

RAPPORT ANNUEL RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Année 2020

Période du 01/01/2020 au 31/12/2020

L'article L3117-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précise 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

PRÉAMBULE	6
1. INTRODUCTION	10
1.1. QU'EST-CE QUE LA TUTELLE ?	10
1.2. L'EXERCICE DE LA TUTELLE	10
1.2.1. Deux types de tutelle	10
1.2.2. Quels pouvoirs locaux et quels actes ?	11
1.2.3. Réclamations	14
1.2.4. Procédure	14
1.2.5. Jurisprudence	14
1.3. LE GUICHET DES POUVOIRS LOCAUX	15
1.4. LES AUTRES TUTELLES	15
1.4.1. CPAS	15
1.4.2. Établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus	16
1.4.3. Association chapitre XII	16
2. LES FINANCES	17
2.1. INTRODUCTION	17
2.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	17
2.2.1. La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI – L3122-2-7°	17
2.3. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	19
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°	19
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°	28
2.3.4. Fiscalité – L3131-1, §1er et§2,3°	29
3. RESSOURCES HUMAINES	34
3.1. INTRODUCTION	34

3.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	34
3.3. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL	35
3.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	35
3.4.1. Dispositions générales en matière de personnel L3131-1, §1er et §2, 2° et §3, 4°	35
4. MARCHÉS PUBLICS	39
4.1. INTRODUCTION	39
4.1.1. La Tutelle en matière de marchés publics exercée sur les pouvoirs locaux	39
4.1.2. La législation relative aux marchés publics et les législations connexes	39
4.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	40
4.2.1. Attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4° et L3122-3-4°	40
4.2.2. La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6	51
4.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	52
5. PATRIMOINE	53
5.1. INTRODUCTION	53
5.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	53
5.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	55
5.3.1. Article L3161-8, 2°, 3° et 4° du CDLD	55
5.3.2. Concessions de services et de travaux	56
6. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	59
6.1. INTRODUCTION	59
6.2. TUTELLE GÉNÉRALE À 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 collèges 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°	63
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°	65
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°	66
6.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	67
6.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	68
6.4.1. Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1-§4-1°	68
6.4.2. Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3°	68
6.4.3. Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales L3131-1-§4- 4° et 5°	69
7. LA TUTELLE DES GOUVERNEURS	72
7.1. BASE LÉGALE	72
7.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	73
7.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	74
7.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	74
8. CONSEILS ET FORMATIONS	76
9. CONSEIL D'ÉTAT	77
ANNEXE 1 – TABLEAUX DES ANNULATIONS EN MATIÈRE DE MARCHÉ PUBLIC	78
ANNEXE 2 - GLOSSAIRE	82

PRÉAMBULE

La crise du Covid-19 n'a, bien entendu, pas été sans conséquence sur les pouvoirs locaux et de manière plus spécifique, mais aussi, plus anecdotique, sur l'exercice de la tutelle.

On épinglera notamment :

1. MESURES INSTITUTIONNELLES

La crise sanitaire a eu des répercussions sur tous les domaines d'activités de notre société. Ainsi, le fonctionnement des organes des entités locales et paralocales a été altéré par les restrictions imposées en matière de contacts physiques. La tenue de certaines réunions, dont le contenu minimal et certaines modalités sont organisées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou la loi organique des CPAS, ont été donc fortement compromises. Le personnel des pouvoirs locaux a aussi été impactés par la crise.

Pour la première fois de leur existence, les pouvoirs locaux vont découvrir l'exercice de pouvoirs spéciaux.

Devant l'impossibilité de pouvoir répondre rapidement à la crise sanitaire et de poursuivre la gestion quotidienne des affaires locales, le pouvoir exécutif des pouvoirs locaux allait être investis temporairement des pleins pouvoirs.

Concomitamment, les élus découvrent la visioconférence comme substitut aux réunions physiques.

L'exercice de la tutelle a été rendu plus complexe et justifiera la suspension des délais entre le 18 mars et le 3 mai. Nonobstant, les services se sont attachés à traiter les dossiers dans les délais les plus courts et en parfaite collaboration avec les pouvoirs locaux.

La dématérialisation de la tutelle a permis un maintien de nos missions.

La mission de conseil n'a pas été interrompue que du contraire afin d'apporter aux pouvoirs locaux l'assistance juridique dont ils avaient besoin.

1.1. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES

Les mesures sanitaires ont rendu difficile sinon impossible les réunions physiques des instances délibérantes.

Le 30 avril 2020, des arrêtés du gouvernement apporteront une base légale à la tenue des instances de manière virtuelle.

Globalement, on peut indiquer que les pouvoirs locaux ont exercé leurs pouvoirs spéciaux dans le respect du devoir de transparence que prodiguait le Gouvernement wallon.

La visioconférence sera pratiquée du mieux possible, compte tenu des moyens technologiques à la disposition des pouvoirs locaux.

Un vademecum a été réalisé afin de préciser les modalités de fonctionnement des instances.

Les mesures adoptées par les pouvoirs locaux ont assuré autant que faire se peut un fonctionnement des institutions mais aussi un contrôle démocratique effectif mais encadré par diverses dispositions permettant de s'inscrire en cohérence avec la stratégie de déconfinement menée par l'État fédéral au travers des décisions du Conseil national de sécurité (CNS).

Au terme des pouvoirs spéciaux, des décrets du 1er octobre prolongeront les modalités de tenue des organes des pouvoirs locaux et paraloaux en visioconférence.

Immanquablement, la tenue des organes locaux par visioconférence est entrée peu à peu dans les pratiques et un point de non-retour a sans doute été franchi sans qu'elles soient nécessairement en contradiction avec nos principes démocratiques. Sans doute un juste équilibre des modalités de délibération des instances devra être trouvé afin de conserver toute l'efficacité du débat et du contrôle démocratique.

1.2. LE PERSONNEL DES POUVOIRS LOCAUX

Les mesures en matière de personnel des pouvoirs locaux ont eu pour but d'assurer les missions de service public tout en assurant la sécurité du personnel. A ce titre, on relèvera les initiatives suivantes ;

Le 20 mars 2020, une circulaire a été édictée visant à préciser les règles en matière d'organisation du travail suivant que le télétravail était possible ou pas. Il a été rappelé que les missions non essentielles devaient être suspendues.

Le 29 avril 2020 une circulaire (prolongée le 30 juin 2020) est édicté concernant l'organisation du travail dans le cadre d'un déconfinement progressif - Mesures décidées par le Conseil national de sécurité - Personnel statutaire et contractuel

Le 18 mai 2020 une circulaire prévoit l'extension aux agents statutaires des pouvoirs locaux des mesures fédérales relatives au "congé parental corona" –

Le 30 septembre des directives sont édictées dans le cadre des mesures particulières COVID-19 pour les membres du personnel des pouvoirs locaux en ce qui concerne l'organisation du travail et la quarantaine.

Le 20 octobre une circulaire relative au fonctionnement des services - Mesures décidées par le Comité de concertation - Personnel statutaire et contractuel est adoptée.

La fonction publique locale, à l'instar de toute la fonction publique a connu une accélération sans pareil de l'organisation du travail.

Le télétravail s'est imposé là où il n'existe pas ou peu et de façon irréversible. Il appartient désormais aux pouvoirs locaux, guidés par une circulaire du 9 avril 2021, à implémenter et modaliser le télétravail dans leur organisation du travail.

2. MESURES FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

2.1. LES AIDES FINANCIÈRES

Face à cette crise covid-19, le gouvernement wallon, au départ du budget du Ministre des Pouvoirs locaux, a décidé d'apporter des aides financières aux communes, CPAS et provinces.

Parmi ces aides, le SPW IAS a pris en charge les décisions gouvernementales suivantes :

- Intervention régionale pour l'achat de masques : dans le but de préparer la phase de déconfinement du 11 mai 2020, le gouvernement fédéral a sollicité les communes afin qu'elles distribuent en urgence des masques aux citoyens wallons présents sur leur territoire. Pour soutenir les communes dans cette entreprise, le gouvernement wallon a décidé d'octroyer un financement régional forfaitaire de 2 EUR par habitant. L'ensemble des communes wallonnes (y compris les

communes germanophones) ont participé à l'action. L'intervention régionale est ainsi fixée à 7.290.486 EUR.

- Allègement de la fiscalité locale : Afin de permettre une relance économique et dans le respect de l'autonomie locale, le gouvernement wallon a invité les pouvoirs locaux à alléger leur fiscalité touchant les commerces, indépendants et petites entreprises locales. Ainsi, le gouvernement wallon a dégagé une enveloppe de 3.969 millions EUR en 2020 et deux fois 21 millions EUR en 2021 pour compenser les mesures d'allègement fiscal, les rendant ainsi neutres pour les pouvoirs locaux.
- Aussi, le délai de l'enrôlement des taxes 2019 a été reporté. L'article L3321-4 du CDLD stipule que « les rôles sont arrêtés et rendus exécutoires au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice par le collège communal pour les taxes communales et par le collège provincial pour les taxes provinciales ». Par un arrêté de pouvoirs spéciaux n°13, le délai a été reporté jusqu'au 30 septembre 2020.
- Fonds des communes : en raison de la diminution de la prévision du taux d'inflation en 2020, la dotation de financement général aux communes se voyait diminuée d'un montant de 8.437.000 EUR. Par conséquent, afin d'aider les communes à faire face à la crise, le gouvernement wallon, lors du conclave de l'ajustement budgétaire 2020, a décidé d'allouer une dotation exceptionnelle de 8.437.000 EUR aux communes. La répartition de ce montant suit les critères de répartition établis pour le Fonds des communes.
- Dotation exceptionnelle aux CPAS : face à la crise économique et sociale qu'engendrent les mesures prises afin de lutter contre la propagation du Covid-19, les CPAS sont en première ligne pour apporter aux citoyens les services d'aides sociales dont ils peuvent bénéficier. Ainsi, le gouvernement wallon a dégagé une enveloppe exceptionnelle de 10.200.000 EUR au profit des CPAS wallons. La répartition de l'enveloppe s'est réalisée selon la même méthode que pour la répartition du Fonds spécial de l'aide sociale.
- Déplafonnement des compensations fiscales dans le cadre des réductions forfaitaires du Prl et du complément régional (Plan Marshall)
- Transition numérique : dans le cadre du plan de relance Get Up Wallonia, « le Gouvernement entend tirer les enseignements qui peuvent l'être de la crise quant à l'utilisation massive de ces pratiques numériques et de travail à domicile, quant à l'accroissement des compétences numériques des travailleurs en lien avec les évolutions de leurs métiers et des modes d'organisation du travail, quant à l'amélioration du niveau global de mobilité et au renforcement de la mobilité collective et la mobilité douce, quant au développement des atouts logistiques de la Wallonie et quant à l'accroissement de la connectivité et de la numérisation du territoire wallon »¹, une première subvention est ainsi allouée pour l'année 2020 et une seconde enveloppe pour les années 2021-2022. Pour 2020, un budget de 10 millions EUR a été dégagé. La subvention accordée peut couvrir au maximum 75% de la dépense réelle dans les limites du forfait octroyé d'une part, et 35% des moyens doivent être rétribués au CPAS.

2.2. LES MESURES D'ALLÈGEMENT BUDGÉTAIRE

Dans le but de soulager les finances communales et de soutenir les communes dans leurs efforts d'aide aux nombreux secteurs impactés par la crise du Covid-19, le Gouvernement wallon a pris la décision d'adopter, pour une durée limitée, plusieurs mesures dérogatoires aux principes comptables et budgétaires.

¹ Note Get Up Wallonia, 24 avril 2020, p. 5

Par un arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°46 du 11 juin 2020 visant à déroger au CDLD et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise Covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires, quatre mesures ont été prises :

- Limitation de la norme d'équilibre à l'exercice propre ordinaire et admission provision d'un déficit propre ordinaire ;
- Aide financière en cas de déficit global ordinaire lié au Covid-19 ;
- Mesure dérogatoire provisoire sur le rapatriement dans l'exercice propre ordinaire des fonds de réserve ;
- Financement dérogatoire des mesures spécifiques de relance du service ordinaire au travers du rapatriement de fonds de réserve extraordinaire et/ou d'un emprunt.

1. INTRODUCTION

1.1. QU'EST-CE QUE LA TUTELLE ?

L'article 162, al. 2, 6° de la Constitution belge institue la tutelle sur les pouvoirs locaux en confiant un pouvoir de contrôle à l'autorité de tutelle et au pouvoir législatif fédéral sur les institutions provinciales et communales afin de veiller à la conformité de leurs décisions au regard de la loi (contrôle de légalité) ou de l'intérêt général (contrôle d'opportunité).

L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux régions l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative dite « ordinaire » sur les provinces, les collectivités supracommunales, les agglomérations et les fédérations de communes, les communes et les organes territoriaux intracommunaux.

L'autorité fédérale et les communautés peuvent, quant à elles, organiser et exercer une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence.

1.2. L'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.

1.2.1. DEUX TYPES DE TUTELLE

Il existe deux types de tutelle, la tutelle générale d'annulation et la tutelle spéciale d'approbation. La liste des actes et les pouvoirs locaux concernés sont repris dans le tableau ci-dessous.

Quelques précisions concernant la tutelle générale d'annulation. Deux types d'actes y sont soumis :

- 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.

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.

1.2.2. QUELS POUVOIRS LOCAUX ET QUELS ACTES ?

ACTES	Communes	Provinces	Régies communales ordinaires	Régies provinciales ordinaires	Établissements culturels	Intercommunales	CHAP XII	Régies communales autonomes	Régies provinciales autonomes	Association de projets	ASBL locales
TUTELLE GÉNÉRALE D'ANNULATION											
Fiscalité											
Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) et les centimes additionnels au Précompte immobilier (PI)	X	X									
Fonctionnement des organes											
Les règlements d'ordre intérieur des conseils et des organes de gestion	X	X				X					
Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des conseils et des collèges	X	X									
L'installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale	X										
La composition physique des organes de gestions						X		X	X	X	
Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou privé						X					
L'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage en nature aux membres des organes de gestion						X		X	X	X	
La désignation des membres du collège des commissaires								X	X	X	

ACTES	Communes	Provinces	Régions communales ordinaires	Régions provinciales ordinaires	Etablissements culturels	Intercommunales	CHAP XII	Régions Communales autonomes	Régions provinciales autonomes	Association de projets	ASBL locales
TUTELLE GÉNÉRALE D'ANNULATION											
Marchés publics											
La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes						X		X			
Les attributions des marchés publics et les avenants	X	X			X	X	X				
La création et l'adhésion à une centrale d'achats	X	X			X	X	X				
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	X	X			X	X	X				
L'attribution d'une mission de service sur base d'un droit exclusif	X	X			X	X	X				
L'attribution d'un marché public dans le cadre d'un contrôle in house	X	X			X	X	X				
L'attribution d'un marché conclu sous la forme d'une coopération horizontale non-instrumentalisée	X	X			X	X	X				
L'attribution et la modification d'une concession de services ou de travaux											
Opérations immobilières, dons, legs et construction d'immeuble					X						
Concessions de services et de travaux	X	X				X	X				

ACTES	Communes	Provinces	Régies communales ordinaires	Régies provinciales ordinaires	Etablissements culturels	Intercommunales	CHAP XII	Régies Communales autonomes	Régies provinciales autonomes	Association de projets	ASBL locales
TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION											
Finances											
Le budget, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses	X	X	X	X	X						
Le rééchelonnement des emprunts souscrits	X	X									
Les comptes annuels	X	X	X	X	X	X	X				
Ressources humaines											
Les dispositions générales en matière de personnel	X	X				X					
Fiscalité											
Les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'IPP et des centimes additionnels au PI	X	X									
Fonctionnement des organes											
La création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets	X	X									
La création et prise de participation hors intercommunale	X	X									
L'adoption et la modification des statuts						X		X		X	

1.2.3. RÉCLAMATIONS

Selon les principes généraux du droit administratif, la réclamation s'apparente à un recours dit « gracieux », c'est-à-dire non organisé par la loi, sans aucune condition de forme et, en principe, de délai. Elle est régie par l'article L3121-1 du CDLD.

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

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

L'autorité de tutelle peut également prendre l'initiative d'appeler un ou des actes jugés pertinents 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 à la suite d'une réclamation ou sur initiative ministérielle.

1.2.4. PROCÉDURE

Les pouvoirs locaux sont tenus d'envoyer à l'autorité de tutelle les actes obligatoirement transmissibles dans les quinze jours de leur adoption. La correcte transmission constitue le point de départ du délai dans lequel l'acte peut être annulé ou approuvé.

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.

Celle-ci reprend dans un tableau 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.

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.

1.2.5. 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.

1.3. LE GUICHET DES POUVOIRS LOCAUX

Le Gouvernement wallon met à disposition des pouvoirs locaux le Guichet des pouvoirs locaux consacré à la transmission de leurs dossiers au Service public de wallonie.

Le 1er janvier 2020 le Guichet des pouvoirs locaux s'est ouvert aux autres pouvoirs locaux : régions, provinces, intercommunales. Cette dématérialisation présente les avantages suivants pour les pouvoirs locaux :

- Un service en ligne ;
- Une assistance à l'encodage ;
- Une gestion simplifiée des dossiers ;
- La traçabilité du dossier et de son état d'avancement ;
- La dématérialisation des échanges (jusqu'à la décision) ;
- L'existence d'un outil de validation préalable à la transmission.

15

1.4. LES AUTRES TUTELLES

1.4.1. CPAS

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 le collège communal, 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.

1.4.2. ÉTABLISSEMENTS 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.

Si tout est défini sous un titre commun, il existe une dichotomie 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).

Ainsi, pour les établissements financés au niveau communal,

- La tutelle spéciale d'approbation s'exerce sur les actes financiers (budgets, modifications budgétaires et comptes) par le conseil communal ;
- La tutelle générale d'annulation est exercée par le gouverneur de province.

Pour les établissements financés au niveau provincial, tant la tutelle générale d'annulation que la tutelle spéciale d'approbation sont exercées par le gouvernement.

En ce qui concerne la tutelle spéciale d'approbation sur les actes financiers, 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.

1.4.3. ASSOCIATION CHAPITRE XII

16

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.

2. LES FINANCES

2.1. INTRODUCTION

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, régies 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 GÉNÉRALE À 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	243	5
Nombre de dossiers complets	36	5
Nombre de demandes de pièces	219	0
Nombre de dossiers instruits	260	5
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	36	0
Sans suite avec remarques	167	5
Annulations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Les communes

En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la circulaire budgétaire pour 2020 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 2020 (revenus 2019) 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 2020.

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

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

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

- 2 communes ayant voté une augmentation du taux du PI ;
- 2 communes ayant voté une augmentation du taux IPP ;
- 1 commune ayant diminué le taux PI ;
- 1 commune ayant diminué le taux IPP ;
- 1 demande de dérogation pour dépassement de 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.

Par ailleurs, en raison de la régionalisation du précompte immobilier à partir du 1er janvier 2021, dans les dossiers relatifs aux centimes additionnels au précompte immobilier, l'administration a fait une remarque à l'attention des autorités communales lorsque celles-ci avaient précisé dans leur délibération, qu'elles transmettaient leur délibération au SPF Finances : « Toutefois, il serait préférable à l'avenir de viser dans le préambule le décret wallon du 28 novembre 2019 ratifiant la décision du report du transfert à la Région wallonne du service du précompte immobilier ainsi que le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes et d'insérer dans votre dispositif une disposition spécifiant que « Le recouvrement de cette taxe sera effectué par le Service public de Wallonie », comme le prescrit le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes ».

Les provinces

En ce qui concerne les provinces, cinq 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 2019.

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

Une invitation à réfléchir, sur la possibilité de ramener le taux de la taxe additionnelle au précompte immobilier à 1500 centimes additionnels leur avait pourtant été notifiée par courrier en 2019. Les Provinces concernées ont toutefois joint à leur délibération une justification des raisons pour lesquelles elles ne pouvaient pas diminuer ces taux.

Comme pour les communes, une remarque a été ajoutée dans les courriers exécutoires afin d'attirer l'attention des autorités provinciales sur la régionalisation du précompte immobilier à partir du 1er janvier 2021 : « Je vous recommande de viser à l'avenir, dans votre préambule, le décret wallon du 28 novembre 2019 ratifiant la décision du report du transfert à la Région wallonne du service du précompte immobilier ainsi que le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes et de préciser dans votre dispositif que « Le recouvrement de cette taxe sera effectué par le Service public de Wallonie, comme le prescrit le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes ».

19

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	778	55	25	23
Nombre de dossiers complets	463	51	24	23
Nombre de demandes de pièces	521	7	1	0
Nombre de dossiers instruits	811	51	25	23
Nombre de réclamations	1	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	88	1	0	0
Nombre d'approbations	244	50	24	23
Nombre d'approbations partielles	475	0	0	0
Nombre de non approbations	1	2	0	0
Exécutoire par expiration du délai	7	0	0	0

Les communes

Seuls 33% des dossiers sont transmis complets au premier envoi à la tutelle. A la réception, les pièces sont soit manquantes, soit erronées, ou encore incomplètes.

Seuls 30% des budgets et des modifications budgétaires font l'objet d'une approbation simple.

La majorité des dossiers fait l'objet de réformations – parfois extrêmement conséquentes.

Les principales typologies de réformation en matière de budgets et modifications budgétaires sont les suivantes :

- Correction comptables techniques en lien avec le RGCC : articles budgétaires adéquat, service ou fonction recommandé(e) ;
- Correction de millésimes (projets extraordinaire) ;
- Equilibrage de projets extraordinaires ;

- Mise en conformité de crédits budgétaires avec un certain nombre de données financières provenant de la Région Wallonne ou de l'autorité supérieure ;
- Mise en conformité de crédits budgétaires avec les données provenant de documents bancaires à disposition (charges d'emprunts,...) ou autres (intercommunales,...) ;
- Suppression de doubles-emplois ou d'erreurs matérielles
- Correction des tableaux de synthèse...

Les arrêtés ministériels sont majoritairement assortis de remarques formulées ou de constats posés. Les remarques les plus couramment formulées sont les suivantes :

- Rééquilibrage de projets extraordinaires ;
- Mise en concordance de crédits budgétaires avec des décisions de l'autorité supérieure à venir ou tout juste notifiées (subsidés promérités, compensations fiscales diverses, Pacte de la Fonction publique, etc.) ;
- Mise en concordance de crédits budgétaires avec d'autres décisions tout juste prises ou à venir en regard e.a. d'entités consolidées (zone de secours, zones de police, régie, fabrique d'église...) ;
- Attention des autorités communales attirée sur l'état des fonds de réserve, sur la charge de la dette, sur la balise d'emprunt, ... ;
- Recommandations d'utiliser les documents SPW IAS mis à disposition sur le portail des pouvoirs locaux, de transmettre des documents corrects ou complets... ;
- Mise en concordance des charges de dette en regard des emprunts nouvellement adaptés ;
- Nécessité de contracter une assurance pour la responsabilité civile des mandataires ;
- Porter attention aux remarques formulées par le CRAC ;
- Vote du budget hors des délais imposés ;
- Service extraordinaire qui se clôture avec un boni conséquent...

21

Une seule non-approbation est à signaler à l'égard d'une modification budgétaire transmise tardivement et qui ne pouvait être traitée avant le 31 décembre 2020.

Les situations potentiellement susceptibles de faire l'objet d'une non-approbation débouchent sur une concertation avec les autorités communales afin de résoudre en cours d'instruction, et par de nécessaires réformations, les problématiques soulevées.

Une réclamation à noter en 2020. Un recours contre une délibération du conseil communal concernant le budget de la commune. La direction territoriale a constaté que l'article L1122-11 du CDLD n'avait pas été respecté, la réunion annuelle et conjointe de la commune et son CPAS portant sur les synergies n'ayant pas été tenue avant l'adoption des budgets du CPAS et de la commune par leurs conseils respectifs. L'attention des autorités communales a été attirée sur ce prescrit légal.

Les régies

90% des dossiers des régies sont approuvés.

Les deux non-approbation concernaient des modifications budgétaires présentées tardivement en fin d'année. L'approbation ou la réformation aurait été contraire au principe d'annalité ainsi qu'au CDLD.

Les provinces

Même si tous les dossiers relatifs aux budgets, modifications budgétaires et transferts de crédits transmis par les provinces ont été approuvés intégralement par l'autorité de tutelle (à l'exception d'un dossier de modifications budgétaires qui n'a jamais été complet et dont la demande de retrait n'a pas été suivie), 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 :

- L'augmentation des dépenses de fonctionnement supérieure au maximum de 2 % recommandé par la circulaire budgétaire ;
- L'absence du fichier sic ;
- Le tableau relatif à l'évolution des réserves indiquant un montant des réserves différent par rapport aux mouvements de reprises et de constitution des réserves ordinaires ;
- Le rappel des obligations relatives au budget provisoire ;
- L'intégration dans le tableau de la balise d'emprunt des emprunts des entités consolidées de la province ;
- L'invitation à utiliser le guichet des pouvoirs locaux ;
- La prise en compte des remarques émises par la Cour des comptes dans son rapport ;
- La prise en compte des remarques formulées par le Centre régional d'aide aux communes dans son rapport ;
- L'intérêt de rendre les rôles de taxes exécutoires dans le courant de l'exercice auquel ils se rattachent ;
- Le fait que les constitutions de provisions ne sont pas des dépenses de fonctionnement. Les constitutions de provisions constituent une catégorie distincte de dépenses, sous le code totalisateur 78 ;
- Le non-respect de la stabilisation de la dette ;
- Le calcul de la balise erroné ;
- L'absence d'envoi à la Cour des comptes des fichiers des modifications budgétaires ;
- Le tableau des fonds et provisions incomplet ;
- Le fait que la délibération ne mentionne pas les avis successifs rendu par le directeur financier ;
- Le versement de la cotisation de responsabilisation dans la provision pour contentieux fiscal ;
- La proposition d'aide du CRAC afin de rééquilibrer la trajectoire budgétaire malgré la reprise graduelle du financement des zones de secours.

Les régies provinciales

Les dossiers relatifs aux régies ont tous été approuvés. L'attention des autorités a été attirée sur les points suivants :

- La reprise des résultats budgétaires de la régie dans la délibération du conseil provincial ;
- L'association du Centre régional d'aide aux communes lors des prochains travaux budgétaires de la régie ;
- La nécessité d'ajouter, dans les prochains budgets ordinaires, l'écriture de dépenses de transfert (d'une partie du boni ordinaire) afin de correspondre avec les écritures de recettes de transfert présentes aux services extraordinaires.
- La nécessité d'ajouter, dans les prochaines résolutions, une mention relative au respect du quorum de présence et de vote.

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

	Établissements culturels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	38
Nombre de dossiers complets	24
Nombre de demandes de pièces	14
Nombre de complétudes administratives	38
Nombre de dossiers instruits	39
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	2
Nombre d'approbations	19
Nombre d'approbations partielles	20
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

23

La première précision qui doit être apportée concerne l'évolution, entre l'année 2019 (46) et l'année 2020 (38), du nombre total de budgets et de modifications budgétaires reçus. Cette diminution sensible résulte du fait que l'administration régionale n'a pas pu, compte tenu de la crise sanitaire qui sévit depuis mars 2020, organiser autant de réunions de travail qu'au cours de l'année 2019. Or, la tenue de telles réunions reste, en l'état actuel des choses, indispensable car les représentants de ces établissements – qui agissent, pour rappel, en tant que bénévoles – ne sont pas encore conscients de la nécessité d'adopter (et de transmettre à l'autorité de tutelle), une fois par an, un budget.

51% des dossiers sont des approbations partielles. Cela 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 de demandes de pièces formulées en 2020.

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	251	39	5	17	64
Nombre de dossiers complets	134	31	4	16	47
Nombre de demandes de pièces	195	12	1	1	32
Nombre de dossiers instruits	256	38	6	17	66
Nombre de réclamations	3	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	42	2	0	0	0
Nombre d'approbations	226	36	5	17	53
Nombre d'approbations partielles	7	0	0	0	0
Nombre de non approbations	0	0	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	8	1	1	0	13

Les communes

L'importante majorité des décisions relèvent de l'approbation simple. Elles sont souvent assorties de remarques.

Les remarques ou constats les plus couramment formulés en regard des comptes communaux sont les suivants :

- Dépassements de crédits non-autorisés ;
- Liste incomplète des adjudicataires ;
- Tout marché attribué au cours de l'exercice N doit faire l'objet d'un engagement au cours de l'exercice concerné ;
- Certaines dépenses contractuelles non soutenues par une procédure d'attribution d'un marché public ;
- Le montant comptable de l'engagement d'un marché est celui découlant de l'attribution de ce marché ;

- Droits restants dus à apurer antérieurs à 5 exercices ;
- Dépenses contractuelles non-soutenues par aucune procédure d'attribution de marché public ;
- Non-concordance entre le total de la liste des droits constatés à recouvrer en N-1 et le total des postes de créances du bilan ;
- Droits à percevoir au niveau des subsides extraordinaires datant du passage vers la nouvelle comptabilité en 1994 ;
- Soldes débiteurs anormaux ;
- Non-respect au compte des moyens de financement décidés par le conseil communal dans les documents budgétaires N ;
- Déséquilibre entre les recettes et dépenses de projets extraordinaires ;
- Non-concordance entre les données du compte et le tableau des voies et moyens ;
- Articles budgétaires non conformes ;
- Montants de droits constatés ou engagements erronés ;
- Globalisation abusive de montants alloués ;
- Constitution de provisions sans inscription préalable de crédit budgétaire ;
- Absence totale ou partielle de vérification trimestrielle de l'encaisse du directeur financier.

25

Les approbations partielles quant à elles concernent exclusivement des corrections techniques qui sont apportées aux comptes en regard du prescrit RGCC et sans incidence particulière sur les résultats globaux (par exemple : des prélèvements sur les fonds de réserve inscrits aux exercices antérieurs et rapatriés à la fonction adéquate ...).

Notons trois réclamations :

- Un recours ayant trait à la légalité d'un marché relatif à l'achat d'un nouveau tracteur. Après analyse, aucune suite n'a été donnée à la réclamation. Toutefois, l'attention des autorités communales a été attirée sur l'obligation de répondre à la demande d'un conseiller communal et de lui fournir les pièces ou explications demandées ou accès aux documents demandés - article L1122-10 du CDLD.
- Deux réclamations sans fondement concernant des écritures comptables car ces dernières étaient tout à fait correctes et réglementaires.

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 :

- Des différences entre des prévisions et leur réalisation au niveau des remboursements de dépenses de personnel ;
- Des articles inscrits aux exercices antérieurs du service ordinaire reprenant globalement les dépenses relatives aux exercices antérieurs ;
- Un droit est constaté sur un emprunt sans prévision budgétaire ;
- Des promesses fermes de subsides de la Région wallonne communiqués en 2016 sont constatés en 2019 ;
- Des erreurs dans la délibération en ce qui concerne un montant et dans les comptes en ce qui concerne la date de vote ;
- L'existence de droits constatés restant à apurer antérieurs à 2014 ;
- Des dépassements de crédits de dépenses en ce qui concerne des crédits pour non-valeurs inscrits aux exercices antérieurs, en contradiction avec l'article 10 du Règlement général de la comptabilité provinciale ;
- Des droits constatés supérieurs au crédit budgétaire prévu pour un emprunt pour des travaux de rénovation ;
- La cotisation annuelle versée au fonds de pension insuffisante pour couvrir également la cotisation de responsabilisation ;
- La prise en compte des remarques émises par la Cour des comptes dans son rapport ;
- L'utilisation du guichet des pouvoirs locaux ;
- La faiblesse du taux de réalisation des prévisions de recettes extraordinaires ;
- La faible consommation des crédits des dépenses extraordinaires ;
- Le rappel des délais endéans lesquels les comptes annuels doivent être arrêtés et transmis au Gouvernement wallon ;
- La différence entre le montant des droits constatés concernant les additionnels au précompte immobilier et le montant repris sur le document émanant du SPF Finances à expliquer ;
- Les montants repris en fonds de réserves extraordinaires (FRE générique) à expliquer pour le prochain compte.

Les régies provinciales

Tous les dossiers ont été approuvés. L'attention des autorités à toutefois été attirée sur les points suivants :

- L'obligation de verser le bénéfice de la régie à la caisse provinciale ;
- L'utilisation du guichet des pouvoirs locaux.

Les intercommunales

Les approbations et les exécutoires sont souvent accompagnées de remarques dont les principales sont le respect des règles :

- De convocation aux AG - Article L1523-13 §1er (alinéas 4 et 5) du CDLD ;
- De lisibilité du rapport spécifique sur les prises de participation - Article L1512-5 du CDLD ;
- De concordance entre les comptes détaillés et le format BNB ;
- De rédiger un rapport spécifique sur les prises de participations distinct du rapport de gestion - Articles L1512-5 alinéa 4 et L1523-13 §3 du CDLD ;
- De rédaction du rapport de synthèse : reprendre pour chaque point à l'ordre du jour de l'AG, un mot d'explication, des chiffres quand cela est possible et la proposition de décision ;
- De la circulaire budgétaire du 21 janvier 2019 ;
- De rédaction du rapport de rémunération annexé au rapport de gestion qui doit être conforme au modèle ;
- De mentionner dans la liste des adjudicataires des 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 ;
- De rédaction et de transmission du plan financier pluriannuel (Prévision sur trois ans) ;
- De la circulaire plan de gestion ;
- 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 des comptes ;
- Liées au volet hospitalier du Plan tonus axe II.

Toutes les intercommunales ont été invitées à transmettre leurs comptes annuels par voie électronique, via le guichet unique des pouvoirs locaux, dans le cadre de la simplification administrative.

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	32
Nombre de dossiers complets	9
Nombre de demandes de pièces	23
Nombre de complétudes administratives	36
Nombre de dossiers instruits	37
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	5
Nombre d'approbations	6
Nombre d'approbations partielles	30
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	1

81% des dossiers sont approuvés partiellement ceci pour des erreurs 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 qui ne sont pas encore bien maîtrisées par les représentants de ces établissements.

De plus, depuis le début de l'année 2018, l'administration régionale examine de façon plus minutieuse et approfondie qu'avant l'ensemble des écritures reprises dans les comptes qui lui sont transmis. Ce contrôle plus poussé engendre dès lors des corrections qui ne sont parfois que purement techniques et n'amènent pas à un changement du résultat financier du compte qui a été transmis.

Le manque de pratique administrative des représentants desdits établissements se traduit également par le nombre très important, de demandes de pièces formulées en 2020.

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	9	0
Nombre de dossiers instruits	8	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Nombre d'approbations	5	0
Nombre d'approbations partielles	2	0
Nombre de non approbations	1	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Les approbations partielles et la non-approbation concernaient le non-respect du prescrit de l'article 25 du RGCC lequel stipule que « Le délai de remboursement des emprunts ne peut excéder la durée d'amortissement des biens pour lesquels ces emprunts ont été contractés... ».

Les autres dossiers étaient parfois assortis d'une remarque invitant les autorités communales à examiner parallèlement toutes les pistes qui permettent de diminuer les coûts et d'accroître les recettes, sachant qu'il convient de garantir une évolution normale à terme, tant en ce qui concerne l'ordinaire que l'extraordinaire. Et cela d'autant plus que si le rééchelonnement de dette résout pour quelques années l'équilibre de l'exercice propre grâce à des charges de dette diminuées, le problème de l'importance de l'encours de la dette reste entier.

2.3.4. FISCALITÉ – L3131-1, §1^{ER} ET §2,3^o

a) Contexte

L'article L3131-1, § 1er, 3^o et § 2, 3^o 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^o 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^o 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	1273	37
Nombre de dossiers instruits	1880	27
Nombre de réclamations	1	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Nombre d'approbations	1771	24
Nombre d'approbations partielles	64	0
Nombre de non approbations	15	0
Exécutoire par expiration du délai	12	3

Les communes

En ce qui concerne les communes, il y a eu 15 décisions de non-approbation et 64 décisions d'approbation partielle.

Les motifs de non-approbation sont les suivants :

- Violation de la notion de redevance d'occupation du domaine public ;
- Violation de la notion de redevance d'occupation du domaine public et des principes d'égalité et de non-discrimination :
 - Redevance à l'occasion des marchés : taux différents par m² en fonction de la résidence géographique des ambulants (domiciliés ou non sur le territoire de la commune concernée) ;
 - Redevance pour le placement de terrasses, de chaises et de tables : taxation forfaitaire par année civile (et donc sans tenir compte de la durée effective de l'occupation) et par m², indivisible et non remboursable ;
 - Non-respect de la notion de redevance d'occupation qui génère une discrimination entre les différents redevables tous soumis à des taux différents ;
- Violation de la notion de redevance, des principes d'égalité et de non-discrimination et de l'article L1122-30 du CDLD - répartition des compétences entre le conseil communal et le collège communal) ;
- Violation des principes d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) :
 - Une redevance sur la délivrance d'un nouveau conteneur à puces qui s'applique uniquement lorsqu'un conteneur a été perdu ou volé, et que cette perte ou ce vol n'a pas fait l'objet d'une déclaration à la police ;
 - Une redevance sur les activités parascolaires prévoyait un remboursement en cas de maladie ou de désistement de l'enfant, et ce uniquement pour les stages et non pour les activités parascolaires, ce qui est discriminatoire ;
 - Une taxe sur les éoliennes appliquait aux éoliennes dont la puissance nominale est inférieure à 1 mégawatt le même taux de 12 500 € qu'aux éoliennes dont la puissance nominale est comprise entre 1 et 2,5 mégawatt ;

- Une délibération ne taxait que les installations foraines établies sur ou dans des biens immobiliers privés, bâtis ou non, ou sur des biens du domaine public non communal. Toutes les installations foraines établies sur le territoire de la commune doivent être visées par l'impôt.
- Violation de l'article L1122-30 du CDLD :
 - Une délibération relative à une redevance pour l'insertion d'encarts publicitaires dans le magazine communal prévoyait qu'elle était établie pour les exercices 2020 à 2025 et pour une période indéterminée, ce qui rendait la redevance inapplicable.
- Violation des articles L1122-30 et L1123-23 du CDLD :
 - Une délibération prévoyant des mesures d'allègement fiscal en raison de la crise sanitaire de la Covid-19 a été adoptée par le collège communal au-delà de la date prévue par l'arrêté du 18 mars 2020 - arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°5 relatif à l'exercice des compétences attribuées au conseil communal par l'article L1122-30 du CDLD .
- Violation du prescrit du décret du 14 février 2019 relatif aux funérailles et sépultures (articles L1232-1 à L1232-32 CDLD) ;
- Violation du Code wallon du tourisme (notamment l'article 249 modifié par l'AGW du 9 février 2017) ;

Désormais, il n'y a plus que 2 types d'emplacement prévus, en fonction des abris qu'ils accueillent :

- Les abris mobiles, terrasses, auvents et avancées en toile compris, qui ont une superficie minimale d'occupation au sol d'un tiers au maximum de la superficie de l'emplacement. La superficie minimale d'un emplacement réservé aux abris mobiles est alors de 50 m² ;
- Les abris fixes, terrasses, auvents et avances en toiles compris, qui ont une surface d'occupation au sol d'un tiers maximum de la superficie de l'emplacement.

La délibération prévoyait 4 types d'emplacement, selon la superficie.

- Règlement inapplicable - absence d'un des éléments constitutifs de la taxe.

Les principaux motifs d'approbation partielle sont :

- La violation de disposition légales :
 - Violation de l'article 30 de la loi du 30 avril 2019. De nombreuses délibérations prévoyaient une disposition relative au recouvrement des taxes faisant référence à l'article 298 § 2 du CIR 92 et au montant forfaitaire de 10 euros de frais de rappel alors que l'article 298 § 2 a été abrogé par l'article 30 de la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales ;
 - Violation de l'article L3321-3 du CDLD - la consignation est interdite. Une commune ne peut 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. En l'espèce, une taxe n'est exigible qu'au moment de l'accomplissement du fait taxable. Aucune disposition de droit positif ne prévoit la possibilité de faire consigner un impôt avant que celui-ci ne soit dû par le redevable ;

- Violation de l'article L1232-2 §4 du CDLD - redevance sur les concessions.
- Violation des principes constitutionnels fondamentaux d'égalité et de non-discrimination :
 - Taxe sur le raccordement des égouts qui prévoyait un taux par logement desservi en cas de raccordement multiples d'un même bâtiment. Or, aussi bien pour une habitation unique que pour un immeuble comportant plusieurs logements, un seul raccordement entre le collecteur et l'alignement de la propriété est effectué.
- Violation de la notion de redevance ainsi que des principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution ;
- Violation de l'article L1124-40 du CDLD car, en matière de redevance, la procédure d'établissement est prévue par les autorités communales et le recouvrement doit être établi conformément à l'article L1124-40 du CDLD.

Outre la gestion des dossiers, l'administration a répondu à de nombreuses demandes, que ce soit de la tutelle préventive (examens des délibérations avant qu'elles ne soient adoptées) ou des questions sur des points précis (interprétation des nouvelles circulaires, etc.).

Le contrôle, qui auparavant était souvent et uniquement perçu par les pouvoirs locaux dans son aspect coercitif, a pris résolument une orientation tournée vers des actions de prévention et de conseil. Les contacts avec les communes se sont resserrés et intensifiés. L'administration 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.

Comme toujours, l'administration s'est évertuée à une application stricte de la circulaire budgétaire traduisant la politique de la paix fiscale et s'est attachée à mettre en valeur les concepts légaux applicables à la matière fiscale (rétroactivité, égalité devant l'impôt, publication et entrée en vigueur des règlements, etc.).

32

Les provinces

En ce qui concerne les remarques qui ont été adressées aux autorités provinciales, on retrouve :

- La transmission des délibérations fiscales à la tutelle via le guichet unique des pouvoirs locaux plutôt que sous format papier, pour leur garantir un meilleur traitement et une plus grande sécurité de transmission ;
- Dans plusieurs règlements-taxes subsistent des dispositions qui ne sont pas soumises à la tutelle spéciale d'approbation dévolue au Gouvernement wallon sur base de l'article L3131, §2, 3° du CDLD. Il serait préférable de voter deux règlements distincts ; l'un relatif à la redevance et l'autre contenant les mesures d'organisation ;
- La recommandation d'indiquer dans la délibération la date à laquelle le dossier a été communiqué au directeur financier, ainsi que la date à laquelle il a rendu son avis ;
- Le règlement ne pourra s'appliquer qu'une fois que les formalités de publication visées aux articles L2213-2 et L2213-3 auront été réalisées. Il n'est dès lors pas adéquat de dire que la résolution reste d'application du 1er janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2024 puisque, à la date du 1er janvier 2020, elle n'a été ni approuvée ni publiée ;
- Pour rappel, la circulaire budgétaire prévoit que « Pour tout règlement-redevance ou tout règlement-taxe existant et présentant un taux supérieur à celui repris dans la présente

nomenclature, la province concernée devra m'adresser une note détaillant l'historique ayant mené la province à adopter ce taux, ainsi que les éventuelles raisons l'empêchant d'amener le taux de la taxe ou de la redevance concernée dans la limite énoncée dans cette nomenclature » ;

- Il ressort de l'article L3321-6 du CDLD qu'il existe deux types de procédures de taxation : le recensement ou la déclaration. Les autorités provinciales doivent dès lors choisir l'une ou l'autre de ces deux procédures de taxation mais non les deux. De surcroît, il est totalement contradictoire de prévoir d'une part, qu'un recensement a lieu par les agents provinciaux et d'autre part, que les citoyens reçoivent une déclaration à remplir ;
- Il serait préférable de voter séparément la taxe sur les dépôts de mitrailles et de véhicules usagés et la taxe sur les véhicules isolés abandonnés. En effet, la première vise exclusivement une exploitation commerciale, alors que la seconde vise un particulier.

Au niveau des mesures d'allègement fiscal,

- Une province a adopté des mesures concernant la taxe sur les débits de boisson et la taxe de séjour ;
- Une province a adopté une mesure concernant la taxe sur les débits de boisson ;
- Une province a pris des mesures d'allègement fiscal pour l'exercice 2020 concernant la taxe sur les panneaux d'affichage et sur les officines de paris aux courses.

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.

La convention sectorielle 2015-2020 conclue entre le Ministre des pouvoirs locaux et les organisations syndicales représentatives du Comité C le 2 février 2021 prévoit la mise en place d'un groupe de travail relatif à une réforme de la fonction publique locale dont l'échéance est fixée à 2023.

3.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	Régies communales	IC
Instructions				
Réclamations - Droits subjectifs	18	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	18	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	5
Décisions du Gouvernement				
Nombre de sans suite	16	0	0	0
Nombre d'annulations	2	0	0	5

34

Les Communes

Un cas d'annulation sur recours concerne une délibération par laquelle la commune décide d'octroyer une revalorisation salariale à un membre du personnel par le biais d'un avenant au contrat de travail alors que ce dernier ne remplit pas les conditions prévues par les statuts du personnel pour obtenir une évolution de carrière et de promotion. Le conseil communal a ainsi violé le principe général de droit administratif « *Patere legem quam ipse fecisti* » qui signifie qu'une autorité administrative est liée par ses propres règlements et ne peut y apporter de dérogation dans des cas individuels.

Le deuxième cas d'annulation sur recours concerne une décision communale infligeant une mesure disciplinaire majeure à un agent statutaire sans toutefois mentionner les manquements retenus qui justifient cette sanction ni la raison du choix de cette sanction. La décision ne répond pas aux moyens de défense invoqués dans une note déposée lors de l'audition disciplinaire. En droit, cette décision a violé les dispositions du code de la démocratie locale régissant la procédure disciplinaire ainsi que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les Intercommunales

Les 5 décisions annulées concernent un même groupe d'intercommunales. Les arrêtés d'annulation relèvent plusieurs manquements aux dispositions du CDLD assurant la bonne gouvernance, à savoir spécifiquement l'article L1512-5 du code assurant aux pouvoirs publics locaux la garantie de la maîtrise des décisions prises sur ses intérêts publics par les intercommunales dans lesquelles ils ont des prises de participation, ainsi que les articles du même code relatifs aux régimes de pension de la fonction dirigeante locale. La violation des dispositions légales applicables en matière de statut syndical est également exposée dans les arrêtés ministériels.

3.3. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL

a) Contexte

En matière disciplinaire, une procédure particulière existe pour l'agent communal statutaire qui fait l'objet d'une décision disciplinaire de démission d'office ou de révocation, soit les sanctions disciplinaires les plus graves. Dans ces deux cas, le CDLD prévoit un recours organisé dans le chef de l'agent. Cela signifie d'une part que l'agent doit saisir l'autorité de tutelle avant de saisir éventuellement le Conseil d'Etat. D'autre part, si ce recours est effectivement introduit, l'autorité de tutelle est tenue de se prononcer sur le caractère fondé ou non du recours. Seuls les recours introduits par l'intéressé sont ici comptabilisés.

b) Chiffres et commentaires

Recours en annulation	Communes
Nombre de recours	2
Décisions	
Déclaré recevable	2
Déclaré irrecevable	0
Fondé	0
Non fondée	2

3.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

3.4.1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE PERSONNEL L3131-1, §1ER ET §2, 2° ET §3, 4°

35

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	473	42	104
Nombre de dossiers complets	423	42	104
Nombre de demandes de pièces	76	0	0
Nombre de dossiers instruits	461	42	104
Nombre de réclamations	0	0	3
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	12	6	21
Nombre d'approbations	383	37	84
Nombre d'approbations partielles	48	4	5
Nombre de non approbations	25	0	5
Exécutoire par expiration du délai	11	1	10

Les communes

83% des dossiers instruits sont approuvés. Ils sont toutefois parfois assortis de remarques qui portent généralement :

- Sur la nécessité d'arrêter des dispositions complémentaires en matière de composition de la commission de sélection, de mode de cotation ou de détermination des matières de l'examen ;
- Le rappel de nouvelles dispositions légales ou réglementaires (Code du Bien-Etre au Travail, AGW du 16 mai 2019 quant aux conditions d'accès des ressortissants hors union européenne aux emplois publics) ;
- Le rappel de l'obligation de demander l'avis de légalité du directeur financier 10 jours ouvrables avant la séance ;
- Le rappel de dispositions obligatoires du statut quant à la constitution d'une réserve de recrutement ou l'organisation du stage ;
- Le rappel de l'obligation d'insérer dans le statut pécuniaire l'échelle barémique afférente à l'emploi à pourvoir.

25 dossiers ont été non approuvés pour les motifs suivants :

- Des engagements ou recrutements à des fonctions identiques mais pourvues d'échelles barémiques distinctes en fonction du diplôme ;
- Une infraction au Code du bien-être au travail en matière de formation imposée pour le conseiller en prévention ;
- Une infraction à la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix en matière de procédure d'engagement ;
- La fixation de conditions de promotion ouverte à des ouvriers contractuels ;
- Un recrutement statutaire mené en l'absence d'emploi vacant correspondant au cadre du personnel ;
- La modification du cadre sans avis de légalité écrit préalable et motivé de la part du directeur financier ;
- La création au cadre d'un emploi de directeur général adjoint, ainsi que de ses statuts administratif et pécuniaire dans une commune de moins de 10.000 habitants - Non-respect de l'article L1124 15 du CDLD.

Les motifs principaux d'approbation partielle sont :

- Non-respect des articles 10 et 11 de la Constitution portant les principes d'égalité et de non-discrimination qui régissent la collation aux emplois publics ;
- Une dispense, non permise par l'AGW du 11 juillet 2013, de l'épreuve orale lors de l'examen organisé dans le cadre du recrutement d'un directeur financier ;
- Une échelle de niveau B accordée sans exigence d'un diplôme spécifique à la fonction ;

- Une dispense d'examen, non permise par l'AGW du 11 juillet 2013 tel que modifié par AGW du 24 janvier 2019, lors de l'examen de promotion à l'emploi de directeur général ;
- L'évaluation réputée favorable à défaut d'une évaluation régulièrement menée dans le délai de 2 ans ;
- La possibilité de valoriser l'ancienneté acquise en tant qu'agent contractuel pour postuler un emploi de promotion ;
- Le recrutement en urgence pour les métiers reconnus en pénurie sans fixer de conditions de recrutement et sans restriction sur la durée du contrat ;
- La fixation d'une condition d'âge dans les conditions de recrutement – Non-respect du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, en ce compris la discrimination entre les femmes et les hommes ;
- La présence de mandataires au sein du jury de recrutement pour un directeur général ;
- Le non-respect des conditions de nominations aux emplois de directeur général ;
- Le non-respect des règles d'évaluation ;
- Le fait d'étendre l'application de certaines pénalités, en l'occurrence la suspension et la rétrogradation aux agents contractuels est contraire à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Les provinces

Les 4 décisions provinciales ont été partiellement sanctionnées pour les motifs suivants :

- Le non-respect des recommandations wallonnes en matière de fonction publique locale, spécifiquement le recours au recrutement pour des certains emplois d'encadrement en principe accessibles par la voie de la promotion ;
- Le non-respect du prescrit du code de la démocratie locale (article L2212-62) relatif au comité de direction en imposant un examen d'assessment pour pouvoir y siéger ainsi que le non-respect des recommandations wallonnes en matière de fonction publique locale, spécifiquement en matière de formation ;
- La violation du principe de droit constitutionnel de l'égalité de traitement et de la non-discrimination en ce sens que, sans apporter de justification objective, la délibération modifiant le statut administratif réduit les droits de congés de vacances annuelles pour les agents en prestations réduites pour raisons médicales ; cette délibération viole par ailleurs les dispositions du code de bien-être au travail ;
- La violation du principe de droit constitutionnel de l'égalité de traitement et de non-discrimination en ce sens que, sans apporter de justification objective, la délibération octroie une indemnité dans le cadre du télétravail régulier, uniquement aux agents contractuels et non aux agents statutaires.

Les intercommunales

Une décision intercommunale a été partiellement approuvée en raison de la violation de l'article L1523-27 du CDLD qui désigne le conseil d'administration comme étant seul compétent pour fixer les dispositions générales en matière de personnel. En l'espèce, la décision intercommunale prévoyait que les modalités d'octroi des titres-repas feraient l'objet de convention individuelle.

Quatre intercommunales du même groupe ont adopté la même décision instaurant un régime de télétravail régulier et occasionnel. Les quatre délibérations ont été approuvées sauf pour ce qui concerne l'exclusion du personnel à temps partiel du bénéfice du télétravail. Cette mesure, non motivée, a été jugée discriminatoire et partant, prise en violation du principe de droit constitutionnel de l'égalité de traitement et de non-discrimination.

Deux arrêtés ministériels n'ont pas approuvé deux décisions prises par la même intercommunale, l'une relative aux barèmes des membres du comité de direction, l'autre relative à l'octroi de primes faisant partie de rémunérations variables pour le personnel. Les arrêtés ministériels sont fondés sur le non-respect de la procédure de négociation syndicale régie par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Enfin, 3 arrêtés n'ont pas approuvé trois décisions modifiant les statuts administratif et pécuniaire du personnel d'une même intercommunale. Un recours émanant de deux organisations syndicales a également été introduit de manière concomitante à l'encontre de ces décisions. Celles-ci visaient à modifier les conditions d'accès, par recrutement et promotion, ainsi que des conditions d'évolution de carrière de nombreux emplois. La violation de plusieurs dispositions légales en matière de négociation syndicale, relevé dans le recours, a été retenue. Le non-respect du principe de droit constitutionnel d'égalité et de non-discrimination a également fondé l'arrêté ministériel en ce sens qu'il n'était pas permis de comprendre les raisons pour lesquelles certaines fonctions étaient revalorisées contrairement à d'autres.

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.

A ce corpus législatif viennent 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'agrégation 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 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux 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 2020, la législation des marchés publics n'a subi aucune modification. Les seuils de publicité européenne ont toutefois été modifiés à la baisse par l'Arrêté ministériel du 20 décembre 2019 adaptant les seuils de publicité européenne dans plusieurs arrêtés royaux exécutant la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession et la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, conformément à l'adaptation de ces seuils par les règlements délégués (UE) 2019/1827 (concessions), 2019/1828 (secteurs classiques), 2019/1829 (secteurs spéciaux) et 2019/1830 (défense et sécurité).

4.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE

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

a) Contexte :

a. 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 entrainé en vigueur le 1er février 2019.

Après deux années 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 »

40

L'autorité de tutelle continue de constater des divergences de pratiques entre les pouvoirs adjudicateurs entendant s'ériger en centrale d'achat.

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.

Ce dernier mode de constitution des centrales d'achat devrait être encouragé.

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

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 n'appelle aucune observation particulière dans le cadre de l'instruction de tutelle.

Les pouvoirs locaux recourent le plus souvent à une mise en concurrence des organismes bancaires les plus actifs en Région wallonne sur base de critères d'attribution divers dans une procédure sui generis qui s'apparente à la procédure négociée sans publication préalable.

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 ces 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 ; exception toujours facultative dans le chef du pouvoir adjudicateur.

Les missions de raccordement au réseau de distribution électrique soulèvent, de même, des difficultés quant à leur qualification. Également confié au titre d'obligation de service public, à l'instar de l'entretien et l'amélioration de l'efficacité énergétique des installations d'éclairage public aux gestionnaires de réseau de distribution, le raccordement s'opère, de même, par la réalisation de travaux. À nouveau, afin d'exciper de l'exception du droit exclusif, il convient d'interpréter ces travaux de raccordement comme l'accessoire du service consistant à fournir l'accès à la puissance électrique.

Selon une autre interprétation, le raccordement pourrait encore s'analyser comme une attribution non-contractuelle de mission échappant, par l'absence de relation contractuelle, à la qualification de marché public et donc à la transmission de telles attributions à l'autorité de tutelle.

41

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

En suite de la circulaire du 9 mai 2019 intitulée « La passation des marchés publics via la règle du In House » et diffusée aux pouvoirs locaux sous la forme d'une newsletter, l'autorité de tutelle continue de constater une nette amélioration dans le chef des pouvoirs locaux quant à la gestion de leurs dossiers de marchés publics « In House ».

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

Les coopérations horizontales non-institutionnalisées semblent connaître un certain essor au sein des pouvoirs locaux. Elles sont en effet perçues comme une alternative à l'exception du « In House » lorsque le recours à celle-ci se révèle impossible en raison soit du caractère non-purement public de la personne morale contrôlée, soit en l'absence de contrôle analogue. La coopération horizontale non-institutionnalisée induit néanmoins une relation bien différente de celle qui prévaut à l'attribution d'une mission par un adjudicateur à la personne morale qu'il contrôle. En effet, au sein d'une coopération horizontale non-institutionnalisée, il doit s'instaurer une authentique coopération entre les parties.

À cet égard, la Cour de Justice de l'Union européenne a apporté de précieuses clarifications en son arrêt C-429/19. Elle précise ainsi que « le libellé même de [la] disposition place ainsi la notion de « coopération » au cœur même du dispositif d'exclusion prévu à ladite disposition. [...] il convient de relever que l'exigence d'« une véritable coopération » ressort de la précision, énoncée au considérant 33, troisième alinéa, de la directive 2014/24, selon laquelle la coopération doit être « fondée sur le concept de coopération ». Une telle formulation, en apparence tautologique, doit être interprétée comme renvoyant à l'exigence d'effectivité de la coopération ainsi établie ou mise en œuvre. [...] En outre, la conclusion d'un accord de coopération entre entités appartenant au secteur public doit apparaître comme l'aboutissement d'une démarche de coopération entre les parties à celui-ci. L'élaboration d'une coopération entre entités appartenant au secteur public présente, en effet, une dimension intrinsèquement collaborative, qui fait défaut dans une procédure de passation d'un marché public relevant des règles prévues par la directive 2014/24. Ainsi, la préparation d'un accord de coopération présuppose que les entités du secteur public qui envisagent de conclure un tel accord définissent en commun leurs besoins et les solutions à y apporter. Il s'ensuit que l'existence d'une coopération entre entités appartenant au secteur public repose sur une stratégie, commune aux partenaires de cette coopération, et nécessite que les pouvoirs adjudicateurs unissent leurs efforts pour fournir des services publics.

42

Il convient encore de noter que si les transferts financiers entre les adjudicateurs parties à la coopération ne sont pas exclus, outre qu'ils doivent nécessairement s'accompagner de l'accomplissement de prestations au profit de la coopération et des autres parties, ces transferts financiers n'apparaissent pouvoir excéder le prix coûtant des services qu'ils visent à couvrir.

L'autorité de tutelle s'aperçoit que ce type de procédure cherche généralement à couvrir 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.

La tutelle a rendu de nombreux avis en la matière.

Concernant les nouvelles règles de compétences des organes communaux et provinciaux

Seul l'article L1222-7 du CDLD appelle une observation. En effet, la pandémie du Covid-19 a démontré que l'attribution exclusive au conseil communal de la compétence d'adhérer aux centrales d'achat, si elle s'avère légitime quant à la préservation de la démocratie communale, peut avoir pour conséquence de freiner un mécanisme dont la rapidité et la simplicité sont des atouts. En effet, face à la crise de la Covid-19, à sa propagation et à la nécessité de fournir rapidement des masques à la population, divers adjudicateurs en capacité de passer promptement des marchés publics en vue de l'acquisition de masques se sont érigés en centrale d'achat. Néanmoins, les communes souhaitant ainsi bénéficier de la centrale et du marché de masque ont dû choisir entre une adhésion légale mais tardive par le conseil communal ou une adhésion irrégulière mais immédiate par le collègue communal.

b) Le rôle de conseil accru

Le rôle de conseil de l'administration continue de s'amplifier.

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 les plus conséquents, au travers de réunions.

En 2020, aucune nouvelle circulaire n'a été émise. Cependant, la tutelle a participé, au titre de membre du groupe de travail relatif à l'impact de la Covid-19 sur les marchés publics wallons, à la rédaction :

- De la circulaire du 23 mars 2020 relative aux conséquences des mesures sanitaires liées à la Covid-19 sur les marchés publics wallons ;
- Des lignes directrices et recommandations relatives aux conséquences de la crise sanitaire sur l'exécution des marchés publics de travaux, ainsi que des six annexes établissant des modèles de document ;
- Des clauses de réexamen à insérer au sein des futurs cahiers spéciaux de charge relatifs à des travaux susceptibles d'être impactés par la crise de la Covid-19 et des mesures sanitaires adoptées en vue de la contrer.

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

	Centrale d'achat	In House	Droit exclusif	Coopérat. horizontale
Instructions				
Nombre d'actes reçus	367	400	223	9
Nombre de dossiers complets	361	382	210	9
Nombre de demandes de pièces	6	18	13	0
Nombre de dossiers instruits	356	376	234	9
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de prorogations	0	4	0	0
Nombre de sans suite	319	325	192	5
Nombre de sans suite avec remarques	26	45	42	4
Nombre d'annulations	2	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	9	6	0	0

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

Concernant les dossiers devenus exécutoires par expiration du délai, en fait, les motifs d'annulations n'ont pas été considérés comme contraires aux grands principes de droit administratif que sont l'égalité de traitement et la transparence. Pour la sécurité juridique des contrats, une annulation aurait entraîné plus de problèmes que d'avantages et personne ne se trouvait lésé par la décision soumise à tutelle.

	Communes	Provinces	IC**	Culte*	ChapXII
Instructions					
Nombre d'actes reçus	3925	309	1099	0	45
Nombre de dossiers complets	3625	297	1069	0	43
Nombre de demandes de pièces	300	12	30	0	2
Nombre de dossiers instruits	3674	327	1043	0	33
Nombre de réclamations	13	1	1	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	44	4	54	0	1
Nombre de sans suite	2864	306	677	0	19
Nombre de sans suite avec remarques	677	19	343	0	13
Nombre d'annulations	20	0	9	0	0
Exécutoire par expiration du délai	113	2	14	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.

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.

En effet, outre notre mission de contrôle pour l'autorité de tutelle dans le cadre des dossiers d'attribution des marchés publics au sens large, le SPW Intérieur et Action Sociale exerce une mission importante de conseil auprès des Pouvoirs locaux sur les projets de cahiers spéciaux des charges, les projets de délibérations concernant le choix du mode de passation et les projets d'avis de marché.

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.

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 à l'ouverture électronique des offres*

Depuis le 1er janvier 2020 l'ouverture électronique des offres s'applique également aux marchés publiés dont la valeur estimée est inférieure au seuil fixé par la publicité européenne, et ce conformément à l'article 132 4° de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

Il est donc courant que cette ouverture ne soit pas systématiquement prévue dans les projets de cahiers spéciaux des charges et assimilée dans le chef des pouvoirs locaux.

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

1.1.6.1. *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.

1.1.6.2. *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.

1.1.6.3. 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 oublie de vérifier l'une ou l'autre de ces causes d'exclusion en procédure négociée sans publication préalable et particulièrement, oublie de réclamer un extrait de casier judiciaire à l'adjudicataire pressenti, avant attribution du marché.

1.1.6.4. 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).

1.1.6.5. 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.

1.1.7. 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...).

1.1.8. Problèmes liés aux chaînes de sous-traitance

Dans certains marchés de travaux, il est fréquent de devoir rappeler les limitations des chaînes de sous-traitance prévues à l'article 12/3 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics, à savoir donc une limitation à trois niveaux pour des marchés de travaux classés en catégorie et à deux niveaux pour des marchés de travaux classés en sous-catégorie.

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.

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 liés à la motivation du rapport d'analyse des offres

1.2.4.1. Motivation lacunaire des cotations des critères d'attribution

Il est fréquent que certains pouvoirs adjudicateurs ne motivent pas le non-départage des points entre plusieurs soumissionnaires qui recevraient le maximum de points pour un critère d'attribution donné. Il convient donc de rappeler aux pouvoirs adjudicateurs qu'il est primordial de motiver davantage la raison pour laquelle il est impossible de départager les soumissionnaires au regard du critère d'attribution concerné, et ce aussi bien vis-à-vis du cahier spécial des charges que vis-à-vis des offres entre elles.

A l'inverse, il convient également de rappeler qu'il est opportun de motiver davantage un départage de points afin que les soumissionnaires puissent comprendre pour quelle raison un concurrent a obtenu plus de points pour un critère d'attribution donné.

1.2.4.2. Confusion entre régularité et critères d'attribution

Dans certains marchés de fournitures, il arrive que des pouvoirs adjudicateurs prévoient par exemple un critère d'attribution intitulé « Exigence technique ». Il est important de rappeler que le simple respect des exigences techniques relève de la régularité de l'offre et ne peut donc être considéré en tant que critère d'attribution.

Ces exigences techniques ne peuvent être reprises au sein des critères d'attribution qu'au cas où ceux-ci prévoient une amélioration des exigences techniques minimales fixées au cahier spécial des charges.

1.2.5. Problèmes relatifs à l'avis du directeur financier

1.2.5.1. 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.

1.2.5.2. Problème de délai

L'article précité prévoit que le directeur financier dispose d'un délai de 10 jour ouvrable 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.

1.2.5.3. 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...

1.2.6. 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 code de la démocratie locale et de la décentralisation 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.

De même, certains pouvoirs adjudicateurs ne citent pas nécessairement la délibération de délégation de compétences lorsque la délibération de passation est adoptée par le collège communal, alors qu'il est important que mention de cette délibération de délégation soit faite afin de justifier l'intervention du collège communal à ce stade de la procédure.

1.2.7. *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.

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	15	15
Nombre de dossiers complets	12	11
Nombre de demandes de pièces	3	4
Nombre de dossiers instruits	15	15
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	1	0
Sans suite	9	8
Sans suite avec remarques	5	7
Annulations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	1	0

Cette rubrique n'appelle aucun commentaire.

4.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Réclamations - Droits subjectifs	4	1	1
Réclamants citoyens	1	0	0
Réclamants mandataires	8	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	1	0	0
Nombre de sans suite	11	0	1
Nombre d'annulations	2	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	1	0

Les deux annulations sont justifiées de la manière suivante :

- Recours au DUME alors que publicité européenne non-atteinte ; Violation du principe de transparence ; Absence d'explication de l'écartement d'une offre pour irrégularité substantielle ; Absence de vérification des prix ; Absence de prise en considération des options et variantes ;
- Sélection d'une offre ne remplissant pas intégralement les critères de sélection qualitative fixés.

En outre, une réclamation concernant un marché passé par une province a donné lieu à une proposition d'annulation qui n'a pas été suivie par l'autorité de tutelle. Cette proposition d'annulation portait sur le motif suivant : absence de fixation d'une clause de révision des prix et demande aux soumissionnaires d'en remettre une lors du dépôt des offres.

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 183.

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

Néanmoins, pour répondre à des demandes spécifiques dans le cadre de la mission de conseil de l'administration, une partie de ces dossiers a fait 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. Les remarques formulées sur lesdits projets visent notamment à améliorer la sécurité juridique des opérations futures et à s'assurer de leur légalité.

5.2. TUTELLE GÉNÉRALE À 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	Culte*
Instructions				
Réclamations - Droits subjectifs	9	0	0	0
Réclamants citoyens	12	0	0	0
Réclamants mandataires	12	0	0	0
Actes instruits à l'initiative du Ministre / sur proposition de l'administration	4	0	0	0
Décisions de Gouvernement				
Nombre d'exécutoire avec remarques	19	0	0	0
Nombre d'exécutoire sans remarque	2	0	0	0
Nombre d'annulation	4	0	0	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	3	0	0	0
Courriers avec remarques	8	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 36.

A noter, qu'une décision a fait l'objet de deux réclamations.

Suite à l'instruction de ces dossiers, 4 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 une décision prise par le conseil communal, d'approuver des conventions de transaction avec trois particuliers relatives à l'acquisition de parties de terrains et bâtiments industriels, violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation du principe de bonne administration et lésion de l'intérêt général ;
- Dans le cadre d'une réclamation à la suite d'une décision prise par le conseil communal, de vendre une parcelle de terrain communal, violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, violation du principe de motivation matérielle des actes administratifs, violation du principe de bonne administration et lésion de l'intérêt général ;
- Dans le cadre d'une réclamation à la suite d'une décision prise par le conseil communal, d'autoriser l'acquisition partielle d'une parcelle, violation du principe de bonne administration et lésion de l'intérêt général ;
- Dans le cadre d'une réclamation à la suite d'une décision prise par le collège communal, d'émettre un avis de principe en désignant deux acheteurs pour une parcelle, délibération adoptée par le mauvais organe compétent, violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

Les remarques suivantes ont également été formulées :

- La nécessité pour les pouvoirs locaux de respecter, dans le cadre de l'attribution de leurs contrats, en fonction du cas d'espèce :
 - Les principes généraux de l'égalité de traitement, de la non-discrimination et de la transparence (ce dernier impliquant la nécessité d'une publicité effective, sauf motivation adéquate) issus des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lorsque l'opération projetée vise à attribuer un contrat à un opérateur économique et présente un intérêt transfrontalier certain ;
 - Les grands principes de droit administratif tels notamment les principes d'égalité et de non-discrimination issus des articles 10 et 11 de la Constitution.
- La nécessité de disposer, notamment dans le cadre d'une opération de vente d'un immeuble, d'une estimation de la valeur vénale du bien afin de permettre tant au pouvoir local qu'à l'autorité de tutelle d'apprécier la conformité de l'opération à l'intérêt général (intérêt financier du pouvoir local) ;
- Le respect des règles de compétence des organes communaux conformément à diverses dispositions du CDLD ;
- La nécessité de disposer d'un avis de légalité du Directeur financier préalable à la prise de décision lorsque les conditions visées à l'article L1124-40 du CDLD sont remplies ;
- Dans le cadre de l'attribution de baux de chasse, la nécessité de respecter des conditions indiquées dans le cahier des charges lors de l'attribution desdits baux ;
- Le respect des principes généraux de droit administratif (principes d'égalité et de non-discrimination, de motivation, ...) lesquels sont notamment rappelés dans la circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux ;
- L'importance de déterminer en amont de la procédure envisagée les critères qui permettront la comparaison des offres reçues ;

- La nécessité de motiver adéquatement la délibération prise et ce, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- La nécessité pour le conseil communal d'adopter en amont de la procédure les conditions essentielles et substantielles de la vente envisagée.

5.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE

5.3.1. 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 démembreés 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	3
Nombre de demandes de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	3
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre d'exécutoires	2
Nombre d'exécutoires avec remarques	1
Nombre d'annulations	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	0

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 :

- Un dossier a induit l'envoi d'un courrier d'exécutoire, adressé au pouvoir local, comprenant notamment les remarques suivantes :
 - La nécessité que le conseil de fabrique adopte - préalablement à l'acceptation d'une offre d'achat d'un immeuble - une délibération dans laquelle il fixe les conditions essentielles et

substantielles d'une vente, ainsi que les vecteurs de publicité à utiliser dans le cadre d'une procédure de gré-à-gré ;

- La nécessité en cas de vente de biens agricoles, d'effectuer de la publicité dans une publication spécifiquement adressée aux agriculteurs.

Enfin, 10 dossiers se rapportant à des demandes d'avis émanant des pouvoirs locaux ont été instruits.

5.3.2. 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 [article L3122-2 et L3122-3 du CDLD et article 112 sexies de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976].

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces	IC	Chap XII
Instructions				
Nombre d'actes reçus	41	1	2	1
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre d'exécutoire	8	0	1	0
Nombre d'exécutoire avec remarques	22	1	0	0
Nombre d'annulations	3	0	0	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	4	0	1	1
«Nombre d'exécutoire par expiration du délai avec remarques»	0	0	0	0

Ceux-ci ont notamment pour objet : impression et distribution de bulletins communaux, exploitation d'activités d'hébergement, mise à disposition de cabines photos, exploitation de toilettes, organisation d'une compétition sportive, rénovation, aménagement, gestion et/ou exploitation d'établissements HORECA, exploitation d'établissements de jeux de hasard, organisation de stages et plaines de vacances, exploitation de brocantes, foires et marchés, gestion d'accueil extrascolaire, gestion de parkings publics, conception et réalisation de travaux de transformation d'une piscine, étude dirigée dans des écoles communales, gestion d'infrastructures muséales, exploitation d'un complexe cinématographique, aménagement et exploitation d'une attraction touristique et ludique, etc.

- 3 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 espace HORECA , violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions, violation de l'article L1124-40 du CDLD (absence d'avis de légalité du Directeur financier), violation de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession (seuil d'application dépassé en raison de la durée illimitée du contrat et modification de la méthode d'évaluation des offres), violation du principe *patere legem quam ipse fecisti* et violation de l'article L1222-8 du CDLD (non-respect des compétences des organes pour la fixation des conditions de la concession (pas de délégation valable et dépassement du seuil de délégation) ;

- Dans le cadre de l'attribution d'une concession pour la réalisation d'un journal communal, violation de l'article L1222-8 du CDLD (incompétence de l'auteur de l'acte) ;
- Dans le cadre de l'attribution d'une concession à une ASBL relative à la gestion d'infrastructures sportives, violation de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession et de ses arrêtés d'exécution, et violation de l'article L1222-9 du CDLD (attribution de la concession par le Conseil communal).
- 32 dossiers sont devenus exécutoires et 6 dossiers sont devenus exécutoires par expiration du délai de tutelle. Parmi ces dossiers, 23 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 distinguer les termes propres aux concessions des termes propres aux marchés publics ;
- 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 procéder à une mise en concurrence par le biais de mesures de publicité, et ce en vue, notamment, de garantir la sécurité juridique et de s'assurer du respect de l'intérêt général ;
- L'importance de respecter les grands principes de droit administratif même en cas d'attribution de concessions exclues du champ d'application de la législation ;
- L'importance de veiller à une parfaite concordance entre les documents de la concession ;
- 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 de prévoir un délai suffisamment raisonnable pour le dépôt des offres ;
- L'importance d'estimer la valeur de la concession pour déterminer si la législation relative aux contrats de concession s'applique ou pas, et ce tant au lancement de la procédure qu'au moment de l'attribution ;
- 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 ;
- L'importance de motiver de manière plus adéquate/complète le rapport d'analyse des offres et/ou la délibération d'attribution.

Enfin, de nombreux dossiers se rapportant à des demandes d'avis émanant des pouvoirs locaux et portant notamment sur des projets de délibération relative à la fixation des conditions de la concession de service, sur les éventuels projets de cahier des charges à adopter, sur les projets de convention de concession, sur des questions à portée plus générale telles que la qualification du contrat à conclure, la procédure à respecter pour l'attribution, la légalité de la prolongation de la durée d'une concession, la nouvelle législation applicable aux concessions, etc., ont été instruits.

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 À 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	44	3	10
Nombre de dossiers complets	44	3	9
Nombre de demandes de pièces	0	0	1
Nombre de dossiers instruits	42	3	8
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	1	1	0
Sans suite	17	2	3
Sans suite avec remarques	13	1	1
Annulations	12	0	4

Les communes

Les annulations sont justifiées ainsi :

- 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 ;
- La présence de droit des échevins dans les commissions communales. Il a été considéré que cela était contraire à l'article L1122-34, §1er, al.1er du CDLD, qui prévoient qu'elles sont composées à la proportionnelle du conseil communal ;
- Les interpellations citoyennes dont question à l'article 1122-14 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 prévoit pas cette condition;
 - Limitant le nombre d'interpellation citoyenne à deux par an par citoyen et limitant le nombre d'interpellation 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 prévoit pas ;
 - Prévoyant un débat, entre les groupes politiques, suite à l'interpellation dès lors que le CDLD ne le prévoit pas ;
 - Prévoyant que les habitants de la commune ont le droit d'interpellier le collège communal dès l'âge de 16 ans alors que le CDLD prévoit l'âge de 18 ans ;

- Fixant des conditions de recevabilité des interpellations du collège communal par les habitants de la commune qui diffèrent de celles prévues à l'article L1122-14, § 3, du CDLD ;
 - Habilitant les conseillers communaux à répondre aux interpellations pourtant adressées aux membres du collège communal alors que le CDLD ne le prévoit pas ;
 - Prévoyant que les habitants doivent adresser leurs interpellations au bourgmestre et/ou au directeur général. Or, l'article L1122-14, § 3, alinéa 1er, du CDLD porte que ces interpellations doivent être adressées au collège ;
- La fonction de chef de groupe. La notion de chef de groupe n'est pas reconnue par le CDLD. Dès lors, a été annulé la disposition prévoyant des droits particuliers aux seuls chef de groupe;
 - Les jetons de présence :
 - L'article L 1122-7 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 à la condition d'avoir participé à au moins la moitié de la séance. Or, l'article L1122-7 § 1 du CDLD ne conditionne pas le paiement du jeton de présence à un certain pourcentage de participation à la réunion ;
 - L'article L 1122-7 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 des autres réunions (comité de suivi, comité de concertation) ;
 - Le président de CPAS, s'il est conseiller communal a droit à des jetons de présence quand il participe aux séances du conseil communal. Il n'a pas été admis de lui refuser un tel jeton.
 - 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 sont limitées par groupe politique.
 - Le défaut de quorum. Il n'est pas admis que le président du conseil communal reporte la séance du conseil lorsque ses membres ne sont pas en nombre suffisant pour délibérer valablement un quart d'heure après l'heure fixée dans la convocation à la séance du conseil. En ce cas, en application de l'article L1122-15, alinéa 1er, du CDLD le président doit clore la séance du conseil ;
 - L'absence de note de synthèse explicative. L'article L1122-13, § 1er, alinéa 2, du CDLD prévoit que tout point inscrit à l'ordre du jour doit être accompagné, outre d'un projet de délibération, d'une note de synthèse explicative. Il n'a pas été admis de permettre l'absence de note de synthèse dans l'hypothèse où le projet de délibération est suffisamment clair et détaillé.
 - Les convocations au conseil communal. Subordonner le droit, pour les conseillers communaux, d'obtenir l'envoi des convocations par écrit et à domicile à une approbation du collège communal n'est pas admis. En effet, en application de l'article L1122-13, § 1er, alinéa 3, du CDLD. il s'agit d'un droit inconditionnel du conseiller communal;

Les provinces

Pas de remarques particulières.

Les intercommunales

Les raisons suivantes ont justifié les annulations :

- 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. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant qu'à la seconde convocation, l'organe peut délibérer peu importe le nombre de membres présents ;
 - 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. Ont été annulées des dispositions de ROI prévoyant la prise en compte des procurations pour déterminer le quorum ;
- Les délégations. L'article L1523-18, § 1er, du CDLD n'autorise une délégation de la gestion journalière qu'au seul titulaire de la fonction dirigeante locale (soit le directeur général). N'a pas été admise la délégation pouvoirs de gestion journalière au président ;
- La composition de l'organe de gestion :
 - Il est prévu la possibilité pour le président d'admettre aux réunions un ou des invités permanents. Il a été considéré que ces invités permanents devaient être qualifiés d'observateurs au sens de l'article L5111-1, 16 du CDLD à savoir toute personne désignée pour siéger avec voix consultative. Or, la qualité d'observateur ne peut être accordée que dans le cadre de l'article L1523-15, § 3 (parti politique qui a des élus au Parlement wallon mais qui n'a pas droit à un administrateur suite au résultat du calcul de la clé d'hondt) et § 7 (les délégués du personnel) du CDLD ;
 - La présence d'observateurs au sein d'un organe de gestion. La présence d'observateurs n'est permise que dans les cas prévus expressément par les décrets à savoir, entre autres, en tant qu'observateurs que l'on qualifierait de « surnuméraires ». Il n'a pas été admis de permettre la présence d'autres observateurs ;
 - Le ROI faisait référence à une version du CDLD antérieur au décret du 29 mars 2018 en prévoyant l'octroi de sièges surnuméraires à avec voix délibérative. Or, le CDLD, dans sa version actuelle, prévoit qu'il s'agit d'un poste d'observateur avec voix consultative.

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	10	0
Nombre de dossiers complets	10	0
Nombre de demandes de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	9	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	9	0
Sans suite avec remarques	0	0
Annulations	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation.

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	16
Nombre de dossiers complets	15
Nombre de demandes de pièces	1
Nombre de dossiers instruits	10
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Sans suite	9
Sans suite avec remarques	1
Annulations	0

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

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	3	0	8	0
Nombre de dossiers complets	3	0	8	0
Nombre de demandes de pièces	0	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	3	0	0	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0

Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	0	0	1	0
Sans suite	3	0	7	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	0	1	0

En ce qui concerne les RCA, le dossier problématique concerne l'annulation de la nomination des administrateurs qui résulte de la non-approbation par l'autorité de tutelle des statuts de la RCA.

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

a) Contexte

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

b) Chiffres et commentaires

	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Instructions			
Nombre d'actes reçus	0	8	0
Nombre de dossiers complets	0	8	0
Nombre de demandes de pièces	0	2	0
Nombre de dossiers instruits	0	8	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	1	0
Sans suite	0	7	0
Sans suite avec remarques	0	0	0
Annulations	0	1	0

En ce qui concerne les RCA, le dossier problématique concerne l'annulation de la nomination des commissaires dès lors que l'adoption des statuts de la RCA a fait l'objet d'une non-approbation.

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	42	0	0	0
Nombre de dossiers complets	34	0	0	0
Nombre de demandes de pièces	8	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	42	0	0	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	1	0	0	0
Sans suite	41	0	0	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	1	0	0	0

En ce qui concerne les intercommunales, le dossier problématique concerne un mauvais calcul de la rémunération. La rémunération des mandataires est fixée en fonction de 3 critères : la population des communes ou des C.P.A.S associés, le chiffre d'affaires de l'institution et le personnel occupé. Or, l'intercommunale, en ce qui concerne le critère population, n'avait pas pris en compte le nombre correct d'habitants de la commune.

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°

a) Contexte

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

b) Chiffres et commentaires

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

Cette rubrique n'appelle aucune observation.

6.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	Régies communales	IC	SPPLS
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	10	0	0	0	0
Réclamants citoyens	13	0	0	0	0
Réclamants mandataires	26	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	52	0	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	3	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	48	0	0	0	0
Nombre d'annulations	4	0	0	0	0

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

- Un arrêté du collège communal interdisant une activité sportive. Sur la forme, la décision ayant été prise par la commune sur la base de l'article 130bis de la Nouvelle Loi communale, qui confie au collège communal la compétence de régler des situations relatives à la sécurité routière, de manière temporaire sur tout le territoire, elle a été annulée. En effet, le collège communal se basait sur ledit article 130bis de la nouvelle loi communale pour interdire l'organisation de l'évènement, en reprenant dans ses motivations, des arguments de sécurité, salubrité, tranquillité et propreté publiques, en réponse à la crise sanitaire.
- La désignation des représentants de la commune dans le paralocal. La commune n'a pas motivé adéquatement sa décision de refus de la candidature d'un membre de l'opposition alors que l'intéressé rentrait dans les conditions pour être désigné.
- La présence d'un membre du conseil communal lors d'une délibération. L'article L1122-19 du CDLD prévoit qu' il est interdit à tout membre du conseil et du collège « d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires, avant ou après son élection, ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel ou direct. (...) » Il en résulte qu'un conseiller ne peut prendre part à une délibération qui aide les locataires de la ville qui exploitent un commerce ayant dû fermer durant la crise sanitaire dès lors qu'un des bénéficiaires de cette aide est parent avec un conseiller communal.

67

A côté des recours repris dans le tableau précité, il y a lieu de relever les demandes adressées à l'autorité de tutelle non spécifiquement par rapport à des actes mais par rapport à des situations dénoncées soit par des mandataires soit par des citoyens. En ce qui concerne les mandataires, il convient de relever que la problématique des rapports majorité/opposition sous-tendent ces interpellations : 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 relèvent de la compétence des cours et tribunaux.

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	52	1
Nombre de dossiers instruits	52	1
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	52	1
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	1

68

Cette rubrique n'appelle aucune observation particulière.

6.4.2. 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	24	1
Nombre de dossiers instruits	24	1
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	14	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	10	1

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 le cadre des orientations politiques du Gouvernement wallon.

6.4.3. ADOPTION ET MODIFICATION DES STATUTS DES RÉGIES AUTONOMES, DES ASSOCIATIONS DE PROJET ET DES INTERCOMMUNALES L3131-1, §4, 4° ET 5°

a) Contexte

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

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

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

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

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

b) Chiffres et commentaires

	Associations de projets	Régies autonomes	IC
Instructions			
Nombre d'actes reçus	2	26	12
Nombre de dossiers instruits	2	24	12
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	2	1
Nombre d'approbations	2	21	9
Nombre d'approbations partielles	0	2	3
Nombre de non approbations	0	1	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0	0

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

- Une mauvaise transposition de l'article L1532-5 du CDLD (mécanisme de l'avis conforme). En effet, un arrêt n° 9/2020 rendu le 16 janvier 2020, la Cour constitutionnelle indique ce qui suit : « (...) le système de la répartition exclusive des compétences territoriales suppose que chaque situation puisse être rattachée à la réglementation adoptée par un seul et même législateur. En l'espèce, le législateur décrétaire a prévu, au point c) de la définition de la « société à participation publique locale significative », deux critères de rattachement alternatifs, à savoir, d'une part, l'identité des personnes détenant la majorité du capital et, d'autre part, l'identité des personnes procédant à la nomination de la majorité des membres du principal organe de gestion. En retenant deux critères de rattachement différents et alternatifs, le législateur décrétaire crée une situation dans laquelle il n'exclut pas, dans l'hypothèse où un autre législateur décrétaire prendrait une réglementation similaire prévoyant les deux mêmes critères de rattachement alternatifs, qu'une même situation soit réglée par deux normes législatives prises par des législateurs différents.

Eu égard à l'objet du décret attaqué, qui est de favoriser la transparence des opérations réalisées et des décisions prises à l'aide des fonds investis par des personnes morales de droit public locales dans des sociétés de droit privé, il y a lieu de privilégier le critère relatif à la détention de la majorité du capital de la société par rapport au critère de la nomination de la majorité des membres de son principal organe de gestion. » ;

La mention dans les statuts des termes « ou atteint plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion » ne peut donc être acceptée.

- La pérennisation de la tenue des séances des organes par voie électronique alors que le CDLD ne l'autorise pas encore.
- La présence d'administrateurs surnuméraires. Le CDLD encadre strictement la désignation des administrateurs. Ont été annulées les dispositions prévoyant la désignation administrateurs surnuméraires ;
- 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 ;
 - L'article L1523-10, § 1er, alinéa 3, du CDLD, dispose :« Les organes de gestion de l'intercommunale délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont physiquement présents. » Prévoir que le Conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins des administrateurs ainsi que la moitié des administrateurs désignés sur proposition des communes associées est présente n'a pas été admis. En effet, « la moitié au moins » n'équivaut pas à la « majorité » ;

En ce qui concerne les régies autonomes, les dossiers problématiques portent sur :

- La pérennisation de la tenue des séances des organes par voie électronique alors que le CDLD ne l'autorise pas encore.
- 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 RCA ;

- La capacité financière de la commune à créer une RCA. Il n'a pas été admis qu'une commune crée une RCA alors qu'elle ne dispose pas de la capacité financière nécessaire pour la créer.

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

72 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	104
Nombre de dossiers instruits	104
Sans suite	91
Sans suite avec remarque	11
Annulation	1
Exécutoire pas expiration du délai	0

Il est intéressant de bien détailler le contenu de ce tableau car les dossiers relèvent de matières différentes qui vont des marchés publics à des dons et legs en passant par des opérations immobilières.

Marchés publics	17
Opérations immobilières >10.000 €	73
Dons et legs	14
Constructions immeubles pour exercice du culte ou logement du desservant	0

L'annulation concerne une fabrique. Le dossier concerne la vente de deux parcelles à la commune. La motivation se justifie par le prix au m2 qui est inférieur de plus de 10% du prix au m2 des deux biens mis en vente. De plus, l'estimation de la valeur vénale portait sur une parcelle qui elle n'était pas mise en vente.

Art L 3161-5	
Nombre de recours	2
Sans-suite	0
Sans suite avec remarque	1
Annulation	1
Exécutoire pas expiration du délai	0

Il s'agit de 2 recours en annulation introduits par le même requérant particulier à l'égard d'une même opération immobilière projetée par une fabrique, dont l'issue fut 1 sans-suite avec remarque et 1 annulation.

Un premier recours a débouché sur l'annulation de la délibération du conseil de fabrique portant vente de parcelles fabriennes pour violation de l'article 10 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église au motif que la réunion extraordinaire dont objet n'a pas fait l'objet d'une autorisation de l'autorité diocésaine.

Un deuxième recours a été introduit à l'encontre d'une nouvelle délibération du conseil de fabrique portant sur la même opération immobilière, et a débouché sur un sans-suite avec remarque. L'attention des autorités fabriennes était attirée sur les 2 points suivants :

1. Le fabricant démissionnaire reste en fonction jusqu'à l'élection de son successeur, de telle sorte qu'il aurait dû être convoqué à la réunion extraordinaire dont objet ;
2. Il convient de procéder au remplacement des membres démissionnaires ou décédés lors de la plus prochaine séance du conseil qui suit la vacance.

7.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Art. L3161-1 - 2 et 3	
Nombre d'actes reçus	143
Nombre de dossiers instruits	64
Sans suite	77
Sans suite avec remarque	0
Annulation	2
Exécutoire pas expiration du délai	0

Les deux annulations concernent :

- Un échange de terrain avec la perspective de la construction d'un poulailler (absence de publicité non motivée).
- La désignation d'un président de fabrique annulée par l'ancien conseil de FE. L'annulation a été annulée, c'était au gouverneur de prononcer l'annulation.

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	25
Déclaré irrecevable	1
Approbation	14
Approbation partielle	0
Non approbation	13
Exécutoire pas expiration du délai	0

Les motifs de non-approbation sont liés à des aspects de formalisme, à savoir :

- Des délibérations du conseil communal adoptées en dehors du délai de tutelle de 1ère ligne ;
- Des délibérations du conseil communal adoptées endéans le délai de tutelle de 1ère ligne mais dont la notification est intervenue hors délai ;
- Des délibérations du conseil communal dont la motivation formelle s'est révélée inadéquate.

Art. L3162-2 §3	
Nombre de dossiers reçus	7
Déclaré recevable	6
Déclaré irrecevable	1
Prorogation	0
Approbation de la délibération du conseil de FE	4
Réformation de la délibération du conseil de F.E.	1
Non approbation de la délibération du conseil de F.E.	1
Retrait d'acte de la part de la FE	0

En tant que première autorité de tutelle se substituant au conseil communal et suite à l'avis négatif préalablement rendu par une des deux communes concernées, le gouverneur a approuvé partiellement le compte 2019 d'une fabrique d'église pluricommunale. Le motif de cette approbation partielle est une correction technique rendue nécessaire de par l'inscription aux articles et chapitres adéquats de mouvements financiers en lien avec l'indemnisation d'un sinistre par une compagnie d'assurances.

Une délibération a été non approuvée en vertu du principe d'annalité budgétaire : les crédits budgétaires de la MB n'ont pu être approuvés dans les délais d'instruction requis, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2020.

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 en plein à cet égard son rôle de proximité et de service de première ligne – même si une présence physique en commune 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 n° 246.641 du 15 janvier 2020 ;
- Arrêt n° 247.039 du 11 février 2020 ;
- Arrêt n°247.565 du 15 mai 2020.

Concernant les Provinces :

- Arrêt n°247.917 du 26 juin 2020

Finance :

- Arrêt n°246.645 du 15 janvier 2020

ANNEXE 1 – TABLEAUX DES ANNULATIONS EN MATIÈRE DE MARCHÉ PUBLIC

1. MARCHÉS DE TRAVAUX

MOTIFS D'ANNULATION	PROCÉDURE	OBJET
Avenants approuvés par le Conseil communal	Avenant	Réhabilitation d'un tunnel et d'un pont
Absence d'agrément	Procédure ouverte	Extension d'un cimetière
Avenant approuvé par le Conseil communal	Avenant	Création d'une voie d'accès à un ensemble de surfaces commerciales
Absence d'agrément	Procédure négociée sans publication préalable	Aérogommage
Ecartement injustifié d'une offre pour irrégularité non-substantielle	Procédure négociée directe avec publication préalable	Rénovation d'une académie de musique
Attribution du marché à un soumissionnaire ne disposant pas de l'agrément requis	Procédure ouverte	Rénovation d'une école
Recours à la procédure négociée sans publication préalable alors que le montant d'attribution est supérieur au seuil de publicité	Procédure négociée sans publication préalable	Installation de chauffage dans une salle de sport
Patere legem quam ipse fecisti (obligation de respecter les règles qu'on s'est soi-même fixées) ET Absence de motivation des cotations des critères d'attribution	Procédure négociée sans publication préalable	Réfection de la façade d'une administration communale
Absence de demande de justification des prix	Procédure ouverte	Travaux de réhabilitation d'un bassin d'orage
Non-respect de l'égalité de traitement entre soumissionnaires ET Attribution du marché à un soumissionnaire disposant d'une offre entachée d'une irrégularité substantielle	Procédure négociée sans publication préalable	Rénovation d'un hôpital
Attribution du marché au-delà du seuil de recours de la procédure négociée sans publication préalable	Procédure négociée sans publication préalable	Marché de travaux – Chauffage, ventilation, sanitaire

2. MARCHÉS DE FOURNITURES

MOTIFS D'ANNULATION	PROCÉDURE	OBJET
Patere legem quam ipse fecisti	Procédure négociée sans publication préalable	Location de photocopieurs et contrat de maintenance
Patere legem quam ipse fecisti <u>ET</u> Attribution liée de lots pour « raisons techniques »	Procédure négociée sans publication préalable	Fourniture et installation de nouveaux postes de travail pour une administration communale
Patere legem quam ipse fecisti <u>ET</u> Défaut motivation des cotations	Procédure négociée sans publication préalable	Acquisition d'une application numérique pédagogique permettant la gestion administrative et financière d'activités scolaires et extrascolaires
Critère de sélection qualitative inapproprié (Chiffre d'affaires supérieur au double de l'estimation du marché)	Procédure négociée directe avec publication préalable	Acquisition d'un camion porte-conteneurs avec grue et reprise de l'ancien véhicule
Non-prise en compte d'un sous-critère d'attribution <u>ET</u> Patere legem quam ipse fecisti	Procédure négociée sans publication préalable	Acquisition d'un tracteur
Absence de niveau d'exigence minimale	Procédure négociée directe avec publication préalable	Fourniture pour l'installation et la maintenance d'un contrôle d'accès dans diverses stations
Absence d'une délibération dans le cadre de la procédure négociée avec mise en concurrence préalable	Procédure négociée avec mise en concurrence préalable	Construction d'une adduction d'eau

3. MARCHÉS DE SERVICES

Absence de motivation de la cotation des critères d'attribution	Procédure négociée directe avec publication préalable	Nettoyage et entretien de locaux de différents bâtiments communaux
Patere legem quam ipse fecisti	Procédure négociée sans publication préalable	Affiliation externe à un service de prévention
Attribution liée de lots	Procédure négociée sans publication préalable	Désignation d'un auteur de projet dans le cadre d'un PIC
Absence de délibération de passation	Procédure sui generis	Financement de dépenses extraordinaires
Absence de délibération de passation	Procédure sui generis	Répétition d'emprunts financiers
Patere legem quam ipse fecisti	Procédure ouverte	Prestations de développement sur des logiciels open source et services annexes
Acceptation de prix justifiés sans motivation	Procédure sui generis	Désignation d'un huissier
Absence de niveau d'exigence minimale <u>ET</u> Absence de motivation des critères d'attribution <u>ET</u> Patere legem quam ipse fecisti	Procédure ouverte	Appui à des bureaux d'études pour la réalisation d'études de projets
Attribution du marché à un soumissionnaire n'ayant pas remis son DUME	Procédure ouverte	Création d'une centrale d'achats relative à la réalisation de contrôles périodiques des équipements de bâtiments publics

4. CENTRALES D'ACHATS

Adhésion à la centrale d'achats par le Collège communal	/	Adhésion à la centrale d'achats DTIC du SPW
Adhésion à la centrale d'achats par le Collège communal	/	Adhésion à la centrale d'achats DTIC du SPW

ANNEXE 2 - 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 *exécutaires* 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.



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