

RAPPORT ANNUEL

ANNÉE
2021

RELATIF A
L'EXERCICE DE
LA TUTELLE

Période du
01/01/2021 au 31/12/2021

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.

PRÉAMBULE	6
1. INTRODUCTION	9
1.1. QU'EST-CE QUE LA TUTELLE ?	9
1.2. L'EXERCICE DE LA TUTELLE	9
1.2.1. DEUX TYPES DE TUTELLE	9
1.2.2. QUELS POUVOIRS LOCAUX ET QUELS ACTES ?	10
1.2.3. RÉCLAMATIONS	13
1.2.4. PROCÉDURE	13
1.2.5. JURISPRUDENCE	14
1.3. LE GUICHET DES POUVOIRS LOCAUX	14
1.4. LES AUTRES TUTELLES	15
1.4.1. CPAS	15
1.4.2. ÉTABLISSEMENTS CHARGÉS DE LA GESTION DU TEMPOREL DES CULTES RECONNUS	15
1.4.3. ASSOCIATION CHAPITRE XII	16
2. LES FINANCES	16
2.1. INTRODUCTION	16
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°	29
2.3.4. FISCALITÉ - L3131-1, §1ER ET §2, 3°	30
3. RESSOURCES HUMAINES	35
3.1. INTRODUCTION	35
3.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	36
3.3. RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL	36
3.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	37
3.4.1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE PERSONNEL L3131-1, §1ER ET §2, 2° ET §3, 4°	37
4. MARCHÉS PUBLICS	43
4.1. INTRODUCTION	43



4.1.1. LA TUTELLE EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS EXERCÉE SUR LES POUVOIRS LOCAUX	43
4.1.2. LA LÉGISLATION RELATIVE AUX MARCHÉS PUBLICS ET LES LÉGISLATIONS CONNEXES	43
4.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	44
4.2.1. ATTRIBUTIONS DES MARCHÉS PUBLICS ET LES AVENANTS L3122-2-4° ET L3122-3-4°	44
4.2.2. LA DÉSIGNATION DES MEMBRES DU COLLÈGE DES CONTRÔLEURS AUX COMPTES L3122-3-6	58
4.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	59
5. PATRIMOINE	60
5.1. INTRODUCTION	60
5.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	60
5.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	63
5.3.1. ARTICLE L3161-8, 2°, 3° ET 4° DU CDLD	63
5.3.2. CONCESSIONS DE SERVICES ET DE TRAVAUX	65
6. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	66
6.1. INTRODUCTION	66
6.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	66
6.2.1. ROI DES CONSEILS L3122-2-1° ET DES ORGANES DE GESTION L3122-3-8°	66
6.2.2. RÉMUNÉRATION, JETON DE PRÉSENCE OU AVANTAGE DE TOUTE NATURE AUX MEMBRES DES CONSEILS ET DES COLLÈGES L3122-2-2°	71
6.2.3. LES PRISES DE PARTICIPATION DANS TOUTE PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC OU DE DROIT PRIVÉ L3122-3-2°	71
6.2.4. LA COMPOSITION PHYSIQUE DES ORGANES DE GESTION L3122-3-7° ET L3122-4-1°	72
6.2.5. LA DÉSIGNATION DES MEMBRES DU COLLÈGE DES COMMISSAIRES L3122-4-2°	74
6.2.6. RÉMUNÉRATION, JETON DE PRÉSENCE OU AVANTAGE EN NATURE AUX MEMBRES DES ORGANES DE GESTION L3122-4,3° ET L3122-3,3°	74
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°	75
6.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	76
6.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	77
6.4.1. CRÉATION ET PRISE DE PARTICIPATION DANS LES INTERCOMMUNALES, RÉGIES AUTONOMES ET ASSOCIATIONS DE PROJETS L3131-1-§4-1°	77

6.4.2. CRÉATION ET PRISE DE PARTICIPATION HORS INTERCOMMUNALE - L3131-1-§4-3°	78
6.4.3. ADOPTION ET MODIFICATION DES STATUTS DES RÉGIES AUTONOMES, DES ASSOCIATIONS DE PROJET ET DES INTERCOMMUNALES L3131-1-§4- 4° ET 5°	78
7. LA TUTELLE DES GOUVERNEURS	80
7.1. BASE LÉGALE	80
7.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE	81
7.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	82
7.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION	82
8. CONSEILS ET FORMATIONS	83
9. CONSEIL D'ÉTAT	84
10. SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES 2018-2021	85
10.1. SOLDES ET RÉSERVES	85
10.2. ENDETTEMENT	87
ANNEXE 1 - GLOSSAIRE	88





1. 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.

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.

2. 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).⁷

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.

3. 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 édictée 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.

4. MESURES FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES 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 Intérieur et Action sociale a pris en charge les décisions gouvernementales suivantes :

- 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.
- 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. 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.

5. 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. 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'ordonnement 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	Régions communales ordinaires	Régions provinciales ordinaires	Établissements culturels	Intercommunales	CHAP XII	Régions communales autonomes	Régions provinciales autonomes	Association de projets	Cultes reconnus	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 collègues	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 gestion						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 et/ou du réviseur membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises								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	Cultes reconnus	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					
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	Cultes reconnus	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						
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 prorogé 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.

Les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 25 février 2021 mettent en œuvre concrètement la faculté d'organiser un mécanisme générique de notification à l'attention des autorités des pouvoirs locaux. Il s'agit de doter le Gouvernement wallon et les gouverneurs d'un canal de communication numérique unique, sûr et rapide vers toutes les autorités locales (communes, provinces, CPAS, intercommunales, régions autonomes, associations chapitre XII...).

Concrètement, ces arrêtés consacrent deux innovations :

1. L'utilisation de la boîte électronique Nemo accessible sur le Guichet des pouvoirs locaux ;
2. La création d'une adresse électronique officielle par chaque pouvoir local.

Pour rappel, ces dernières années le guichet des pouvoirs locaux s'est ouvert à d'autres pouvoirs locaux (qu'exclusivement les villes et communes de Wallonie). En janvier 2020, ce sont les régions communales et provinciales, ainsi que les provinces et les intercommunales qui ont fait leur entrée. En janvier 2021, ce sont les CPAS et les associations Chapitre XII qui ont pu voir une partie de leurs démarches envers le SPW dématérialisées. Cette dématérialisation présente les avantages suivants pour tous 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.

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.

Il convient de signaler que les directions territoriales effectuent également l'instruction de dossiers de tutelle des gouverneurs sur les CPAS. Comme celle-ci s'exerce sur la base de la Loi organique des CPAS (tutelle spécifique) et pas sur la base de la tutelle ordinaire organisée par le CDLD, elles ne font pas partie intrinsèquement du rapport de tutelle prévu par ledit code.

15

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

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 ministre de tutelle communique aux différents pouvoirs locaux (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.

Le décret wallon du 28 novembre 2019 ratifiant la décision du report du transfert à la Région wallonne du service du précompte immobilier est devenue effective au 1er janvier 2021. Pour l'exercice 2021, cette régionalisation n'a pas eu de conséquences sur l'exercice de la tutelle. Cependant d'un point de vue pratique, elle a donné le jour à une future collaboration avec le SPW Fiscalité.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	258	5
Nombre de dossiers complets	254	5
Nombre de demandes de pièces	4	0
Nombre de dossiers instruits	258	6
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	94	2
Sans suite avec remarques	217	3
Annulations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Les communes

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

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

En 2021, la tutelle a constaté que la grande majorité des autorités communales transmettaient ces avis de légalité en même temps que leurs délibérations.



En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la circulaire budgétaire pour 2021 tient compte de la loi du 24 juillet 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-tax 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 2021 (revenus 2020) 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 2021.

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 qui ont été faites, la plupart des communes ont suivi celles des années précédentes et ont 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 principalement fait la remarque suivante : « Je vous invite à viser à l'avenir, 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 et à 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 Code des Impôts sur les Revenus et le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscale et le décret wallon du 28 novembre 2019 ratifiant la décision du report du transfert à la Région wallonne du service du précompte immobilier ».

En ce qui concerne les délibérations relatives aux taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques, la principale remarque qui a été faite était une invitation à viser la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, laquelle a modifié le Code des impôts sur les revenus 1992 dans leur prochain règlement.

Les provinces

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

Ils ne prévoyaient pas de variation de taux par rapport à 2020.

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, pour 2019, sur la possibilité de ramener le taux de la taxe additionnelle au précompte immobilier à 1500 centimes additionnels leur avait pourtant été notifiée. 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 invite à viser à l'avenir, 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 et à 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 Code des Impôts sur les Revenus et le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscale et le décret wallon du 28 novembre 2019 ratifiant la décision du report du transfert à la Région wallonne du service du précompte immobilier ».

Deux des 5 provinces le visaient déjà.

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	785	57	24	45
Nombre de dossiers complets	608	54	22	44
Nombre de demandes de pièces	408	12	2	1
Nombre de dossiers instruits	641	61	24	61
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	91	3	0	0
Nombre d'approbations	249	50	22	61
Nombre de réformations	486	1	2	0
Nombre de non approbations	1	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	4	0	0	0

Les communes

Une minorité des dossiers instruits, 30%, fait l'objet en fin d'instruction d'une approbation alors que 60% des budgets et modifications budgétaires font l'objet de réformations.

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

- Correction comptes techniques en lien avec le RGCC ou des circulaires : articles budgétaires adéquats, service ou fonction recommandé(e) ;
- Correction de millésimes (projets extraordinaires notamment) ;

- Rééquilibrage 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 (SPF Finances, réestimations diverses...) ;
- Mise en conformité de crédits budgétaires avec les données provenant de documents à disposition : charges d'emprunts, participation intercommunales, SWDE, notification de subsides ;
- Suppression de doubles-emplois ;
- Correction d'oublis ;
- Mise en adéquation de crédits budgétaires sur base de montants non-encore connus des communes au moment d'arrêter le document budgétaire (dotations aux zones de secours ou de police, etc.) ;
- Réduction proportionnelle du crédit spécial de recettes au prorata du nombre de mois restants de l'exercice ;
- Adaptation des tableaux de synthèse pour diverses raisons, erreurs ou omissions des pouvoirs locaux ;
- Correction dans l'application de l'AGW 46 du 11 juin 2020 qui vise à déroger au CDLD afin de soutenir les finances locales obérées par la crise COVID-19 et autorise les déficits budgétaires.

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

- Rééquilibrage de projets extraordinaires ;
- Attention des autorités sur l'état de leur finance ;
- Suivi des remarques du CRAC ;
- Proposition de rencontre avec les services de la tutelle en vue de résoudre des problématiques récurrentes ou dommageables ;
- Mise en concordance de crédits budgétaires avec des décisions de l'autorité supérieure à venir ou qui viennent d'être notifiées ;
- 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 et/ou complets ;
- Mise en concordance nécessaire des charges de dette en regard des emprunts nouvellement adaptés ;



- Assurance responsabilité civile à contracter ;
- Rappel du vote du budget dans les délais imposés ;
- Rappel de la nécessité d'envoyer un budget provisoire ;
- Demande de justification du boni parfois important du service extraordinaire avant de le verser dans le FRE ;
- Rappel du fait que certains montants inscrits au titre de compensations régionales des mesures d'allègement ou de suppression de taxes et/ou de redevances locales prises dans le cadre de la crise sanitaire n'ont pas été réformés, mais qu'ils doivent faire l'objet d'une vérification de leur réalité.

Une seule non-approbation est à signaler à l'égard d'un budget. En effet, l'absence de crédits budgétaires alloués à des dépenses obligatoires du service ordinaire contrevenait aux articles L1321-1 du CDLD et 7 du RGCC, le budget tel que voté ne représentant pas la totalité des dépenses à charge de la commune.

Les situations potentiellement susceptibles de faire l'objet d'une décision de tutelle négatives ont souvent débouché sur une concertation engagée avec les autorités communales afin de résoudre en cours d'instruction les problématiques soulevées susceptibles de déboucher sur une proposition de non-approbation.

Les régies

Pas de remarques particulières.

Les provinces

Deux budgets provinciaux ont fait l'objet d'une réformation : d'une part, en ce qui concerne l'article sur la reprise du financement des zones de secours pour lequel la province avait inscrit un article non conforme aux recommandations régionales et, d'autre part, en ce qui concerne la prévision de recettes des additionnels au précompte immobilier estimée de manière excessivement prudente causant ainsi un mail à l'exercice propre.

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

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

- L'augmentation des dépenses de fonctionnement supérieure au maximum de 2 % recommandé par la circulaire budgétaire ;
- Le rappel des obligations relatives au budget provisoire ;
- Le tableau des prévisions budgétaires présentant un déficit global du service ordinaire à partir de 2022 ;

- La nécessité de poursuivre les efforts pour présenter une trajectoire budgétaire équilibrée ;
- La présentation des résultats soumis au vote du conseil provincial contenant des erreurs ;
- L'intégration de l'impact de la décision du 14 juillet 2021 du Gouvernement wallon relative au financement des zones de secours ;
- L'intégration dans le tableau de la balise d'emprunt des emprunts des entités consolidées de la province ;
- Le respect de l'article 9 du RGCP (le vote des comptes devant se faire avant les modifications budgétaires intégrant les résultats desdits comptes ou lors du même conseil provincial) ;
- La collaboration avec le CRAC et le suivi de ses remarques ;
- Le suivi des remarques de la Cour des comptes ;
- La correction du groupe économique (68 ou 78) des articles concernant les provisions ;
- Le vote et la transmission du budget alors que les dernières modifications budgétaires ne sont pas encore approuvées ;
- La sous-évaluation ou la réévaluation des recettes de transferts relatives aux fonds des provinces et des additionnels au précompte immobilier ;
- Le fichier sic n'est pas annexé ;
- L'absence d'indication de la date de la délibération de vote du budget ;
- L'interdiction d'alimenter des provisions en cas de recours au crédit spécial préfigurant les dépenses non engagées.

Les régies provinciales

Concernant les régies provinciales, l'attention des autorités provinciales a été attirée sur les éléments suivants :

- Les résultats budgétaires de la régie doivent être repris dans la délibération du conseil provincial ;
- L'association du CRAC pour les prochains travaux budgétaires de la régie ;
- La nécessité d'ajouter dans la délibération une mention relative au respect des règles de 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	33
Nombre de dossiers complets	20
Nombre de demandes de pièces	13
Nombre de complétudes administratives	33
Nombre de dossiers instruits	33
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	2
Nombre d'approbations	17
Nombre d'approbations partielles	16
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

51% des dossiers sont des approbations partielles. Cela s'explique par le fait que de nombreuses écritures techniques ne sont pas encore bien maîtrisées par les représentants de ces établissements.

Les réformations concernent principalement :

- La mise en équilibre du budget en inscrivant l'intervention provinciale ;
- La demande par l'Exécutif musulman de Belgique ou les provinces de diminuer certaines dépenses ;
- La correction du résultat présumé.

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

Vu la situation sanitaire en 2021, l'administration n'a pas pu tenir toutes les réunions prévues avec les représentants de ces établissements afin de les aider à préparer les actes à envoyer ; moins d'actes ont donc été transmis. Des contacts par mail et par téléphone ont toutefois été maintenus.

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	261	39	5	17	81
Nombre de dossiers complets	191	38	3	17	45
Nombre de demandes de pièces	177	9	2	0	34
Nombre de dossiers instruits	293	41	5	17	72
Nombre de réclamations	1	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	55	4	0	0	0
Nombre d'approbations	238	40	5	17	51
Nombre d'approbations partielles	13	0	0	0	0
Nombre de non approbations	1	1	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	13	0	0	0	20

Les communes

Les décisions des comptes relèvent souvent de l'approbation simple et sont souvent assorties de remarques. Le caractère majoritaire de ces approbations simples résulte notamment de l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 février 2019 rendu dans le dossier de Seneffe. Le Conseil d'Etat estime en effet que la tutelle n'est pas habilitée à modifier les comptes annuels, contrairement aux budgets, et il ne lui est permis que d'approuver ou de ne pas approuver tout ou partie de l'acte soumis à son approbation.

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

- Crédits antérieurs à N-5 à recouvrer ;
- Dépassements de crédits ;
- Equilibre de projets extraordinaires à implémenter en prochaine MB ;
- Soldes débiteurs ou créditeurs anormaux ;
- Pièces justificatives incomplètes ou erronées ;
- Constat de montants comptables de l'engagement d'un marché ne correspondant pas à ceux découlant de l'attribution de ce marché ;
- Présences de 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 ;
- Subsistance de droits à percevoir au niveau des subsides extraordinaires datant du passage vers la nouvelle comptabilité en 1994 ;



- Non-respect au compte des moyens de financement décidés par le conseil communal dans les documents budgétaires N (financement de projets extraordinaires) ;
- Constat de déséquilibre entre recettes et dépenses pour des projets extraordinaires ;
- Non-concordance entre les données du compte et le tableau des voies et moyens ;
- Présence d'articles budgétaires non conformes ;
- Constats de montants de droits constatés ou d'engagements erronés ;
- Globalisation induite d'articles budgétaires (exemple : des montants alloués au déficit extrahospitalier et au déficit PCPA) ;
- Acceptation exceptionnelle de la constitution de provisions sans inscription préalable de crédit budgétaire ;
- Constat d'engagements et d'imputations négatifs ;
- Demande d'identification des éléments constitutifs d'un boni extraordinaire anormal, avant de le reverser dans le fonds de réserve extraordinaire.

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

26

Un conseiller communal a introduit une réclamation à l'égard des « comptes eau » établis par la ville entre 2013 et 2020 et quant à leur caractère légal/licite. Cette réclamation a été réceptionnée indépendamment de la transmission du compte communal, et dès lors en-dehors de toute instruction d'un document budgétaire ou comptable soumis à tutelle. Cette réclamation a été adressée au gouverneur de province ainsi qu'au ministre de tutelle : le premier nommé a décidé de se dessaisir du dossier au profit du second, lequel n'a pas sollicité son administration durant l'exercice 2021.

Il en va de même pour 1 dossier ayant fait l'objet d'une non-approbation notifiée en 2021 pour une raison essentiellement technique et matérielle, les crédits reportés de l'exercice précédents ne figurant pas au compte, le résultat devenant caduque. Un nouveau compte communal a été par la suite arrêté et soumis à tutelle.

Les régies

La non-approbation a été prononcée au motif que le compte n-1 n'avait pas été transmis, oubli qui fut réparé.

Les provinces

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

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

- Le respect du principe de spécialité budgétaire ;
- Le respect des montants visant à couvrir la cotisation de responsabilisation ;
- Le respect des pourcentages de la masse salariale en matière de cotisation de solidarité ;
- Le respect du délai de vote des comptes (article L2231-8 § 2 du CDLD) ;
- Le respect de l'article 9 du RGCP (le vote des comptes devant se faire avant les modifications budgétaires intégrant les résultats desdits comptes ou lors du même conseil provincial) ;
- Le fait que les montants des recettes qui ne seraient pas connus lors de l'élaboration du budget doivent être calculés sur base de la progression en pourcentage de la moyenne des cinq dernières années ;
- La présence de droits constatés restant à apurer antérieurs à 2015 ;
- Le dépassement de crédits de dépenses en ce qui concerne des crédits de non-valeurs (article 10 du RGCP) ;
- Le suivi des remarques de la Cour des comptes ;
- Le faible taux de réalisation des prévisions de recettes extraordinaires ;
- La faible consommation des crédits des dépenses extraordinaires ;
- La ventilation des prévisions de recettes fiscales et de celles relatives au fonds sectoriel Maribel social entre les exercices antérieurs et l'exercice propre et leur ajustement en fin d'exercice le cas échéant ;
- Le respect de la procédure de vérification de l'encaisse (article L2231-4 du CDLD) ;
- L'intérêt de rendre les rôles de taxes exécutoires dans le courant de l'exercice auquel ils se rattachent ;
- La correction du groupe économique (68 ou 78) des articles relatifs aux provisions ;
- Le fait que les non-valeurs relatives à des emprunts sont des dépenses de transferts sous le code économique 642, et non des dépenses de dette ;
- Le respect de l'obligation de demander l'avis du directeur financier conformément à l'article L2212-65, §2, 8°, du CDLD.



Les régies provinciales

Concernant les régies, l'attention des autorités provinciales a été attirée sur la nécessité d'ajouter dans la délibération une mention relative au respect des règles de quorum de présence et de vote.

Les intercommunales

Même si la majorité des dossiers relatifs aux comptes transmis par intercommunales ont été approuvés intégralement par l'autorité de tutelle ou sont devenus exécutoires par expiration du délai, certaines instructions ont révélé des manquements qui ont fait l'objet de remarques.

- Poursuite de la mise en œuvre des mesures de gestion initiées dans le cadre du plan de gestion afin d'assurer un retour à l'équilibre de la trajectoire budgétaire;
- Le respect du formulaire de dépôt des comptes annuels ;
- Veiller à transmettre, le bilan et le compte de résultats dans sa présentation Banque Nationale;
- Veiller à l'exactitude des pièces justificatives : plan financier pluriannuel, la convocation à l'AG, la liste des garanties, la liste des adjudicataires, le rapport annuel des rémunérations ;
- Remarques techniques sur l'écriture des crédits ;
- Le respect de la concordance entre le rapport de gestion et les comptes annuels publiés à la BNB ;
- Le respect du délai de transmission des comptes annuels : dans les 15 jours de leur adoption, accompagnés de leurs pièces justificatives ;
- Informer la tutelle de toute modification éventuelle apportée aux comptes annuels de l'exercice précédent ;
- Le respect de l'article L1512-5 du CDLD concernant le rapport spécifique sur les prises de participation ;
- Mention des observations du CRAC figurant dans son avis remis sur leurs comptes annuels ;
- L'attention est attirée sur l'attestation des comptes annuels de l'intercommunale remise par le réviseur avec des réserves ;
- Apporter une attention particulière à la note de synthèse reprenant pour chaque point voté, un mot d'explication, des données chiffrées quand cela est possible et la proposition de décision et que celle-ci soit envoyée aux associés conjointement à la convocation à l'AG.

Encore cette année, dans le cadre des démarches de simplification administrative, toutes les intercommunales ont été invitées à transmettre leurs comptes annuels via le guichet des pouvoirs locaux, ce qui lui permettrait un gain de temps ainsi qu'une réduction des coûts.

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

	Etablissements cultuels
Instructions	
Nombre d'actes reçus	30
Nombre de dossiers complets	8
Nombre de demandes de pièces	22
Nombre de complétudes administratives	32
Nombre de dossiers instruits	31
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Nombre d'approbations	4
Nombre d'approbations partielles	27
Nombre de non approbations	0
Exécutoire par expiration du délai	0

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.

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

a) Contexte

Cette matière est régie par les articles L3131-1 au 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	4	1
Nombre de dossiers instruits	4	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	3	0
Nombre d'approbations partielles	1	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Un seul dossier a fait l'objet d'une approbation partielle, c'est-à-dire le rejet de 5 emprunts sur 68. Ces 5 emprunts ne respectaient pas le prescrit de l'article 25 du RGCC qui exige que l'échéance ne soit pas supérieure à la durée d'amortissement de l'investissement auquel l'emprunt est lié.

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

a) Contexte

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

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

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

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

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

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

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	1688	30
Nombre de dossiers instruits	1675	41
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	1569	26
Nombre d'approbations partielles	91	4
Nombre de non approbations	19	0
Exécutoire par expiration du délai	9	12

Les communes

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 principes constitutionnelles et les dispositions légales applicables à la matière fiscale (non-rétroactivité, non-discrimination et égalité devant l'impôt, publication et entrée en vigueur des règlements, ...).

Les motifs soulevés dans le cadre des non-approbations sont liés à la violation de la loi et à la lésion de l'intérêt général à savoir :

1. Violation de la Constitution et des articles L1133-1 et L1133-2 du CDLD
2. Violation de l'article 173 de la Constitution et de son interprétation par la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et des principes d'égalités et de non-discrimination inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution :
 - En fixant le montant de la redevance par mètre courant ou par forfait et non par m² et par jour d'occupation, le conseil communal viole la notion de redevance telle qu'elle résulte de l'article 173.
 - En exonérant l'occupation privée du domaine public par un particulier sans motivation objective, le conseil communal viole les principes inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution.
 - En exonérant sans motivation objective les utilisations privatives du domaine public ou privé à des fins de travaux ou de déménagement, le conseil communal viole les articles 10 et 11 de la Constitution.



3. Violation du principe général de bonne administration que doit adopter une commune suivie par le CRAC.

Il est de l'intérêt général d'établir des règles pour pouvoir bénéficier de l'aide du CRAC, l'établissement de ces règles est un signe de bonne gestion. Ces règles partent du postulat qu'il est indispensable que la commune qui souhaite bénéficier de l'aide de la Région Wallonne, répercute l'entièreté des coûts qu'elle doit assumer.

4. Violation de l'article L1124-40 §1 3° et 4° du CDLD (avis du directeur financier).
5. Violation de la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes du consommateur.

En adoptant une redevance prévoyant une procédure supplémentaire dans le cadre du recouvrement amiable, dont les frais exposés sont mis à charge du redevable, on détourne la loi en créant une nouvelle dette principale (on ne reste pas dans le recouvrement) qui est intimement liée au paiement d'une autre dette. Or la loi organise le recouvrement de la dette « principale », établir une redevance ne fait que détourner l'esprit de la loi de 2002 en alourdissant la dette du redevable et en aggravant sa situation financière.

6. Violation du décret du 14 février 2019 modifiant le Chapitre II du Titre III du Livre II de la première partie du CDLD relatif aux funérailles et sépultures et donc les articles L1232-1 à L1232-32 du CDLD.
7. Violation de l'article 3 §2, 4° et 5° de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents.

Des délibérations, établissant des taxes en matière de traitement des déchets ménagers, ne respectaient pas l'obligation légale de fourniture d'un nombre gratuit de sacs, vignettes, vidanges ou levées gratuites dans le cadre du service minium.

8. Violation de la notion de clause pénale.

Les motifs d'approbation partielle sont les suivants :

1. Recouvrement des taxes suivant l'article 298 du Code des impôts sur les revenus 1992.

Les autorités communales font encore référence à l'article 298 §2 du Code des impôts sur les revenus 1992 modifié par la loi du 20 février 2017. 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 et ne peut plus s'appliquer au recouvrement des taxes communales.

De plus, les modalités relatives à l'envoi de rappel en matière de recouvrement des taxes sont, dorénavant régies par l'article L3321-8 bis du CDLD.

2. Violation des articles L1122-30 et L1123-23 du CDLD (répartition des compétences entre le conseil et le collège communal).

Conformément à l'article L1122-30, le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal. Par conséquent, il est le seul organe communal compétent pour déterminer les éléments essentiels de la redevance ou de la taxe. Le collège, quant à lui est compétent pour la mise en œuvre des règlements adoptés par le conseil.

Plusieurs délibérations comprenaient des dispositions violant cette répartition des compétences entre le conseil et le collège communal.

3. Violation de l'article L3321-8 bis du CDLD.

La procédure de recouvrement des taxes relative à l'envoi du rappel est régie par l'article L3321-8 bis du CDLD qui prévoit que le seul rappel pouvant être mis à charge du redevable est celui prévu par celui-ci c'est-à-dire un rappel par recommandé. En outre, seuls les frais postaux de cet envoi peuvent être mis à charge du redevable.

Plusieurs délibérations n'ont pas respecté le prescrit de cette disposition d'ordre public.

4. Violation de l'article 190 de la Constitution et des articles L1133-1 et -2 du CDLD.

Aucune disposition ne permet à une commune de faire rétroagir un règlement à une date antérieure à celle à laquelle il a acquis force obligatoire. L'acquisition de la force obligatoire dépend de la publication du règlement ainsi que de la publication de l'arrêté de l'autorité de tutelle portant approbation de celui-ci.

Des délibérations méconnaissaient le principe d'annualité de l'impôt prévu à l'article L1312-2 du CD et/ou l'article 190 de la Constitution et les articles L1133-1 et L1133-2 du CDLD

5. Violation des articles L3321-9 du CDLD et 2 A.R. 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le gouverneur ou devant le collège des bourgmestre et échevins en matière de réclamation contre une imposition provinciale ou communale.
6. Indexation des taux.
7. Violation de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de 12 ans ainsi que les principes d'égalité et de non-discrimination.
 - Violation de l'article L3321-3 du CDLD : Une délibération prévoyait que la taxe devait être déboursable avant que celle-ci ne soit exigible c'est-à-dire avant l'accomplissement du fait générateur ;



- Violation de l'article L3321-6 du CDLD : Les délibérations prévoyaient à la fois le recensement des éléments imposables par des agents de l'administration et l'envoi d'une formule de déclaration adressée au contribuable. Or, il ressort de l'article L3321-6 du CDLD, que les autorités communales doivent choisir l'une ou l'autre de ces deux procédures de taxation mais non les deux ;
- Violation de l'article L1124-40 du CDLD : La redevance sur les concessions de sépultures prévoyait que le recouvrement serait établi conformément aux articles L33221-1 à 3321-12 du CDLD, ainsi que de l'arrêté royal du 12 avril 1999 ; or ces dispositions sont uniquement applicables en matière de taxes ;
- Violation de l'article L1232-24, §1er, alinéa 3 du CDLD : La redevance sur la délivrance de documents administratifs prévoyait un taux pour le remboursement des honoraires du médecin commis par l'officier d'état civil pour vérifier les causes du décès en cas de demande de crémation. Or, conformément à l'article précité, ces frais sont à charges de la commune de la région de langue française dans laquelle le défunt est inscrit dans le registre de la population, le registre des étrangers, ou le registre d'attente ou, à défaut, dans laquelle le décès est survenu ;
- Violation de l'article 371 du Code des Impôts sur les Revenus 1992 : La délibération disposait que le redevable pouvait introduire une réclamation auprès du collège communale endéans les six mois de la délivrance de l'avertissement-extrait de rôle. Or, l'article précité dispose que les réclamations doivent être introduites dans un délai de six mois à partir du 3ème jour ouvrable qui suit la date d'envoi de l'avertissement extrait de rôle ;
- Violation des principes d'égalité et de non-discrimination : Le règlement-taxe sur la délivrance de documents administratifs prévoyait un taux doublé en cas de demande de copie d'acte d'Etat civil ou extrait de registre d'Etat civil par un contribuable non domicilié sur le territoire de la commune par rapport à un contribuable domicilié sur celui-ci. Or, la domiciliation ou non d'un redevable sur le territoire de la commune n'est pas de pas de nature, au regard de la taxe dont objet, à constituer des situations différentes justifiant que ceux-ci soient atteint de manière différente par l'impôt.

Les provinces

Concernant les 4 délibérations ayant été approuvées partiellement, la justification est la suivante :

- Une délibération prévoyait que « La non-déclaration dans les délais prévus ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du contribuable pourra entraîner l'enrôlement d'office de la taxe. Les taxes enrôlées d'office pourront être majorées, au maximum, d'un montant égal à la taxe due. » ;
- Une délibération prévoyait que « Les redevables qui n'auraient pas fait cette déclaration, pourront le cas échéant être taxés d'offices. Les taxes enrôlées d'office pourront être majorées, au maximum, d'un montant égal à la taxe due. » ;

- Une délibération prévoyait que « Les taxes enrôlées d'office pourront être majorées, au maximum, d'un montant égal à la taxe due » ;
- Une délibération prévoyait que « La non-déclaration dans les délais prévus ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du contribuable pourra entraîner l'enrôlement d'office de la taxe. Les taxes enrôlées d'office pourront être majorées, au maximum, d'un montant égal à la taxe due».

L'article L2212-32 du CDLD prévoit que le conseil provincial règle tout ce qui est d'intérêt provincial. Par conséquent, il est le seul organe provincial compétent pour déterminer le(s) montant(s) de l'accroissement en cas de taxation d'office.

Les termes « maximum » et « pourra » ou « pourront » laissent place à une latitude d'application du règlement fiscal alors que c'est au conseil provincial de préciser, dans le règlement-taxa, tous les éléments constitutifs de la taxe, et notamment les montants d'un accroissement éventuel.

Par ailleurs, l'article L3321-6 du CDLD prévoit que lorsque le règlement de taxation prévoit une obligation de déclaration, la non-déclaration ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du redevable entraîne l'enrôlement.

Au niveau des mesures d'allègement fiscal pour 2021 :

- 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 2021 concernant la taxe sur les panneaux d'affichage.



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	19	3	0	5
Réclamants citoyens	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	19	3	0	5
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de sans suite	12	3	0	3
Nombre d'annulations	7	0	0	2

Plusieurs délibérations communales ont été annulées sur recours en raison du non-respect de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs prescrite par la loi du 29 juillet 1991. L'absence de motivation empêche l'intéressé de comprendre les motifs pour lesquels la décision a été prise et d'éventuellement introduire un recours contre cette décision.

Une résolution communale a également été annulée en raison de la violation du principe de l'audition préalable en cas de licenciement d'un agent lié à son comportement.

Dans un autre cas, une commune n'a pas respecté le délai de 12 jour ouvrable prévu par le règlement de travail de la commune permettant à un agent de préparer sa défense dans un cadre disciplinaire.

Les Intercommunales

Une intercommunale a licencié un agent de l'administration sans respecter le principe de droit administratif de l'audition préalable.

Une intercommunale a procédé au recrutement pour une fonction sans avoir préalablement fixé les règles de conditions d'accès et d'échelles pécuniaires dans des dispositions générales en matière de personnel en violation de l'article L1523-27 du CDLD. Celles-ci n'avaient dès lors pas non plus été approuvées préalablement par l'autorité de tutelle, violant l'article L3131-1 du code précité.

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	3
Décisions	
Déclaré recevable	3
Déclaré irrecevable	0
Fondé	2
Non fondé	1

Dans le cas d'une décision de démission d'office, le recours de l'agent concerné a été jugé recevable et fondé en ce que ladite sanction ne respectait pas le huis clos et le principe de droit administratif de la proportionnalité.

Dans un autre cas, le recours d'un agent démis d'office a été jugé recevable et fondé en ce que la décision communale violait l'article L1215-12 du CDLD. En effet, les mentions obligatoires ne figuraient pas dans la convocation pour audition. Le principe de proportionnalité de la sanction n'était pas non plus respecté.

3.4. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

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

a) Contexte

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

b) Chiffres et commentaires

b.1. Les communes, les provinces, les intercommunales

	Communes	Provinces	IC
Instruction			
Nombre d'actes reçus	649	31	157
Nombre de dossiers complets	540	23	113
Nombre de demandes de pièces	132	8	44
Nombre de dossiers instruits	627	31	157
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	20	3	38
Nombre d'approbations	509	26	125
Nombre d'approbations partielles	45	4	12
Nombre de non approbations	29	1	18
Exécutoire par expiration du délai	18	0	2



L'importante majorité des décisions relèvent de l'approbation simple. Les arrêtés d'approbation sont parfois assortis de remarques qui portent généralement sur :

- La condition de nationalité ;
- L'organisation des examens de sélection : la composition de la commission de sélection, les exigences de diplôme ;
- Le financement des postes à pourvoir ;
- L'utilisation du terme « engagement » au lieu de « recrutement » lorsqu'il s'agit d'un contrat conclu sur base de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ;
- Rappel aux autorités communales que selon les recommandations de la circulaire du 8 mars 2021 relative à la dispense de service aux membres du personnel des pouvoirs locaux dans le cadre de la vaccination contre la covid19, il s'indique d'appliquer cette mesure au personnel communal avec effet au 1er mars 2021 ;
- L'application de la procédure d'appel à la mobilité volontaire des agents statutaires du CPAS, tel que prévue par l'article 15 du statut administratif du personnel communal ;
- Rappel lié à l'avis du DF ;
- Des erreurs matérielles à rectifier ;
- Les extraits de casier judiciaire nécessaires (si emplois en contacts avec les enfants, la jeunesse...) ;
- Les services prestés reconnus et ayant un rapport direct avec l'emploi statutaire ;
- Les conditions d'accès et de fin de stage ;
- Les conditions d'accès à l'emploi selon les statuts : énumérer les dispositions retenues pour la compréhension des candidats ;
- Les différents types de congé : de deuil, de maternité, (révision des statuts)
- Les contrats d'étudiants ;
- Les régimes de travail ;
- Le Pacte pour une Fonction publique locale et provinciale solide et solidaire ;
- Le manque de clarté sur les raisons d'existence des postes à pourvoir, des services concernés, des répartition entre niveaux,... ;
- Les retards de transmission ou de pièces justificatives manquantes
- La commission pour la prévention et la protection au travail (CPPT)
- Le RGPD.

Les non-approbation et approbation partielle se justifient ainsi :

- 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 ;
- Pour un motif lié à l'avis de légalité du directeur financier : soit parce que celui-ci n'a pas été saisi du dossier préalablement à la prise de décision par le conseil communal ; soit parce que l'avis a été demandé et remis postérieurement à la prise de décision par le conseil et absence de concertation commune/CPAS ;
- Des conditions d'engagement d'employé fixées à huis-clos, en violation de l'article L 1122-21 du CDLD ;
- Des textes arrêtés manquant de rigueur et comportant de nombreuses dispositions erronées car ils étaient essentiellement basés sur l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et directeur financier communaux, alors que ce dernier a été largement modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019.
- Non-respect de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;
- Dans le cadre de la promotion, la prise en compte de l'ancienneté acquise au sein de la commune en tant que contractuel ne respecte pas la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale et rompt ainsi l'équité et l'harmonie entre les Pouvoirs locaux en dérogeant aux recommandations de l'autorité de tutelle négociées avec les partenaires sociaux au sein du Comité C ;
- Ne pas rémunérer le congé de paternité en cas de décès ou d'hospitalisation de la mère est contraire à la législation en vigueur (article 39 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail et article 3 de l'arrêté royal du 3 juillet 2005 fixant les droits minimaux au sens de l'article 9bis, § 5, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités) ;
- La limitation du nombre de jours de congé de maladie cumulables à 504 jours, soit à 24 mois ne respecte pas la circulaire du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la fonction publique locale et provinciale et rompt ainsi l'équité et l'harmonie entre les Pouvoirs locaux en dérogeant aux recommandations de l'autorité de tutelle négociées avec les partenaires sociaux au sein du Comité C ;
- La limitation de la durée du congé pour prestations réduites en cas de maladie pour le personnel contractuel est contraire à l'article 230, §2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ;
- Non-respect de l'article L1124-22 relatif au remplacement du directeur financier ;



- Non-respect de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail en ce qui concerne les pénalités applicables au personnel contractuel ;
- Absence de motivation de l'exclusion du télétravail du personnel à temps partiel ;
- La fixation d'une condition d'âge dans les conditions de recrutement viole les articles 3.3° et 7 §2 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, en matière d'économie, d'emploi et de formation professionnelle ;
- La rétroactivité d'un règlement à une date antérieure à laquelle il a acquis force obligatoire par sa publication ainsi que celle de l'arrêté portant approbation de celui-ci viole l'article 190 de la Constitution et les articles L1133-1 et L1133-2 du CDLD ;
- Pour le recrutement, une condition de nationalité pour les emplois ne comportant pas une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique contrevient à l'article 2 du décret du 15 mars 2012 du parlement wallon élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la région wallonne ;
- Pour certaines évolutions de carrière ou promotions, l'exigence d'une mention d'évaluation particulière contrevient au prescrit du statut administratif du personnel communal qui stipule la mention pour toute évolution de carrière ou promotion ;
- Le fait de prévoir que l'administration communale pourrait encourir des pénalités dans le cas d'irrespect de la politique de confidentialité est contraire à l'article 221§2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Les provinces

Une province a méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination en ce sens qu'il prévoyait une restriction de droits aux congés annuels pour les agents bénéficiant de prestations réduites pour raison médicale.

Dans un autre cas, une résolution relative à des allocations particulières a été improuvée pour violation de la procédure prescrite par l'article L2212-65, §3 du CDLD. L'avis du directeur financier n'apparaît pas dans la délibération alors qu'il doit formellement et explicitement être visé, ou à tout le moins, il doit être précisé que l'avis a été demandé au directeur financier. Il ne ressort pas non plus du dossier administratif que le dossier a été transmis au directeur financier.

Les intercommunales

Les dispositions légales et décrétales suivantes ont été violées :

- Le règlement de travail viole l'article 7 de la directive 2000/3/CE du Parlement européen et du conseil du 4 novembre 2003 concernant certains as-

pects de l'aménagement du temps de travail car il prévoit le remplacement des congés annuels non-pris par une indemnité financière ;

- Non-respect de l'article 30 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail concernant le congé de naissance (nombre de jours accordés inférieur à ce que prévoit la loi) ;
- Non-respect de l'article 30ter, §1er de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail concernant le congé d'adoption. Ainsi que non-respect du principe d'égalité (ce congé n'est pas rémunéré pour les agents statutaires) ;
- Non-respect du principe de l'audition préalable et du principe d'égalité car le statut disciplinaire des agents contractuel ne prévoit pas d'audition préalable de l'agent avant que certaines sanctions ne lui soient infligées ;
- Non-respect de l'article L1523-27 du CDLD et du principe de légitime confiance car l'intercommunale supprime son obligation de fixer les modalités concrètes du télétravail ;
- Violation de l'article L1523-27, §1er, alinéa 5, du CDLD, car le conseil d'administration pouvait déterminer le contenu de l'examen, sans que ledit contenu ne figure dans les statuts administratif et pécuniaire et donc sans négociation syndicale préalable et sans envoi à l'autorité de tutelle ;
- Violation de l'article L5111-1, 7° du CDLD en ce que le conseiller stratégique apparaissait comme disposant d'une autonomie fonctionnelle et d'une indépendance renforcée avec un certain droit de regard sur ce que faisait le directeur général ;
- L'intercommunale procédait également à de la mobilité mais sans respecter la disposition y relative de son statut administratif (violation du principe général de droit selon lequel une autorité administrative ne peut déroger par une décision individuelle aux règles générales qu'elle a elle-même adoptées ;
- Absence de motivation formelle quant au choix de la personne sélectionnée dans le cadre de cette mobilité (violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative la motivation formelle des actes administratifs) et non-respect de l'égal accès aux emplois publics (articles 10 et 11 de la Constitution) ;
- Violation de l'article L3131-1 et suivants du CDLD car l'intercommunale n'a pas attendu l'approbation de l'autorité de tutelle pour mettre en œuvre sa décision alors qu'en tutelle spéciale, c'est l'approbation qui confère à l'acte son caractère exécutoire.

Dans un cas, la décision de l'intercommunale n'a pas été approuvée en raison de la création d'un mécanisme de co-emploiement, non prévu par le CDLD pour ce qui concerne l'organisation du personnel dans une intercommunale. A cela s'ajoute que le personnel d'une intercommunale ne peut émarger que d'un seul statut syndical, à savoir celui du secteur public. Enfin, un double régime d'assurance-groupe était créé : à contribution définie pour la direction générale et les membres du personnel en situation de co-emploiement et du type « but à atteindre » pour les membres du



personnel du groupe d'intercommunales. Une telle manière de procéder maintenait une distinction entre le personnel en co-emploiement et le personnel du groupe, contraire à l'annexe 4 du Code précité.

Dans un autre cas, une décision du conseil d'administration qui prévoyait de supprimer un congé de circonstance, a été improuvée en raison de la violation de l'article 2, point XI, de l'arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des travailleurs pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou missions civiles.

Dans tous les autres cas, les intercommunales ont vu leurs décisions sanctionnées pour le non-respect du principe général de droit de l'égalité de traitement et de non-discrimination.

Les différents cas sont les suivants :

- Certaines fonctions sont rémunérées à l'échelle A alors que la condition de diplôme est un diplôme de gradué et/ou de Master ;
- Deux échelles barémiques ont été attribuées à une même fonction (in fine l'échelle est fixée selon le diplôme du titulaire de la fonction) ;
- La procédure de nomination prévoit une période d'engagement contractuel de 4 mois préalable ;
- Le règlement relatif au télétravail structurel limite l'accès au télétravail à ceux qui sont au minimum à mi-temps ;
- Le règlement prévoit que le télétravail est accordé pour une durée déterminée ou indéterminée sans préciser les critères selon lesquels l'autorisation est accordée pour une durée déterminée ou non.



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 vient s'ajouter d'autres réglementations connexes, telle que la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, exécutée notamment par l'Arrêté royal du 25 janvier 2001 concernant les chantiers temporaires ou mobiles.

La loi du 20 mars 1991 organisant l'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 2021, la législation des marchés publics n'a subi aucune modification.

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 entré en vigueur le 1er février 2019.

Après trois 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 »

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.

Sans que ces actes soient soumis à la tutelle générale à transmission obligatoire, il convient de relever qu'en suite des arrêts C-216/17 du 19 décembre 2018 et C-23/20 du 17 juin 2021 de la Cour de Justice de l'Union européenne imposant d'indiquer la valeur et/ou la quantité globale maximale des marchés subséquents pouvant être passés en exécution d'un accord-cadre et dont l'atteinte de ladite valeur et/ou quantité globale maximale épuise automatiquement les effets de l'accord-cadre, la pratique s'est répandue parmi les centrales d'achat de solliciter des pouvoirs locaux susceptibles d'adhérer à la centrale une manifestation d'intérêt comprenant notamment une estimation de leurs besoins futurs. La question de la compétence des organes communaux, voire du fonctionnaire, pouvant pourvoir à cette manifestation d'intérêt s'est posée, particulièrement lorsqu'une telle manifestation est, selon les conditions de la centrale d'achat, ferme et contraignante en ce sens que ledit besoin ainsi manifesté ne pourrait plus être modifié par la suite et encadrerait donc déjà par conséquent la définition ultérieure du besoin.

Partant du constat que la compétence de principe relative à la définition du besoin, préalable à la commande effective, appartient au conseil communal, il nous apparaît que, de même, la compétence de principe relative à la manifestation d'intérêt, d'autant plus lorsqu'elle se révèle déjà engageante, doit appartenir à ce même organe. En vue de garantir la sécurité juridique de ces manifestations d'intérêt, celles-ci seront expressément visées aux articles L1222-7 et L2222-2quinquies du CDLD lors de l'entrée en vigueur de la prochaine réforme relative aux compétences des organes des pouvoirs locaux. Des délégations devraient également être prévues dans une optique de simplification administrative, de praticité et de pragmatisme.

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 constate que la majorité des actes passés sur base d'un droit exclusif concerne toujours majoritairement des dossiers relatifs à l'éclairage public, mais relève également occasionnellement des dossiers relatifs à des raccordements en eau ou en gaz, attribués aux gestionnaires de distribution concernés.

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



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

Les missions de raccordement au réseau de distribution électrique soulèvent 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.

Si elle a tout de même, au fil de cette année, remarqué une amélioration des pratiques dans le chef des pouvoirs locaux, l'autorité de tutelle note qu'il persiste de temps à autre 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 ».

L'autorité de tutelle remarque toutefois une évolution des pratiques dans le cadre des relations in house et a adapté sa jurisprudence à cet égard.

En l'espèce, il arrive désormais qu'un pouvoir adjudicateur soit lié auprès d'une personne morale régie par le droit privé ou le droit public sur base d'une convention-générale, basée sur le concept même du in house. La convention-générale doit, dans les faits, faire l'objet d'une double délibération par les organes compétents du pouvoir adjudicateur.

Pour autant que les conditions y soient totalement prédéfinies, seule la convention-générale fait désormais l'objet d'un examen par l'autorité de tutelle. Les commandes successives en découlant sont assimilées à des marchés subséquents ne devant pas faire l'objet d'une transmission à la tutelle générale à transmission obligatoire.

Il s'agit par exemple d'une convention-générale conclue entre une intercommunale et l'une de ses communes membre en matière de curage d'égouts, remplissant les conditions relatives au in house énoncées à l'article 30 de la loi du 17 juin 2016.

L'intercommunale établit une convention-générale dans laquelle elle précise le prestataire-tiers auxquels les services de curage sont alloués, définit ses conditions d'intervention en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, son montant d'honoraire et les modalités de paiement, ratifiée par la commune membre.

Lorsque la commune commande ses prestations auprès de l'intercommunale, qui sous-traite ensuite le curage au prestataire préalablement désigné, et règle ses modalités d'exécution auprès de l'intercommunale, les actes en découlant ne doivent plus être transmis à la tutelle générale à transmission obligatoire.

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.

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.

B. Le rôle de conseil accru

b) Chiffres et commentaires

	Centrale d'achat	In House	Droit exclusif	Coopération horizontale
Instructions				
Nombre d'actes reçus	411	455	196	65
Nombre de dossiers instruits	415	454	179	61
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre de prorogations	0	0	0	0
Nombre de sans suite	368	397	163	51
Nombre de sans suite avec remarques	40	55	16	9
Nombre d'annulations	0	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0	0	

	Communes	Provinces	IC**	Culte*	ChapXII
Instructions					
Nombre d'actes reçus	4584	319	1264	0	49
Nombre de dossiers complets	4094	292	1194	0	48
Nombre de demandes de pièces	490	27	70	0	1
Nombre de dossiers instruits	4319	290	1187	0	59
Nombre de réclamations	27	2	3	0	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de prorogations	26	4	25	0	1
Nombre de sans suite	3391	256	837	0	46
Nombre de sans suite avec remarques	821	23	332	0	13
Nombre d'annulations	8	1	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	99	10	18	0	0

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

Il peut être aperçu que la qualité générale des dossiers s'améliore réellement et que la mission de conseil de la direction des marchés publics et du patrimoine porte ses

fruits. L'autorité de tutelle est attentive à l'effet utile d'une annulation, en ce sens qu'une remarque pour l'avenir est parfois plus judicieuse qu'un arrêté d'annulation. En effet, même en cas d'annulation, les contrats sont déjà souvent conclus avec l'adjudicataire qui, si le motif d'annulation avait été relevé, aurait quand même été désigné.

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 cahier 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*

49

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 ou de manière très lacunaire en utilisant une formule type pour justifier 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 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'affaires global de l'entreprise mais il devra exiger un chiffre d'affaires 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.

52

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.

Les pouvoirs adjudicateurs sont donc invités à indiquer, dans les documents du marché, le nombre de références demandées dans la liste des références similaires mais aussi le montant minimum de chacune d'entre elles, et ce dans un intérêt de rendre la sélection la plus qualitative possible.

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

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.

A contrario, certains pouvoirs adjudicateurs ne prévoient tout simplement aucune



agréation au sein des documents du marché alors que l'estimation des travaux dépasse le seuil de 50.000   ou 75.000 à selon si les travaux sont classés en sous-catégorie ou en catégorie.

Dans de tels cas, l'autorité de tutelle vérifie si l'agréation correspondant aux travaux en question est bien possédée par l'adjudicataire du marché, interroge éventuellement le pouvoir adjudicateur à la recherche de l'agréation dont il a été tenu compte par celui-ci au vu du montant de l'estimation et des offres, mais rappelle également dans certains cas que l'adjudicataire doit disposer de l'agréation au moment de l'exécution des travaux, en vertu de l'article afin de ne pas pénaliser le pouvoir adjudicateur, et ce en vertu de l'article 3 de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agréation des entrepreneurs de travaux.

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...).

54

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 jours ouvrables à partir de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes pour remettre son avis.

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

1.2.5.3. 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 CDLD en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux indique que ces délibérations de délégation adoptées avant le 1er février 2019 prennent fin de plein droit en date du 30 avril 2019.

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

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 appelés à respecter ces dispositions en adoptant deux délibérations distinctes dans le cadre de ces procédures.

1.2.8. Problèmes relatifs à la relance des marchés par le mauvais organe compétent

Dans le cadre de procédure de marché public, dont la phase de passation a préalablement été effectuée par le conseil communal, et pour lequel aucune offre ou offre appropriée n'a été déposée, il arrive fréquemment qu'une relance du marché en question soit effectuée par le collège communal, lorsque les conditions de base en sont inchangées.

L'autorité de tutelle en profite pour rappeler que dans ce genre d'hypothèses, il revient bien au conseil communal de procéder à la relance du marché, en vertu des règles de compétences du CDLD et du respect des délégations de compétence éventuellement octroyées par le conseil communal au collège communal, et ce alors même que les conditions du marché initial sont inchangées.

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	13
Nombre de dossiers complets	10	5
Nombre de demandes de pièces	5	8
Nombre de dossiers instruits	9	14
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	5	8
Sans suite avec remarques	4	4
Annulations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	2

Cette rubrique n'appelle aucun commentaire.

4.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	IC
Instructions			
Réclamations - Droits subjectifs	5	0	2
Réclamants citoyens	9	0	1
Réclamants mandataires	13	2	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	4	0	0
Nombre de sans suite	19	2	3
Nombre d'annulations	2	0	0
Exécutoire par expiration du délai	2	0	0

Les deux annulations sont justifiées de la manière suivante :

- Absence de mise en concurrence préalable dans le cadre d'un marché de désignation d'avocats ;
- Recours à l'intérim et absence de négociation syndicale préalable, malgré que la législation relative aux marchés publics ait été respectée.

En outre, deux réclamations concernant des marchés publics passés par des communes ont donné lieu à des propositions d'annulation qui n'ont pas été suivies par l'autorité de tutelle. La première d'entre elle portait sur les motifs suivants : absence de mise en concurrence préalable et absence de délibération de passation par un organe compétent. Tandis que la seconde concernait également l'absence d'une délibération de passation de la part d'un organe compétent.

A noter que quatre réclamations ont été introduites à l'encontre d'actes passés par des pouvoirs locaux communaux dont trois sont en cours de traitement et dont une a été clôturée par l'administration faute d'éléments probants d'analyses.





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 123.

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	ZP	Culte*
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	5	0	0	0	0
Réclamants citoyens	8	0	0	0	0
Réclamants mandataires	9	0	0	0	0
Actes instruits à l'initiative du Ministre / sur proposition de l'administration	1	0	0	0	0
Décisions de Gouvernement					
Nombre d'exécutoire avec remarques	9	0	0	0	0
Nombre d'exécutoire sans remarque	1	0	0	0	0
Nombre d'annulation	6	0	0	0	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	3	0	0	0	0
Courriers avec remarques	4	0	0	0	0

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

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

- Suite à une décision prise par le conseil communal, d'acquérir une parcelle cadastrée et d'approuver un compromis de vente, violation de l'article L1132-3 du CDLD dans la mesure où le conseil communal décide d'approuver un contrat illégalement signé, 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 la mesure où un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire sur laquelle le conseil entend se prononcer n'a pas été effectué ;
- Suite aux délibérations prises par le conseil communal, d'une part, d'approuver le transfert du droit d'aisance grevant une parcelle communale et, d'autre part, de vendre la dite parcelle au nouveau bénéficiaire du droit d'aisance :
 - o Violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratif, d'une part, en l'absence de justification d'un prix de vente fixé à la moitié de la valeur vénale estimée, et également en l'absence de justification de la fixation de l'indemnité due pour privation du droit d'aisance à 50% de la valeur vénale estimée de la parcelle vendue, et, d'autre part, en l'absence de justification des raisons pour lesquelles il n'est pas tenu compte de l'avis défavorable du directeur financier ;
 - o Violation du principe général de droit relatif à la motivation matérielle des actes administratifs l'acquéreur n'ayant pas en l'espèce à bénéficier d'une indemnisation pour privation du droit d'aisance versée par le passé dans le cadre d'une expropriation ;
 - o Violation de l'intérêt général, de l'intérêt financier de la commune.
- Suite à une décision prise par le conseil communal, d'approuver la vente de parcelles d'un camping :
 - o En l'absence de justification adéquate de l'absence de mise en concurrence des opérateurs économiques potentiellement intéressés en Belgique et dans les autres pays de l'UE :
 - Violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
 - Violation des principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence de l'article 49 - à savoir du droit d'établissement - et de l'article 56 - à savoir du droit d'établissement - du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution.
 - o Violation de l'article L 1124-40 du CDLD (absence d'avis du directeur financier).



- Suite à une décision prise par le conseil communal, d'autoriser un promoteur à intégrer dans son projet immobilier une parcelle de terrain communal afin de lui permettre de justifier de la possibilité de mettre en œuvre le permis sollicité :
 - o En l'absence de justification de l'absence de contrepartie financière aux droits consentis et en l'absence de justification adéquate du fait que l'opération permettra de renforcer l'offre de logements : violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
 - o En l'absence de correspondance entre l'opération envisagée et le prescrit de l'article D.IV.26 du Code de Développement territorial : violation du principe de motivation matérielle des actes administratifs ;
 - o En l'absence d'estimation de la valeur des droits consentis : violation de l'intérêt général et des principes de bonne administration.

- Suite à une décision prise par le conseil communal, portant sur l'approbation d'une convention de bail emphytéotique, 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 en l'absence d'une estimation de la valeur du montant du canon réalisée par un expert indépendant, le Conseil communal n'ayant pas été correctement informé des éléments financiers du bail emphytéotique envisagé ;

- Suite à deux délibérations de vente de gré à gré de parcelles communales, prises par le conseil communal :
 - o En l'absence de justification des raisons de la vente à une personne non mentionnée sur la demande d'achat : violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs d'une part, et violation des principes de bonne administration et lésion de l'intérêt général ;
 - o En l'absence de justification des raisons pour lesquelles il n'est pas tenu compte des observations critiques du directeur financier : violation de la loi précitée du 29 juillet 1991 ;
 - o En l'absence de justification adéquate d'un prix de vente fixé à la moitié de la valeur vénale estimée du bien, en l'absence de justification de la fixation de l'indemnité due pour privation du droit d'aisance à 50% de la valeur vénale estimée de la parcelle vendue et en l'absence de justification des raisons pour lesquelles il n'est pas tenu compte des observations et propositions formulées dans l'avis émis par le directeur financier ;
 - o Lésion de l'intérêt général ;
 - o Violation du principe général de droit relatif à la motivation matérielle des actes administratifs l'acquéreur n'ayant pas en l'espèce à bénéficier d'une indemnisation pour privation du droit d'aisance versée par le passé dans le cadre d'une expropriation ;

Les décisions sont souvent accompagnées de remarques destinées à améliorer la sécurité juridique des opérations patrimoniales futures des autorités locales :

- La nécessité pour les pouvoirs locaux de respecter, dans le cadre de l'attribution de leurs contrats :
 - o 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 ;
 - o 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 veiller au respect de l'application de l'article L1122-19 du CDLD quant aux conditions relatives au conflit d'intérêt dans le cadre des soumissions ;
- Le rappel des conditions dans lesquelles le recours au huis clos s'impose lors de séances du conseil communal, en vertu de l'article L1122-21 du CDLD ;
- La nécessité de mettre, à disposition des conseillers communaux, l'ensemble des pièces d'un dossier, conformément à l'article L1122-10 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,
- 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.

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	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 d'exécutoires	0
Nombre d'exécutoires avec remarques	2
Nombre d'annulations	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	0

64

Les dossiers ont induit l'envoi d'un courrier d'exécutoire de la délibération soumise à tutelle, adressé au pouvoir local, comprenant notamment les remarques suivantes :

- En l'absence de texte permettant à une fabrique d'église de donner procuration à un clerc de notaire, il y a impossibilité de dresser l'acte authentique de bail emphytéotique d'un immeuble d'une fabrique par vidéoconférence en application de l'article 9/3 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat ;
- L'invitation à faire supprimer du projet d'acte authentique précité, les clauses permettant la sous-location et la cession de l'église objet dudit bail emphytéotique.
- Pour l'avenir, la nécessité, en l'absence d'une estimation dressée par un expert indépendant, de motiver la fixation de la valeur des droits de superficie et de servitude par rapport aux redevances établies, pour ce type de droits, dans des contrats déjà en cours.

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.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces	IC	Chap XII
Instructions				
Nombre d'actes reçus	44	1	3	1
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions du Gouvernement				
Nombre d'exécutoire	9	0	0	0
Nombre d'exécutoire avec remarques	25	1	1	1
Nombre d'annulations	0	0	0	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai	7	0	2	0
Nombre d'exécutoire par expiration du délai avec remarques	0	0	0	0

Les dossiers ont pour objet : exploitation d'un établissement de bandagisterie - orthèses - prothèses, exploitation de marché/brocante hebdomadaire et de marché de bouche, aménagement et exploitation de salles de concert, exploitation d'un bulletin communal, exploitation HORECA diverses (restaurant, cafétéria, foodtrucks, bar, etc.), exploitation d'un appareil automatique de photographie d'identité et d'un monnayeur, exploitation d'une crèche, exploitation d'infrastructures sportives, exploitation d'une navette fluviale touristique, exploitation d'abribus, gestion de l'enlèvement des véhicules constituant un danger ou une gêne pour la circulation des autres usagers, gestion de stage de vacances, contrôle du stationnement, exploitation d'un parc touristique et de loisirs, exploitation d'un casino, exploitation d'un complexe cinématographique, etc.

Il convient de constater que plusieurs dossiers portaient sur des modifications de concession en cours d'exécution lesquelles étaient directement liées à la crise sanitaire du Covid-19. En effet, compte tenu des mesures prises par les autorités fédérales, les pouvoirs locaux ont été amenés à modifier, sous le couvert notamment de la force majeure, certaines de leurs concessions.

Les dossiers devenus exécutoires ont fait l'objet de remarques destinées à aider à améliorer la sécurité juridique des dossiers de concessions de services et de travaux.

En ce qui concerne les remarques formulées, elles portaient notamment sur :

- L'importance de distinguer les termes propres aux concessions des termes propres aux marchés publics ;
- L'importance de procéder à une mise en concurrence par le biais de mesures de publicité, et ce en vue de garantir la sécurité juridique ;
- 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 au respect d'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'importance d'estimer la valeur de la concession tant lors de la passation qu'au moment de l'attribution pour déterminer si la législation spécifique s'applique ou pas ;
- L'importance de respecter strictement le cahier des charges ;
- Sur le fait que s'il est possible de modifier un contrat de concession de service en cours d'exécution, il importe d'être très prudent. En effet, pour les concessions non soumises à l'application de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, excepté l'application d'une clause de réexamen claire, précise et sans équivoque prévue dans le cahier des charges, cette modification ne doit pas être substantielle, en quel cas, il s'agit d'un nouveau contrat nécessitant de relancer une procédure d'attribution ;
- Sur l'importance de motiver de manière plus adéquate/complète le rapport d'analyse des offres et/ou la délibération d'attribution.



6. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

6.1. INTRODUCTION

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

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	55	1	20
Nombre de dossiers complets	47	1	15
Nombre de demandes de pièces	1	0	0
Nombre de dossiers instruits	47	1	15
Nombre de réclamations	1	1	1
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	1	0	0
Sans suite	39	1	14
Sans suite avec remarques	3	0	1
Annulations	5	0	0

Les communes

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

- 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 :
 - o 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 ;
 - o 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 ;
 - o Interdisant toute interpellation 6 mois avant les élections communales dès lors que le CDLD ne prévoit pas ;
 - o Prévoyant un débat, entre les groupes politiques, suite à l'interpellation dès lors que le CDLD ne le prévoit pas ;
 - o 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 ;

- o 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 ;
 - o Habilitant les conseillers communaux à répondre aux interpellations pourtant adressées aux membres du collège communal alors que le CDLD ne le prévoit pas ;
 - o Prévoyant que les habitants doivent adresser leurs interpellations au bourgmestre et/ou au directeur général les interpellations citoyennes. 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 :
 - o 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 ;
 - o 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 d'autres réunions (comité de suivi, comité de concertation) ;
 - o 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 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 intercommunales

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

- Le quorum de présence pour délibérer :
 - o 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 ;
 - o 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 des pouvoirs de gestion journalière au président ;
- La composition de l'organe de gestion :
 - o 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 ;
 - o 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	2	0
Nombre de dossiers complets	2	0
Nombre de demandes de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	0	0
Nombre de réclamations	0	0
Décisions prises par le Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	2	0
Sans suite avec remarques	0	0
Annulations	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation particulière. Seules 2 communes ont revu le montant des jetons de présence.

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	31
Nombre de dossiers complets	27
Nombre de demandes de pièces	4
Nombre de dossiers instruits	27
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	2
Sans suite	23
Sans suite avec remarques	4
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, dans le secteur informatique, dans le secteur hospitalier.

Les remarques ont porté sur la nécessité d'être attentifs à la rentabilité des sociétés dans lesquelles les participations ont été prises.

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 du 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 1523-26 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 du 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	4	0	17	0
Nombre de dossiers complets	4	0	17	0
Nombre de demandes de pièces	0	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	4	0	14	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement				
Nombre de prorogations	1	0	0	0
Sans suite	4	0	14	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation particulière. Le peu de décisions s'explique par le fait que la tutelle ne s'exerce plus que sur les décisions initiales de renouvellement.



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	5	0
Nombre de dossiers complets	0	5	0
Nombre de demandes de pièces	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	0	5	0
Nombre de réclamations	0	0	0
Décisions prises par le Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	0	0	0
Sans suite avec remarques	0	0	0
Annulations	0	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation particulière. Le peu de décisions s'explique par le fait que la tutelle ne s'exerce plus que sur les décisions initiales de renouvellement.

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

Cette rubrique n'appelle aucune observation particulière.

En ce qui concerne les régies autonomes, la décision annulée en cause était l'octroi d'une rémunération avec effet rétroactif d'un an : la simple référence à la charge importante que représentent les rôles de président et de vice-président, sans qu'elle ne soit étayée en quoi les activités de la régie ont été amplifiées a été considérée comme contraire à l'obligation de motivation.

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	4
Nombre de dossiers complets	4
Nombre de demandes de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	4
Nombre de réclamations	0
Décisions prises par le Gouvernement	
Nombre de prorogations	0
Sans suite	4
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation. Le nombre peu élevé de dossiers s'explique par le fait que la tutelle sur les remplacements individuels a disparu suite au décret du 4 octobre 2018 modifiant le CDLD en ce qui concerne les règles de tutelle. En l'espèce, il s'agit de décision suite à des motions collectives.

6.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	Régies communales	IC	SPPLS
Instructions					
Réclamations - Droits subjectifs	6	1	0	0	0
Réclamants citoyens	17	1	0	0	0
Réclamants mandataires	43	0	0	4	0
Actes appelés suite à une réclamation	66	1	0	4	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	2	0	0	1	0
Décisions du Gouvernement					
Nombre de sans suite	66	1	0	4	0
Nombre d'annulations	2	0	0	1	0

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

- L'ordonnance de police d'un collège communal en matière de circulation routière a été annulée. De telles ordonnances doivent porter sur des mesures qui sont temporaires au sens d'occasionnelles et qui visent toutes situations ponctuelles présentant, pour une durée déterminée ou déterminable, un danger pour la circulation. En l'espèce, l'ordonnance querellée ne visait pas à régler des situations ponctuelles présentant, pour une durée déterminée ou déterminable, un danger pour la circulation.
- L'adoption d'un règlement communal régissant les hébergements touristiques a été annulée dès lors qu'aucun vote n'a été formellement organisé en séance du conseil communal. Il s'agit d'une violation de l'article L1122-27 du CDLD en ce que les conseillers communaux n'ont pas pu exprimer leur vote formellement et individuellement lors de l'adoption du point.

En ce qui concerne les intercommunales, le dossier problématique concerne une mauvaise comptabilisation des votes.

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 relève 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	76	0
Nombre de dossiers instruits	76	0
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	76	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0

Cette rubrique n'appelle aucune observation 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 à une association ou société de droit public ou de droit privé, autre qu'intercommunale ou association de projet, susceptible d'engager les finances communales ou provinciales.

b) Chiffres et commentaires

	Communes	Provinces
Instructions		
Nombre d'actes reçus	26	0
Nombre de dossiers instruits	29	0
Nombre de réclamations	0	0
Nombre de recours	0	0
Décisions du Gouvernement		
Nombre de prorogations	0	0
Nombre d'approbations	27	0
Nombre d'approbations partielles	0	0
Nombre de non approbations	0	0
Exécutoire par expiration du délai	2	0

78

La création et la prise de participation hors intercommunale concerne des prises de participations dans des ASBL (centres culturels, maisons du tourisme, centres sportifs).

Les décisions exécutoires concernent des prises de participation dans des coopératives : ces prises de participation sont acceptables au nom de l'intérêt général.

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	0	18	11
Nombre de dossiers instruits	0	18	15
Nombre de réclamations	0	0	0
Nombre de recours	0	0	0
Décisions du Gouvernement			
Nombre de prorogations	0	0	0
Nombre d'approbations	0	15	15
Nombre d'approbations partielles	0	3	0
Nombre de non approbations	0	0	0
Exécutoire par expiration du délai	0	0	0

En ce qui concerne les intercommunales, les modifications ont principalement pour objet une mise en conformité avec le Code des sociétés et associations (CSA).

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

- La question de la délégation de pouvoir : les statuts prévoyant que le conseil d'administration, ainsi que ceux à qui la gestion journalière a été déléguée, peuvent, dans le cadre de cette gestion, déléguer à une ou plusieurs personnes de leur choix (membres ou non du conseil), des pouvoirs spéciaux et déterminés est contraire à l'article L1231-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui ne confie des pouvoirs au sein d'une RCA qu'au conseil d'administration, au bureau exécutif ou au président chargé de la gestion journalière ;
- L'absence de décision d'augmentation de capital alors que les statuts font état d'une telle augmentation ;
- Le quorum de présence : le CDLD prévoit que les organes de gestion des délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont physiquement présents. A été annulée la disposition prévoyant que lors d'une seconde convocation, l'organe de gestion pouvait délibérer peu importe le nombre de membres présents ;
- La présence d'observateur non prévue par le CDLD.





7. LA TUTELLE DES GOUVERNEURS

En Belgique, le gouverneur de province est à la fois : 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 tutelles 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 (article L1232-3 du CDLD).

7.1. BASE LÉGALE

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

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

Le même décret a abrogé :

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

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

7.2. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION OBLIGATOIRE

a) Contexte

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

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

b) Chiffres et commentaires

Art. L3161-4	
Nombre d'actes reçus	106
Nombre de dossiers instruits	95
Sans suite	16
Sans suite avec remarque	4
Annulation	3
Exécutoire pas expiration du délai	22

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	14
Opérations immobilières >10.000 €	88
Dons et legs	4
Constructions immeubles pour exercice du culte ou logement du desservant	0

Les motifs d'annulation des actes sont :

- L'absence de motivation in concreto au regard de l'intérêt général pour une décision de vente de gré à gré sans mesure de publicité à une personne déterminée ;
- L'absence de publicité.



7.3. TUTELLE GÉNÉRALE À TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Art. L3161-1 - 2 et 3	
Nombre d'actes reçus	171
Nombre de dossiers instruits	87
Sans suite	87
Sans suite avec remarque	0
Annulation	3
Exécutoire pas expiration du délai	0

Cette rubrique concerne les actes suivants :

Art. L3161-1 Sont soumis à la tutelle générale d'annulation tous les actes autres que ceux visés à l'article L3162-1.

Art. L3161-2 Le gouverneur peut annuler tout ou partie de l'acte par lequel un établissement visé à l'article L3111-1, par. 1er, 7°, et financé au niveau communal, viole la loi ou blesse l'intérêt général.

Art. L3161-3 Le gouverneur peut réclamer aux établissements visés à l'article L3111-1, par. 1er, 7°, et financés au niveau communal, la transmission de toute délibération qu'il désigne, accompagnée de ses pièces justificatives.

Les motifs d'annulations sont :

- Aucune mesure de publicité n'a été effectuée dans le cadre de la vente du terrain ;
- Absence de motivation et du fait que la procédure de renouvellement des membres n'a pas été correctement suivie.

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	34
Déclaré recevable	32
Déclaré irrecevable	2
Approbation	14
Approbation partielle	5
Non approbation	10
Exécutoire pas expiration du délai	0

Pas de remarques particulières

Art. L3162-2 §3	
Nombre de dossiers reçus	5
Déclaré recevable	5
Déclaré irrecevable	0
Prorogation	2
Approbation de la délibération du conseil de F.E.	2
Réformation de la délibération du conseil de F.E.	2
Non approbation de la délibération du conseil de F.E.	1
Retrait d'acte de la part de la F.E.	0

Pas de remarques particulières



8. CONSEILS ET FORMATIONS

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

Ces prestations relèvent presque exclusivement de réponses apportées à des sollicitations provenant de tous les pouvoirs locaux. Cette « tutelle de conseil » est ainsi activement mise en œuvre à l'égard de documents et de dossiers pour lesquels le SPW IAS a l'occasion de prodiguer tout au long de l'année avis et recommandations.

Pour les directions territoriales, 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 et CPAS qu'en réponse aux sollicitations en leur provenance.

Dans ce cadre, le travail préventif consiste notamment à examiner des projets de délibérations avant qu'elles ne soient soumises au conseil communal ou au conseil de l'action sociale. Ces délibérations peuvent être ou non soumises à tutelle. Les directions sont également consultées sur des questions précises et parfois très pointues portant sur la bonne gouvernance et sa déclinaison dans les matières encore une fois soumises ou non à tutelle, qu'elles relèvent des finances, des ressources humaines, d'aspects patrimoniaux, institutionnels ou autres.

En regard de dossiers soumis à tutelle, lorsqu'un tel conseil a été prodigué efficacement et pour autant que les pouvoirs locaux aient scrupuleusement suivi les re-



commandations émises, peu de dossiers font ensuite l'objet de corrections en cours d'instructions (réformations, approbations partielles, remarques,...).

Les contacts avec les communes se sont resserrés et intensifiés en 2021 malgré des contacts présentiels réduits voire inexistants pour raisons de crise sanitaire. Les directions territoriales jouent en plein à cet égard leur rôle de proximité et de service de première ligne. Effets du covid conjugués au désastre des inondations de l'été 2021, l'administration est plus encore aujourd'hui naturellement identifiée par les pouvoirs locaux comme un interlocuteur privilégié quand se pose une question ou lorsque l'actualité bouleverse une situation existante ou des directives rendues vite obsolètes. Les crises traversées en 2020 comme en 2021 l'ont amplement démontré au gré des nombreuses et complexes mesures impactant l'organisation des finances communales, de leur fiscalité, de leurs ressources humaines ou de leur organisation et de leur fonctionnement de manière plus générale.

Ces prestations de conseil sont donc réalisées en réponse à des interpellations formulées tant par des CPAS que par des communes.

L'autorité de tutelle a également été interrogée à maintes reprises par les pouvoirs locaux sur la mise en application de révisions des prix demandées par les différentes entreprises adjudicatrices dans le cadre de l'exécution de marchés publics. En effet, la poursuite de la pandémie de la covid-19 et ses répercussions économiques ont entraîné une augmentation substantielle des coûts dans différents secteurs d'activité ainsi que sur les matériaux divers, ce qui a eu un impact non-négligeable sur les marchés publics en cours d'exécution.

Dans le cadre des inondations de juillet 2021, l'autorité de tutelle a été consultée par plusieurs pouvoirs locaux impactés en vue du lancement de procédures de marchés publics en urgence en vue de recourir aux premières interventions nécessaires pour donner suite aux dégâts majeurs engendrés par la catastrophe naturelle mais également en vue d'anticiper la reconstruction des infrastructures publiques touchées.



9. CONSEIL D'ÉTAT

Fiscalité :

- Arrêt n° 251.180 du 30 juin 2021
- Arrêt n° 250.245 du 29 mars 2021
- Arrêt n° 249.447 du 11 janvier 2021
- Arrêt n° 250.367 du 21 avril 2021



10. SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES 2018-2021

10.1. SOLDES ET RÉSERVES

Au cours de la période 2017-2020, les soldes des communes wallonnes aux comptes¹ sont restés relativement stable autour de 80 EUR par habitant pour ce qui est du solde comptable² et de 40 EUR par habitant pour le solde budgétaire³. Le solde inscrit au budget initial, y compris 2021, suit la même tendance.

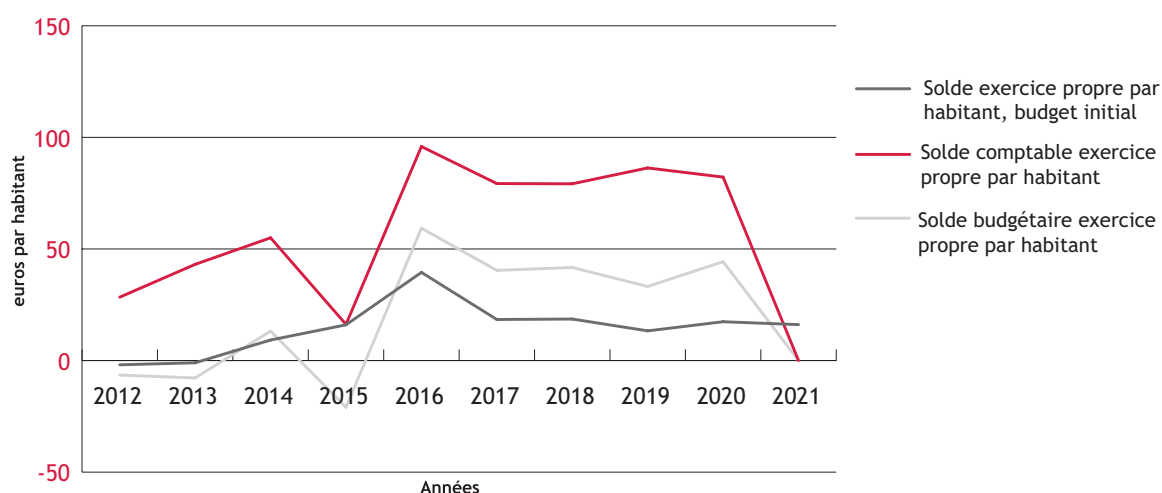


Figure : Soldes aux budgets initiaux et comptes 2012-2021, exercice propre (euros par habitant)

Le solde au global enregistre la même tendance sur la période 2017-2020. Pour éliminer tout biais méthodologique, le tableau ci-dessous ne reprend que les soldes des 247 communes qui ont déposé leurs comptes 2020.

Tableau : Soldes aux comptes, à l'exercice global du service ordinaire des 247 communes ayant fourni les comptes 2020 (en euros)

	2017	2018	2019	2020
Solde comptable	717 574 020	762 179 734	748 000 405	763 650 064
Solde budgétaire	533 379 938	585 329 193	587 562 494	594 540 491

Source : comptes communaux

La même stabilité se retrouve dans le nombre de communes en déficit qui s'inscrit en forte baisse par rapport à la période 2012-2015. On enregistre toutefois 14 communes ayant inscrit un solde négatif au budget 2021, comme autorisé⁴ par l'AGW du

1 Les comptes doivent être transmis au plus tard le 15 juin de l'année n+1. Début décembre 2021, il manquait les comptes de Quiévrain pour les années 2017 à 2020, de Perwez pour les années 2018 à 2020 et de Liège, Sambreville, Lincent et Anderlues pour l'exercice 2020.

2 Droits constatés - imputations.

3 Droits constatés - engagements.

4 Art 1 autorise de manière dérogatoire à présenter un budget en déficit à l'exercice propre de l'ordinaire jusqu'à 3% des dépenses ordinaires en 2020 et jusqu'à 5% en 2021.





11 juin 2020⁵. Elles sont 22 aux budgets finaux arrêtés début décembre 2021. Il faudra attendre le dépôt des comptes 2021 pour vérifier l'effectivité de cette hausse.

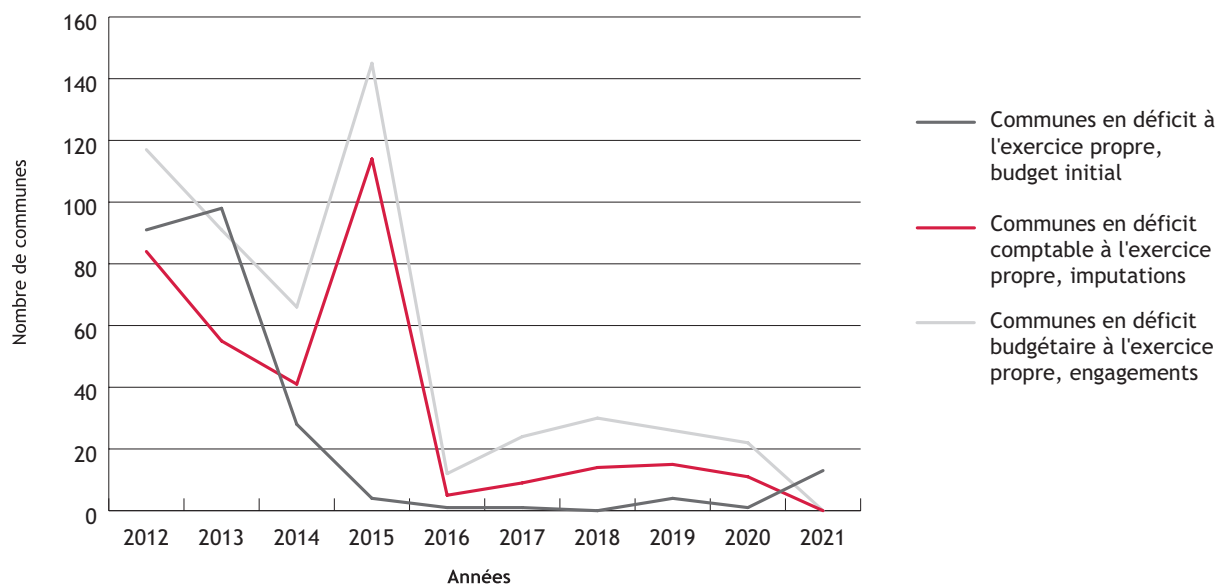


Figure : Nombre de commune en déficit aux budgets initiaux et comptes 2012-2021

En parallèle, en 2020, 9 communes ont utilisé pour équilibrer leur budget, comme exceptionnellement autorisé par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon sus-mentionné, 1,47 millions EUR de provisions constituées par le passé et 21 communes ont rapatrié 6,9 millions de fonds de réserves ordinaires.

Ainsi, si 11 communes sur les 247 ayant rentré leurs comptes 2020⁶ ont enregistré un solde comptable déficitaire à l'exercice propre du service ordinaire, 5 autres n'ont atteint l'équilibre que grâce à l'utilisation de leurs réserves ordinaires telle qu'autorisé par l'AGW. Pour le solde budgétaire, les 22 communes en déficit auraient été 28 sans la possibilité offerte d'utiliser les fonds de réserves ordinaires comme des provisions.

Sur la base de ce même arrêté, les communes pouvaient également rapatrier des réserves extraordinaires pour financer des politiques de relance ce qu'elles ont fait pour 1,4 millions.

Malgré cela, les fonds de réserves ordinaires et extraordinaires des 247 communes ayant rentrés leurs comptes 2020 ont augmenté, de même que les provisions.

5 Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 46 du 11 juin 2020 visant à déroger au Code de la démocratie locale et de la décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise COVID-19 et d'autoriser des déficits budgétaires est confirmé, conformément à l'article 4 du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19. Décret du 03 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19.

6 Parmi les 6 communes n'ayant pas rentré de comptes 2020, Anderlues, Quiévrain et Sambreville affichent un solde négatif à l'exercice propre du service ordinaire à leur budget final 2020.

Tableau : Evolution des fonds de réserves et des provisions des 247 communes ayant fourni les comptes 2020

	2017	2018	2019	2020
Fonds de réserves ordinaires	143 962 823	143 124 292	157 397 928	157 157 907
Fonds de réserves extraordinaires	472 970 804	441 618 700	637 124 320	674 879 868
Total des fonds de réserves	616 933 627	584 742 992	794 522 248	832 037 775
Provisions	224 297 662	248 897 807	290 446 555	339 025 043

Source : comptes communaux

Les budgets finaux 2021 laissent toutefois entrevoir une diminution des fonds de réserve et provisions, il faudra toutefois attendre les comptes 2021 pour objectiver, via une analyse bilantaire, cette tendance.

10.2. ENDETTEMENT

L'endettement communal (définition dette SEC⁷) a connu une hausse moyenne annuelle de 1,6% sur la période 2017-2020. Sur cette période, le poids des 9 grandes villes dans l'endettement reste stable autour de 47-48% (18,6% pour Liège et 11,5% pour Charleroi en 2019).

Tableau : Dette SEC des 247 communes ayant déposé les comptes 2020 (euros)

2017	2018	2019	2020
5 091 754 465	5 272 180 047	5 325 544 834	5 424 504 368

Source : comptes 2020 des communes wallonnes

La hausse de cette dernière année s'explique notamment par la possibilité de lever un emprunt covid afin de financer des politiques de relance en 2020 et 2021.

7 Code 17 « dettes à plus d'un an » + Code 43 dettes à un an au plus (uniquement dettes financières).



ANNEXE 1 - 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 démarquer le délai d'exercice de tutelle.

Stade de la décision de l'autorité de tutelle :

a) En tutelle générale d'annulation

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

b) En tutelle spéciale d'approbation

- Les *prorogations* concernent les dossiers dont le délai est prorogé en application des articles L3122-6, L3132-1 et L3162-2,§2, du CDLD ;
- Les *approbations* concernent les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision d'approbation totale de l'autorité de tutelle ;
- Les *approbations* partielles concernent les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision d'approbation partielle ou de réformation de l'autorité de tutelle ;
- Les *non approbations* concernent les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision de non approbation totale de l'autorité de tutelle ;



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





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