	0	1

Les deux annulations sont justifiées de la manière suivante :

- Absence de motivation de la cotation des critères d'attribution ;
- Absence de critères d'attribution – Absence de motivation du rapport d'analyse des offres.



4.3. TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

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

Les deux annulations sont justifiées de la manière suivante :

- Acceptation d'une offre ne remplissant pas les critères de sélection qualitative - Patere legem quam ipse fecisiti - Violation du principe d'égalité entre soumissionnaires ;
- Violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.

5. PATRIMOINE

5.1. 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 transmis à l'administration et/ou au Gouvernement est de 151.

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 ou à une tutelle d'approbation et ne sont, dès lors, instruits que, suite à une réclamation, sur demande expresse du Ministre ayant la tutelle dans ses attributions ou, éventuellement, sur proposition de l'administration.

Aussi, pour répondre à ces demandes spécifiques dans le cadre de la mission de conseil de l'administration, ces dossiers font l'objet d'une analyse au stade du projet de délibération même si les délibérations qui s'en suivront éventuellement ne seront pas soumises, en tant que telles, à une tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire ou à une tutelle spéciale d'approbation. Les remarques formulées sur lesdits projets visent notamment à améliorer la sécurité juridique des opérations futures et à s'assurer de leur légalité.

Par ailleurs, le SPW Intérieur et Action sociale a poursuivi la collaboration avec le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (entamée en 2018) dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de décret modifiant la législation sur le bail à ferme et fait partie du Groupe de travail créé dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 02 mai 2019 modifiant diverses législations en matière de bail à ferme.

En outre, le SPW Intérieur et Action sociale fait également partie du groupe de travail inter-SPW constitué dans le cadre de la mise en application du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation.

A ce sujet, notons l'élaboration et la publication de la circulaire ministérielle du 23 juillet 2019 relative à la phase administrative de la procédure d'expropriation en Région wallonne.

53

5.2. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

5.2.1. LES DÉLÉGATIONS DE GESTION – L3131-1, §4, 2°

a) Contexte

En vertu de l'article L3131-1, §4, 2° 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.

Aussi, pendant cette courte période intermittente, les actes des communes, provinces, ont été soumis à une tutelle générale d'annulation (article L3121-1 du CDLD).

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	1	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre d'approbations	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Nombre d'exécutoires par expiration du délai avec remarques	0	0
Nombre d'exécutoires par expiration du délai	1	0

Un seul dossier portant sur une délibération adoptée antérieurement à la réforme susmentionnée a été instruit en 2019.

5.3. TUTELLE GÉNÉRALE 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	2	0	0	0	0
Réclamants citoyens	22	1	0	0	0
Réclamants mandataires	10	0	0	0	0
Actes instruits à l'initiative du Ministre / sur proposition de l'administration	2	0	0	0	0
Décisions de Gouvernement					
Nombre d'exécutoire avec remarques	6	1	0	0	0
Nombre d'exécutoire sans remarque	1	0	0	0	0
Nombre d'annulation	2	0	0	0	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	1	0	0	0	0
Courriers avec remarques	3	0	0	0	0

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

Le nombre de dossiers instruits dans le cadre de la tutelle générale d'annulation à transmission non-obligatoire est de 15.

A noter, qu'une seule et même réclamation peut être introduite par plusieurs réclamants.

C'est par exemple le cas pour une réclamation à l'encontre de l'achat d'un bâtiment et de ses dépendances dans le cadre de laquelle 4 mandataires et 3 citoyens ont chacun transmis un courrier de réclamation, ou le cas d'une réclamation vis-à-vis de l'acquisition de bâtiments pour laquelle 14 courriers de citoyens et 1 courrier de mandataire ont été transmis.

Suite à l'instruction de ces dossiers, 2 arrêtés d'annulation ont été pris, lesquels ont entraîné l'annulation de 4 délibérations communales.

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

- Dans le cadre d'une réclamation suite à la décision, par le collège communal, d'attribuer une location à une citoyenne, violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation du principe de bonne administration, violation de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ; 3 délibérations ont été annulées ;
- Dans le cadre d'une réclamation suite à une décision, par le conseil communal, de procéder à une vente de gré-à-gré de parcelles, violation de la loi du 04 novembre 1969 relative au bail à ferme ; 1 délibération a été annulée ;

Parmi les 8 dossiers devenus exécutoires :

7 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 de désigner un expert chargé de l'estimation de la valeur vénale des biens ;
- Une plus grande clarté des motifs repris dans les différents documents du marché ;
- Le respect des règles de compétence des organes communaux conformément à diverses dispositions du CDLD;
- Le respect des principes rappelés dans la circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux ;
- Le respect des grands principes de droit administratif, de bonne administration, d'égalité et de non-discrimination ;
- Le recours à une motivation adéquate conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- L'adoption préalable des conditions essentielles et substantielles d'une vente envisagée ;
- La motivation en droit d'une décision d'un conseil communal doit s'appuyer sur l'article L1122-30 du CDLD ;
- La décision de désaffectation d'un immeuble dont la destination est modifiée doit être prise avant la décision ferme de vente ;
- La vente de gré à gré doit être précédée d'une publicité adéquate conformément à la circulaire du 23 février 2016 précitée.

1 dossier a fait l'objet d'une décision exécutoire sans aucune remarque émise.

3 dossiers ont fait l'objet d'un simple courrier avec remarques ne contenant dès lors aucune décision exécutoire.

5.4. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

5.4.1. ARTICLE L3161-8, 2°, 3° ET 4° DU CDLD

a) Contexte

En vertu de l'article L3161-8, 2°, 3° et 4° du CDLD, sont soumis à une tutelle générale à transmission obligatoire du Gouvernement wallon, les actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus financés au niveau provincial (Fabrique Cathédrale catholique, cultes orthodoxe et islamique) ayant pour objet :

- Les opérations immobilières d'achat, de vente, d'échange, de location de plus de neuf ans, la constitution d'hypothèque et de droits réels démembres lorsque le montant de l'acte excède 10.000 euros ;
- Des dons et legs assortis de charges en ce compris les charges de fondation et des dons et legs sans charge ni charge de fondation mais dont le montant excède 10.000 euros ;
- 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	0
Nombre de dossiers instruits	3
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre d'exécutoires	0
Nombre d'exécutoires avec remarques	2
Nombre d'annulations	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	1

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.

Parmi ces 3 dossiers :

Deux dossiers ont induit l'envoi d'un courrier d'exécutoire, adressé au pouvoir local, comprenant notamment les remarques suivantes :

- La nécessité de prendre préalablement à la signature de la convention chargeant le notaire de la vente, une délibération fixant les conditions essentielles et substantielles et notamment le prix minimum de vente ;
- La délibération aurait dû expliciter le contexte de la cession à titre gratuit, à chaque acquéreur, d'une petite parcelle de terrain d'un lot, et se référer à cet égard au permis de lotir ;
- La nécessité de faire valider par l'organe compétent d'une Asbl la convention par laquelle elle renonce à des droits et la nécessité pour l'établissement cultuel de prendre acte de cette convention ;

- La nécessité d'indiquer dans la délibération de vente prise en séance extraordinaire l'autorisation de l'organe représentatif et aussi d'y indiquer les suffrages exprimés.

5.4.2. CONCESSIONS DE SERVICES ET DE TRAVAUX

a) Contexte

Depuis le 1er février 2019, les concessions de services et de travaux font l'objet d'une tutelle générale à transmission obligatoire (cfr. I.2.1. Les délégations de gestion – L3131-1, §4, 2°).

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces	IC	Chap XII
Instructions				
Nombre d'actes reçus	22	5	1	0
Nombre de réclamations	1	0	1	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre d'exécutoire	0	0	0	0
Nombre d'exécutoire avec remarques	20	4	1	0
Nombre d'annulations	1	0	1	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	0	0	0	0
«Nombre d'exécutoire par expiration du délai avec remarques»	2	1	0	0

28 dossiers concernant des concessions ont été instruits (26 dossiers se rapportent à des concessions de services soumises ou non à l'application de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concessions et 2 dossiers concernent des concessions de travaux).

Ceux-ci ont notamment pour objet : concessions pour l'exploitation d'un centre d'entreprise design, pour le contrôle de stationnement en zone bleue, de la gestion d'un établissement HORECA et de son aire de jeux, pour l'exploitation d'établissements HORECA, pour le contrôle du stationnement en zone à durée limitée, pour la reprise et la valorisation d'un camping, pour la création d'un centre d'accueil pour personnes handicapées, pour l'installation et l'exploitation d'une cabine de photographie pour un service Population/Etat civil, pour l'exploitation de petits trains touristiques, pour l'enlèvement ou l'entreposage de véhicules présentant un danger pour la circulation ou une gêne pour les usagers et des véhicules abandonnés sur la voie publique, pour l'organisation d'une plaine d'été, pour la modification d'une concession relative à l'exploitation de cafétaria de deux complexes sportifs, pour l'exploitation d'une terrasse d'un café, pour la fourniture, le réapprovisionnement et la maintenance de distributeurs de boissons fraîches, chaudes et de snacks pour deux hôpitaux, pour la modification d'une concession portant sur l'accueil extrascolaire dans des écoles, pour la cuisine et la cafétaria d'un campus provincial, pour l'aménagement et l'exploitation d'un espaces de petite restauration/débit de boissons dans un établissement, pour l'exploitation d'un marché hebdomadaire et d'une foire annuelle, pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard, pour l'organisation de villages de Noël.

En outre, deux réclamations ont été introduites.

Deux dossiers ont fait l'objet d'une annulation, pour les raisons suivantes :

- Dans le cadre de l'attribution d'une concession pour l'exploitation d'un service d'audiologie au sein de sites hospitaliers (dossier instruit suite à une réclamation), violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation des principes d'égalité et de non-discrimination issus des articles 10 et 11 de la Constitution et non-respect de l'application de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concessions ;

- Dans le cadre de l'attribution d'une concession pour l'exploitation d'un marché hebdomadaire et d'une foire annuelle, violation des principes d'égalité et de non-discrimination issus des articles 10 et 11 de la Constitution et violation du principe « *patere legem quam ipse fecisti* » ;

Vingt-cinq dossiers sont devenus exécutoires et 3 dossiers sont devenus exécutoires par expiration du délai de tutelle. Tous ces dossiers ont fait l'objet de remarques à l'autorité concédante destinées à aider les pouvoirs locaux à améliorer la sécurité juridique de leurs dossiers de concessions de services et de travaux ;

En ce qui concerne les remarques formulées, à toutes fins utiles et pour l'avenir, évoquées ci-avant, ces dernières portaient notamment sur :

- L'importance de prévoir, même en l'absence d'obligation légale, une procédure de sélection des candidats, afin de permettre au pouvoir local de vérifier l'aptitude des candidats à exécuter le contrat ;
- L'importance de préciser, développer suffisamment les critères d'attribution de manière à éviter une confusion dans le chef des soumissionnaires qui impliquerait une éventuelle rupture du principe d'égalité ; l'importance de prévoir des critères d'attribution clairs et pertinents ;
- L'intérêt à réaliser une large diffusion de l'information relative au lancement de la procédure de concession afin de s'assurer du respect des principes d'égalité et de non-discrimination et de favoriser l'obtention de meilleures offres et/ou d'un nombre plus important ;
- L'importance d'estimer la valeur de la concession pour déterminer si la nouvelle législation s'applique ou pas ; l'importance de respecter strictement le cahier des charges ;
- Sur le fait que s'il est possible de modifier un contrat de concession de service en cours d'exécution, il importe d'être très prudent. En effet, pour les concessions non soumises à l'application de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, excepté l'application d'une clause de réexamen claire, précise et sans équivoque prévue dans le cahier des charges, cette modification ne doit pas être substantielle, en quel cas, il s'agit d'un nouveau contrat nécessitant de relancer une procédure d'attribution ;
- Sur l'importance de motiver de manière plus adéquate/complète le rapport d'analyse des offres et/ou la délibération d'attribution.

6. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

6.1. 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 paraloaux.

6.2. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

6.2.1. 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	290	3	43
Nombre de dossiers complets	282	3	41
Nombre de demandes de pièces	8	0	2
Nombre de dossiers instruits	212	1	31
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	3	0	0
Sans suite	109	0	17
Sans suite avec remarques	30	1	8
Annulations	74	0	6

Les communes

En ce qui concerne les communes, les dossiers problématiques portent sur :

- Les commissions communales, dont il est question à l'article L1122-34, §1er, al.1er du CDLD, qui sont composées à la proportionnelle du conseil communal. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant que chaque groupe politique est systématiquement représenté au sein des commissions ;
- Les interpellations citoyennes dont question à l'article L1122-14 du CDLD ont été annulées des dispositions de ROI :
 - Prévoyant qu'il faut être domicilié depuis 6 mois au moins dans la commune pour interpellier le collège dès lors que le CDLD ne le prévoit pas ;
 - Limitant le nombre d'interpellations citoyennes à deux par an par citoyen et limitant le nombre d'interpellations à deux par conseil. Selon la jurisprudence de l'autorité de tutelle, le nombre minimal est de 3 ;
 - Interdisant toute interpellation 6 mois avant les élections communales dès lors que le CDLD ne le prévoit pas ;
 - Prévoyant un débat, entre les groupes politiques, suite à l'interpellation dès lors que le CDLD ne le prévoit pas ;
- La prise de vue et l'enregistrement des séances. L'article L1122-20 du CDLD stipule que les séances sont publiques. Ont été annulées des dispositions de ROI soumettant à autorisation ou interdisant les enregistrements. En effet, tant la doctrine que la jurisprudence considèrent que les personnages publics - dont font évidemment partie les hommes politiques - ont donné une autorisation tacite en ce qui concerne leur image ;

- Les questions orales des conseillers. L'article L1122-10 du CDLD permet aux conseillers communaux de poser des questions orales d'actualité au collège. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant que les questions doivent avoir l'aval du chef de groupe et limitant le nombre de questions par groupe politique.
- Le vote au conseil communal. L'article L1122-27 du CDLD dispose que les membres du conseil votent à haute voix. Ont été annulées les dispositions prévoyant que le vote intervient par groupe politique avec possibilité de demande de vote individuel par chaque conseiller communal. En effet, le CDLD permet, au travers du règlement d'ordre intérieur, un mode de scrutin équivalent au vote à haute voix ; à ce titre, sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée. Mais il ressort de cet article que le droit de vote est un droit individuel des conseillers et que le vote par groupe n'est pas prévu dans le CDLD ;
- La convocation au conseil communal. L'article L1122-13 du CDLD prévoit que la convocation électronique est la règle et la convocation par voie postale l'exception. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant que la convocation par voie électronique était une simple faculté laissée à l'appréciation du conseiller communal ;
- L'ouverture des séances. L'article L1122-20, alinéa 1er du CDLD prévoit la publicité des séances du conseil communal. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant la possibilité d'ouvrir les séances à un moment autre que l'heure fixée par la convocation lorsque des « circonstances exceptionnelles » sont rencontrées.
- La mise à disposition des pièces. L'article L1122-14 du CDLD prévoit que les lieu, jour, heure et l'ordre du jour des séances du conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant la mise à disposition de notes de synthèse et les projets de délibération aux habitants. En effet, une telle possibilité n'est pas prévue dans le CDLD ;
- Les points mis à l'ordre du jour du conseil communal. L'article L1122-24 du CDLD permet à un conseiller communal de mettre un point complémentaire à l'ordre du jour. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant la faculté pour un habitant de mettre un point complémentaire à l'ordre du jour du conseil communal.
- La fonction de chef de groupe. La notion de chef de groupe n'est pas reconnue par le CDLD. Dès lors, a été annulée la disposition prévoyant que seul le chef de groupe reçoit une copie papier de toutes les pièces de l'ordre du jour du conseil communal et l'obligation de recueillir sa signature pour publier un article dans le bulletin communal ;
- Les jetons de présence. L'article L1122-7 du CDLD prévoit que les conseillers perçoivent un jeton de présence lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil communal, aux réunions des commissions et des sections. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant l'octroi de jetons de présence pour d'autres réunions (comité de suivi, comité de concertation) ;

Les intercommunales

En ce qui concerne les intercommunales, les dossiers problématiques portent sur :

- Le quorum de présence pour délibérer. L'article L1523-10 du CDLD prévoit que les organes de gestion de l'intercommunale délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant la prise en compte des procurations pour calculer le quorum.

6.2.2. 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	50	1
Nombre de dossiers complets	50	1
Nombre de demandes de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	45	1
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	41	1
Sans suite avec remarques	2	0
Annulations	2	0

Les communes

62

En ce qui concerne les communes, les dossiers problématiques portent sur :

- Le montant des remboursements. L'article L6451-1, §2 du CDLD précise que le remboursement de frais sur base forfaitaire est interdit. Seuls les frais réellement exposés par un mandataire pour le compte de l'organisme au sein duquel il exerce son mandat sont autorisés. Ont été annulées des décisions prévoyant un remboursement forfaitaire ;
- Les jetons de présence. L'article L1122-7 du CDLD prévoit que les conseillers perçoivent un jeton de présence lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil communal, aux réunions des commissions et des sections. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant l'octroi de jetons de présence pour les réunions du comité de concertation communes/CPAS ;

6.2.3. 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	18
Nombre de dossiers complets	12
Nombre de demandes de pièces	6
Nombre de dossiers instruits	14
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	4
Sans suite	14
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Les décisions concernent la prise de participation au sein d'autres intercommunales ou dans des sociétés actives dans le secteur de l'énergie, des déchets.

Cette rubrique n'appelle aucune observation.

6.2.4. 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 bureau exécutif. 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, non représenté, selon le résultat du calcul clé d'Hondt, a droit à un poste d'observateur. Le bureau exécutif est composé d'un président et d'un vice-président éventuel et d'un administrateur.

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 d'observateur.

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 ou à un bureau exécutif. 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 L1523-26 du CDLD prévoit que chaque intercommunale constitue un comité d'audit au sein de son conseil d'administration. Le comité d'audit est composé de membres du conseil d'administration qui ne sont pas membres du bureau exécutif. Le nombre maximum de membres du comité d'audit ne peut pas être supérieur à vingt-cinq pourcents du nombre de membres du conseil d'administration.

L'article L2223-5 du CDLD dispose que les régies provinciales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un bureau exécutif. 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, non représenté, selon le résultat du calcul clé d'Hondt, a droit à un poste d'observateur. Le bureau exécutif est composé d'un Président et d'un vice-président éventuel et d'un administrateur.

En application des articles L3122-3-7° et L3122-4-1 du 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	178	3	110	0
Nombre de dossiers complets	143	2	108	0
Nombre de demandes de pièces	35	1	2	0
Nombre de dossiers instruits	140	2	131	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	3	0	2	0
Sans suite	133	2	118	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	7	0	13	0

64

Les intercommunales

En ce qui concerne les intercommunales, les dossiers problématiques portent sur :

- La présence d'experts. Le CDLD ne contient pas d'indications au sujet de la présence « d'experts » auprès des organes de gestion des intercommunales. Malgré le silence des textes, il est toutefois communément admis, dans un souci d'efficacité des structures, que de telles personnes soient présentes auprès de ces organes de façon occasionnelle. Les décisions prévoyant la présence d'experts permanents dans les organes de gestion ont été annulées ;
- La mixité dans les organes de gestion. L'article L1523-18, §5, alinéa 1 du CDLD dispose que, dans le cadre de la mise en place d'un éventuel bureau exécutif, qui doit être unique pour l'ensemble des activités de l'intercommunale, pour les intercommunales comptant au moins onze administrateurs, le nombre maximum de membres ne peut pas être supérieur à vingt-cinq pourcents du nombre de membres du conseil d'administration. Ils sont de sexes différents et désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Ont été annulées les décisions désignant uniquement des personnes du même sexe ;
- La désignation des experts indépendants au sein des organes de gestion de l'intercommunale. L'article L1523-15 §1er, al. 3 du CDLD dispose : « Le nombre d'administrateurs indépendants est fixé à un maximum de deux. Ceux-ci sont nommés par l'assemblée générale à la majorité des 3/4

des voix et sur présentation du conseil d'administration exprimé à la majorité de 3/4 des voix. Les conditions, titres, qualités et interdictions requises ou applicables à ces administrateurs sont celles prévues à l'article 526ter du Code des sociétés. Ont été annulées les décisions désignant des personnes ne remplissant pas les conditions de l'article 526ter ;

- Le respect de la clé d'Hondt pour la désignation des membres des organes de gestion. Ont été annulées les décisions ne respectant pas le résultat du calcul de la clé d'Hondt.

Les RCA

En ce qui concerne les RCA, les dossiers problématiques portent sur :

- La désignation du vice-président. L'article L1231-5 §2 du CDLD prévoit que le conseil d'administration choisit un président et éventuellement un vice-président parmi ses membres. Ont été annulées les décisions visant à désigner deux vice-présidents.
- La mixité du conseil d'administration. L'article 1231-5 §2 du CDLD dispose que les administrateurs représentant la commune sont de sexe différent. Ont été annulées les décisions désignant uniquement des personnes du même sexe.
- Le respect de la clé d'Hondt pour la désignation des membres des organes de gestion. L'article 1231-5 §2 du CDLD dispose que les administrateurs représentant le conseil communal sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Ont été annulées les décisions ne respectant pas le résultat du calcul de la clé d'Hondt.

6.2.5. LA DÉSIGNATION DES MEMBRES DU COLLÈGE DES COMMISSAIRES L3122-4,2°

65

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	28	0
Nombre de dossiers complets	0	28	0
Nombre de demandes de pièces	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	0	28	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	0	28	0
Sans suite avec remarques	0	0	0
Annulations	0	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation.

6.2.6. 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	28	0	6	0
Nombre de dossiers complets	16	0	6	0
Nombre de demandes de pièces	12	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	21	0	4	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	2	0	0	0
Sans suite	20	0	4	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	1	0	0	0

Les intercommunales

En ce qui concerne les intercommunales, le dossier problématique concerne :

- La rémunération du vice-président en l'absence, pour maladie, du président. L'article L5311-1 §10 du CDLD prévoit que la rémunération du président et du vice-président est calculée pour la participation à l'ensemble des réunions des organes de gestion auxquelles sont tenus de participer les fonctions précitées. Lorsqu'un défaut de participation a été constaté, le montant de la rémunération est réduit à due concurrence ; le président et le vice-président qui n'ont pas participé à l'entièreté de la réunion sont considérés en défaut de participation. Une absence totale ou partielle à une réunion d'un organe de gestion, en raison d'une maladie, d'un congé de maternité ou d'un cas de force majeure n'est pas considérée comme un défaut de participation, pour autant que cet état de fait puisse être dûment justifié. A été annulée la décision qui prévoit l'octroi de la rémunération du président au vice-président en cas de remplacement pour un terme d'un mois consécutif dès lors qu'elle est contraire à l'article L5311-1 §10 du CDLD. Si l'article L1123-16

du CDLD dispose bien qu' un échevin peut remplacer le bourgmestre pour un terme d'un mois ou plus longtemps, ce principe ne peut être transposé au cas du vice-Président qui remplace le président.

6.2.7. INSTALLATION INITIALE OU SUITE À L'ADOPTION D'UNE MOTION DE MÉFIANCE COLLECTIVE DES CONSEILLERS DE L'ACTION SOCIALE - 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 des conseillers de l'action sociale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective.

b) Chiffres et commentaires

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

Cette rubrique n'appelle aucune observation.

6.3. TUTELLE GÉNÉRALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	Régies communales	IC	SPPLS
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	5	0	0	1	0
Réclamants citoyens	15	0	0	1	0
Réclamants mandataires	20	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	35	1	0	2	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0	2
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	31	1	0	1	0
Nombre d'annulations	4	0	0	1	2

Les communes

En ce qui concerne les communes, les dossiers problématiques portent sur :

- La désignation des représentants de la commune dans les ASBL. L'article L1234-2, § 1er, alinéas 4 et 5, du CDLD prévoit l'application de la clé d'Hondt telle que définie aux articles 167 et 168 du Code électoral pour la désignation des représentants de la commune dans les ASBL. A été

annulée la décision qui désigne les représentants de la commune en faisant application de la clé d'Hondt après un clivage majorité/minorité. Ce dossier met en lumière la question de la représentation des majorités communales dans le para local mono-communal : alors que le collègue a la majorité à la commune, il perd cette majorité dans la structure para-communale, ce qui sur le terrain peut entraîner des blocages ;

- L'absence de pièces lors de l'envoi de l'ordre du jour du conseil communal. L'article L1123-13 § 2 du CDLD indique que, pour chaque point de l'ordre du jour, toutes les pièces s'y rapportant sont mises, à la disposition, sans déplacement, des membres du conseil communal dès l'envoi de l'ordre du jour. A été annulée la décision du conseil communal prise alors que tous les éléments du dossier n'étaient pas présents lors de la convocation du conseil communal ;
- La désignation de représentants de la commune au sein d'une ASBL culturelle. Selon une jurisprudence administrative constante de la commission nationale permanente du pacte culturel, « Afin de respecter le principe de participation équitable de la loi du Pacte culturel, les tendances représentées au sein de l'autorité publique concernée n'ayant obtenu aucune voix délibérative suite à l'application de la Clé d'Hondt peuvent revendiquer une voix consultative au sein des organes de gestions d'une ASBL entrant dans le champ d'application de la loi du Pacte culturel ». A été annulée une décision n'accordant pas un siège d'observateur avec voix consultative au sein du conseil d'administration aux groupes politiques de la commune, n'ayant pas de siège en application de la clé d'Hondt ;
- Le rôle des conseillers communaux. L'article L1123-23 du CDLD confère aux collèges une mission d'exécution des décisions avec le concours des services de la commune et il n'appartient pas au conseil communal de procéder à l'exécution des mesures qu'il prend. A été annulée la décision qui confère une mission particulière à un conseiller communal, dès lors qu'il n'est pas membre du collège.

68

Il convient de relever que 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 l'urbanisme, l'environnement, la 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 intercommunales

En ce qui concerne les intercommunales, les dossiers problématiques portent sur :

- La gestion journalière. L'article L1523-18, § 1er, alinéa 1er, du CDLD précise que le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'intercommunale au titulaire de la fonction dirigeante locale au sens du CDLD. A été annulée la décision prévoyant que sont présumés relever de la gestion journalière tous les actes d'une valeur inférieure à 10 millions d'euros.
- La gestion journalière. L'article L1523-18, § 1er, alinéa 1er, du CDLD précise que le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'intercommunale au titulaire de la fonction dirigeante locale au sens du CDLD. A été annulée la décision accordant la délégation journalière au président de l'intercommunale.

Les SPPLS

En ce qui concerne les SPPLS, les dossiers problématiques portent sur :

- La prise de participation. A été annulée la décision du conseil d'administration d'une SPPLS de prendre une participation dans une autre société.
- **Rémunérations** perçues. A été annulée la décision du conseil d'administration d'une SPPLS concernant les rémunérations accordées aux membres de son management.

6.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

6.4.1. CRÉATION ET PRISE DE PARTICIPATION DANS LES INTERCOMMUNALES, RÉGIES AUTONOMES ET ASSOCIATIONS DE PROJETS L3131-1, §4,1°

a) Contexte

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

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	96	0
Nombre de dossiers instruits	92	1
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	89	1
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	3	0

69

Cette rubrique n'appelle aucune observation particulière. On relèvera la création des intercommunales AIGT, Trans&wal, Résa, REW et IDELUX Environnement.

6.4.2. 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	4	0
Nombre de dossiers instruits	4	0
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	4	0
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.

6.4.3. 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 dans 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	23	0
Nombre de dossiers instruits	20	0
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Nombre d'approbations	14	0
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 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 entre autres 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 de gestion des déchets



6.4.4. 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	1	31	44
Nombre de dossiers instruits	1	33	38
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	2
Nombre d'approbations	0	30	31
Nombre d'approbations partielles	1	3	7
Nombre de non approbations	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0	0

Les intercommunales

En ce qui concerne les intercommunales, les dossiers problématiques portent sur

- Le quorum de présence. Le CDLD prévoit que les organes de gestion des intercommunales délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont physiquement présents. Ont été annulées les dispositions prévoyant que lors d'une seconde convocation, l'organe de gestion pouvait délibérer peu importe le nombre de membres présents. Un tel mécanisme est bien prévu pour la tenue des séances du conseil communal mais pas pour la tenue des organes de gestion des intercommunales ;

- La présence d'observateurs. Le CDLD encadre strictement la présence des observateurs. Ont été annulées les dispositions prévoyant la présence de personnes autres que les administrateurs ou les observateurs légalement admis, à savoir les mandataires issus de groupes politiques non représentés en application du résultat du calcul de la clé d'Hondt ou les membres du personnel ;
- Le bureau exécutif. L'article L1523-18, § 5 du CDLD prévoit qu'un bureau exécutif peut être organisé dans les intercommunales mais il faut au moins que le conseil d'administration compte 11 administrateurs. Ont été annulées les décisions prévoyant la constitution d'un bureau exécutif dans des conseils d'administration ne comportant pas 11 membres ;
- Les délégations du conseil d'administration. A été annulée la disposition des statuts qui prévoit que le conseil d'administration peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres ou à un tiers nommément désigné, certains pouvoirs qu'il détermine ;
- Les décisions en urgence. A été annulée la disposition des statuts qui prévoit qu'en cas d'urgence dûment motivée, l'organe restreint de gestion peut prendre toute décision nécessaire à la préservation des intérêts de l'association, même si celle-ci excède les limites de la gestion à lui déléguée en vertu du présent article. Le CDLD n'encadre pas cette notion d'urgence permettant à l'organe restreint de gestion de dépasser les limites de ses compétences statutaires.

Les régies autonomes

En ce qui concerne les régies autonomes :

- La présence des observateurs : le CDLD encadre strictement la présence des observateurs. Ont été annulées des dispositions prévoyant la présence de personnes autres que les administrateurs ou les observateurs légalement admis, à savoir les mandataires issus de groupes politiques non représentés en application du résultat du calcul de la clé d'Hondt ou les membres du personnel ;
- Les jetons de présence. L'article L 5111-1, 11° du CDLD dispose que pour l'application du présent Code, il faut entendre par : jeton de présence : rémunération accordée au membre d'un organisme siégeant lors d'une réunion d'un organe de gestion, en raison de sa présence et de sa participation à l'entièreté de cette réunion. A été annulée la disposition des statuts qui prévoit que pour avoir droit à un jeton de présence, les membres doivent avoir participé pendant au moins deux heures à la réunion ; si celle-ci a duré moins de deux heures, la présence des membres est requise pendant toute la réunion ;
- Le nombre de réunions du bureau exécutif. L'article L5311-1 §11 du CDLD dispose que le nombre de réunions donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut pas dépasser, pour un bureau exécutif, 18 par an. A été annulée la disposition des statuts qui prévoit que le nombre de jetons de présence, par trimestre, est limité à 12 ;
- Les jetons de présence. L'article L5311 §2 al. 1 du CDLD vise la possibilité, pour les administrateurs, de recevoir un jeton de présence pour chaque séance de l'organe de gestion à laquelle ils assistent. A été annulée la disposition des statuts qui prévoit l'octroi de jetons de présence à des experts invités et aux commissaires.

7. LA TUTELLE DES GOUVERNEURS

En Belgique, le gouverneur de province a trois casquettes : il est commissaire du Gouvernement fédéral, du Gouvernement régional et du Gouvernement de la Communauté française (art. 4 + 122 et suivants de la loi provinciale du 30 avril 1836 ; L2212-1, 46, 48 et 51 à 55 du CDLD).

A ce titre, il veille au respect de l'exécution et de l'application des lois, décrets et règlements de ces trois gouvernements et favorise l'intégration des politiques régionales, fédérales et communautaires sur le territoire de sa province.

Dans ses missions comme commissaire du Gouvernement wallon, le gouverneur est chargé notamment de l'exercice de la tutelle sur :

- Les CPAS en tutelle générale spécifique (art. 111 à 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale) et en tutelle spéciale ordinaire sur recours (art. 112 bis de la loi organique) ;
- Les fabriques d'église en tutelle générale ordinaire (art. L3161-2 à 6 du CDLD) et en tutelle spéciale ordinaire sur recours (art. L3162-3 du CDLD) ou en cas d'avis négatif d'une commune concernée par une fabrique « pluri-communale » (art. L3162-2 § 3 du CDLD) ;
- La création ou extension de cimetière est soumise à l'approbation du gouverneur (art. L1232-3 du CDLD).

7.1. BASE LÉGALE

Le décret du 13 mars 2014, entré en vigueur le 1er janvier 2015, a modifié :

- Le CDLD (insertion d'un titre VI dans le livre 1er de la 3ème partie – articles L3161-1 à L3162-3 – intitulé « Tutelle administrative sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » ;
- La loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (budgets et comptes) ;
- Le décret impérial du 30/12/1809 (dons et legs, biens patrimoniaux).

Le même décret a abrogé :

- L'arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'église ne peuvent prendre des dispositions sur les objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par les lois, règlements et ordonnances existants ;
- L'arrêté du Régent du 28 décembre 1944 portant délégation au Ministre de la Justice pour autoriser des travaux aux églises.

Dans le cadre de l'ancienne tutelle, les actes soumis à la tutelle générale du gouverneur de province étaient relatifs à la désignation des membres du conseil de fabrique, aux désignations des trésoriers et autres membres du personnel, aux achats et ventes de biens, à des marchés publics, ces derniers entrant parmi d'autres dans le cadre du décret impérial du 30/12/1809.

7.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE

a) Contexte

Dorénavant, sont soumis à la tutelle générale obligatoire du gouverneur l'attribution des marchés publics au-delà d'un certain seuil, les opérations immobilières dont le montant excède 10.000 euros (transfert vers le gouverneur d'un certain nombre d'actes relevant précédemment de la tutelle du ministre), les dons et legs, la construction d'un immeuble à affecter à l'exercice du culte ou au logement du ministre du culte (décision de principe).

Pour les autres actes non obligatoirement transmissibles, le gouverneur peut être amené à statuer à son initiative (droit d'évocation) ou suite à un recours du collège communal.

b) Chiffres et commentaires

Art. L3161-4	
Nombre d'actes reçus	94
Nombre de dossiers instruits	89
Sans suite	35
Sans suite avec remarque	16
Annulation	1
Exécutoire pas expiration du délai	0

L'annulation concerne l'attribution d'un marché public contraire à l'article 6 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics (conflit d'intérêt).

Art L 3161-5	
Nombre de recours	0
Sans-suite	1
Sans suite avec remarque	0
Annulation	1
Exécutoire pas expiration du délai	0

L'annulation est motivée par la violation de la loi, en l'occurrence l'article 9 alinéa 2 du décret impérial du 30 décembre 1809 qui dispose que « Le conseil ne pourra délibérer que lorsqu'il y aura plus de la moitié des membres présents à l'assemblée ; et tous les membres présents signeront la délibération, qui sera arrêtée à la pluralité des voix. »

Seuls 3 membres composant le conseil de fabrique étaient présents à la réunion extraordinaire du 5 mars 2019 et dès lors, le quorum de présence requis n'était pas atteint, de sorte que le conseil ne pouvait valablement délibérer.

7.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Art. L3161-1 - 2 et 3	
Nombre d'actes reçus	275
Nombre de dossiers instruits	185
Sans suite	89
Sans suite avec remarque	0
Annulation	0
Exécutoire pas expiration du délai	0

Pas de remarques particulières.

7.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

a) Contexte

La tutelle spéciale d'approbation sur les actes des établissements culturels portant sur les budgets, les modifications budgétaires et les comptes est désormais exercée par le conseil communal (et non plus par le collège provincial).

Le gouverneur intervient dans les cas suivants :

- En tant qu'autorité de recours, en cas de décision négative de la première autorité de tutelle (art. 27 du décret du 13 mars 2014) ;
- En tant que première autorité de tutelle (en se substituant au conseil communal), en cas d'établissement situé territorialement sur plusieurs communes et qu'au moins une des communes concernées émet un avis négatif (art. 25 §3 du décret du 13 mars 2014).

b) Chiffres et commentaires

Art. L3162-3 §1	
Nombre de recours	26
Déclaré recevable	26
Déclaré irrecevable	0
Approbation	7
Non approbation	18
Exécutoire pas expiration du délai	1

Le nombre de dossiers reçus est en nette augmentation. Non pas que les marchés et conventions sont plus nombreux, mais surtout parce qu'ils sont maintenant, pour la plupart, transmis à la tutelle (ce qui n'était pas le cas avant). Il faut ajouter à cela une augmentation du nombre de réclamations et recours principalement au niveau des comptes et budgets des établissements culturels.

75

8. CONSEILS ET FORMATIONS

En plus de ses missions de tutelle, le SPW Intérieur et Action sociale a pour objectif de renforcer sa mission de conseil et d'accompagnement auprès des pouvoirs locaux.

Une « tutelle de conseil » est activement mise en œuvre à l'égard de nombre de documents pour lesquels l'administration centrale et ses directions territoriales ont l'occasion de prodiguer tout au long de l'année conseils et recommandations.

En tant que service de proximité et de première ligne, cette « tutelle de conseil » s'exerce aussi bien de manière spontanée et proactive vers les communes, ou en réponse aux sollicitations en leur provenance.

Dans ce cadre, le travail préventif, qui consiste à examiner les projets de règlements avant qu'ils soient soumis au conseil communal, est sans cesse mis en avant.

Lorsqu'un tel travail préventif a été réalisé efficacement, peu de dossiers font l'objet d'une décision négative.

Les contacts avec les communes se sont resserrés et intensifiés. Les directions territoriales jouent à cet égard leur rôle de proximité et de service de première ligne – même si une présence physique dans les pouvoirs locaux pourrait être accentuée et permettre un conseil plus fin encore. L'administration est maintenant et naturellement identifiée par les pouvoirs locaux comme un interlocuteur privilégié quand se pose une question ou lorsque l'actualité bouleverse une situation existante.

9. CONSEIL D'ÉTAT

Fiscalité :

Concernant les communes :

- Arrêt 25/9/2019 n°245.530
- Arrêt 25/9/2019 n°245.529
- Arrêt 20/03/2019 n°243.993
- Arrêt 28/06/2019 n°245.028

Concernant les Prov :

- Arrêt 27/06/2019 n°244.992
- Arrêt 27/06/2019 n°244.993
- Arrêt 30/09/2019 n°245.571

Finance :

- Arrêt n° 243.603 du 6 février 2019
- Arrêt n° 244.975 du 26 juin 2019

Ressources humaines :

- Arrêt n° 243.672 du 12 février 2019
- Arrêt n° 244.826 du 18 juin 2019
- Arrêt n° 246.352 du 10 décembre 2019
- Arrêt n° 244.990 du 27 juin 2019
- Arrêt n° 243.972 du 19 mars 2019

Marchés publics :

- Arrêt n°245.208 du 19 juillet 2019

10. CONCLUSION GÉNÉRALE

ANNEXES

1.1. Erreurs ayant entraîné l'annulation des délibérations en cause

1. MARCHÉS DE TRAVAUX

MOTIFS D'ANNULATION	PROCÉDURE	OBJET
Absence d'urgence impérieuse <u>ET</u> Procédure de passation approuvée par le Collège	Procédure ouverte	Amélioration et égouttage d'une rue
Attribution à un soumissionnaire ne disposant pas de l'agrément requise <u>ET</u> Patere legem quam ipse fecisti	Procédure négociée directe avec publication préalable	Sécurisation d'accueil de la police locale
Attribution à un soumissionnaire ne remplissant pas les critères de sélection qualitative	Procédure négociée directe avec publication préalable	Etudes, rénovation et maintenance de plusieurs fontaines publiques (3 Lots)



À l'initiative du

Service public de Wallonie Intérieur et Action sociale

Avenue Gouverneur Bovesse, 100 - 5100 Namur (Jambes)

Tél. : 081/327 211 - Fax : 081/323 780