

RAPPORT ANNUEL RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE

ANNEE 2009



DIRECTION GÉNÉRALE OPÉRATIONNELLE

DES POUVOIRS LOCAUX, DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ

Rue Van Opré 95, B-5100 Namur (Jambes) • Fax : 081 30 90 93

Pouvoirs locaux : tél. : 081 32 37 11 • Action sociale et Santé : tél. : 081 327 211

www.spw.wallonie.be • N° Vert : 0800 11 901 (informations générales)

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

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

RAPPORT ANNUEL.....	1
RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE.....	1
1. INTRODUCTION	7
1.1. RETROACTES	7
1.2. LE DECRET DU 22 NOVEMBRE 2007 ET LES CIRCULAIRES	9
1.2.1 Le décret	9
1.2.2. Les circulaires	10
1.3. METHODOLOGIE.....	11
1.3.1. Structure du rapport de tutelle	11
1.3.2. Jurisprudence	11
1.3.3. Réclamations	11
1.3.2.1. Actes appelés suite à une réclamation	12
1.3.2.2. Actes appelés sur initiative du Ministre.....	12
1.3.4. Actes reçus	12
1.3.5. Glossaire.....	13
2. TUTELLE GENERALE D'ANNULATION	15
2.0. INTRODUCTION.....	15
2.0.1 Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation	15
2.0.1.1. Les actes des communes et des provinces	15
2.0.1.2. Les actes des intercommunales.....	16
2.0.1.3. Les actes des régies autonomes et des associations de projet	16
2.0.2. La transmission régulière de l'acte comme condition suspensive à son exécution	16
2.0.3. Le délai d'exercice de la tutelle générale d'annulation	18
2.1. FINANCES.....	19
2.1.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	19
2.1.1.1 Les subventions L3122-2-5° et L3122-3-5°	19
a) Contexte	19
b) Chiffres et commentaires	21
2.1.1.2 Les garanties d'emprunt L3122-2-6° et L3122 -3-9°.....	33
a) Contexte.....	33
b) Chiffres et commentaires	35
2.1.1.3 La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI L3122-2-7°.....	36
a) Contexte	36
b) Chiffres et commentaires	37
2.2. RESSOURCES HUMAINES.....	39
2.2.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	39
2.2.1.1 Rémunération, avantage en nature aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges L3122-2-3°.....	39
a) Contexte.....	39
b) Chiffres et commentaires	39
2.2.1.2 Les décisions du comité de rémunération L3122-3-3°.....	40
a) Contexte.....	40
b) Chiffres et commentaires	40

2.2.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	41
2.2.3 RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL L3133-3	43
a) Contexte	43
b) Chiffres et commentaires	46
2.3. PATRIMOINE.....	47
2.3.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	47
2.4. MARCHES PUBLICS	48
2.4.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	48
2.4.1.1 Mode de passation et attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4 et L3122-3-4°	48
a) Contexte	48
b) Chiffres et commentaires	49
2.4.2 RECLAMATIONS	62
a) Contexte	62
b) Chiffres et commentaires	62
2.5. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	63
2.5.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	63
2.5.1.1 Règlement d'ordre intérieur des conseils L3122-2-1° et L3122-2-1°, et des organes de gestion L L3122-3-8°	63
a) Contexte	63
b) Chiffres et commentaires	64
2.5.1.2 Rémunération, jeton de présence ou avantage de toute nature aux membres des conseils et des collèges L3122-2-2°	65
a) Contexte.....	65
b) Chiffres et commentaires	65
2.5.1.3 Les plans stratégiques des intercommunales L3122-3-1°.....	66
a) Contexte	66
b) Chiffres et commentaires	67
2.5.1.4 Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé L3122-3-2°.....	67
a) Contexte	67
b) Chiffres et commentaires	67
2.5.1.5 La désignation des membres du collège des contrôleurs au compte L3122-3-6°	68
a) Contexte	68
b) Chiffres et commentaires	68
2.5.1.6 La composition physique des organes de gestion	68
L3122-3-7° et L3122-4-1°	68
a) Contexte	68
b) Chiffres et commentaires	69
2.5.1.7. La désignation des membres du collège des commissaires et L3122-4-2°.....	70
a) Contexte	70
b) Chiffres et commentaires	70
2.5.1.8. Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-3-3°- L3122-4-3°	71
a) Contexte	71
b) Chiffres et commentaires	71
2.5.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	72
3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION	73
3.0. INTRODUCTION.....	73
3.0.1 Actes des communes soumis à l'approbation du Collège provincial.....	73
3.0.2. Actes des provinces soumis à l'approbation du Gouvernement	73

3.0.3. Actes des entités paralocales soumis à l'approbation du Gouvernement	74
3.1. FINANCES	76
3.1.1 Budgets et MB L3131-1-§1-1 ^{er} et L3131-1-§2-1 ^{er}	76
a) Contexte	76
b) Chiffres et commentaires	77
3.1.2 Fiscalité L3131-1-§1-3 ^o et L3131-1-§2-3 ^o	81
a) Contexte	81
b) Chiffres et commentaires	82
3.1.3 Rééchelonnement d'emprunt L3131-1-§1-4 ^o et L3131-1-§2-4 ^o	85
3.1.4 Comptes annuels L3131-1-§1-6, L3131-1-§2-5 et L3131-1-§3-2	86
a) Contexte	86
b) Chiffres et commentaires	87
3.2. RESSOURCES HUMAINES	91
3.2.1 Dispositions générales en matière de personnel	91
L3131-1-§1-2 ^o , L3131-1-§2-2 ^o et L3131-1-§3-4 ^o	91
a) Contexte	91
b) Chiffres et commentaires	91
3.3. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	93
3.3.1 Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1-§4-1 ^o	93
a) Contexte	93
b) Chiffres et commentaires	93
3.3.2 Mise en régie communale et délégation de gestion	93
L3131-1-§ 4-2 ^o	93
a) Contexte	93
b) Chiffres et commentaires	94
3.3.3 Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3 ^o	95
a) Contexte	95
b) Chiffres et commentaires	95
3.3.4 Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales	96
L3131-1-§4- 4 ^o et 5 ^o	96
a) Contexte	96
b) Chiffres et commentaires	96
4. CONSEIL D'ETAT	98
5. CONCLUSIONS	99
6. ANNEXES	100
1. Evolution du volume d'actes reçus de 2008 à 2009	100
2. Evolution de la proportion de dossiers complets de 2008 à 2009	102
3. Evolution du nombre de décisions de prorogation prises	104
de 2008 à 2009	104
4. Evolution des décisions en Tutelle générale à transmission obligatoire	107
de 2008 à 2009	107
5. Les marchés publics de 2008 à 2009	108

<u>6. Evolution des décisions en Tutelle spéciale d'approbation</u>	110
<u>de 2008 à 2009</u>	110

1. INTRODUCTION

1.1. RETROACTES

Régionalisation de la tutelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En guise d'historique, citons les principaux jalons qui ont marqué l'évolution de la tutelle ordinaire en Région wallonne avant la grande réforme de 2007 :

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

- le décret modificatif du 25 juillet 1991;
- le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales (allègement de la tutelle) ;
- le décret du 12 février 2004 (intégration des zones de police) ;
- qui sont compilés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹ (AGW du 22 avril 2004 – Décrets du 29 janvier et du 27 mai 2004).

Exercice de la tutelle

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

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

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

Réforme de la tutelle

Le 15 juin 2006, le Gouvernement wallon a officialisé sa décision de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux en adoptant une note d'orientation visant à renforcer la bonne gouvernance locale.

Parmi les mesures préconisées dans ladite note d'orientation figure « **le renforcement et l'optimalisation de la tutelle sur les pouvoirs locaux** ».

Cette décision s'inscrit dans la foulée des événements qui ont secoué le paysage politique wallon en 2006 : les faits révélés dans ce contexte ont mis en exergue la violation de dispositions légales et réglementaires dans plusieurs communes wallonnes tant au niveau du respect de la législation relative aux marchés publics qu'à celui des procédures comptables ou bien encore en matière de mise à disposition de personnel communal.

Jusqu'alors, c'est le décret du 1^{er} avril 1999 qui organisait la tutelle sur les pouvoirs locaux. Visant à alléger l'exercice de la tutelle et à renforcer l'autonomie des pouvoirs locaux, ce texte n'a pas été accompagné d'un arrêté du Gouvernement wallon nécessaire au mécanisme de la tutelle générale d'annulation avec pour conséquence un manque de visibilité sur les décisions importantes des autorités locales.

L'une des principales caractéristiques du mécanisme de fonctionnement de la tutelle résidait dans la tutelle d'annulation: elle devait s'exercer au travers d'une liste d'actes "appelables", à

¹ En abrégé CDLD.

arrêter par le Gouvernement wallon. Cette liste n'ayant jamais été établie, la tutelle générale d'annulation s'est exercée principalement sur base de recours individuels. Ce mécanisme a été fortement critiqué; il a donc été modifié par le décret du 22 novembre 2007, modifiant certaines dispositions du CDLD, publié au *Moniteur belge* du 21 décembre 2007, et entré en vigueur le trentième jour qui suit cette publication (cf. ci-après).

Conçu dans le double objectif de renforcer et d'optimiser la tutelle sur les pouvoirs locaux, le décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du CDLD (M.B. 21 décembre 2007) s'articule autour des cinq axes suivants :

- la détermination d'une liste d'actes obligatoirement transmissibles soumis à tutelle générale d'annulation ;
- l'extension de la tutelle générale d'annulation aux actes des régies communales et provinciales autonomes, ainsi que sur les associations de projets ;
- le renforcement des pouvoirs d'approbation dans les mains du Gouvernement ;
- l'adaptation des délais impartis à l'administration pour exercer son contrôle de tutelle ;
- et la transmission des actes par voie électronique dans un souci de simplification administrative.

Ce décret est entré en vigueur le 20 janvier 2008.

1.2.LE DECRET DU 22 NOVEMBRE 2007 ET LES CIRCULAIRES

1.2.1 Le décret

Champ d'application

En son article 1^{er}, le décret du 22 novembre 2007 élargit le champ d'application de la tutelle *ratione personae*.

Désormais, le décret de tutelle s'applique non seulement aux communes de la Région wallonne², aux provinces wallonnes, aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne et aux zones de police uncommunales et pluricommunales en Région wallonne³, mais aussi (quoique de façon plus réduite) aux associations de projet⁴ dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, ainsi qu'aux régies communales et provinciales autonomes.

² A l'exception toutefois des communes de la région de langue allemande et de la ville de Comines-Warneton, comme le précise l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

³ Toujours à l'exception de la zone de police constituée de la ville de Comines-Warneton.

⁴ L'association de projet constitue une nouvelle forme de collaboration intercommunale définie à l'article L1512-2 du CDLD selon lequel 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.

Les autorités de tutelle

Le décret du 1^{er} avril 1999 avait concentré une partie importante du pouvoir de tutelle sur les pouvoirs locaux dans les mains du Gouvernement wallon, déchargeant ainsi la députation permanente et le Gouverneur de Province.

Cette tendance est encore accentuée avec le nouveau décret puisque :

- celui-ci fixe une liste d'actes qui devront être obligatoirement transmis à la tutelle générale d'annulation du Gouvernement wallon ;
- toute une série de décisions communales stratégiques (relatives notamment à la création d'organes paraloaux et aux prises de participation) sont désormais soumises à la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement wallon ;
- plusieurs actes qui échappaient jusqu'alors à la tutelle doivent à présent recevoir l'approbation du Gouvernement wallon, comme par exemple les comptes provinciaux et les modifications statutaires des régies autonomes.

Les nouveaux dispositifs mis en place tant en tutelle générale d'annulation qu'en tutelle spéciale d'approbation seront exposés en introduction des deux chapitres suivants.

1.2.2. Les circulaires

La circulaire du 14 février 2008

Par la circulaire ministérielle du 14 février 2008 (Moniteur belge du 13 mars 2008), le Ministre des Affaires intérieures apporte des précisions quant à l'interprétation du nouveau décret, énonce des recommandations, et précise quelles sont les pièces justificatives nécessaires pour l'exercice de la tutelle spéciale et générale obligatoire.

Cette circulaire définit quelles sont les pièces nécessaires pour l'exercice de la tutelle et dont la production a un effet direct sur le démarrage du délai de tutelle.

La liste reprend les pièces considérées comme indispensables à un bon processus décisionnel au niveau local et à un bon exercice du contrôle externe. Dans ce sens, il s'agit d'une avancée importante en matière de simplification administrative, mais aussi en termes de pédagogie et de transparence.

La circulaire budgétaire du 11 septembre 2008 (pour l'exercice financier 2009)

Chaque année, le Ministre ayant dans ses compétences la tutelle sur les pouvoirs locaux communique aux différents pouvoirs locaux concernés (communes, provinces, régies ordinaires, CPAS) une circulaire, dite circulaire budgétaire, rassemblant les directives, recommandations et conseils pour l'exercice suivant (la dernière en date est celle du 22 octobre 2009 pour l'exercice financier 2010).

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

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

1.3.METHODOLOGIE

1.3.1. Structure du rapport de tutelle

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

Le rapport est ensuite structuré par matière, chaque matière étant ensuite ventilée par acte.

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

Concrètement, ces services sont :

- la Direction de la tutelle financière sur les pouvoirs locaux ;
- la Direction des ressources humaines des pouvoirs locaux ;
- la Direction du patrimoine et des marchés publics des pouvoirs locaux ;
- la Direction de la législation organique des pouvoirs locaux.

1.3.2. Jurisprudence

Dans la philosophie du rapport de tutelle, la notion de « jurisprudence » a été conçue de la façon suivante: il s'agit, à partir de la motivation des actes de tutelle, de mettre en lumière l'interprétation du contenu des deux balises de l'autonomie communale que sont la loi et l'intérêt général.

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

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

1.3.3. Réclamations

D'un point de vue méthodologique, la notion de réclamation mérite d'être définie et située dans le contexte du décret du 22 novembre 2007.

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

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

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

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

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

1.3.2.1. Actes appelés suite à une réclamation

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

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

- les personnes intéressées au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (intérêt direct, personnel et actuel) constituent la catégorie des « droits subjectifs » (mandataires ou citoyens) ;
- les « réclamants citoyens » désignent les citoyens non mandataires qui n'ont pas d'intérêt au sens des lois coordonnées du Conseil d'Etat ;
- les « réclamants mandataires » concernent les élus lorsqu'ils contestent la légalité ou l'opportunité d'une décision (si la réclamation concerne un droit subjectif, elle relève de la première catégorie).

1.3.2.2. Actes appelés sur initiative du Ministre

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

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

1.3.4. Actes reçus

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

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

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

Dans cette logique, les données statistiques (reprises pour chaque acte sous l'intitulé « chiffres ») sont prélevées au départ des actes reçus, afin de pouvoir assurer une continuité

dans la succession des prochains rapports. Il y aura inévitablement chaque année un décalage entre les actes reçus et les décisions prises par l'autorité de tutelle.

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

1.3.5. Glossaire

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

En tutelle générale d'annulation

Stade de l'instruction :

- les *actes reçus* ont été définis ci-dessus ;
- les dossiers complets ont été réceptionnés accompagnés de leurs pièces justificatives, telles que définies dans la circulaire du 14 février 2008 ;
- les *demandes de pièces* sont effectuées lorsque les dossiers sont incomplets ou pour parfaire l'instruction en cours de délai ;
- les *dossiers instruits* sont les dossiers complets dont l'instruction a été clôturée par l'administration au sens de l'article L3112-1 du CDLD et sont soumis à la signature des autorités de tutelle ;
- les *réclamations* ont été définies ci-dessus et portent en l'espèce sur des actes dont la transmission est rendue obligatoire par un courrier précisant les pièces justificatives à annexer à l'envoi pour faire démarrer le délai d'exercice de tutelle.

Stade de la décision du Ministre des Affaires intérieures :

- 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 les dossiers pour lesquels le Ministre a conclu à la légalité, qui ne font donc pas l'objet d'une mesure de tutelle et ne soulèvent aucune remarque. Les actes concernés peuvent donc continuer à produire leurs effets ;
- les *sans suite avec remarques* concernent les dossiers pour lesquels le Ministre a conclu à la légalité, qui ne font donc pas l'objet d'une mesure de tutelle, mais soulèvent des remarques communiquées aux pouvoirs locaux. Les actes concernés peuvent donc continuer à produire leurs effets ;
- les *annulations* concernent les dossiers pour lesquels le Ministre des Affaires intérieures a pris une mesure d'annulation de l'acte soumis à tutelle ;

En tutelle spéciale d'approbation

- les notions d'*actes reçus* et *prorogations* ont été définies supra.
- Les notions de *droits subjectifs*, *réclamants citoyens* et *réclamants mandataires* ont été définies supra ;
- 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 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, par.4, dernier alinéa du CDLD). Les actes concernés peuvent alors être mis à exécution.

Dans les tableaux, les signes – et **0** doivent être compris de la façon suivante :

- signifie que l'institution locale n'est pas concernée par l'étape d'instruction et/ou de décision (par exemple les provinces ne sont pas soumises à la tutelle d'approbation du Collège provincial) ;

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

2. TUTELLE GENERALE D'ANNULATION

2.0. INTRODUCTION

Au système d'actes obligatoirement transmissibles prévu par un arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 1991, le décret du 1^{er} avril 1999 avait substitué un mécanisme permettant au Gouvernement de réclamer aux pouvoirs locaux la transmission des actes dont il déterminerait la liste.

Cette liste n'ayant jamais été établie, la tutelle générale d'annulation ne s'effectuait quasiment pas, sous réserve des dossiers instruits suite à des réclamations introduites par des mandataires ou des citoyens.

D'autre part, les pouvoirs locaux transmettaient systématiquement au Gouvernement un nombre important de délibérations afin de faire courir le délai de 30 jours prévu à l'article L3122-1, §3 du CDLD au-delà duquel l'acte n'était plus susceptible d'annulation. L'administration n'étant pas équipée pour faire face à cet afflux d'informations, de nombreuses décisions échappaient donc à tout contrôle de tutelle.

Le décret du 22 novembre 2007 prévoit que certains actes doivent être obligatoirement transmis à l'autorité de tutelle (le Gouvernement ou le Ministre délégué), sous peine de voir leur exécution suspendue.

2.0.1 Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation

Deux types d'actes sont désormais soumis à tutelle générale :

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

La seconde catégorie d'actes relève d'une application de l'article L3122-5 du CDLD qui prévoit que « le Gouvernement peut réclamer aux autorités visées à l'article L3111-1, §1^{er}, la transmission de toute délibération qu'il désigne, accompagnée de ses pièces justificatives ».

Le décret répond donc au prescrit constitutionnel, puisqu'il permet au Gouvernement de se saisir de tous les actes posés par les autorités locales concernées, pour lesquels il n'y a pas de transmission obligatoire.

2.0.1.1. Les actes des communes et des provinces

Parmi les sept types d'actes soumis à transmission obligatoire, deux sont passés en 2007 de la tutelle spéciale d'approbation à la tutelle générale d'annulation : les garanties d'emprunts et les règlements relatifs aux taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier.

Les autres types d'actes obligatoirement transmissibles résultent de la volonté du Gouvernement de renforcer son contrôle sur certaines décisions des institutions locales et

paralocales, et ce afin d'éviter les abus et irrégularités constatés dans le passé et de garantir un fonctionnement transparent et démocratique de ces institutions.

Sont visés :

- les règlements d'ordre intérieur ;
- l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres des conseils et des collèges ;
- l'octroi d'une rémunération ou d'un avantage de toute nature aux membres du personnel du personnel des secrétariats des collèges ;
- les actes relatifs au choix du mode de passation et d'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant une certaine somme ;
- les décisions relatives à l'octroi de subventions dont le montant est supérieur à 2 500€ indexés.

2.0.1.2. Les actes des intercommunales

Neuf types d'actes sont soumis à la tutelle générale d'annulation du Gouvernement avec transmission obligatoire :

- ceux qui concernent la désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes, la composition physique des organes de gestion, et les garanties d'emprunt passent de la tutelle spéciale d'approbation à la tutelle générale d'annulation ;
- les décisions du comité de rémunération et de l'assemblée générale prises sur recommandation de ce même comité ;
- les actes relatifs aux marchés publics ;
- les décisions d'octroi de subventions ;
- les règlements d'ordre intérieur des organes de gestion ;
- les plans stratégiques ;
- les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou privé.

2.0.1.3. Les actes des régies autonomes et des associations de projet

Les actes des régies autonomes échappaient jusqu'à présent à tout contrôle de tutelle. Seule la décision communale ou provinciale de créer une régie autonome était soumise respectivement à l'approbation du Collège provincial et du Gouvernement.

Désormais trois types d'actes sont concernés par le mécanisme de l'annulation :

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

L'association de projet est soumise à un contrôle de tutelle analogue.

2.0.2. La transmission régulière de l'acte comme condition suspensive à son exécution

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

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

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

Cette définition étant générique, dans un double souci de sécurité juridique et de simplification administrative, la définition extensive de la notion de « pièces justificatives » pour tous les actes soumis à l'obligation de transmission (en tutelle spéciale d'approbation et en tutelle générale d'annulation) a fait l'objet de la circulaire du 14 février 2008.

En ce qui concerne la procédure, les deux cas de figure suivants peuvent être envisagés :

- soit le pouvoir subordonné transmet sa décision à l'autorité de tutelle accompagnée de toutes les pièces justificatives requises. La transmission du dossier libère alors le caractère exécutoire de l'acte. Sa réception par l'autorité de tutelle marque le point de départ dans lequel celle-ci doit se prononcer. Si, en cours d'instruction, la tutelle souhaite estimer devoir disposer de pièces complémentaires avant de pouvoir se prononcer, elle peut les réclamer sur base de l'article L3112-1, alinéa 2 du CDLD. Dans ce cas, le délai d'exercice de la tutelle n'est pas suspendu mais il existe toujours la possibilité d'avoir recours à une prorogation en application de l'article L3122-6, al.2 du CDLD. A défaut de décision dans le délai, l'acte ne sera plus susceptible d'annulation.
- soit c'est un dossier incomplet qui est transmis à l'autorité de tutelle. L'acte perdra alors temporairement sa force exécutoire. Par ailleurs, le délai dans lequel doit s'exercer la tutelle ne prendra pas cours puisque c'est la réception de l'acte, accompagné de ses pièces justificatives qui en est le point de départ. C'est en application directe des articles L3122-2 à L3122-4 du CDLD que la tutelle peut alors réclamer les pièces manquantes, sans que le délai ne soit entamé. Une fois le dossier complet, la suspension de la force exécutoire de l'acte prend fin et le délai de tutelle démarre.

Parallèlement, dans un souci écologique et financier mais aussi dans une perspective de simplification administrative, le décret a habilité le Gouvernement à modéliser la transmission électronique des actes et pièces justificatives. La rédaction du projet d'arrêté d'exécution doit encore être finalisé sur quelques aspects techniques, mais aussi sur la problématique de la signature électronique qui doit être double (Bourgmestre et Secrétaire communal) en l'état actuel du CDLD.

2.0.3. Le délai d'exercice de la tutelle générale d'annulation

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

Eu égard à la charge importante de travail que représente l'instruction des actes obligatoirement transmissibles, et afin de garantir un contrôle efficace des actes, le décret du 22 novembre 2007 accorde au Gouvernement la faculté de proroger le délai qui lui est imparti pour exercer sa tutelle et ce d'une durée maximale égale à la moitié de ce délai, soit 15 jours. Toute décision de prorogation doit être formellement motivée (comme n'importe quelle décision de l'autorité de tutelle) et également notifiée à l'auteur de l'acte.

La suspension de la computation des délais entre le 15 juillet et le 15 août (déjà prévue par le CWATUP) constitue une autre nouveauté introduite par le décret du 22 novembre 2007.

Cette disposition traduit le constat que, du côté tant des pouvoirs locaux que de l'administration de tutelle, cette période est marquée par un ralentissement important des activités dû aux congés légaux du personnel. Cette suspension permet donc de garantir un traitement ainsi qu'un contrôle efficaces des dossiers soumis à tutelle, et ce dans l'intérêt des deux parties. Il va de soi que ralentissement n'est pas synonyme de paralysie et que l'administration reste en mesure pendant cette période, d'une part instruire les dossiers, et, d'autres part, de répondre aux sollicitations urgentes de conseils et d'avis et continue à traiter les dossiers.

2.1. FINANCES

2.1.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

2.1.1.1 Les subventions L3122-2-5° et L3122-3-5°

a) Contexte

La matière des subventions octroyées par les communes, les provinces et les intercommunales est régie par les articles L3331-1 à L3331-9 du CDLD, qui ont repris les dispositions de la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions⁵.

Le Ministre des Affaires intérieures a commenté ces dispositions dans sa circulaire du 14 février 2008 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions⁶.

L'objectif de cette réglementation est de s'assurer que les subventions sont utilisées par leurs bénéficiaires en vue de réaliser effectivement le but pour lequel elles ont été accordées. Pour ce faire, un droit de regard est reconnu aux dispensateurs sur l'utilisation qui est faite des subventions qu'ils accordent.

Par subvention, il faut entendre « *toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyés en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général, à l'exclusion toutefois des prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs œuvres* »⁷.

Cette définition englobe tant les subventions directes – autrement dit, en numéraire – que les subventions indirectes (telles les mises à disposition d'un local, les mises à disposition de matériel, les mises à disposition de personnel, les garanties d'emprunt). En revanche, **ne sont pas visés** les prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs œuvres, les dotations obligatoires (en particulier, au profit des CPAS, des zones de police, des fabriques d'église, des services régionaux d'incendie et des intercommunales), les avances de fonds sur dotation octroyées aux CPAS et aux zones de police, et les cotisations (Union des Villes et des Communes, Fédération des CPAS...).

De manière générale, les bénéficiaires des subventions se voient imposer plusieurs obligations :

- utiliser la subvention aux fins pour laquelle elle est octroyée et justifier de son emploi⁸ ;
- transmettre au dispensateur les pièces justificatives exigées de sa part ;
- pour les personnes morales, transmettre au dispensateur, leurs bilans et comptes ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière⁹ ;
- pour ces mêmes personnes morales, lors de la demande de subvention, joindre ces mêmes documents comptables¹⁰.

⁵ M.B. 6.12.1983

⁶ M.B. 18.03.2008

⁷ Article L3331-3 CDLD.

⁸ Article L3331-3 CDLD.

⁹ Article L3331-5 CDLD.

¹⁰ Article L3331-5 CDLD.

Les dispensateurs, quant à eux, se voient imposer une obligation – celle de formaliser l’octroi de subventions dans une délibération qui en précise la nature, l’étendue, les conditions d’utilisation et les justifications¹¹ - et reconnaître un droit – celui de vérifier sur place l’utilisation qui est faite de la subvention.

En outre, les dispositions décrétales prévoient des sanctions en cas de manquement par le bénéficiaire à ses obligations : la restitution des subsides reçus¹² et le sursis à l’octroi de nouvelles subventions¹³.

Au surplus, dans un souci de simplification administrative, les subventions de minime importance ne tombent pas systématiquement dans le champ d’application de la réglementation. Ainsi, le dispensateur a le loisir d’assouplir les obligations imposées aux bénéficiaires de subventions inférieures à 24.789,35€.

Par ailleurs, suite au décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du CDLD, sont soumises, depuis le 20 janvier 2008, à la tutelle générale d’annulation à transmission obligatoire, « *les subventions au sens de l’article L3331-2 du présent Code ayant pour effet d’accorder au même bénéficiaire un avantage d’une valeur supérieure à 2.500 euros indexés au 1^{er} février de chaque année sur la base de l’indice santé du mois de janvier de l’année en cours rapporté à l’indice santé du mois de janvier 2008, au cours du même exercice budgétaire, à moins qu’elles ne soient accordées en vertu des dispositions d’une loi ou d’un décret* »¹⁴.

Auparavant, les subventions étaient soumises à une simple tutelle générale sans obligation de transmission.

A ce propos, la circulaire ministérielle du 14 février 2008 relative aux pièces justificatives est venue préciser l’article L3111-2, 3 du CDLD, en énumérant les pièces justificatives qui doivent accompagner les actes soumis à une transmission obligatoire pour assurer la complétude des dossiers à instruire. Il s’agit le cas échéant, de la certification que les pièces justificatives ont été transmises par le bénéficiaire lors de la demande de subventions (éventuellement dans les attendus de la délibération) et le cas échéant, de la convention passée avec l’association subventionnée.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les subventions provinciales, l’article 53 de l’arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale¹⁵ dispose que : « *la députation permanente ou les fonctionnaires habilités par elle sont seuls compétents pour procéder à des engagements* ».

¹¹ Article L3331-4 CDLD.

¹² Article L3331-7 CDLD.

¹³ Article L3331-8 CDLD.

¹⁴ Article L3122-2, 5° CDLD.

¹⁵ En abrégé RGCP

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Communes	Provinces	IC
Nombre d'actes reçus	1868	721	45
Nombre de dossiers complets	1827	709	45
Nombre de demande de pièces	41	12	0
Nombre de dossiers instruits	1724	718	47
Nombre de réclamations	2	0	2

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC
Nombre de prorogations	1	0	0
Sans suite	291	372	5
Sans suite avec remarques	1418	347	42
Annulations	15	2	0

Les communes et les intercommunales

En guise de remarque liminaire, il convient pour les intercommunales de transposer *mutatis mutandis* les commentaires exposés à l'égard des communes.

Précisons aussi que la façon de travailler du département est de regrouper dans un seul dossier toutes les délibérations d'une même commune ou intercommunale pour lesquelles l'autorité de tutelle doit notifier sa décision dans le même délai. De la sorte, les 1724 actes communaux instruits en 2009 se regroupent en 904 dossiers et les 47 actes des intercommunales se regroupent en 25 dossiers.

Parmi les 252 communes soumises à la tutelle sur les subventions¹⁶, 186 ont transmis à l'autorité de tutelle des dossiers relatifs aux subventions, contre 66 en défaut de le faire. La tutelle n'a rien reçu de ces communes et elles vont être interrogées car il est possible qu'elles n'octroient aucune subvention.

Parmi les 88 intercommunales actives en Région wallonne et soumises à la tutelle sur les subventions, 5 ont transmis à l'autorité de tutelle des dossiers relatifs aux subventions, contre 83 en défaut de le faire.

A défaut de certitude sur les raisons pour lesquelles 66 communes et 83 intercommunales n'ont pas transmis de dossiers relatifs subventions à l'autorité de tutelle pour l'année 2009, nous pouvons néanmoins en conjecturer trois principales. D'une part, il est possible qu'un certain nombre de communes ignore toujours la réglementation sur les subventions, particulièrement le décret du 22 novembre 2007 susvisé. D'autre part, certaines communes n'octroient tout simplement aucune subvention. Et enfin, l'octroi de subventions peut être incompatible avec l'objet social d'une Intercommunal. En conséquence, un rappel a été envoyé sur la base des chiffres ci-dessus.

Les 15 annulations ont été prononcées au motif que la commune a engagé en 2009 des crédits figurant au budget de l'année 2008. Cette opération est contraire au prescrit des

¹⁶ Il convient d'exclure des communes de la Région wallonne, les 9 communes de la Communauté germanophone et la ville de Comines-Warneton (art. L3111-1 CDLD).

articles L1311-1 et -3 du CDLD et des articles 8 et 53 du Règlement général de la comptabilité communale¹⁷. En effet, les crédits inscrits au budget d'un exercice déterminé, et approuvés par l'autorité de tutelle, ne peuvent être engagés que jusqu'au 31 décembre de l'exercice ; passé cette date butoir, plus aucun engagement ne peut être effectué sur des crédits du budget de l'exercice clôturé.

Pour les dossiers sans suite avec remarques, on retrouve comme remarques:

- défaut de motivation formelle et de motivation de l'intérêt général ;

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose que les actes administratifs¹⁸ comportent une motivation formelle. En outre, en vertu de l'article L3331-2 du CDLD, cette motivation doit viser spécifiquement le caractère d'activités utiles à l'intérêt général que la subvention permet de promouvoir.

- motivation minimaliste ou stéréotypée ;

En vertu de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, la motivation doit être adéquate ;

- les considérants de fait n'indiquent pas que le bénéficiaire a transmis, à la commune, les justifications et les documents comptables de l'article L3331-4 du CDLD, relatifs à la précédente subvention ;

L'article L3331-8 du CDLD stipule qu' « *il est sursis à l'octroi de subventions aussi longtemps que, pour des subventions reçues précédemment, le bénéficiaire ne produit pas les justifications visées aux articles L3331-4 et L3331-5* » ;

- dépassement du délai de transmission de l'acte à l'autorité de tutelle ;

L'article L3122-2 du CDLD dispose que « *les actes des autorités communales [...] sont transmis au Gouvernement [...] dans les quinze jours de leur adoption* » ;

- acte non obligatoirement transmissible ;

- absence de justifications exigées du bénéficiaire de la subvention, de conditions d'utilisation et d'estimation des subventions, dans la délibération :

L'article L3331-5 du CDLD stipule que « *toute décision qui attribue une subvention doit en préciser la nature, l'étendue, les conditions d'utilisation et prévoir les justifications exigées du bénéficiaire* » ;

Il arrive également que les délibérations communales dispensent les bénéficiaires de subvention de la production de toute pièce justificative. En cela, elles contreviennent à l'article L3331-3 du CDLD, lequel impose

¹⁷ En abrégé RGCC.

¹⁸ Est un acte administratif visé par la loi, l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autorité administrative. (art. 1 de ladite loi)

l'obligation de justifier l'emploi de la subvention reçue. Cet article est impératif, en vertu de l'article L3331-9 du CDLD ;

- absence dans la délibération, de la liste des présents et du résultat du vote;
- incompétence de l'auteur de la délibération;

La décision d'octroyer une subvention relève de la compétence du conseil communal en vertu de l'article L1122-30 du CDLD. Un certain nombre de délibérations que l'autorité de tutelle a reçu ont été adoptées par le collège communal ;

Il existe néanmoins une hypothèse où le collège communal est compétent pour attribuer des subventions. Lorsque le conseil communal fixe, dans un règlement général, les règles d'attribution prédéterminées ainsi que les éventuels justificatifs devant être fournis et les modalités d'information, il peut déléguer son exécution au collège communal. Il ne s'agit nullement d'un blanc-seing donné au collège communal ; celui-ci se borne à octroyer les subventions selon les modalités strictement définies par le conseil communal. Il est cependant arrivé que les délégations au collège communal soient trop vagues ;

Toujours dans le même ordre d'idée, l'autorité de tutelle a aussi été confrontée à la technique d'une ratification *a posteriori* par le conseil communal de décisions adoptées par le collège communal. Cette façon de procéder est pareillement illégale ;

- pièces justificatives étayant l'acte reçu ;

Il arrive que les communes transmettent à l'autorité de tutelle une série de pièces justificatives qui selon la circulaire du 14 février 2008 citée ci-dessus, sont superfétatoires ; qu'il s'agisse de délibérations approuvant les budgets et les comptes des associations subventionnées, de statuts desdites délibérations, de dossiers de demande parvenus aux autorités communales contenant des notes de frais et autres factures, voire même de textes légaux en vigueur ;

- association de fait subventionnée ;

Bien que rien n'interdise à une commune de subventionner des associations de fait, l'autorité de tutelle a attiré l'attention des autorités locales contre les risques inhérents à ce type de relation, suivant en cela les mises en garde récurrentes des circulaires budgétaires ;

- décision tardive ;

L'autorité de tutelle a aussi été confrontée à des décisions tardives. Ainsi, le conseil communal décide d'accorder une mise à disposition de matériel *a posteriori*, c.-à-d. à un moment où cette mise à disposition a déjà eu lieu et a épuisé tous ses effets. En réalité, il s'agit de décisions d'entérinement. Cette manière de procéder peut s'expliquer en cas de situation d'urgence, dès lors que le conseil communal ne se réunit qu'une fois par mois ;

- exécution de la décision avant sa transmission à l'autorité de tutelle ;

L'article L3122-2 du CDLD dispose que « *les actes des autorités communales [...] sont transmis au Gouvernement [...] dans les quinze jours de leur adoption et ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis* » ;

On peut citer l'exemple suivant : une délibération du conseil communal accorde une mise à disposition de matériel et est transmise après que cette mise à disposition a eu lieu ;

- dénomination du bénéficiaire ;

Certaines délibérations communales désignent le bénéficiaire de la subvention par un simple acronyme. Une remarque est donc formulée à ce propos, sur l'intérêt de désigner le bénéficiaire par sa dénomination exacte pour la bonne compréhension des délibérations ;

- engagement effectué sur des crédits du budget de l'exercice clôturé en raison de la transmission tardive de la décision communale ;

Comme déjà indiqué supra, il ressort des articles L1311-1 et –3 du CDLD et des articles 8 et 53 du RGCC que les crédits inscrits au budget d'un exercice déterminé, et approuvés par l'autorité de tutelle, ne peuvent être engagés que jusqu'au 31 décembre de l'exercice ; que passé cette date butoir, plus aucun engagement ne peut être effectué sur des crédits du budget de l'exercice clôturé ;

Cependant des délibérations adoptées en 2008 octroyant des subventions sur la base de crédits du budget de l'exercice 2008 ont été transmises à l'autorité de tutelle en 2009. Or conformément à l'article L3122-2 du CDLD, les actes des autorités obligatoirement transmissibles ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été transmis à l'autorité de tutelle. En conséquence, l'engagement de la dépense n'a pu intervenir qu'à partir de 2009 ; ce qui est contraire aux articles visés au paragraphe précédent ;

Ce cas de figure présente des rapports de similitude avec les 14 annulations évoquées ci-dessus. Néanmoins, il existe une différence fondamentale entre l'hypothèse où la délibération d'un exercice déterminé attribue une subvention sur la base d'un crédit du budget de l'exercice précédent et celle où une délibération d'un exercice déterminé attribue une subvention sur la base d'un crédit du budget dudit exercice, crédit qui en raison de la transmission de la délibération lors de l'exercice suivant, ne pourra toutefois être engagé qu'après la clôture de l'exercice. Dans le premier cas, la commune viole, dès l'adoption de sa délibération, une règle de la comptabilité communale. Dans le second cas, la violation de la règle procède de la transmission tardive de la délibération à l'autorité de tutelle puisque c'est cette transmission qui en conditionne l'exécution, délibération qui est intrinsèquement légale. C'est pour cette raison – et aussi pour de ne pas léser la partie bénéficiaire – que l'autorité de tutelle a décidé ne pas annuler les délibérations octroyant des subventions sur la base de crédits du budget de l'exercice 2008 et transmises à l'autorité de tutelle en 2009 ;

- documents non signés ;

Très fréquemment, les communes qui contractualisent l'octroi des subventions transmettent à l'autorité de tutelle des conventions non signées, à tout le moins par l'autre partie ;

Parmi les 1724 délibérations communales et les 47 délibérations d'intercommunales instruites en 2009, l'autorité de tutelle a reçu 318 délibérations communales et 19 d'intercommunales octroyant des subventions qui ne devaient pas lui être obligatoirement transmises, en vertu de l'article L3122-2, 5° du CDLD.

Nous avons identifié cinq cas d'actes non obligatoirement transmissibles :

- le montant des subventions accordées au cours d'un même exercice budgétaire n'est pas supérieur 2.500 € indexés (à partir du 1^{er} février 2009, le montant de 2.500 € a été porté à 2.583, 45 €);
- les subventions sont accordées en vertu des dispositions d'une loi ou d'un décret ;

En effet, certaines subventions sont octroyées en vertu des dispositions suivantes :

- décret du Conseil de la Communauté française du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels¹⁹ ;
 - décret du Conseil régional wallon du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et l'octroi de subventions aux agences de développement local²⁰ ;
 - décret du Conseil culturel de la Communauté française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture²¹ ;
 - décret du Conseil régional wallon du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels²² ;
 - CWATUP (intervention pour la restauration des monuments classés)²³ ;
 - décret du Parlement wallon du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française²⁴.
- le montant accordé ne constitue pas une subvention au sens de l'article L3331-1 du CDLD ;

Ce cas recouvre les cotisations que les communes versent à diverses associations en tant que membres. Ainsi des cotisations versées à l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, aux Fédérations des secrétaires communaux et des receveurs locaux, etc.

¹⁹ Article 26, §1^{er} .

²⁰ Article 4, 3^o.

²¹ Article 10.

²² Article 13.

²³ Article 215.

²⁴ Article 17.

La distinction entre subvention et cotisation n'est pas toujours aisée à établir. Le concept de cotisation vise les hypothèses où une commune verse un montant déterminé à une association en échange de prestations spécifiques exécutées par cette dernière au profit de la commune ; ceci englobant également les hypothèses plus traditionnelles concernant les associations « corporatives » liées aux communes et effectuant par définition des prestations spécifiques à leur profit. En d'autres termes, une cotisation à une association est la contrepartie du fait pour la commune d'être membre de cet organisme et de bénéficier de ses services.

Sont également visés les dotations obligatoires au profit des CPAS, des zones de police, des fabriques d'église, des services régionaux d'incendie et des intercommunales.

Enfin, ne constituent pas non plus des subventions, les interventions au profit des régies communales ordinaires étant donné que celles-ci n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle des communes.

- aucune tutelle régionale n'est spécifiquement organisée pour les actes reçus ;

Tel est le cas pour les délibérations du conseil communal approuvant le budget, les comptes de résultats et le bilan des associations subventionnées, que les communes nous transmettent comme pièces justificatives de la délibération principale.

Tel est aussi le cas pour les délibérations du conseil communal arrêtant un règlement de base, en vertu duquel des subventions pourront être octroyées ou fixant les modalités de contrôle des subventions octroyées.

L'autorité de tutelle a, en outre, reçu toute une série de projets de convention à conclure avec les bénéficiaires des subventions. Or la tutelle ne s'exerce pas sur des projets d'acte.

Enfin, certaines délibérations communales transfèrent, aux bénéficiaires, des moyens financiers provenant soit de la Région wallonne (ex : Plan de cohésion sociale), soit de la Communauté française, soit de l'Etat fédéral (ex : Politique des grandes Villes). En l'occurrence, les communes n'octroient pas des subventions, elles-mêmes.

- L'acte reçu est antérieur à l'entrée en vigueur du nouveau décret tutelle, soit le 20 janvier 2008 (un seul cas) ;

En vertu de l'article 21 du décret du 22 novembre 2007, les délibérations prises par les communes, avant l'entrée en vigueur du présent décret restent soumis aux dispositions légales qui étaient en vigueur en la matière avant l'entrée en vigueur du présent décret. Autrement dit, ces actes ne sont soumis à aucune tutelle régionale.

Par ailleurs, 4 recours relatifs aux subventions ont été introduits auprès de l'autorité de tutelle ; deux à l'encontre de décisions communales et deux à l'encontre de décisions d'intercommunales. Il s'agissait de dossiers où les réclamants se sont adressés explicitement à l'autorité de tutelle qui était déjà saisie du dossier (1 cas) ou qui a dû le réclamer à l'autorité locale ou à l'intercommunale. 3 recours émanaient de mandataires (parmi ces recours, un avait pour auteur une commune, représentée par son bourgmestre et par son secrétaire communal) et 1 d'un citoyen.

L'autorité de tutelle n'a pu donner de suite favorable aux dits recours pour les raisons suivantes :

- le conseil communal a concédé un droit d'emphytéose sur un terrain communal pour un canon annuel d'un euro symbolique à une association sans but lucratif dont deux des quatre administrateurs exercent également les mandats communaux de Bourgmestre et de Président du CPAS. L'objectif était d'y construire une résidence-services pour personnes âgées.

Le plaignant invoquait l'existence d'un conflit d'intérêt, en vertu de l'article L1122-19 du CDLD et estimait que le droit d'emphytéose aurait dû être concédé non pas à une association purement privée mais à une ASBL « communale ».

L'autorité de tutelle a jugé d'une part, qu'en l'espèce, il n'y avait pas de conflit d'intérêt qui résultait de la délibération, lequel suppose qu'un mandataire local soit confronté à une situation dans laquelle l'intérêt de la chose publique est mis en balance avec son intérêt patrimonial et d'autre part, qu'une commune peut choisir discrétionnairement d'octroyer des subventions à des ASBL privées ou à des ASBL « communales » ; la réglementation sur les subventions reconnaissant au dispensateur plusieurs moyens de contrôle, sans distinction du type d'ASBL.

- le conseil communal a décidé d'octroyer une subvention à une opération caritative.

Les requérants prétendaient que la commune avait versé deux subventions mais que le bénéficiaire ne les avait pas reçues. Ils reprochaient également au collège communal d'avoir liquidé la subvention à une association qui ne porte pas le nom prévu par la délibération du conseil communal octroyant ledit subside.

Sur la base des éléments du dossier, l'autorité de tutelle est arrivée à la conclusion qu'une seule subvention avait été octroyée ; une promesse de subvention n'emportant pas l'obligation dans le chef de son auteur d'attribuer cette subvention, non plus qu'elle ne crée de droit dans le chef de l'éventuel bénéficiaire.

De plus, l'autorité de tutelle a considéré que l'association qui a effectivement reçu la subvention était bien l'association que le conseil communal avait entendu gratifier.

- le conseil d'administration d'une intercommunale a octroyé un prêt remboursable sans intérêts au profit d'un club sportif.

Le plaignant avançait comme moyen que ce prêt lésait l'intérêt général, étant donné que l'intercommunal n'est ni une banque, ni un organisme de prêt et que le conseil d'administration n'agissait pas en bon père de famille en matière de préservation des ressources financières de l'intercommunale

L'autorité de tutelle a jugé ce moyen non fondé, dès lors que le prêt en question était un prêt à court terme et que le remboursement était assorti de garanties suffisantes, coulées dans une convention.

- Le conseil d'administration d'une intercommunale a décidé d'octroyer un crédit à terme à un club sportif.

Le requérant contestait la légalité de cette avance de trésorerie au motif qu'elle n'était pas conforme à l'objet social de l'intercommunale.

L'autorité de tutelle a estimé que ce crédit à terme participait bien de l'objet social de l'intercommunale. En outre, le recours à l'autorité de tutelle a été à ce point tardif – plus de deux ans après la décision litigieuse – qu'il n'était plus judicieux, au regard de la sécurité juridique, d'adopter une mesure de tutelle à l'encontre de la décision du conseil d'administration. En effet, dans un arrêt du 13 octobre 2009, le Conseil d'état a décidé que la tutelle générale d'annulation doit être exercée dans les délais compatibles avec la sécurité juridique.

Les provinces

Les motifs des 2 annulations sont les suivantes :

Dans un cas, la résolution du Collège provincial a été annulée pour violation de l'article 10 de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale.

Cet article dispose que : "Les crédits de dépenses ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles que leur assigne le budget. Ils sont également limitatifs, à l'exception de ceux relatifs à des dépenses prélevées d'office".

Dans les faits, la résolution concernée ne justifiait aucunement le choix des articles budgétaires sur lesquels la dépense serait partiellement engagée.

Dans le second cas, les résolutions du Collège provincial ont été annulées pour violation de l'article L3331-4 du CDLD.

Cet article dispose que : "Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision qui attribue une subvention doit en préciser la nature, l'étendue, les conditions d'utilisation et prévoir les justifications exigées du bénéficiaire ainsi que les délais dans lesquels ces justifications doivent être produites".

Dans les faits, les résolutions concernées (qui n'ont donné lieu qu'à la rédaction d'un seul arrêté d'annulation) ne précisaient aucunement les justificatifs exigés de la part des bénéficiaires.

Les motifs des sans suite avec remarques :

- le dépassement du délai de transmission de l'acte administratif : Ce délai est repris en l'article L3122-2 du CDLD, et peut être considéré comme un délai d'ordre, sachant d'une part que la transmission de l'acte à l'autorité de tutelle est obligatoire ; et d'autre part, que le dépassement de ce délai ne sanctionne pas l'autorité provinciale²⁵ d'une perte de compétence.

- les délibérations d'octrois de subsides non obligatoirement transmissibles à l'autorité de tutelle à savoir,

- les délibérations qui ont pour effet d'accorder au même bénéficiaire, et au cours d'un même exercice budgétaire, un avantage d'une valeur inférieure à 2.583,45€ ;
- les délibérations qui sont adoptées en application de dispositions légales, décrétales ou statutaires²⁶.

- le non-respect de l'article 54 5° de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale : cet article dispose que : "L'année budgétaire sur laquelle les engagements à charge de la province sont engagés est déterminée, pour les subventions, incitants, participations et toutes autres libéralités, par la date de l'arrêté d'attribution de la députation permanente²⁷".

Dès lors, sont considérés comme illégaux :

- les arrêtés d'attribution adoptés au cours de l'exercice budgétaire 2008, et instruits par l'autorité de tutelle en 2009, qui entraînaient des engagements sur le budget 2009. Toutefois, aucune annulation n'a été prononcée pour le présent motif, étant donné que les arrêtés d'attribution concernés ont été adoptés par le Collège provincial après que le budget 2009 ait été approuvé par Monsieur le Ministre ;
- les arrêtés d'attribution adoptés au cours de l'exercice budgétaire 2009 et qui entraînaient des engagements sur le budget 2008. Si aucun dossier n'a présenté ce cas de figure, il a néanmoins été relevé que des arrêtés d'imputation omettaient de préciser l'usage de crédits reportés²⁸.

- l'absence de motivation d'intérêt général :

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1992, de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, il est requis que les actes des autorités

²⁵ En vertu de l'article 53 de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale : "*La députation permanente (le Collège provincial désormais) ou les fonctionnaires habilités par elle sont seuls compétents pour procéder à des engagements.*"

²⁶ Pour autant que le montant accordé par le dispensateur ne soit pas supérieur de 2.583,45€ à celui qui lui est imposé en application de ladite disposition légale, décrétales ou statutaire ; et pour autant, dans le cas des dispositions statutaires, que ces dernières aient été préalablement approuvées par Monsieur le Ministre.

²⁷ Voir remarque supra.

²⁸ Un crédit budgétaire reporté est un crédit budgétaire engagé au cours d'un exercice, mais qui n'a pas été imputé au cours dudit exercice. L'article 67 7° de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale précise que : "*Les engagements du service ordinaire ne peuvent être reportés qu'une seule fois, ceux du service extraordinaire peuvent l'être de manière illimitée.*"

administratives précisent, de manière complète et adéquate, l'ensemble des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Dans le cas des résolutions d'octrois de subsides, il est notamment exigé que la motivation de l'acte administratif mette clairement et visiblement en évidence que la décision adoptée poursuit l'intérêt général, au motif qu'elle soutient ou promeut une activité utile à l'intérêt général.

Si le plus souvent, les remarques ont mis en évidence le manque de précision quant aux répercussions de l'activité subsidiée, deux remarques ont énoncé plus concrètement que les activités qui étaient subsidiées n'étaient manifestement pas des activités visant l'intérêt général.

- l'absence de précision de l'article budgétaire, ou la mention d'un article budgétaire inexistant :

Comme évoqué ci-dessus, de pareils manquements posent problème eu égard à l'article 10 de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale.

Si le plus souvent, ce sont des absences de précision de l'article budgétaire utilisé qui ont été relevées, signalons également qu'une notification a imposé la réduction du subside octroyé, au motif que le crédit budgétaire alloué à l'article budgétaire concerné aurait été dépassé.

- la non-conclusion d'un contrat de gestion entre le dispensateur et le bénéficiaire du subside :

Les cas dans lesquels la conclusion d'un pareil contrat s'impose sont évoqués en les articles L2223-13 (participation de la province dans l'ASBL) et L2223-15 (subside de minimum 50.000€ par an au bénéficiaire) du CDLD.

Toutefois, sachant que les contrats de gestion doivent être conclus pour une durée de 3 ans, il a été considéré que les octrois d'aides exceptionnelles (et donc par définition non récurrentes) ne rentraient pas dans le champ d'application de l'article L2223-15 susmentionné.

- l'absence de date sur les courriers de notification ou sur les arrêtés des autorités provinciales :

Bien que cette formalité ne soit pas requise sous peine de nullité de l'acte, elle s'avère nécessaire afin de s'assurer du respect de plusieurs dispositions légales ou décrétales.²⁹

- le non-respect de l'article L3331-8 du CDLD : Cet article dispose que : "Il est sursis à l'octroi de subventions aussi longtemps que, pour des subventions reçues précédemment, le bénéficiaire ne produit pas les justifications visées aux articles L3331-4 et L3331-5 ou s'oppose à l'exercice du contrôle prévu par l'article L3331-6".

²⁹ L'on peut notamment citer l'article 54 5° de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale, ou l'article L3122-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Aussi, il a été considéré que cette disposition était transgressée par les autorités provinciales lorsque :

- la résolution mentionnait, d'une part, que le bénéficiaire satisfaisait à cette obligation ; et d'autre part, que le bénéficiaire n'avait pas transmis l'entièreté des pièces visées à l'article L3331-5 susmentionné. Concrètement, il s'agissait donc d'une erreur de droit ;
- les justificatifs fournis de la part du bénéficiaire ne correspondaient pas à ceux qui étaient visés à l'article L3331-5 susmentionné, ou qu'il ne les avait pas tous produits. Sont notamment considérés ici, les cas où le bénéficiaire s'est limité à produire un budget très succinct de l'événement qu'il souhaitait voir être subsidié.

- l'obligation de restitution du subside de la part du bénéficiaire :

Les cas de figure entraînant l'obligation de restitution du subside sont exposés en l'article L3331-7 du CDLD.

Au cours de l'exercice 2009, un remboursement partiel de subside a été imposé, au motif que le subside accordé au bénéficiaire était supérieur aux dépenses totales que ce dernier avait du supporter dans le cadre de l'organisation de l'événement subsidié.

- le non-respect de l'article L3331-4 du CDLD :

Cet article dispose que : *"Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision qui attribue une subvention doit en préciser la nature, l'étendue, les conditions d'utilisation et prévoir les justifications exigées du bénéficiaire ainsi que les délais dans lesquels ces justifications doivent être produites"*.

Le plus souvent, ce sont les conditions d'utilisation imposées au bénéficiaire du subside qui n'étaient pas clairement retranscrites dans les délibérations³⁰.

- les considérations de droit erronées ou incomplètes : le plus souvent, les autorités provinciales avaient omis de viser les conventions de collaboration ou de partenariat qui avaient été conclues avec les bénéficiaires.

- les absences de délégation de signature et les expéditions provinciales non-conformes

Les dispositions relatives à ces formalités sont exposées en les articles L2213-1 (pour ce qui concerne les actes et correspondances des autorités provinciales) et L2212-61 (pour ce qui concerne les expéditions des autorités provinciales) du CDLD.

- le non-respect de l'article L3331-9 du CDLD:

Cet article dispose que : *"Pour les subventions d'une valeur comprise entre 1.239,47€ et 24.789,35€, les dispensateurs visés à l'article L3331-1, 1°, peuvent exonérer le bénéficiaire de tout ou partie des obligations prévues par le présent titre, sans que ce*

³⁰ Il a également été constaté que des mises à disposition gratuites de matériel ou de personnel n'étaient pas précisées dans certaines résolutions, ce qui rendait inexacts l'étendue et la nature du subside octroyé.

dernier puisse cependant être dispensé des obligations résultant des dispositions des articles L3331-3 et L3331-7, alinéa 1er, 1°"

Concrètement, cela signifie que

- le bénéficiaire d'un subside, même lorsqu'il est dispensé de la production de ses bilan, compte et budget, est tenu d'en justifier l'usage auprès du dispensateur ;
- lorsqu'un bénéficiaire se voit octroyer, au cours du même exercice budgétaire, un ou plusieurs subsides pour un montant total supérieur à 24.789,35€, il ne peut être dispensé d'aucune des obligations reprises en les articles L3331-3 et L3331-5 susmentionnés.

Le plus souvent, les illégalités venaient du fait que le bénéficiaire était dispensé de l'ensemble des obligations lui imposées, même celles visées aux articles L3331-3 et L3331-7 1° susmentionnés.

- le non-respect des formalités reprises en l'article L2212-46 du CDLD :

Les formalités prescrites en cet article sont, théoriquement, requises à peine de nullité de l'acte.

- les notifications précoces à l'attention des bénéficiaires :

Il arrive que les autorités provinciales notifient à certains bénéficiaires de subsides des décisions qui n'ont pas encore formellement été adoptées.

Très rapidement, il a été signalé à ces autorités provinciales que pareilles notifications devaient immédiatement cesser ; elles n'avaient, dans les faits, aucune raison d'être juridiquement parlant.

- les mises à exécution précoces de subsides provinciaux :

L'article L3122-2 5° du CDLD dispose que :

"Les actes des autorités communales et provinciales portant sur [...] les subventions au sens de l'article L3331-2 du présent Code, et ayant pour effet d'accorder au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500€ [...] sont transmis au Gouvernement, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption et ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis."

Si cette mise à exécution précoce peut éventuellement se légitimer dans le cadre de l'octroi de subsides communaux³¹, l'on ne peut néanmoins invoquer cette exception de principe dans le cadre des octrois de subsides provinciaux, sachant que ces derniers sont adoptés par les Collèges provinciaux.³²

³¹ Voir la remarque spécifique de Benoît à ce propos.

³² Et que les contraintes de séance sont par conséquent moins lourdes.

En conclusion:

Les remarques formulées se concrétisent à travers :

- la transmission très tardive de certaines résolutions qui ne peut être légitimée par des circonstances exceptionnelles ;
- le manque de soin apporté à la rédaction de certaines résolutions (notamment en ce qui concerne les mentions, d'une part, des articles budgétaires concernés, et d'autre part, des actions concrètes qui seront menées par l'organisme subsidié ; mais également en ce qui concerne la certification que le bénéficiaire a bien produit les justificatifs lui exigés lors du précédent octroi en sa faveur) ;
- les dispenses excessives (et illégales), en ce qui concerne les justificatifs à devoir produire, qui sont accordées aux bénéficiaires de subsides ;
- les notifications d'octroi adressées aux bénéficiaires (parfois sur base d'une simple demande émanant de ces derniers) et qui précèdent les résolutions d'octroi les concernant.

Le département ne peut exclure dans ce cadre qu'un certain nombre de remboursements partiels de subsides ne soient pas réclamés par les autorités provinciales, alors qu'ils s'imposeraient néanmoins en vertu de l'article L3331-7 du CDLD. Cette hypothèse étant corroborée par le constat que, dans l'un des rares cas où l'autorité de tutelle a procédé à un examen a posteriori de l'usage d'un subside, il a été imposé à l'autorité provinciale de réclamer le remboursement partiel de ce dernier.

2.1.1.2 Les garanties d'emprunt L3122-2-6° et L3122 -3-9°

a) Contexte

Avant l'entrée en vigueur au 20 janvier 2008³³ du décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du CDLD, les garanties d'emprunt étaient soumises à la tutelle spéciale d'approbation sur les communes, les provinces et les intercommunales. Les actes concernés accompagnés de leurs pièces justificatives étaient alors transmis obligatoirement, dans les quinze jours de leur adoption, au collège provincial.

Suite à la réforme engendrée par le décret du 22 novembre 2007, la matière des garanties est désormais soumise à la tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire.

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

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

³³ Article 22 : le décret entre en vigueur le 30^{ème} jour qui suit sa publication au Moniteur belge.

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

A l'instar des autres actes soumis à la transmission obligatoire, les garanties d'emprunt ont fait l'objet de la circulaire ministérielle du 14 février 2008.

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

- la décision d'emprunt de l'organisme bénéficiaire (avec copie du contrat d'emprunt et but de l'emprunt) ;
- l'accord de l'organisme prêteur sur la garantie ;
- les conditions spécifiques éventuelles sur la garantie ;
- la liste de toutes les garanties – avec les montants et les bénéficiaires – octroyées par la commune et toujours actives ;
- la situation financière de l'organisme bénéficiaire (bilan, compte ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière).

A noter que, en vertu des articles L3111–2 et L3122–6 du CDLD, le délai de tutelle générale imparti pour statuer sur la délibération susvisée ne débutera qu'à la réception de ces pièces.

Dans sa circulaire budgétaire du 11 septembre 2008 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2009³⁴, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures rappelle que l'octroi d'une garantie d'emprunt n'est pas sans risque. En effet, s'il y a défaillance du débiteur principal, la commune ou le CPAS peut se voir obligé de suppléer à cette carence. Monsieur le Ministre recommande la plus grande prudence dans l'octroi de telles garanties. Le Conseil concerné doit analyser de manière prospective la situation et le sérieux de l'organisme tiers avant d'octroyer sa garantie et celle-ci doit être accompagnée de mesures de suivi permettant à la commune ou au CPAS d'être informé en permanence de l'évolution de la situation financière de l'organisme tiers (ceci concernant encore plus les particuliers ou associations de fait sans personnalité juridique).

De plus, un autre type de garantie a également vu le jour dans le courant de l'année 2009 dans le cadre des intercommunales. En effet, il y a eu les garanties d'emprunt relatives au financement des investissements 2008 et des capitaux pensions des agents retraités. Ainsi, les intercommunales appartenant au réseau ORES (IDEG, IEH, IGH, INTEREST, INTERLUX, INTERMOSANE, SEDILEC et SIMOGEL) devaient avoir recours à des emprunts. Les communes associées étaient naturellement sollicitées afin de garantir ces derniers.

La démarche impliquait la mobilisation de quelque 200 communes et la transmission à la tutelle de bon nombre de pièces telles que les délibérations des Conseils communaux, la liste des garanties communales toujours actives, les documents relatifs à la situation financière de l'ensemble des intercommunales du réseau, etc ...

Dans un souci de simplification administrative, seule la délibération communale a été transmise à l'autorité de tutelle, les autres documents ayant été centralisés par l'intercommunale.

Ensuite, le département a reçu d'autres dossiers concernant la montée en puissance des communes dans le capital des gestionnaires des réseaux de distribution mixtes wallons

³⁴ M.B. 29.09.2008

d'Électricité et de Gaz (GRD) - Emprunts de réduction des fonds propres des GRD mixtes wallons d'Electricité et de Gaz.

Les décrets wallons des 12 avril 2001 et 19 décembre 2002 relatifs à l'organisation des marchés régionaux de l'électricité et du gaz, tels que modifiés par les décrets du 17 juillet 2008, imposent aux villes et communes de Wallonie une montée en puissance dans le capital des gestionnaires de réseau de distribution d'Électricité et de Gaz. Afin de se conformer à ce décret wallon du 17 juillet 2008, les communes doivent racheter des parts qu'Electrabel détient dans les intercommunales pour monter à 70% (contre 60 %) pour l'exercice 2009, puis 75% au cours des années suivantes.

Cette montée en puissance des pouvoirs publics associés dans le capital des GRD se réalise par le rachat de parts des GRD détenues actuellement par Electrabel.

Pour ce faire, et afin d'en faciliter le financement, les GRD ont proposé de coupler les opérations de montée en puissance à des réductions de leurs fonds propres.

Vu les montants concernés, les intercommunales gestionnaires de distribution électricité et gaz ont dès lors été tenues de réaliser un emprunt finançant cette réduction de fonds propres.

A cet effet, des demandes de garanties ont été faites aux communes associées aux différentes *intercommunales relativement aux emprunts destinés au financement général des intercommunales *IDEG, IEH, IGH, INTEREST, INTERLUX, INTERMOSANE, SEDILEC et SIMOGEL. En effet, ces emprunts de réduction de fonds propres contractés auprès d'un consortium bancaire (Dexia, ING, Fortis et CBC) sont assortis d'une demande de garantie des communes et d'Electrabel.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Communes	Provinces	IC
Nombre d'actes reçus	485	5	1
Nombre de dossiers complets	364	2	0
Nombre de demande de pièces	121	3	1
Nombre de dossiers instruits	469	4	1
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	465	1	1
Sans suite avec remarques	4	3	0
Annulations	0	0	0

Communes et intercommunales

Les chiffres peuvent être décomposés en différentes catégories :

Dans le cadre des garanties d'emprunt, le service a réceptionné 111 actes communaux et un d'une intercommunale. Parmi ces 112 actes, 29 étaient complets dès le premier envoi et 66 l'étaient après une demande de pièces. Néanmoins, 17 actes sont toujours en cours d'instruction. Au total, 96 dossiers ont été traités et ont tous abouti à un sans suite.

De plus, le service a également réceptionné des actes dans le cadre des dossiers ORES - Financement des immobilisés 2008 et des capitaux pensions. En effet, 206 actes ont été reçus. Parmi ces 206 actes, 167 étaient complets dès leur réception par l'administration et 39 ont fait l'objet de demandes de pièces. Au final, les 206 actes ont été instruits et ont tous abouti à un sans suite.

Enfin, le service a reçu des actes dans le cadre d'ORES - réduction des fonds propres - montée en puissance des communes dans le capital des GRD. A cet effet, 168 actes ont été réceptionnés et ceux-ci étaient tous complets. Les 168 actes ont été traités, 164 d'entre eux ont abouti à des sans suite et 4 à des sans suite avec remarques.

Les provinces

Comme le tableau repris ci-dessus permet de le constater, 60% des actes transmis à l'autorité de tutelle et concernant des garanties d'emprunts provinciales n'étaient pas accompagnés de l'ensemble des pièces justificatives reprises dans la circulaire ministérielle du 14 février 2008.

Bien qu'aucun des dossiers instruits en 2009 n'ait été annulé, 75% des notifications concernant la décision de Monsieur le Ministre reprenaient des remarques ou recommandations.

Le plus souvent, ces remarques concernaient l'absence de dispositions de subrogation dans les contrats de cautionnement, ou consistaient en des recommandations de vigilance au regard de l'importance de l'endettement provincial.

2.1.1.3 La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI L3122-2-7°

a) Contexte

Depuis le 20 janvier 2008, les taxes additionnelles ne sont plus soumises à la tutelle spéciale d'approbation mais bien à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire au Gouvernement wallon (cf. Décret du 22 novembre 2007, publié au MB 21.12.2007 qui a inséré un article L3122-2 dans le CDLD). Ce changement de tutelle implique que ces délibérations doivent être transmises au Gouvernement wallon (le Collège provincial est désormais incompétent), peuvent être publiées conformément aux articles L 1133-1 à 3 du CDLD dès leur adoption par le Conseil communal mais qu'elles ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises au Gouvernement wallon ».

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Communes	Provinces	TOTAL
Nombre d'actes reçus	334	5	339
Nombre de dossiers complets	-	-	-
Nombre de demande de pièces	-	-	-
Nombre de dossiers instruits	334	5	339
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	TOTAL
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	156	5	161
Sans suite avec remarques	137	0	137
Annulations	0	0	0

La circulaire du 14 février 2008 relative aux pièces justificatives (MB 18.03.2008) ne prévoyant pas de pièces justificatives pour les décisions arrêtant la taxe à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier, les dossiers sont considérés comme complets quand la délibération y relative est transmise au Gouvernement wallon.

La circulaire budgétaire pour 2009 n'a pas pu tenir compte de la loi du 24 juillet 2008 (M.B. 8.août 2008) qui donne aux communes jusqu'au 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition pour disposer d'un règlement entré en vigueur. En effet, l'article 3 de cette loi est libellé comme suit : « L'article 468 du Code des impôts sur les revenus 1992 est complété par l'alinéa suivant : Le pourcentage de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est fixé par un règlement-taxé 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. »

C'est ainsi que la circulaire budgétaire pour 2009 contenait toujours la recommandation suivante : « J'attire spécialement votre attention sur un nouveau courant jurisprudentiel qui, en matière de taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques considère qu'un règlement taxe en la matière est rétroactif s'il n'est pas entré en vigueur le 31 décembre de l'année de perception des revenus. (Cf. l'arrêt de la Cour de Cassation du 14 mars 2008 rendu contre la Commune de Lessines). Concrètement cela veut dire qu'un règlement fixant le taux de la taxe additionnelle à l'IPP pour l'exercice 2009 (revenus 2008) doit être voté, transmis au Gouvernement wallon, et publié conformément à l'article L 1133-1 et 2 du CDLD de manière telle qu'il puisse être entré en vigueur pour le 31 décembre 2008.

Je recommande aux communes de bien veiller à voter et à transmettre suffisamment tôt à l'autorité de tutelle les règlements relatifs aux taxes additionnelles. »

La circulaire du 11 septembre 2008 relative à l'établissement des règlements fiscaux et principalement des taxes additionnelles et, pour les provinces, celle prise à la même date relative à l'établissement des règlements fiscaux, ont donné un poids supplémentaire à cette recommandation.

Au vu de cette dernière recommandation, 91% des règlements relatifs aux taxes additionnelles (320 sur 351) sont parvenus à l'administration entre le 1^{er} octobre et le 31

décembre 2009. Seuls 4 dossiers n'ont pu être instruits avant le 31 décembre 2009 et pour cause, ils sont entrés le 31 décembre 2009.

Pour ce qui concerne les provinces, les actes reçus portent sur les taxes additionnelles au précompte immobilier. Tous les règlements provinciaux ont été transmis avant le 31 décembre 2009. On peut donc en conclure que la circulaire du 11 septembre 2008 n'était pas superflue.

2.2. RESSOURCES HUMAINES

2.2.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

2.2.1.1 Rémunération, avantage en nature aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges L3122-2-3°

a) Contexte

Les autorités communales et provinciales sont tenues de transmettre au Gouvernement wallon dans les quinze jours de leur adoption, les actes portant sur l'objet repris à l'article L3122-2-3° susvisé du CDLD : l'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des collèges communaux et provinciaux. La circulaire du 14 février 2008 ne prévoit aucune pièce justificative à joindre à ces actes.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	17	0
Nombre de dossiers complets	17	0
Nombre de demande de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	17	0
Nombre de réclamations	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	17	0
Sans suite avec remarques	0	0
Annulations	0	0

En 2009, 17 actes communaux ont été transmis à l'autorité de tutelle qui a estimé ne pas devoir s'opposer aux 17 cas examinés.

2.2.1.2 Les décisions du comité de rémunération L3122-3-3°

a) Contexte

L'article L 1523-17 du CDLD prévoit que le conseil d'administration constitue en son sein un comité de rémunération.

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

En application de l'article L3122-3-3 du CDLD, ces décisions sont obligatoirement transmissibles. La circulaire ministérielle du 14 février 2008 a précisé les pièces justificatives nécessaires pour que le dossier soit déclaré complet permettant ainsi le démarrage du délai pour l'exercice de la tutelle: la pièce justificative requise est la décision de principe.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	IC
Nombre d'actes reçus	6
Nombre de dossiers complets	0
Nombre de demande de pièces	6
Nombre de dossiers instruits	6
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	IC
Nombre de prorogation	1
Sans suite	4
Sans suite avec remarques	1
Annulations	1

Sur 6 dossiers instruits, une seule annulation a été prononcée et ce, pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général :

Aucune motivation n'apparaissait dans la délibération quant à la justification de l'octroi des rémunérations et avantages aux membres de la Direction Générale Collégiale. La motivation ultérieurement fournie ne permettait pas non plus de déterminer précisément l'utilité de ces avantages par rapport à l'exercice de la fonction alors que, selon la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation se devait d'être adéquate c'est-à-dire claire et précise ; de plus, les décisions en cause ont été considérées comme blessant l'intérêt général en raison de l'avis défavorable rendu par le Centre régional d'aide aux communes quant à leur impact financier éventuel.

Le délai imparti pour statuer sur la décision susvisée a été prolongé en raison de l'impérieuse nécessité de parfaire l'instruction du dossier.

2.2.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Actes reçus en 2009	Communes	Provinces	IC	ZP
Réclamations - Droits subjectifs	27	0	2	1
Réclamants citoyens	2	0	0	0
Réclamants mandataires	6	1	1	1
Actes appelés suite à une réclamation	35	1	3	2
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC	ZP
Sans suite	26	1	2	1
Annulations	14	0	0	1

En 2009, l'autorité de tutelle a réceptionné 41 actes appelés suite à une réclamation.

Il faut ajouter à ce nombre 4 dossiers communaux relatifs à des démissions d'office reçus sans qu'une réclamation soit intervenue. Ces dossiers n'ont pas rencontré d'opposition de la part de l'Autorité de tutelle et sont donc répertoriés comme sans suite dans le tableau ci-dessus.

Sur les actes examinés en 2009, 15 ont abouti à une annulation de la part du Ministre de tutelle.

Les annulations ont été prononcées principalement pour les motifs suivants :

Le non-respect des procédures légales en matière disciplinaire :

- dans le cadre de la sanction disciplinaire de la démission d'office, l'audition de témoins a eu lieu en dehors de la présence du membre du personnel et par un organe qui ne pouvait, en aucun cas, se substituer aux seules autorités disciplinaires habilitées que sont le Collège communal ou le Conseil communal (article L1215-15 du CDLD) ;
- dans un cas de retenue de traitement, il est apparu, au vu du procès-verbal d'audition, que les droits de la défense n'avaient pas été respectés par le fait que la convocation ne visait pas les faits discutés lors de l'audition ; qu'elle ne précisait d'ailleurs pas concrètement les griefs formulés à l'encontre du réclamant. (Violation de l'article L1215-12 du CDLD) ;
- il ressort de l'examen d'un autre dossier relatif à une retenue de traitement, que la notification de la sanction disciplinaire infligée aurait eu lieu par envoi postal simple alors que ce mode de notification n'est pas prévu par l'article L1215-18 du CDLD susvisé et que, par ailleurs, la preuve de l'envoi ne pouvait être apportée par le Collège communal ;
- dans le cadre de la sanction disciplinaire de la démission d'office infligée à un membre du personnel, il avait été établi qu'un membre du Conseil communal avait assisté à la délibération qui précédait le vote sur la sanction alors qu'il n'était pas présent lors de

l'audition du membre du personnel lors d'une réunion précédente. L'impossibilité de prendre part à une telle délibération est expressément stipulée par l'article L1215-166§2 du CDLD ;

- le licenciement d'un membre du personnel CALOG avait été prononcé, sans audition préalable et par le Collège de police alors qu'aucune disposition légale ne prévoit une délégation au Collège des compétences du Conseil de police en la matière. Il y a donc eu, en l'occurrence, violation du principe général « Audit Alteram Partem » et excès de compétence du Collège de police concerné ;
- la notification de la sanction disciplinaire de la retenue de traitement pour un mois était intervenue après le délai de 10 jours ouvrables prévus par l'article 1215-18 du CDLD ;
- dans deux cas de retenue de traitement, l'autorité communale ne pouvait plus intenter d'action disciplinaire, celle-ci étant prescrite en fonction de l'article L1215-27 du CDLD (délai de 6 mois après constatation ou prise de connaissance des faits) ;

La méconnaissance des dispositions statutaires applicables au personnel :

- des fonctions supérieures ont été attribuées par le Collège communal alors que cette attribution relevait de la compétence du Conseil communal en fonction du prescrit de l'article L1213-1 du CDLD ainsi que de la réglementation communale édictée en la matière. En ratifiant a posteriori la décision du Collège, le Conseil communal a également fait preuve d'illégalité ;
- une allocation pour diplôme a été attribuée en raison d'une formation qui ne rentrait pas dans les conditions d'octroi déterminées par la réglementation communale établie en la matière ;
- lors d'une évaluation d'un membre du personnel, la mention globale « réservée » avait été attribuée alors que la moitié des mentions particulières « réservées » n'était pas atteinte ;
- dans le cas précédent et dans un autre cas, l'évaluation globale « réservée » avait été prononcée sur base d'une fiche d'évaluation dressée en présence du seul supérieur hiérarchique et non collégialement avec le secrétaire communal comme le prévoyait les dispositions du statut communal en matière d'évaluation ;

Le non-respect du prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs :

Dans certains cas, la motivation contenue dans le corps de la décision a été estimée insuffisante ou inadéquate dont notamment dans les circonstances suivantes :

- dans un cas d'évaluation, si la délibération faisait mention de l'audition du membre du personnel, rien dans cette délibération ne permettait à celui-ci d'être informé des motifs ayant conduit à l'arrêt définitif de son évaluation « réservée », par rapport à sa réclamation, aucun rapport n'ayant, par ailleurs, été dressé de l'audition citée ;
- dans le cadre d'un refus de cumul d'activités professionnelles, la motivation avait été estimée insuffisante dès lors que, sans justification, elle ne rencontrait pas les explications circonstanciées et vraisemblables du destinataire de l'acte sur des éléments essentiels ;
- l'octroi d'un congé pour une période d'essai au secrétaire communal ne satisfaisait pas à l'exigence légale et doctrinale de motivation « en fait ».

Autres motifs :

- la décision d'infliger à un membre du personnel la sanction disciplinaire de la démission d'office, avait violé le principe de proportionnalité : « la proportionnalité du degré de sévérité de la sanction doit s'apprécier en fonction non seulement des aspects humains individuels mais tout autant de la répercussion concrète que la manière de punir une conduite déterminée peut avoir sur la conduite du personnel et, partant, sur le fonctionnement du service public »
- une indemnité de préavis avait été accordée gracieusement à un membre contractuel du personnel communal alors que c'est l'intéressé lui-même qui donnait sa démission et que, par ailleurs, ladite indemnité dépassait le montant correspondant à la durée maximale de préavis légal. L'autorité a donc estimé qu'il y avait lésion de l'intérêt général.

2.2.3 RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL L3133-3

a) Contexte

En application de l'article L3133-3 du CDLD :

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

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

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

Cette disposition a toujours été considérée comme un recours organisé devant le Gouvernement wallon statuant en annulation.

Or, par son arrêt du **26 novembre 2008** (n°188.219), le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du **21 février 2001** en ce qu'il a considéré que la Région wallonne s'était méprise sur la nature de ses pouvoirs dans le cadre du recours dont elle avait été saisie, à savoir le recours organisé par l'article L3133-3 du CDLD (anciennement article 20 du décret de tutelle du 1^{er} avril 1999).

Par son arrêt du 20 février 2009 (n°190.728), le Conseil d'Etat, en assemblée générale, a confirmé l'enseignement de l'arrêt du 26 novembre précité en considérant que : « *le recours formé par le requérant auprès du Gouvernement wallon est un recours organisé par l'article L3133-3 du CDLD ; qu'il s'ensuit qu'il s'agit d'un recours devant obligatoirement être exercé préalablement à la saisine du Conseil d'Etat ; que c'est la décision prise sur recours et elle seule, qui pourra être déférée à la censure du Conseil d'Etat puisqu'elle remplace la décision initiale, ce recours étant de réformation et non d'annulation ; »*

Il en ressort donc que, selon le Conseil d'Etat, l'Autorité de tutelle statuant sur le recours organisé par l'article L3133-3 du CDLD doit substituer sa propre décision à la décision communale ; ce qui est en totale contradiction avec la doctrine et la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat ainsi qu'avec la philosophie du décret de tutelle.

Par ailleurs, les motifs invoqués par le Conseil d'Etat pour requalifier le « recours article 20 » en recours en réformation ne sont pas partagés par la DGOPLASS.

En effet, par son arrêt du 26 novembre 2008 (n°188.219), le Conseil d'Etat a considéré à propos de l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 que :

"... le texte n'énonce nullement la nature du recours qu'il instaure; que la jurisprudence du Conseil d'Etat considère qu'il s'agit d'un recours organisé et obligatoire; que la question de la nature des pouvoirs doit être tranchée en ayant égard tant à l'économie générale du texte qu'au principe suivant lequel en cas de silence des textes les recours sont de réformation; que la thèse suivant laquelle le recours de l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 serait uniquement d'annulation au motif qu'il est organisé par un décret relatif à la tutelle ne peut être retenue; que l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 énonce que le recours organisé ne peut être introduit qu'à défaut pour la Région wallonne d'avoir mis en œuvre sa tutelle ordinaire de l'annulation; qu'il serait contradictoire de considérer qu'après n'avoir pas exercé son pouvoir tutélaire d'annulation, la Région wallonne puisse être saisie d'un recours cette fois organisé poursuivant le même objet; qu'en l'absence de texte, tout administré peut saisir l'autorité de tutelle d'un recours gracieux par lequel il l'invite à exercer son pouvoir de censure; que dans les conditions, l'on ne perçoit nullement l'utilité d'instaurer un recours organisé de même portée, son examen fut-il obligatoire; que de surcroît, le mécanisme d'un recours interne d'annulation doit demeurer exceptionnel puisqu'il amène l'autorité dont la décision a été censurée à devoir éventuellement se ressaisir du dossier;

Considérant que dans son arrêt n°43/92 du 13 mai 1992 la Cour Constitutionnelle a considéré que le recours qui était instauré par l'article 25§1^{er} du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et intercommunales est un recours en réformation; que certes cet article 25§1^{er} traitait du recours introduit par une commune devant la Région; que toutefois l'enseignement de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle est parfaitement transposable au recours introduit par l'agent communal et qui était organisé par l'article 25§2 du décret du 20 juillet 1989 que l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 reprend, tout en étendant son champ d'application, le recours organisé en faveur des agents communaux par l'article 25§2 du décret du 20 juillet 1989;"

L'administration estime que c'est à tort que le Conseil d'Etat considère qu'il serait contradictoire de considérer qu'après ne pas avoir exercé son pouvoir tutélaire d'annulation, la Région wallonne puisse être saisie d'un recours, cette fois, organisé, poursuivant le même objet ; qu'en l'absence de texte, tout administré peut saisir l'autorité de tutelle d'un recours gracieux par lequel il l'invite à exercer son pouvoir de censure.

En effet, la logique qui a présidé à la rédaction de l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 procède d'une tension entre deux exigences contradictoires : un souci d'alléger l'exercice de la tutelle administrative – souci attesté par l'exposé des motifs du décret susmentionné- et la volonté de protéger les intéressés contre les aléas du contrôle éminemment facultatif que constitue la tutelle générale.

En effet, cette disposition offre ainsi des garanties supplémentaires au personnel communal qui serait sous le coup d'une sanction disciplinaire maximale, à savoir la démission d'office ou la révocation

Par ailleurs, le recours visé à l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 a toujours été considéré comme la simple transposition de l'article 25§2 du décret antérieur du 20 juillet 1989 conférant à l'Autorité de tutelle un pouvoir d'annulation et non de réformation.

Or, à plusieurs reprises, le Conseil a qualifié l'article 25§2 précité de recours en annulation, notamment par un arrêt n°39.230 du 27 avril 1992 (qui précisait que : « *Considérant que l'article 25§2 instaure une tutelle d'annulation et non de réformation ; que le Ministre agissait en tant que*

seconde autorité de tutelle d'annulation après la Députation permanente, ce qui est conforme à l'article 13 du décret précité, selon lequel l'exécutif ou la Députation permanente du Conseil provincial peut annuler l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général ; qu'investi de cette autorité, le Ministre devait seulement examiner si la délibération du Conseil communal violerait la loi ou blesserait l'intérêt général ».)

Cette interprétation trouve un appui solide dans les travaux préparatoires de l'article 25§2 du décret du 20 juillet 1989.

Conclure que faute d'explication en sens contraire dans les travaux préparatoires du décret de tutelle du 1^{er} avril 1999, le recours organisé par l'article 20 doit être regardé comme porté devant un organe doté d'un pouvoir de réformation est hâtive d'autant plus que si le législateur décrétal avait eu la volonté de modifier la nature dudit recours, il l'aurait sans aucun doute précisé, si ce n'est dans le décret lui-même, à tout le moins dans les travaux préparatoires.

Enfin, l'administration ne corrobore pas l'argumentation du Conseil d'Etat qui considère que « l'enseignement de l'arrêt n°43/92 du 13 mai 1992 par laquelle la Cour Constitutionnelle a estimé que le recours qui était instauré par l'article 25§1 de l'ancien décret de tutelle est un recours en réformation, est parfaitement transposable au recours qui était organisé par l'article 25§2 dudit décret et donc aussi à l'article 20 du décret du 1^{er} avril 1999 ».

En effet, par l'arrêt précité, la Cour Constitutionnelle répondait à la question préjudicielle suivante : « *L'article 25§1 du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne est-il compatible avec les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Régions, et plus précisément avec l'article 108 alinéa 2 de la Constitution et de l'article 7 alinéa 1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988 en tant qu'il réserve à l'autorité communale dont la décision est annulée par la Députation permanente, le droit d'introduire auprès de l'exécutif un recours contre l'arrêté d'annulation ?* ».

Il en ressort que la réponse à la question préjudicielle suppose évidemment que la Cour qualifie de « recours de tutelle » le recours instauré par la disposition concernée mais non qu'elle détermine le type de tutelle.

C'est donc surabondamment que la Cour Constitutionnelle qualifie les deux recours instaurés par l'article 25 du décret du 20 juillet 1989 de recours en réformation administrative.

A la lecture de l'arrêt, il semble d'ailleurs que ladite Cour a simplement reproduit sur ce point, la terminologie adoptée dans son mémoire, par le Gouvernement de la Région wallonne (cf. dans l'arrêt, n°v, A, 2c : « Selon le mémoire examiné, la question qui est posée en l'espèce est celle de savoir si la détermination de l'organe communal compétent pour former un recours en réformation d'une décision prise au premier degré par une autorité de tutelle, peut être considérée comme un élément inclus dans l'organisation de la tutelle administrative sur les communes au sens de l'article 7 alinéa 1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».)

Pour le surplus, les deux recours organisés par l'article 25 susmentionné sont complètement distincts compte tenu de leur objet et de leur mécanisme.

L'article 25§1 de l'ancien décret de tutelle instituait un recours ouvert aux autorités communales dont les décisions ont été annulées par la Députation permanente.

L'autorité de tutelle supérieure, saisie d'un recours contre une décision de l'autorité de tutelle inférieure, substitue sa décision à celle de l'autorité inférieure en exerçant les mêmes pouvoirs que cette dernière.

Il s'agit donc d'un recours en réformation « indirect » au sens où ce n'est pas l'acte de l'autorité communale qui est réformé mais bien celui de l'autorité de tutelle inférieure, en l'occurrence, la Députation permanente (Collège provincial).

L'article 25§2, quant à lui, organisait un recours en faveur de l'agent faisant l'objet d'une révocation non annulée par la Députation permanente auprès du Gouvernement wallon contre cette décision. L'acte attaqué est bien, ici, la décision de l'autorité communale.

Pour remédier au vide juridique (absence de règles procédurales) et à l'insécurité juridique (post position à date très lointaine de la solution d'un litige disciplinaire) qu'impliquent ce revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat, il convient donc de légiférer en insérant un nouvel alinéa à l'article L3133-3 du CDLD précisant explicitement la portée du recours qu'il instaure.

L'administration et le cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux travaillent à une modification décrétable en ce sens.

b) Chiffres et commentaires

Recours en réformation	Communes
Nombre de recours	3
Décisions	
Non réformées	2
Réformées	0

Ces recours ont été formulés à l'encontre de décisions communales relatives à trois démissions d'office.

Statuant en réformation, l'autorité de tutelle a déclaré recevables mais non fondés deux recours et confirmé les sanctions infligées.

Un troisième recours est toujours pendant, en attente des observations de la commune.

Il est à noter que, suite à l'arrêt N°190.728 du 20 février 2009, le Conseil d'Etat a censuré sept décisions rendues par l'Autorité de tutelle statuant en annulation (les 7 décisions concernent des dossiers dont le plus ancien concerne un recours introduit en 1999).

Sur base de ce revirement de jurisprudence, trois décisions ont fait l'objet d'une réfection.

2.3. PATRIMOINE

2.3.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Actes reçus en 2009	Communes	Provinces	IC	ZP
Réclamations - Droits subjectifs	9	0	0	0
Réclamants citoyens	10	0	0	0
Réclamants mandataires	13	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	32	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC	ZP
Sans suite	28	0	0	0
Annulations	4	0	0	0

Le nombre de dossiers appelés suite à une réclamation est de 32. Parmi ceux-ci, il y a eu 4 annulations sur base des motifs suivants :

- non respect de la loi du 10 avril 1841 relative aux chemins vicinaux dans le cadre d'une vente de deux excédents de voirie.
- non respect de la circulaire du 20 juillet 2005 relative à la vente d'immeubles ou acquisitions d'immeubles par les communes, les provinces et les CPAS dans le cadre de la vente d'un terrain communal dont l'expertise était trop ancienne.
- la délibération approuvant le cahier des charges ne contenait pas de motifs pertinents et contrevenait au principe de légitime confiance.
- non respect de la loi du 10 avril 1841 relative aux chemins vicinaux dans le cadre de l'expropriation des parcelles boisées dans le but de créer une voie carrossable dans un parc naturel.

2.4. MARCHES PUBLICS

2.4.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

2.4.1.1 Mode de passation et attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4 et L3122-3-4°

a) Contexte

La base légale permettant de savoir si un dossier est à transmission obligatoire ou non est l'article L3122-2 du CDLD pour les communes et provinces et l'article L3122-3 pour les intercommunales. Les seuils au-delà desquels la transmission du marché est obligatoire, dépend de 2 éléments, à savoir la procédure utilisée dans le marché en question, et le montant estimé (ou montant de l'offre la moins disant ou économiquement la plus intéressante) de ce marché.

La réalisation des marchés en tant que tels est basée sur :

- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 10 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le Cahier Général des Charges.

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

Plus spécifiquement, à l'examen des dossiers en tutelle générale à transmission obligatoire, la circulaire ministérielle du 14 février 2008 a précisé les pièces justificatives nécessaires pour que les dossiers, selon leur objet, soient déclarés complets et que le délai pour l'exercice de la tutelle puisse démarrer.

b) Chiffres et commentaires

Actes reçus en 2009	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Nombre d'actes reçus	3.298	267	1.996	5.561
Nombre de dossiers complets	2.643	247	1.701	4.591
Nombre de demande de pièces	655	19	295	969
Nombre de dossiers instruits	2.798	284	1.840	4.922
Nombre de réclamations	16	0	1	17

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Nombre de prorogation	74	2	108	184
Sans suite	1.071	133	1.038	2.242
Sans suite avec remarques	1.166	127	679	1.972
Nouveau passage devant l'organe compétent	495	23	111	629
Annulation	66 (83)	1 (1)	12 (17)	79 (101)

Au niveau du deuxième tableau, il est fait distinction entre le nombre de dossiers annulés et le nombre de délibérations annulées. C'est ainsi que l'on compte 79 dossiers ayant amené une annulation, mais 101 délibérations réellement annulées. Ceci s'explique par :

- l'envoi groupé "projet + attribution" dans un même dossier. A noter que la délibération fixant les conditions et le mode de passation du marché ne devenant exécutoire qu'après envoi à la Tutelle, les pouvoirs locaux réalisant ce type d'envoi sont déjà dans l'illégalité vu qu'ils ont attribué un marché basé sur une délibération non exécutoire ;
- la division en lots pour un même marché peut amener autant de délibérations qu'il y a de lots. Si tous les lots posent problème, ils sont dès lors tous annulés par un seul et unique arrêté d'annulation.

Comparaison avec 2008

Actes reçus en 2008	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Nombre d'actes reçus	2.635	274	1.758	4.667
Nombre de dossiers complets	2.219	237	1.326	3.782
Nombre de demande de pièces	444	37	432	913
Nombre de dossiers instruits	2.198	216	1.388	3.802
Nombre de réclamations	28	0	0	28

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2008	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Nombre de prorogation	69	9	138	216
Sans suite	962	108	874	1.944
Sans suite avec remarques	1.191	107	504	1.802
Annulation	30	1	10	41

Le nombre de dossiers reçus en 2009 est de 5.561 contre 4.667 dossiers en 2008. Les deux principales raisons expliquant cette différence sont :

- le Décret "Tutelle" est entré en vigueur le 20 janvier 2008. Les dossiers réceptionnés avant n'ont pas été comptabilisés dans les chiffres de 2008. L'influence de ces dossiers sur les statistiques est cependant extrêmement faible.
- les différents pouvoirs locaux connaissent dorénavant mieux le décret "Tutelle", certains l'ont même découvert!

C'est au niveau des communes que nous enregistrons l'augmentation la plus importante (+ 663 dossiers). Nous comptons 238 dossiers en plus en intercommunales.

Le fait que l'augmentation vienne principalement des communes n'est pas une surprise. En effet, comme cela avait été dit dans le rapport annuel précédent, un certain nombre de communes ne nous avaient envoyé que peu de dossiers voire aucun. Cette année, un nombre très minime de communes n'a renvoyé aucun dossier.

Le fait que ces communes n'aient rien envoyé ne signifie pas pour autant qu'elles n'aient pas respecté le Décret "Tutelle" mais simplement que leurs marchés n'atteignaient peut-être pas les montants de transmission.

Au-delà de ces considérations générales, quelques remarques.

- après une première année de contrôle par la Tutelle, les provinces et les intercommunales semblent avoir bien assimilé la liste des documents à remettre à la Tutelle. Le nombre de dossiers incomplets a diminué. Il en est tout autrement au niveau des **communes** où l'on enregistre une augmentation du nombre de dossiers incomplets de presque 50 %.

Pourquoi une telle différence entre communes d'une part, provinces et intercommunales d'autre part?

- a) Les intercommunales ont généralement leur cellule "marchés publics". Il en est de même pour les provinces qui peuvent compter sur des services juridiques de qualité.
- b) A contrario, certaines communes n'ont pas suffisamment de moyens et ne savent pas aisément engager des agents supplémentaires. C'est surtout le cas des petites communes. De là peut-être se demander s'il ne serait pas intéressant d'accroître le nombre de formations données aux pouvoirs locaux.

Par ailleurs, au-delà d'éventuelles formations, il est prévu la mise en place d'un groupe de travail permanent "Marchés publics". Les objectifs de ce groupe seraient les suivants :

- ⇒ définir une doctrine "administrative" uniforme et concertée, indispensable au niveau de la Région au regard des nouvelles législations et de l'exercice de la Tutelle ;
- ⇒ élaborer des outils, des circulaires wallonnes et des documents à l'attention des pouvoirs locaux (cahiers des charges - type, ...) ;
- ⇒ se concerter pour partager et échanger les informations avec les commissions fédérale et régionale des marchés publics ;
- ⇒ assurer l'évolution technologique et suivre l'évolution de la matière ;
- ⇒ établir des liens vers le portail des marchés publics ;
- ⇒ examiner les projets de texte en matière de marchés publics.

Ce groupe de travail serait composé des groupes et organismes représentatifs des pouvoirs locaux ainsi que les Directions Générales du Service Public de Wallonie qui sont amenés à appliquer régulièrement la matière des marchés publics.

- c) Certaines communes n'avaient rien envoyé en 2008 (ou peu de dossiers). Comme déjà dit auparavant, cela peut venir de marchés dont les montants sont

inférieurs aux seuils, mais également du fait d'une certaine méconnaissance du Décret "Tutelle". Les premiers dossiers envoyés pouvaient donc être incomplets. Elles ont donc appris à connaître le Décret en 2009.

- d) Un manque de communication entre les différents services d'une même administration communale. En effet, selon le service "auteur de projet", un dossier peut être plus ou moins complet.
- Au niveau des **intercommunales**, le nombre de dossiers traités est proche du nombre de dossiers entrés.
 - Le constat est presque identique pour les **provinces** si ce n'est que le nombre de dossiers entrés est inférieur au nombre de dossiers traités. Les raisons expliquant cela sont identiques à celles présentées pour les intercommunales, auxquelles il faut ajouter le fait que les provinces envoient presque toujours des dossiers complets, ce qui accélère encore l'étude des dossiers .
 - Pour ce qui est des décisions rendues par la Tutelle, on voit de nouveau une différence apparaissant entre provinces et intercommunales d'un côté, communes de l'autre. Par rapport à 2008, toute proportion gardée, il n'y a pas réellement de variation quant à la qualité du travail fourni par les provinces et les intercommunales. Vu les remarques de la Tutelle lors de la première année, nous aurions pu imaginer que ces différentes autorités améliorent leurs dossiers. La situation est par contre moins bonne au niveau des communes puisque le nombre de dossiers appelant des remarques est plus important par rapport à l'année passée. Plus grave, le nombre d'annulations a doublé (de 30 arrêtés d'annulation en 2008 pour 66 en 2009). Comment peut-on expliquer cela ?
 - ⇒ La réglementation sur les marchés publics n'est pas figée, certaines adaptations sont amenées au fur et à mesure du temps. Il faut donc aussi le temps aux autorités locales pour s'y adapter.
 - ⇒ Comme dit précédemment, un problème de communication entre services d'une même administration/intercommunale peut expliquer cela (les remarques de la Tutelle ne passent pas entre les services). Le problème ne se pose pas pour les autorités locales ayant une cellule marchés publics ou pour les petites communes pour lesquelles une seule personne s'occupe de passer l'ensemble des marchés.
 - ⇒ Un manque de personnel qualifié en marchés publics. Ceci se voit surtout dans les petites communes.
 - ⇒ Les autorités communales faisant appel à des auteurs de projet pour la réalisation de leurs cahiers des charges, ne vérifient pas toujours ces cahiers avant de les envoyer à la Tutelle. Elles ne voient donc pas certaines erreurs pour lesquelles nous les avons pourtant déjà mises en garde.

Commentaires

Dans ce contexte, les problèmes rencontrés dans la pratique seront analysés dans l'ordre suivant :

- 1) la transmission à l'Autorité de tutelle des dossiers relatifs aux marchés publics ;
- 2) les différents types d'erreurs constatées par l'Autorité de tutelle :
 - a) erreurs fréquentes ayant entraîné des remarques pour l'avenir ;
 - b) erreurs fréquentes ayant fait l'objet de remarques avec demande de représenter le dossier à l'organe compétent pour fixer les conditions du marché.
 - c) erreurs ayant entraîné une annulation.

I. LA TRANSMISSION DES DOSSIERS PAR LES POUVOIRS LOCAUX

Comme indiqué ci-avant, les articles L3122-2 et L3122-3 du CDLD imposent désormais la communication à l'Autorité de tutelle, dans les quinze jours de leur adoption, d'actes juridiques ainsi que de leurs pièces justificatives relatifs aux marchés publics atteignant certains seuils ou portant sur certains avenants à ces marchés.

Les mêmes textes précisent que les actes précités ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été transmis.

Dans la pratique, les problèmes suivants ont été constatés.

- 1. La décision du conseil communal fixant les conditions du marché et choisissant le mode de passation – quoique à transmission obligatoire – n'a pas été transmise et elle est dès lors communiquée à l'Autorité de tutelle en même temps que l'attribution du marché.**

Cette erreur n'est évidemment pas conforme au CDLD et entraîne une observation pour chaque dossier concerné car elle ne permet pas à l'Autorité de tutelle d'exercer sa mission normalement.

De plus, elle peut être lourde de conséquences lorsqu'il apparaît nécessaire de représenter le dossier au conseil communal ou d'annuler les actes concernés.

En agissant de la sorte, la Tutelle ne peut qu'annuler l'attribution si elle se base sur une décision concernant le choix du mode de passation et l'arrêt du cahier spécial des charges, entachée d'illégalité.

De plus, dans la pureté des principes, la première décision ne devient exécutoire qu'une fois transmise et donc ne pouvait avoir eu pour effet d'autoriser la deuxième décision qui concerne l'attribution.

2. Il arrive qu'un même dossier soit à communication obligatoire à un stade et à communication facultative à un autre stade.

Exemple : un marché de service par procédure négociée sans publicité est estimé à 30.000 euros (hors TVA) et est attribué à 34.000 euros.

La décision fixant les conditions du marché ne doit pas être transmise au moment de son adoption mais bien l'attribution du marché.

Pour la compréhension du dossier d'attribution, il est bien sûr indispensable que l'Autorité locale transmette l'ensemble du dossier (donc aussi la décision fixant les conditions du marché et ses pièces justificatives ex : cahier spécial des charges).

3. Quels avenants doivent être transmis ?

Le CDLD impose la communication de deux catégories d'avenants (règle des 10% exposée ci-avant).

Il s'agit des avenants aux marchés atteignant les seuils de transmission obligatoire (le texte précise avenants à ces marchés)

Deux observations sont donc à formuler :

a) il n'y a pas lieu de transmettre les avenants lorsque l'attribution n'était pas à transmission obligatoire (par ailleurs, il faut transmettre le marché qui aurait été à transmission obligatoire si la décision avait été prise après l'entrée en vigueur du décret du 22 novembre 2007) ;

b) le montant à prendre en compte est le montant du marché attribué (et non estimé).

4. Les marchés à lots

La réglementation sur les marchés publics impose de manière générale, en cas de marché public comportant des lots, de cumuler leur montant pour déterminer si le marché doit faire l'objet ou non d'une publicité européenne (pour les travaux : Art. 2 AR 8/1/1996).

La globalisation des montants est aussi imposée pour les travaux ou services nouveaux consistant dans la répétition d'ouvrages ou de services similaires (art. 2 et 54 AR 8/1/1996).

Compte tenu de ces dispositions et du fait que ce n'est qu'au stade de l'exécution du marché que les lots constituent des marchés distincts (Art. 9 AR 26/9/1996), La pratique administrative est de soumettre globalement les décisions relatives à des marchés à lots à l'autorité de tutelle et ce, tant au stade du projet que de l'attribution.

5. Marchés subventionnés dans le cadre d'une législation spécifique (exemple : programme triennal).

Il faut introduire deux dossiers distincts : l'un à l'Autorité de tutelle, l'autre au Département subsidiant.

6. Les marchés publics dans le cadre de partenariats (centrales d'achats, marchés conjoints)

Prenons un exemple concret.

Lorsqu'une commune décide, pour la rénovation d'une voirie et de ses abords, de réaliser l'exécution conjointe de travaux avec le SPW (ancien MET), c'est le plus souvent ce dernier qui est maître d'ouvrage.

Dès lors, c'est lui le Pouvoir adjudicateur et, par conséquent, les décisions communales relatives à ce marché ne sont pas soumises à tutelle obligatoire.

7. Les marchés à zone de police pluricommunale : ils ne tombent pas dans le champ d'application des dispositions précitées du CDLD.

Tout au moins, en ce qui concerne la tutelle à transmission obligatoire. Néanmoins, en cas de réclamation sur une décision "marchés publics" prise par les organes d'une zone de police pluricommunale, la décision sera soumise à Tutelle.

II. ERREURS FREQUENTES AYANT ENTRAINE DES REMARQUES POUR L'AVENIR

Nous pouvons citer à cet égard les décisions où il a été constaté :

1. **l'omission des dispositions légales applicables au marché** (loi, arrêtés...) ;
2. **l'omission de la référence** à l'article 17, §2, 1°a de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics pour un marché ne dépassant pas 67.000 euros hors TVA (secteurs classiques) ou, de façon générale, toute erreur sur la référence à une des hypothèses de procédure négociée visée par les articles 17 (secteur classique) ou 39 (secteurs spéciaux) de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics ;
3. **l'insuffisance de la motivation** concernant le recours aux cas particuliers de la procédure négociée (ex. : urgence impérieuse, spécificité technique...) ;
4. que la **durée du marché** dépasse une durée de 4 ans. En effet, la loi du 15 juin 2006 qui est destinée à remplacer dans le futur la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics, stipule que la durée totale du marché ne peut dépasser quatre ans à partir de la conclusion du marché (article 37§2).
5. que le cahier spécial des charges ne distingue pas bien **les clauses générales** (objet du marché, mode de passation....) et relatives à l'attribution du marché (Dépôt des offres, critères d'attribution....) et, d'autre part, **celles relatives à l'exécution du marché** (cautionnement, sanctions...) ;
6. que le cahier spécial des charges ne distingue pas clairement les documents à joindre pour la **sélection qualitative** et ceux à joindre à **l'offre** ;
7. l'absence **d'un rapport d'analyse des offres** qui doit servir de support à la décision d'attribution du marché ;
8. La nécessité pour le conseil communal de reconsidérer la **délégation attribuée au Collège communal pour les marchés relatifs à la gestion journalière**.

On a remarqué à cet égard que les délégations portaient sur des montants exprimés en francs belges ;

9. Il est souvent constaté que les exigences relatives à la sélection qualitative sont **incomplètes ou inexactes**. Il est dès lors demandé aux Pouvoirs adjudicateurs, dans les cas rencontrés, de compléter les documents du marché pour les rendre conformes aux exigences fixées par les articles 17 à 20 (travaux) 42 à 47 (fourniture) et 68 à 74 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 (secteur classiques).

En ce qui concerne les **causes d'exclusion**, l'Autorité de tutelle recommande le recours à la déclaration sur l'honneur telle que prévue par la circulaire du 10 mai 2007 relative à la simplification et à la transparence des marchés publics (M.B. 28/11/2007). En 2008, cette remarque entraînait un repassage devant l'organe compétent. Aujourd'hui, il est demandé au pouvoir local de tenir compte de la remarque et de réclamer la déclaration sur l'honneur (visant non seulement le deuxième paragraphe de l'article 17, 43 ou 69 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 mais également, depuis le 1er novembre 2009, le premier paragraphe en vertu de l'arrêté royal du 29 septembre 2009 modifiant la loi du 24 décembre 1993 et certains de ses arrêtés d'exécution. Auparavant, la déclaration sur l'honneur ne portait également sur le premier paragraphe que lorsqu'il y avait publicité européenne. Cette mesure est maintenant étendue à la publicité belge). Lors de l'attribution, l'Autorité de tutelle vérifie si la demande a été respectée;

10. La même remarque vaut pour l'absence, dans le cahier spécial des charges et l'avis de marché, de la mention à l'attestation ONSS à réclamer. Dans ce cas, comme pour la déclaration sur l'honneur, la Tutelle vérifie lors de l'attribution si le document a bien été demandé (ceci pour ne pas causer de retards dans la passation des marchés publics des pouvoirs locaux).

11. Le cahier spécial des charges n'avait pas été adapté au regard de l'article 11 de l'arrêté royal du 31 juillet 2008 (Moniteur belge du 18 août 2008), qui ne fait plus de l'enregistrement une condition de régularité des offres. Cette remarque vaut pour l'avenir si l'enregistrement était référencé dans les critères de sélection qualitative. Cependant, si le certificat d'enregistrement était demandé en vertu de l'article 90 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, considérant que l'article 90 § 5 relatif à l'enregistrement a été supprimé, cette remarque faisait l'objet d'un repassage devant l'organe compétent. Si l'on peut s'étonner de cette différence de traitement, la raison est en fait très simple : mentionné sous l'article 90, l'enregistrement était une condition de régularité des offres. Une offre ne contenant pas ce certificat était donc considérée comme irrégulière. Ceci viciant le marché, il est par conséquent nécessaire de modifier le cahier des charges. Lorsqu'il est demandé en sélection qualitative, l'absence d'enregistrement n'entraîne pas automatiquement le rejet de l'offre, c'est pourquoi la remarque est faite pour l'avenir.

III. ERREURS AYANT FAIT L'OBJET DE REMARQUES AVEC DEMANDE DE REPRESENTER LE DOSSIER A L'ORGANE COMPETENT POUR FIXER LES CONDITIONS DU MARCHE.
--

Ces remarques portent sur :

- a) les principes généraux des marchés publics (champ d'application, modes de passation...);
- b) la procédure (les Autorités compétentes, la publicité, la sélection....);
- c) l'exécution du marché.

Reprenons chaque point :

a) QUANT AUX PRINCIPES GENERAUX

Les principales erreurs constatées sont :

1. Les erreurs de qualification du marché :

Les marchés sont des travaux, des fournitures ou des services.

L'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 précise ces notions et ajoute qu'un marché peut comporter plusieurs objets et peut porter simultanément sur des travaux, des fournitures et des services.

Lorsque le marché comporte des prestations de différentes natures (travaux, fournitures et services), il faut en règle générale voir **quelle est la prestation dont la valeur financière est dominante** (art. 54 AR8/1/1996 pour les services).

Ex : un marché porte sur la fourniture de matériel informatique (20.000 euros) et sur la formation du personnel et l'entretien sur 3 années (30.000 euros).

Il s'agit donc d'un marché **de services**.

ATTENTION : Il faut tenir compte de la **durée globale** possible du marché.

2. Lors du recours à la procédure négociée

- a) la délibération (ou les documents du marché) ne précise pas s'il s'agit d'une procédure négociée avec ou sans publicité ;
- b) la délibération ne précise pas sur base de quelle hypothèse de procédure négociée visées à l'article 17, §2, ou 17, § 3, de la loi, elle se fonde ;
- c) il y a un recours abusif à l'article 17, § 2, 1^{er} de la loi (droit d'exclusivité ou spécificité technique ou artistique) ;

Exemples :

- Une décision omet de mentionner de manière détaillée les raisons techniques ne permettant pas, pour la fourniture de produits de laboratoire, de s'adresser à d'autres fournisseurs que ceux se trouvant dans la liste des entreprises à consulter (le simple surcoût ne suffit pas)
 - Pour un marché de services relatif à la mise à disposition des habitants d'un parc à conteneurs : il n'est pas établi que l'opérateur disposant du parc le plus proche de la commune « géographiquement » dispose d'une spécificité technique permettant de lui accorder le marché sans concurrence. En effet, l'intérêt communal comporte plusieurs aspects et le seul critère géographique omet par exemple, le coût financier du service concerné. Il paraît évident qu'un appel à la concurrence, par appel d'offres avec plusieurs critères, aurait permis d'intégrer ces différents éléments.
- d) après une première procédure d'adjudication ou d'appel d'offres, infructueuse, le marché est attribué par procédure négociée sans publicité sans que le conseil communal se soit prononcé sur la modification du mode de passation (art. 17, § 2, 1^{er} d et e) ce qui est obligatoire.

3. Une discordance entre la délibération fixant les conditions du marché, l'avis de marché et le cahier spécial des charges concernant le choix du mode de passation.

Ces discordances sont très fréquentes et lourdes de conséquence puisqu'elles empêchent les soumissionnaires de présenter une offre pertinente et rendent très difficile la comparaison des offres.

Suivant les circonstances, l'autorité concernée reprendra une décision, adressera un avis de marché rectificatif ou recommencera la procédure.

4. Absence de Plan de Sécurité et de Santé et mention à l'arrêté royal du 25 janvier 2001 concernant les chantiers temporaires ou mobiles

Dans le cadre de marchés de travaux, la présence de plusieurs entrepreneurs sur le chantier oblige le pouvoir adjudicateur à faire appel à un coordinateur projet et un coordinateur réalisation. En vertu de l'article 30 de l'arrêté susmentionné, les soumissionnaires doivent être invités à remettre d'une part une annexe **décrivant les mesures** que l'entrepreneur compte prendre afin de se conformer à ce plan et d'autre part, une annexe comportant le **calcul séparé du coût** de ces mesures.

b) QUANT A LA PROCEDURE

1. Les Autorités compétentes pour les marchés publics :

La législation sur les marchés publics ne détermine pas les Autorités compétentes pour la fixation des conditions du marché, l'attribution et les autres décisions en la matière.

Il faut donc se référer aux dispositions spécifiques du CDLD.

En ce qui concerne les communes, il faut se référer aux articles L. 1222-3 et L. 1222-4 du Code précité.

En fonction de ces dispositions, le Conseil communal fixe les conditions du marché et choisit le mode de passation (c'est le principe en la matière).

Des dispositions similaires existent pour les provinces et les intercommunales.

On entend par conditions du marché : le cahier spécial des charges, les plans, l'avis de marché, les critères de sélection et d'attribution.

Erreurs constatées :

- a) Absence de cahier spécial des charges (il est obligatoire sauf pour les marchés sur simple facture) ;
- b) Modification du cahier spécial des charges par le **collège communal** ;

Remarque importante à ce sujet :

Dans son arrêt n°78.378 du 27 janvier 1999 le Conseil d'Etat a annulé – pour violation des dispositions précitées – une décision d'un collège communal qui s'était bornée à modifier dans le cahier spécial des charges le **nombre d'abribus** à installer par l'adjudicataire.

Il a en effet considéré que seul le Conseil communal pouvait modifier une condition essentielle du marché.

- c) Modification du mode de passation par le Collège communal à la suite d'une adjudication ou un appel d'offres infructueux (art. 17, § 2, 1°, d-e, loi 24/12/1993).

2. Les critères de sélection :

2.1. Confusion avec les critères d'attribution.

Dans la pratique, l'Autorité de tutelle constate que de nombreux pouvoirs locaux, confondent encore les deux notions.

Les critères de sélection ont pour objet de permettre au pouvoir adjudicateur d'apprécier la capacité des candidats à réaliser le marché en vérifiant s'ils ne sont pas dans une situation d'exclusion et s'ils disposent d'une capacité économique, financière et technique.

L'expérience des candidats constitue donc un critère de sélection et non d'attribution.

Quant aux **critères d'attribution**, ils sont destinés à permettre d'apprécier la valeur de l'offre.

2.2. L'avis de marché et le cahier spécial des charges ne reprennent pas les mêmes critères de sélection.

Dans ce cas, l'Autorité de tutelle demande d'**uniformiser** les conditions exigées par les différents documents.

c) QUANT AUX CLAUSES DU CAHIER SPECIAL DES CHARGES RELATIVES A L'EXECUTION DU MARCHE

L'examen des cahiers spéciaux des charges amène à constater deux types d'erreurs fréquentes accomplies par les pouvoirs locaux :

- **la non-application des règles générales imposées par l'arrêté royal du 26 septembre 1996 au sujet des dérogations à l'annexe à l'arrêté royal (cahier général des charges - C.G.C.) (Non-respect des conditions générales) ;**
- des dérogations injustifiées (clauses illégales).

1) Non-respect des conditions générales (art. 3 AR 26 septembre 1996)

Les erreurs constatées sont les suivantes :

- a) la liste des dérogations **n'est pas en tête du cahier des charges** ;
- b) les dérogations à certains articles essentiels mentionnés à l'article 3 de l'AR du 26 septembre 1996 ne font pas l'objet **d'une motivation formelle** ;
- c) certaines dérogations présentées comme telles **ne sont pas de réelles dérogations**.

Exemple : pour certains marchés, (exemple : un marché de fournitures dont le délai d'exécution ne dépasse pas 30 jours de calendrier) l'article 5 du cahier général des charges dispense le pouvoir adjudicateur de constituer un cautionnement mais il permet néanmoins au cahier spécial des charges de prévoir un cautionnement pour ces marchés.

Dans ce cas, il ne s'agit donc **pas** d'une dérogation.

2) Clauses illégales

a) Le cautionnement (art. 5 C.G.C.)

Les erreurs constatées sont les suivantes :

- 1) Il n'est pas prévu;
- 2) il est fixé sans raison à un pourcentage supérieur ou inférieur au 5% du montant initial du marché;
- 3) les modalités de libération sont différentes de l'article 9 précité.

b) Le paiement des marchés (article 15 C.G.C.)

Deux types de clause sont possibles :

- soit il s'agit d'une dérogation quelconque à l'article 15 : elle doit dès lors être motivée formellement ;
- soit elle allonge le délai de paiement : dans ce cas, elle est réputée non écrite.

c) Les moyens d'action du pouvoir adjudicateur (art. 20 C.G.C.)

L'article 20 précité décrit avec précision la procédure pour la constatation des manquements de l'adjudicataire (procès-verbal, délai) ainsi que les pénalités, amendes pour retard et moyens d'office pouvant être appliqués par le Pouvoir adjudicateur.

Toutes les clauses dérogeant à ces dispositions doivent être dûment justifiées.

d) La résiliation du marché (art. 21 § 4 C.G.C.)

Sans préjudice des mesures d'office, la possibilité pour le pouvoir adjudicateur de résilier le **marché est limitée aux cas visés expressément** à l'article 21§4 de l'annexe à l'AR du 26 septembre 1996 (faillite, condamnation...).

Dès lors, toute résiliation supplémentaire constitue **une dérogation** au cahier général des charges qui doit être dûment justifiée.

IV. LES DECISIONS AYANT FAIT L'OBJET DE MESURES D'ANNULATION

Cette partie reprend toutes les décisions d'annulation prononcées en 2009 pour tous les pouvoirs locaux (communes, provinces, intercommunales).

1. Marchés de Travaux

OBJET DU MARCHE	MOTIF D'ANNULATION
1. attribution marché pour travaux de voirie	absence de motivation formelle (prix anormaux)
2. travaux de démolition d'un ouvrage (projet)	1) pas de fixation préalable des conditions du marché ; 2) pas de respect de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics
3. projet de travaux plusieurs lots (plusieurs marchés)	1) le cahier des charges impose de soumissionner pour tous les lots (violation art.101 Arrêté royal du 8 janvier 1996) ; 2) absence de délégation au profit du Collège communal
4. attribution marché de travaux de réfection d'un bâtiment	le montant du marché <u>attribué</u> dépasse le seuil de la procédure négociée sans publicité
5. attribution d'un marché de travaux	non-respect du délai minimum pour remise des offres
6. attribution d'un marché de travaux	l'offre était irrégulière car ne présentant pas les propositions en liaison avec le plan de sécurité

2. Marchés de Fournitures

OBJET DU MARCHE	MOTIF D'ANNULATION
1. fournitures diverses (plusieurs marchés)	absence de publicité européenne (dépassement du seuil)
2. fourniture d'un véhicule (attribution)	non-respect de principe de bonne administration (égalité)
3. fourniture de matériels (projet et attribution - Plusieurs dossiers)	1) recours injustifié à la procédure négociée <u>avec</u> publicité ; 2) absence de motivation formelle
4. fourniture de mazout (plusieurs dossiers)	absence de motivation du recours à la procédure négociée ou dépassement du seuil 67.000 euros)
5. fourniture de sacs-poubelles (projet)	absence de motivation du recours à la procédure négociée sans publicité (urgence injustifiée)
6. Fourniture de carburants (attribution)	offre irrégulière (par rapport à ONSS)
7. fourniture de matériaux (attribution)	non-respect des critères de sélection
8. fourniture de véhicules (attribution)	absence de motivation formelle (la décision ne fait référence qu'à un des quatre critères d'attribution)
9. fourniture de véhicule (attribution)	offre irrégulière (par rapport à ONSS)

3. Marchés de Services

OBJET DU MARCHÉ	MOTIF D'ANNULATION
1. mission d'assistance pour le choix d'un investisseur (projet et attribution)	1) confusion entre critères de sélection et d'attribution ; 2) confusion entre critères d'attribution et éléments pour la régularité de l'offre
2. services financiers (projet - emprunt)	dépassement du seuil de la procédure négociée sans publicité et absence de publicité européenne
3. services financiers (attribution - plusieurs dossiers)	absence de motivation formelle
4. réalisation d'un audit (projet et attribution)	1) confusion entre critère de sélection et d'attribution ; 2) absence de motivation formelle
5. services financiers (marché à lots)	le marché contraint les soumissionnaires à soumissionner pour tous les lots (violation art. 101 Arrêté royal du 8 janvier 1996)
6. services juridiques	1) confusion critère de sélection et d'attribution ; 2) absence de motivation formelle
7. service d'entretien	1) qualification erronée du marché (travaux) ; 2) confusion critères de sélection et d'attribution
8. service d'architecture (attribution)	absence de motivation formelle
9. services financiers	absence de publicité européenne

2.4.2 RECLAMATIONS

a) Contexte

Il s'agit de dossiers où un réclamant s'est adressé explicitement à l'Autorité de tutelle qui était déjà saisie du dossier ou qui a dû le réclamer à l'Autorité locale

b) Chiffres et commentaires

Actes reçus en 2009	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Réclamation - droits subjectifs	3	0	1	4
Réclamants mandataires	12	0	0	12
Réclamants citoyens	1	0	0	1
Actes appelés suite à une réclamation	16	0	1	17
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Sans suite	10	0	0	10
Annulation	6	0	1	7

Les remarques et commentaires sur ces différents marchés ne diffèrent pas de ce qui a été écrit au niveau des marchés à transmission obligatoire présentés auparavant.

2.5. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

2.5.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

2.5.1.1 Règlement d'ordre intérieur des conseils L3122-2-1° et L3122-2-1°, et des organes de gestion L 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 acte essentiel, le 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 1^{er} 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°1 5: *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.

La circulaire du 14 février 2008 relative aux pièces justificatives précise qu'il y a lieu de joindre le texte du règlement d'ordre intérieur avant modification.

De plus, 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.

La circulaire ministérielle du 14 février 2008 a précisé les pièces justificatives nécessaires pour que le dossier soit déclaré complet permettant ainsi que le délai pour l'exercice de la tutelle débute. Les pièces justificatives requises sont la délibération de l'AG fixant le contenu minimum du règlement d'ordre intérieur et le texte du règlement d'ordre intérieur avant modification.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Communes	Provinces	IC
Nombre d'actes reçus	16	1	12
Nombre de dossiers complets	16	1	9
Nombre de demande de pièces	0	0	3
Nombre de dossiers instruits	16	1	12
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC
Nombre de prorogations	0	1	0
Sans suite	12	0	6
Sans suite avec remarques	3	0	4
Annulations	1	1	2

En ce qui concerne les communes, l'annulation concerne une mauvaise application des règles régissant l'octroi du jeton de présence au conseiller communal.

Les dossiers avec remarques ont porté sur de corrections techniques à apporter à certains articles du ROI (erreurs matérielles (article pas bien référencé ou bien mots manquants). Ce sont souvent les mêmes thématiques qui posent problèmes : répartition proportionnelle des mandats au sein des commissions communales (le membre du Collège se voit souvent octroyé un mandat d'office), l'exercice du droit de poser des questions orales au Collège communal.

En ce qui concerne les provinces, il s'agit du non respect des règles régissant les modalités d'arrêt de l'ordre de jour du conseil provincial.

En ce qui concerne les intercommunales, il s'agit d'une mauvaise application des modalités de convocation des organes. Pour les dossiers avec remarques, il s'agissait de corrections techniques à apporter à certains articles du ROI (erreurs matérielles (article pas bien référencé ou bien mots manquants) ainsi qu' à compléter les ROI au regard des obligations du CDLD.

Les nouvelles règles de tutelle n'étant en vigueur que depuis le 20 janvier 2008, les règlements adoptés antérieurement n'ont pas été transmis par les pouvoirs locaux. Le nombre d'actes instruits est dès lors réduit.

Au fur et à mesure des modifications futures des règlements d'ordre intérieur, l'autorité de tutelle pourra avoir une vue plus complète de l'ensemble des règlements d'ordre intérieur..

2.5.1.2 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.

La circulaire du 14 février 2008 ne prévoit aucune pièce justificative à joindre à ces actes.

Sont visés les traitements, pécules de vacances et primes de fin d'année perçus par les membres des collèges, les jetons de présence perçus par les membres des conseils lorsqu'ils assistent aux réunions mais également les avantages de toute nature, tels que remboursement de frais de déplacement ou indemnités téléphoniques.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	30	0
Nombre de dossiers complets	30	0
Nombre de demande de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	36	0
Nombre de réclamations	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	26	0
Sans suite avec remarques	9	0
Annulations	1	0

Le décret du 8 décembre 2005 comporte des dispositions contraignantes en terme de transparence financière pour celles et ceux qui exercent un mandat électif local.

Dans ce domaine aussi, peu d'actes ont été reçus en 2009 et pour les mêmes motifs que ceux mentionnés à propos des ROI. Les mesures essentielles sont traditionnellement prises dans la foulée de l'installation des conseils issus des élections.

Au niveau des jetons de présence , il n'y a pas d'annulation, juste quelques remarques : ces dernières portent sur le fait que les délibérations en question ne font pas mention de ce que le montant du jeton de présence est soumis aux fluctuations de l'indice des prix. Il leur est rappelé que l'indexation est une obligation légale.

Un arrêté du Gouvernement wallon définissant les modalités d'exercice / de perception des jetons de présence seraient de bonne administration.

Au niveau des avantages octroyés, un cas d'annulation dans la mesure où c'est le Collège et non le conseil communal qui avait pris la décision de remboursement.

Des remarques ont porté sur le fait que les règlements relatif au remboursement des frais de déplacement omettent de prendre en compte les dernières modifications législatives (méthode de calcul de l'indemnité, le montant de l'indemnité kilométrique, etc.).

2.5.1.3 Les plans stratégiques des intercommunales L3122-3-1°

a) Contexte

L'article L1523-13 §4 du CDLD dispose que l'assemblée générale de fin d'année suivant l'année des élections communales et l'assemblée générale de fin d'année suivant la moitié du terme de la législature communale ont nécessairement à leur ordre du jour l'approbation d'un plan stratégique pour trois ans, identifiant chaque secteur d'activité et incluant notamment un rapport permettant de faire le lien entre les comptes approuvés des trois exercices précédents et les perspectives d'évolution et de réalisation pour les trois années suivantes, ainsi que les budgets de fonctionnement et d'investissement par secteur d'activité. Ce plan est soumis à une évaluation annuelle lors de l'assemblée générale du second semestre.

L'article L3122-3-1° du CDLD rend la décision relative au plan stratégique obligatoirement transmissible.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	IC
Nombre d'actes reçus	0
Nombre de dossiers complets	0
Nombre de demande de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	0
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	IC
Nombre de prorogations	0
Sans suite	0
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

2.5.1.4 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

Actes recus en 2009	IC
Nombre d'actes reçus	15
Nombre de dossiers complets	9
Nombre de demande de pièces	6
Nombre de dossiers instruits	13
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	IC
Nombre de prorogations	2
Sans suite	13
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Les décisions de prise de participation sont dictées par le contexte économique. Elles sont prises dans l'optique d'un renforcement des moyens d'action de l'intercommunale. Elles sont permises par le CDLD .

2.5.1.5 La désignation des membres du collège des contrôleurs au compte L3122-3-6°

a) Contexte

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

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

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

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	IC
Nombre d'actes reçus	0
Nombre de dossiers complets	0
Nombre de demande de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	0
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	IC
Nombre de prorogations	0
Sans suite	0
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

2.5.1.6 La composition physique des organes de gestion L3122-3-7° et L3122-4-1°

a) Contexte

L'article L1231-5 dispose que les régies communales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Les administrateurs représentant la commune sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et

168 du Code électoral. Le comité de direction est composé d'un administrateur délégué et de quatre administrateurs-directeurs désignés par le conseil d'administration.

L'article L1523-15. Du CDLD dispose que les administrateurs des intercommunales, représentant les communes (et les provinces) associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

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 C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, en ce compris le président du conseil d'administration qui préside le comité.

L'article L1523-18 du CDLD prévoit par ailleurs que le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion notamment pour gérer un secteur d'activité particulier de l'intercommunale. Les organes restreints de gestion sont des émanations du conseil d'administration. Ils sont composés de minimum quatre administrateurs désignés par le conseil d'administration à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

L'article L2223-5 dispose que les régies provinciales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Le conseil provincial désigne les membres du conseil d'administration de la régie provinciale autonome. Leur nombre ne peut dépasser un cinquième du nombre des conseillers provinciaux. Les administrateurs représentant la province sont désignés à la proportionnelle du conseil provincial, conformément aux articles 167 et 168 du code électoral. Un comité de direction est chargé de la gestion journalière, de la représentation quant à cette gestion, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il est composé d'un administrateur délégué et de quatre administrateurs-directeurs, tous désignés par le conseil d'administration en son sein, majoritairement parmi les membres désignés par le conseil provincial.

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

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	IC	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre d'actes reçus	50	0	13	2
Nombre de dossiers complets	23	0	13	2
Nombre de demande de pièces	20	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	43	0	13	2
Nombre de réclamations	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	IC	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre de prorogations	1	0	2	0
Sans suite	42	0	11	2
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	2	0	2	0

L'année 2009 n'a pas connu de grands bouleversements en terme de composition des instances. Il s'agit pour l'essentiel de renouvellement individuel.

Les annulations ont été motivées en raison du non- respect de la loi du 4 mai 1999 sur le cumul des mandats (1 cas) et d'une mauvaise application de la clé d'Hondt (3 cas)

2.5.1.7. La désignation des membres du collège des commissaires et 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 est confié 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.

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. Le ou les réviseurs sont nommés par l'assemblée générale parmi les membres, personnes physiques ou morales, de l'Institut des réviseurs d'entreprises. Le représentant de l'organe de contrôle régional précité est nommé sur la proposition de ce dernier par l'assemblée générale.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre d'actes reçus	0	1	1
Nombre de dossiers complets	0	1	1
Nombre de demande de pièces	0	0	0
Nombre de dossiers instruits	0	1	1
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	0	1	1
Sans suite avec remarques	0	0	0
Annulations	0	0	0

Les décisions analysées sont conformes au CDLD

2.5.1.8. Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-3-3° - L31 22-4-3°

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 gestion.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2009	Association de projets	Régie communale autonome	IC	Régie provinciale autonome
Nombre d'actes reçus	0	2	9	0
Nombre de dossiers complets	0	2	4	0
Nombre de demande de pièces	0	0	5	0
Nombre de dossiers instruits	0	2	12	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Association de projets	Régie communale autonome	IC	Régie provinciale autonome
Nombre de prorogations	0	1	3	0
Sans suite	0	1	9	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	1	3	0

Le Gouvernement wallon a fixé les limites des rémunérations. L'examen des dossiers a porté sur le calcul opéré par les autorités locales.

Les décisions annulées excédaient les limites fixées dans le CDLD.

2.5.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Actes reçus en 2009	Communes	Provinces	IC	ZP
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0	0
Réclamants citoyens	8	0	0	0
Réclamants mandataires	25	0	1	0
Actes appelés suite à une réclamation	33	0	1	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2009	Communes	Provinces	IC	ZP
Sans suite	31	0	0	0
Annulations	2	0	1	0

Les actes instruits l'ont tous été à partir de la réception d'une réclamation émanant tant de citoyens que de mandataires locaux.

Les trois cas d'annulation sont motivés par la violation de la loi: la question des conflits d'intérêt, la question de l'organisation d'une consultation populaire et la question de la prestation à la suite l'adoption d'une motion de méfiance collective.

En ce qui concerne les intercommunales, il s'agit de l'annulation d'une décision du conseil d'administration refusant de donner suite à une décision de l'assemblée générale concernant une action en responsabilité civile à introduire.

3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

3.0. INTRODUCTION

La tutelle spéciale d'approbation sur les actes des autorités locales est renforcée par le décret du 22 novembre 2007. Si quelques actes ont bien disparu de l'article L3131-1 CDLD, c'est pour glisser dans la liste des délibérations obligatoirement transmissibles soumises à l'exercice de la tutelle générale d'annulation.

A l'inverse, la tutelle d'approbation s'étend à présent à de nouveaux types d'actes, tels les comptes provinciaux ou les statuts des régies autonomes. En outre, à l'exception des comptes annuels, l'approbation de tous ces actes soumis à la tutelle spéciale pourra désormais être refusée pour violation de loi et lésion de l'intérêt général.

Enfin, la centralisation de la tutelle d'approbation dans le chef du Gouvernement a été renforcée par le décret du 22 novembre 2007.

3.0.1 Actes des communes soumis à l'approbation du Collège provincial

Les actes des autorités communales portant sur les objets suivants sont soumis à l'approbation du Collège provincial :

1. le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses ;
2. les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune ;
3. 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 ;
4. le rééchelonnement des emprunts souscrits ;
5. et les comptes annuels de la commune et des régies communales.

Relevons que les dispositions générales en matière de personnel (à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune) sont à présent soumises à l'approbation du Collège provincial. Ce nouveau libellé permet d'inclure dans la disposition les règles régissant les agents engagés sous un contrat de travail. Jusqu'alors, tandis que le statut des fonctionnaires communaux était soumis à une tutelle d'approbation, le règlement de travail des travailleurs contractuels, par exemple, ne faisait l'objet d'aucun contrôle de tutelle. Cette modification constitue une adaptation à la réalité de la fonction publique de plus en plus marquée par le développement de l'engagement contractuel.

3.0.2. Actes des provinces soumis à l'approbation du Gouvernement

La même logique est suivie que pour les communes : les modifications apportées à la tutelle d'approbation sur les actes provinciaux sont identiques à celles qui ont visé les décisions communales.

Notons que les comptes annuels sont intégrés dans la tutelle spéciale. Les comptes sont par ailleurs soumis à la Cour des Comptes qui adresse ses remarques au Collège provincial avant leur adoption afin de lui permettre de se prononcer en connaissance de cause.

3.0.3. Actes des entités paralocales soumis à l'approbation du Gouvernement

3.0.3.1. Les intercommunales

Désormais, seuls les comptes annuels ainsi que les dispositions générales en matière de personnel des intercommunales restent soumis à la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement.

Quant à leurs statuts et modifications, ils font l'objet d'une disposition particulière décrite dans le point suivant.

3.0.3.2. Les actes communaux et provinciaux relatifs aux entités paralocales (intercommunales, régies autonomes et associations de projets)

En réponse aux difficultés constatées dans ce domaine, l'une des grandes nouveautés du décret du 22 novembre 2007 consiste à mettre en place un contrôle de tutelle sur les actes des entités paralocales.

Les actes suivants sont soumis à l'approbation du Gouvernement :

- les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les intercommunales, les régies autonomes et les associations de projet ;
- les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet la mise en régie communale ou provinciale, la délégation de gestion à une intercommunale, association de projet, régie communale ou provinciale autonome, à toute autre association ou société de droit public ou de droit privé ou à une personne physique ;
- 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 ;
- les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet l'adoption des statuts et des modifications de ceux-ci des régies communales et provinciales autonomes et des associations de projet ;
- les actes des organes des intercommunales ayant pour objet l'adoption de leurs statuts et les modifications de ceux-ci.

En outre, les motifs d'improbation de ces décisions ont été élargis puisqu'à présent l'approbation de ces actes peut être refusée, non seulement en cas de violation de la loi, mais également en cas de lésion de l'intérêt général.

Davantage en phase avec la Constitution belge et avec la position du Conseil d'Etat, le décret du 22 novembre 2007 renforce ainsi la tutelle de conformité à l'intérêt général se distinguant à cet égard également du précédent décret.

3.0.4. Procédure

Similaire à l'ancienne, la nouvelle procédure prévoit que les actes sont transmis au Collège provincial ou au Gouvernement ou, selon les cas, aux deux, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption.

En cas de double transmission (articles L3133-4 et L3133-5 du CDLD), le Gouvernement dispose d'un droit d'évocation³⁵ concernant les trois premiers types d'actes communaux cités au point 3.0.1. Il peut ainsi se réserver le droit de statuer définitivement et doit alors en informer, dans les vingt jours de la réception desdits actes, le Collège provincial et l'autorité communale.

En matière de délais, alors que l'autorité de tutelle doit se prononcer dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives, elle dispose désormais d'un délai de quarante jours, prorogable de moitié, pour exercer son contrôle sur les comptes des provinces, des communes et des intercommunales. Cette disposition vise à garantir un contrôle renforcé.

Par ailleurs, comme expliqué en introduction à la tutelle générale d'annulation, la computation des délais est suspendue entre le 15 juillet et le 15 août.

3.0.5. Tutelle spéciale d'approbation sur les zones de police uncommunales et pluricommunales

Sont soumis à l'approbation du Gouverneur les actes des autorités zonales portant sur les objets suivants:

- 1) le budget zonal et les modifications budgétaires;
- 2) le cadre du personnel opérationnel et le cadre du personnel administratif et logistique de la zone de police;
- 3) ainsi que les comptes annuels zonaux.

Concernant ces actes, la procédure est la suivante.

- Tous ces actes sont transmis, accompagnés de leurs pièces justificatives, aux gouverneurs dans les quinze jours de leur adoption.
- Les actes repris sous 1° et 2° sont transmis simultanément au gouverneur et au Gouvernement.
- Selon le cas, le gouverneur peut approuver, ou ne pas approuver, tout ou partie de l'acte.
- Pour les actes repris sous 1° et 2°, le gouverneur prend sa décision dans les trente jours suivant la réception de l'acte accompagné de ses pièces justificatives.
- Pour les actes repris sous 3°, il dispose de 200 jours.
- A défaut de décision dans le délai, l'acte devient exécutoire.

En cas de non approbation ou d'approbation partielle, un recours peut être introduit auprès du Gouvernement dans les trente jours de la réception de l'arrêté du gouverneur. Les délais ne peuvent être prorogés.

Pour les actes repris sous 1° et 2°, le Gouvernement dispose d'un droit d'évocation.

NB: Il n'existe pas de possibilité de prorogation pour les zones de police.

³⁵ Transposition en tutelle de la procédure juridictionnelle de l'évocation. « Le Petit Robert » définit le droit d'évocation de la façon suivante : « *droit accordé aux juridictions d'appel saisies d'un recours contre un jugement de statuer sur le fond du litige.* »

3.1. FINANCES

3.1.1 Budgets et MB L3131-1-§1-1^{er} et L3131-1-§2-1^o

a) Contexte

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

Pour ce qui concerne les communes et les régies communales ordinaires, la première autorité de tutelle est le Collège provincial. Toutefois, le Gouvernement dispose d'un droit d'évocation lui permettant de réformer la décision dudit Collège

Pour ce qui concerne les provinces et les régies provinciales ordinaires, la tutelle est exercée directement par le Gouvernement. Le droit d'évocation n'existe pas.

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

- les articles L 1122-23, L1124-40 et suivant, L 1311 à L1332 du CDLD ;
- le règlement général sur la comptabilité communale ou provinciale ;
- la circulaire budgétaire de l'exercice en cours ;
- la circulaire pièces justificatives du 14.02.2008 ;
- les circulaires plan de gestion ;
- toute autre directive ministérielle ponctuelle.

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

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

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

- les articles L3141-1 à L3143-3 du CDLD.
- la loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Plus spécifiquement, les articles 34, 39, 40, 71 à 84, 208 et 250bis de ladite loi.
- le Règlement général de la comptabilité de la police (RGCP). Plus spécifiquement les articles 5 à 15.
- la circulaire ministérielle PLP 45 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2009 à l'usage des zones de police
- la circulaire budgétaire relative à l'élaboration des budgets communaux de l'exercice en cours.

b) Chiffres et commentaires

	Collège provincial				Gouverneur
	Communes	Régie communale ordinaire	Provinces	Régie provinciale ordinaire	Zone de police
Nombre d'actes reçus	1218	82	-	-	204
Nombre de prorogations	233	14	-	-	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	-	-	0
Réclamants citoyens	0	0	-	-	0
Réclamants mandataires	0	0	-	-	0
Nb d'approbations	688	72	-	-	17
Nb d'approbations partielles	505	4	-	-	6
Nb non approbations	8	0	-	-	5
Exécutoire par expiration de délai	1	2	-	-	177

Gouvernement					
	Communes	Régie communale ordinaire	Provinces	Régie provinciale ordinaire	Zone de police
Nombre d'actes reçus	-	-	28	14	-
Nombre de prorogations	-	-	1	0	-
Evocation 1ière phase	97	8	-	-	26
Evocation 2ième phase	31	2	-	-	11
Recours du Gouverneur	5	0	0	0	0
Recours de la commune	1	1	-	-	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0	0
Réclamants mandataires	4	0	0	0	2
Nb d'approbations			28	14	0
Nb d'approbations partielles	3	1	0	0	0
Nb non approbation			0	0	0
Confirmation décision du CP	32	2	-	-	11

Les communes et les régies communales ordinaires

Le Collège provincial

Le nombre de budgets et modifications budgétaires communaux en 2009 est en légère hausse par rapport à 2008 (1161). Par contre les proportions des décisions ne varient guère : 19% pour les prorogations, 56.5% d'approbations, 41.5% d'approbations partielles et moins de 1% de non approbation.

Les prorogations sont généralement motivées pour les raisons suivantes :

- une ou plusieurs séances du Collège provincial n'ont pu avoir lieu;
- le dossier fait l'effet d'une procédure d'évocation et la décision du Ministre n'est pas encore connue ;
- la commune n'a pas encore fourni l'ensemble des informations demandées par le service instructeur.

Les approbations sont souvent accompagnées de remarques. Elles concernent essentiellement :

- l'absence de correspondance entre les dotations inscrites au budget communal et les montants fixés dans les budgets des zones de police ;
- l'inscription d'une recette fiscale alors que le règlement fiscal a été voté postérieurement au vote du budget ;
- la discordance entre la liste des subventions octroyées aux ASBL et les montants repris dans le budget ;
- l'existence de nouveaux crédits en exercices antérieurs (montants faibles) ;
- le financement de projets extraordinaires sans transfert par les fonds de réserve.

Les principales réformations intervenues dans le contexte d'approbations partielles sont motivées par les raisons suivantes :

- modification des dépenses de dette (intérêt et amortissement), les montants figurant dans le budget présentant de grandes différences par rapport aux tableaux bancaires ;
- rectification des dotations et montants compensatoires octroyés par la Région wallonne ;
- inscription de recettes fiscales en l'absence de tout règlement ;
- erreurs au niveau des codes fonctionnels et économiques ;
- réformations afin de rétablir l'équilibre du budget se clôturant au service extraordinaire par un mali global ;
- une mauvaise interprétation par les autorités communales des dispositions légales ou des directives ministérielles ;
- une transmission tardive de certaines directives ministérielles ;
- suppression de l'inscription de prévision de dividendes Dexia.

Quant aux non approbation, elles résultent :

- absence de rapport de la commission des finances (article 12 du RGCC) ;
- non respect répété des obligations liées au plan de gestion ;
- déficit général ;
- introduction du résultat du compte alors que ce dernier n'est pas arrêté.

Le budget devenu exécutoire par expiration du délai s'inscrit dans le contexte de la décision du Collège provincial de transmettre celui-ci au Ministre « étant entendu qu'il n'appartient pas au Collège provincial de prendre une décision motivée essentiellement par le respect ou non de dispositions au sein d'un plan de gestion non approuvé à ce jour ».

A ce budget était aussi lié celui de la Régie foncière et immobilière également devenu exécutoire par expiration du délai.

Le Gouvernement

Les principales raisons ayant motivé la mise en œuvre de la procédure d'évocation sont les suivantes :

- non respect de la règle du tiers boni ;
- pour les communes sous plan de gestion : non respect des balises ;
- pour les communes sous plan de gestion : non respect de l'équilibre au propre (exigence qui disparaît avec la nouvelle circulaire sur l'actualisation du plan de gestion) ;
- pour une commune sous plan de gestion : nécessité d'obtenir l'accord du Ministre pour l'utilisation du produit de la vente d'un bâtiment ;

- Transfert de dépenses sociales du budget communal au budget CPAS dans un souci de développer des synergies.

Il est à noter que les réclamations sont analysées avec le document contesté dans le cadre de la tutelle spéciale d'approbation au niveau du Collège provincial.

De plus, dans la plupart des cas, le dialogue constructif a permis d'éviter de prendre des mesures extrêmes.

2 recours ont été introduits par des communes en matière de budgets :

- un recours a été déclaré fondé étant donné que des éléments nouveaux étaient intervenus après la décision du collège provincial - le budget a été revu

- un recours a été rejeté pour absence d'éléments susceptibles de modifier la décision du collège provincial - en l'occurrence, il était bien établi et non contesté que le plan de gestion de la régie concernée n'avait pas été actualisé et que l'équilibre structurel n'était pas garanti à terme

5 recours ont été introduits par les Gouverneurs en matière de budgets et modifications budgétaires

- le collège provincial ne s'est pas prononcé en estimant que les questions posées par le budget (suivi du plan de gestion) devaient être gérées par le Gouvernement wallon - ce dossier était assez complexe en intégrant aussi des problèmes sur les budgets de la régie et du cpas - le recours du Gouverneur a été laissé sans suite compte tenu des discussions intervenues avec la ville et de son engagement à réactualiser ses plans de gestion

- le collège provincial a approuvé le budget contenant une prévision de dividende DEXIA avant que les instructions à cet égard ne soient publiées - le recours du Gouverneur a donc été laissé sans suite compte tenu de la bonne foi de la commune qui avait aussi signalé son intention de revoir cette recette en modification budgétaire

- même problématique mais postérieure aux directives - le recours a donc été accueilli et les modifications budgétaires réformées sans porter atteinte au boni global

- les 2 derniers recours ont été laissés sans suite étant donné que les communes avaient déjà rectifié les recettes concernées dans leurs modifications budgétaires suivantes.

Les zones de police

Le Gouverneur

87% des budgets des zones de police sont devenus exécutoires par expiration des délais.

Cette situation résulte, en effet, de l'option retenue par les autorités compétentes dans le contexte de l'exercice d'une double tutelle existant à l'égard des zones de police, à savoir de laisser devenir exécutoires les délibérations zonales reçues dès lors que la tutelle spécifique s'est correctement déroulée et que les dotations communales aux zones restent stables. Ceci n'exclut, cependant, en aucune manière un examen complet des délibérations en cause, à tel point que lorsque la situation l'impose, une décision de tutelle est prise.

Ainsi, en 2009, 12 budget zonaux ont été approuvés dans la mesure où ils faisaient l'effet d'une procédure d'évocation et 5 modifications budgétaires n'ont pas été approuvées pour les raisons suivantes :

- modifications budgétaires transmises tardivement ;
- mises en déficit global par les réformations proposées sans qu'il soit possible de rétablir l'équilibre ;

Le Gouvernement

Vingt-sept dossiers relatifs aux zones de police ont été instruits en 2009.

- 24 budgets initiaux ont été évoqués
- 3 modifications budgétaires ont été évoquées dont une où le Ministre ne s'est pas réservé le droit de statuer.

La raison des procédures d'évocations était justifiée principalement par le non respect de la circulaire budgétaire du 11 septembre 2008 qui prévoyait une augmentation des dotations communales de 2,5 % maximum.

Les procédures d'évocation n'ont jamais abouti en seconde phase à des réformations des dotations communales.

La non approbation par le Gouverneur concernait des modifications budgétaires qui avaient été votées trop tardivement.

De plus, trois recours ont été introduits, par le même réclamant, visant des actes posés par les autorités zonales. Ceux-ci ont abouti à des sans suite.

Les provinces

100% des budgets et modifications budgétaires ont été approuvés. Pour certains d'entre eux, des remarques ont néanmoins été formulées.

Si le plus souvent, lesdites remarques concernaient des manques apparents de sincérité budgétaire (certains articles budgétaires se voyaient allouer des crédits budgétaires manifestement sous-estimés ou surestimés), l'autorité de tutelle a également relevé que des pièces justificatives étaient parfois manquantes ou que les informations fournies de prime abord par les autorités provinciales n'étaient pas suffisamment détaillées et explicitées.

3.1.2 Fiscalité L3131-1-§1-3° et L3131-1-§2-3°

a) Contexte

C'est l'article L3131-1§ 1^{er}, 3° et §2, 3° du CDLD tel que modifié par le décret du 22 novembre 2007, publié au MB 21.12.2007 et entré en vigueur le 20 janvier 2008, qui prévoit que les règlements redevances et taxes sont soumis à la tutelle spéciale d'approbation.

Depuis le décret modificatif du 22 novembre 2007, il n'y a plus de doute sur la soumission à la tutelle spéciale d'approbation des règlement redevances. Le § 1^{er}, 3° de cet article est désormais libellé comme suit : « 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'exercice de la tutelle sur les règlements-taxes et redevances se fait sur base des recommandations de la circulaire budgétaire annuelle. Outre diverses recommandations et rappels des principes généraux et de règles de droit, celle-ci contient une annexe reprenant de manière exhaustive la liste des taxes que les communes sont autorisées à lever ainsi que le montant des taux maximum recommandés. Cette liste et ces taux maximums ont été établis dans le cadre de la politique régionale de la Paix fiscale, appliquée depuis le 1^{er} janvier 1998.

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.

b) Chiffres et commentaires

Collège provincial		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	1789	-
Nombre de prorogations	22	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-
Réclamants citoyens	0	-
Réclamants mandataires	0	-
Nb d'approbations	1737	-
Nb d'approbation partielles	60	-
Nb non approbations	22	-
Exécutoire par expiration de délai	25	-

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	-	57
Nombre de prorogations	-	0
Evocation 1ière phase	9	-
Evocation 2ième phase	6	-
Recours du Gouverneur	1	0
Recours de la commune	2	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0
Réclamants citoyens	17	0
Réclamants mandataires	2	0
Nb d'approbations	0	56
Nb d'approbations partielles	2	0
Nb non approbation	0	1
Confirmation décision du CP	4	0

Le Collège provincial

Les non approbations (1.2% des décisions) relèvent de dispositions contraires à la loi, à savoir :

- la violation du principe d'égalité ;
- le non respect de la paix fiscale ;
- les erreurs quant aux procédures de recouvrement et de réclamation énoncés dans les délibérations ;
- la confusion entre taxe et redevance ;
- la non rétroactivité d'un règlement taxe ou redevance.

Les remarques adressées en cas d'approbation sont les suivantes :

- l'intérêt de revoter un règlement en entier lorsqu'une modification doit y être apportée afin d'éviter de désagréables problèmes au stade du contentieux et d'assurer une meilleure lisibilité du règlement.

- le rappel :
 - de la non rétroactivité d'un règlement de taxe indirecte, d'un règlement redevance ;
 - de la mention des résultats du vote dans le règlement (Article L1122-26 du CDLD) ;
 - de la circulaire du 7 septembre 2001 du Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale relative aux instructions complémentaires à la lettre circulaire du 8 février 2001 qui demande de ne percevoir aucun droit de chancellerie pour la délivrance des passeports en ce qui concerne les mineurs. (donc de 0 à 18 ans et plus seulement de 0 à 12 ans)
- l'intérêt d'introduire dans le règlement taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires « toutes boîtes » la définition de la zone de distribution soit le territoire de la commune taxatrice et de ses communes limitrophes afin de prévenir un certain contentieux.
- l'actualisation des références : l'arrêté royal du 31 juillet 2004, modifiant les tarifs annexés à la loi du 30 juin 1999 portant le tarif des taxes consulaires et des droits de chancellerie et non plus l'annexe III de la loi du 4 juillet 1956 portant le tarif des taxes consulaires et des droits de chancellerie.
- la double transmission des résolutions au Collège provincial et au Gouvernement wallon et non au service chargé de l'instruction (art L3132-1, § 1^{er} du CDLD).
- le coût de fabrication des documents d'identité : ces frais ne constituent ni une redevance ni une taxe, ils ne doivent pas être repris dans le règlement relatif à la délivrance de documents administratifs. Si la commune souhaite créer une imposition sur la délivrance du document d'identité, seule la quotité dépassant son coût de fabrication peut figurer dans le règlement fiscal, procédure d'urgence ou non (voir Arrêté royal du 25 mars 2003 et arrêté royal du 18 octobre 200).
- la prorogation des passeports : par circulaire du 2 août 2004, le Ministre des Affaires étrangères a informé les Bourgmestres des communes de la fin de la possibilité de proroger la validité des anciens passeports à dater du 1^{er} septembre 2004.
- la réclamation du tableau prévisionnel du coût-vérité, pièce justificative au sens de l'article L3113-1 du CDLD (Article 11 § 1^{er} 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).

Les approbations partielles étaient liées aux problèmes suivants :

- l'enrôlement d'une taxe payable au comptant : Lorsque l'impôt dû au comptant n'est pas payé, il est enrôlé et immédiatement exigible, c'est-à-dire dès le visa exécutoire du rôle ;
- la possibilité de réclamation pour le redevable : « Cependant, l'introduction d'une réclamation ne dispense pas le redevable de payer ladite taxe » : cette disposition ne peut plus figurer dans les règlements ;
- le délai de réclamation contre l'imposition : 6 mois et non plus trois mois ;
- du paiement dans les deux mois à dater de l' « envoi » de l'avertissement extrait de rôle et non dans les deux mois à dater de la délivrance ;

- des frais de fabrication des documents électroniques : seule la quotité dépassant le coût de fabrication peut figurer dans le règlement fiscal ;
- de la simplification des formalités du mariage et de la cohabitation légale : suppression du droit de timbre sur les différents documents qui doivent être produits ;
- de la possibilité de majoration d'impôts: celle-ci peut intervenir uniquement en ce qui concerne les taxes enrôlées d'office (pour rappel, la taxation d'office ne peut avoir lieu que lorsque l'obligation de déclaration est inscrite dans le règlement de taxe) ;
- de la qualification de taxe attribuée à une imposition qui s'avère être une redevance ;
- des règles d'égalité des Belges et de la non-discrimination : (Articles 10, 11 et 172 de la Constitution) non respect de ces règles notamment dans le libellé des exonérations prévues dans la taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires « toutes boîtes » ou encore par l'application de deux taux distincts dans un règlement taxe sur la réalisation par les soins de la commune de raccordements particuliers à l'égout public ;
- des frais de récupération qui ne peuvent figurer dans un règlement de taxe.

Il apparaît également que les communes méconnaissent les instructions qui leur ont été données suite à l'entrée en vigueur de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 05 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents. Les délibérations instituant les taxes sur l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers sont rarement accompagnées du tableau du taux de couverture des coûts validé par le conseil communal. Or, il s'agit d'une pièce justificative obligatoire sans laquelle le délai de tutelle ne peut commencer à courir. En sachant que le plus souvent ces règlements doivent être exécutoires pour le 01 janvier de l'exercice, il serait dans l'intérêt des communes de communiquer immédiatement à la Direction un dossier complet.

Dans le cadre de la tutelle spéciale d'approbation exercée sur les redevances, des délibérations relatives à des tarifs divers (locations de salle, piscine, mini-golf) sont transmises à la tutelle. Le plus souvent ces délibérations renvoient à un règlement d'ordre intérieur dont la portée fiscale, hormis le tarif lui même et d'éventuelles mesures de recouvrement, est quasi inexistante. Dans le but de clarifier les choses et également de ramener les statistiques d'approbations partielles à une plus juste proportion, il serait opportun de proposer aux conseils communaux de délibérer séparément sur les questions fiscales en ne soumettant à la tutelle spéciale d'approbation que ce qui est prévu par le CDLD.

A souligner, le travail préventif réalisé par l'administration qui grâce à une excellente collaboration avec les communes, se fait produire les projets de règlements qui doivent être soumis au vote des conseils communaux et émet s'il y a lieu, les remarques qui s'imposent.

Le Gouvernement

Au cours de l'année 2009, l'administration centrale n'a été saisie d'aucun dossier pour lequel elle a décidé de ne pas lancer la procédure d'évocation (en 2008 elle avait agi de la sorte pour 2 dossiers).

Trois dossiers n'ont pas connu de seconde phase d'évocation car des recours ont été introduits. Dans cette hypothèse, selon une jurisprudence administrative constante depuis l'entrée en vigueur du décret tutelle, Monsieur le Ministre se prononce toujours dans le cadre du recours et non lors de la seconde phase de la procédure d'évocation.

Deux recours (du Gouverneur et de la commune) concernaient le même dossier. Le recours du Gouverneur a été déclaré recevable mais non-fondé. De ce fait Monsieur le Ministre a confirmé la décision du Collège provincial et n'a pas approuvé la délibération communale. Puisqu'il a approuvé la délibération litigieuse, Monsieur le Ministre n'a pas statué sur le recours de la commune.

Comme pour les années précédentes, on relève très peu de réclamations à l'égard d'un acte déterminé - tel un budget - en matière financière dans les services centraux. De nombreux courriers de citoyens se plaignent ainsi de taxes, par exemple, mais en n'attaquant pas l'acte en lui-même, seulement le contexte ou simplement le coût au regard d'un règlement approuvé. Cette doléance n'implique pas le début d'une procédure de tutelle à délai.

Par ailleurs, dans de nombreux cas, ladite réclamation est gérée simultanément avec l'instruction de l'acte critiqué par le service extérieur concerné. Dans le cas du budget, la réclamation peut générer une procédure d'évocation ou une décision de réformation ou de non-approbation par exemple.

3.1.3 Rééchelonnement d'emprunt L3131-1-§1-4^o et L31 31-1-§2-4^o

a) Contexte

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

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

b) Chiffres et commentaires

Collège provincial		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	2	-
Nombre de prorogations	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-
Réclamants citoyens	0	-
Réclamants mandataires	0	-
Nb d'approbations	2	-
Nb d'approbations partielles	0	-
Nb non approbation	0	-
Exécutoire par expiration de délai	0	-

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	-	0
Nombre de prorogations	-	0
Recours du Gouverneur	-	0
Recours de la commune	-	0
Réclamations - Droits subjectifs	-	0
Réclamants citoyens	-	0
Réclamants mandataires	-	0
Nb d'approbations	-	0
Nb d'approbations partielles	-	0
Nb non approbations	-	0
Confirmation décision du CP	-	0

Les dossiers de ce type demeurent peu fréquents. En l'occurrence, les rééchelonnements étaient imposés par la Région dans le cadre de la reprise des charges des emprunts Tonus et du refinancement du fonds des communes.

3.1.4 Comptes annuels L3131-1-§1-6, L3131-1-§2-5 et L3131-1-§3-2

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.

Il n'existe pas de droit d'évocation sur les comptes.

b) Chiffres et commentaires

Collège provincial						
	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires	ZP	IC
Nombre d'actes reçus	240	64	-	-	81	-
Nombre de prorogation	163	9	-	-	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	-	-	0	-
Réclamants citoyens	0	0	-	-	0	-
Réclamants mandataires	1	0	-	-	0	-
Nb d'approbation	181	56	-	-	14	-
Nb d'approbation partielle	42	7	-	-	0	-
Nb non approbation	1	0	-	-	2	-
Exécutoire par expiration de délai	0	0	-	-	55	-

Gouvernement						
	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires	ZP	IC
Nombre d'actes reçus	-	-	5	11	-	106
Nombre de prorogation	-	-	1	0	-	2
Recours du Gouverneur	0	-	-	-	0	-
Recours de la commune	3	-	-	-	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-	0	0	0	-
Réclamants citoyens	0	-	0	0	0	-
Réclamants mandataires	0	-	0	0	0	-
Nb d'approbation		-	4	11	-	65
Nb d'approbation partielle	2	-	0	0	-	0
Nb non approbation	0	-	0	0	-	0
Exécutoire	0	-	0	0	-	39
Confirmation décision du CP	1	-	-	-	-	-

Le Collège provincial

Les Communes et régies communales ordinaires

Plus de 78% des comptes des communes et régies communales ordinaires sont approuvés. Les remarques suivantes ont toutefois été données :

- la liste par article des engagements reportés (document T3) n'était pas arrêtée par le Collège communal et ce, en application de l'article 69 du RGCC ;
- l'existence au compte d'anciens droits à recouvrer, certains datant de plus de 5 ans. En application de l'article 51 du RGCC, le Collège provincial a indiqué aux communes intéressées qu'il serait nécessaire de porter en non-valeurs ou irrécouvrables, les droits qui ne seront jamais perçus ;

- la lecture du tableau des voies et moyens des investissements a permis de constater que certains moyens de financement décidés par le Conseil communal dans les documents budgétaires 2008 n'ont pas été respectés au compte. En effet, certaines dépenses engagées ont été financées par de l'autofinancement alors que des recettes d'emprunt ou de subside étaient prévues au budget final 2008. S'il est vrai que le changement du moyen de financement peut être financièrement favorable à la commune (en lui permettant d'éviter s'il souhaitait adapter les moyens de financement en fonction de ses ressources disponibles, il aurait dû le faire via la dernière modification budgétaire ou les adaptations du budget de l'exercice suivant ;
- le Collège provincial a indiqué à certaines Autorités communales la nécessité d'effectuer annuellement les opérations de sortie d'encours pour les travaux terminés ;

Les approbations partielles concernent principalement des rectifications d'écriture afin de tenir compte des règles comptables.

Les principales sont :

- la constitution d'une provision sans crédit budgétaire ;
- la constitution un fonds de réserve ordinaire sans crédit budgétaire ;
- les liens avec un marché public annulé en tutelle générale obligatoire.

Une non approbation a été prononcée car l'examen du compte réalisé avait mis en évidence une gestion par le Collège communal qui semblait peu soucieuse de respect de la loi (compétence des organes, exécution des décisions du conseil communal,...) et que ces constatations laissaient planer de fameux doutes quant à l'utilisation des deniers publics. A noter que par la suite la commune a représenté son compte en apportant toutes les explications nécessaires et que ce dernier a pu être approuvé moyennant de sérieuses remarques quant aux compétences des organes communaux notamment.

Les comptes approuvés ont parfois été accompagnés de remarques quant à l'absence de transmission à la tutelle des délibérations relatives à des subventions et à des marchés publics.

Les zones de police

Les comptes des zones de police sont principalement approuvés ou devenus exécutoires par expiration de délai conformément aux directives déjà énoncées pour les budgets communaux.

Le Gouvernement

Les Communes et régions communales ordinaires

3 recours ont été introduits par des communes en matières de comptes :

- les comptes ont été approuvés partiellement par le collège provincial en exécution stricte d'une décision ministérielle annulant un marché public - la commune n'a pu apporter aucun élément permettant de contester que cette annulation était bien fondée - rejet du recours ;

- les comptes ont été approuvés partiellement par le collège provincial compte tenu de nombreuses opérations non justifiées par des délibérations du conseil communal ou du collège communal - le recours de la commune a permis d'apporter un ensemble d'éléments permettant de justifier une partie de ses écritures - accueil partiel du recours ;

- les comptes ont été approuvés partiellement par le collège provincial avec rejet de quelques opérations non justifiées et des dépassements de crédits - le recours de la commune a permis d'apporter un ensemble d'éléments permettant de justifier une partie de ses écritures - accueil partiel du recours.

Les intercommunales

Les 39 dossiers devenus exécutaires l'ont été pour les raisons suivantes :

- non-respect de l'article L1523-13 §1^{er} alinéas 3 et 4 du CDLD, étant donné la date du rapport du réviseur sur les comptes ou ordre du jour incomplet au regard du Procès verbal de l'AG ;
- non-respect de l'article L1523-13 §3 alinéa 3 dudit Code, en ce qu'il y avait, lors de l'AG qui a voté les comptes de l'exercice 2008, absence de vote distinct sur la décharge des administrateurs et sur celle du réviseur ;
- non respect des dispositions du volet hospitalier du plan Tonus Axe II concernant la prise en charge des déficits ;
- dérogation au prescrit de l'article 1523-13§3 alinéa 1^{er} du CDLD qui stipule que la première AG de l'exercice se tient durant le premier semestre et au plus tard le 30/6 et a nécessairement à son ordre du jour l'approbation des comptes annuels de l'exercice clôturé ;
- le rapport du collège des commissaires n'avait pas été entendu lors de l'AG et que le collège des commissaires n'avait pas fait l'objet d'une décharge pour son mandat.

Dans les courriers d'exécutaire, il a souvent été rappelé aux intercommunales, pour l'avenir, la nécessité de respecter l'article L1523-12 §1^{er} alinéa 4³⁶ du CDLD et de transmettre une liste des adjudicataires qui précise le mode de passation du marché en vertu duquel ils ont été désignés, conformément à l'article L1523-13 §3 alinéa 1^{er} du CDLD.

Pour les 3 intercommunales qui ont transmis des comptes antérieurs à 2007 après de nombreuses années, elles ont toutes été invitées, à l'avenir, à transmettre leurs comptes dans les quinze jours de leur adoption, accompagnés des pièces justificatives, conformément à l'article L3132-1 §2 du CDLD.

Une remarque pour l'avenir a aussi été faite à une intercommunale afin qu'elle veille au respect de l'article 96 alinéa 6 du Code des sociétés qui stipule que le rapport annuel doit comporter une justification de l'application des règles comptables de continuité au cas où le bilan fait apparaître une perte reportée ou au cas où le compte de résultats fait apparaître pendant deux exercices successifs une perte de l'exercice.

Une remarque pour l'avenir a aussi été faite à une intercommunale vu que le CDLD prévoit en son article L1523-24 §1^{er} que le Collège des contrôleurs aux comptes est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional et, en son article

³⁶ En ce qui concerne l'approbation des comptes et le vote de la décharge aux administrateurs et aux membres du Collège des contrôleurs aux comptes, l'absence de délibération communale ou provinciale est considérée comme une abstention de la part de l'associé en cause.

L1541-2 alinéa 4, qu'avant l'entrée en vigueur du décret habilitant l'organe de contrôle régional, le contrôle de l'intercommunale sera assuré par un ou plusieurs réviseurs. (En effet, parmi les pièces envoyées par cette intercommunale figurait le rapport d'un commissaire autre que réviseur, en plus du rapport du réviseur.)

Il a été constaté une lacune dans le CDLD en ce qui concerne le vote à l'Assemblée générale des délégués des CPAS associés. Ainsi, L'article L1523-12 §1^{er} alinéas 2 à 4 du CDLD indique comment les délégués de chaque commune associée et de chaque province associée votent en AG, suivant que leur conseil communal ou provincial ait délibéré ou non. Il n'y est pas mentionné que ce paragraphe est applicable mutatis mutandis aux délégués représentant les CPAS associés. Or, des CPAS sont associés à des intercommunales. Cela constitue donc un oubli du Législateur, d'autant que l'on peut lire à l'article L1523-15 §3 dernier alinéa du CDLD que ce paragraphe, relatif à la désignation des administrateurs issus des communes associés, est applicable mutatis mutandis aux administrateurs représentant des provinces et des CPAS associés, et à l'article L1523-18 §1^{er} alinéa 3 du CDLD que le mode de composition des organes restreints de gestion vise aussi les CPAS associés.

En outre, la circulaire relative aux pièces justificatives du 14/2/08 ne reprend pas comme pièces justificatives, en « intercommunale », « tutelle spéciale d'approbation », « comptes annuels », les délibérations des CPAS associés sur les comptes.

Les provinces

4 comptes ont été approuvés en 2009, des remarques ont néanmoins été formulées à leur propos.

Si ces séries de remarques concernaient le plus souvent des faibles taux de réalisation (dans le cas des recettes) ou des faibles taux de consommation (dans le cas des dépenses) de certains articles budgétaires, il a également été constaté le non-respect de plusieurs dispositions légales, parmi lesquelles nous citerons les articles 44 §2 et 67 5° de l'Arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité provinciale (le premier cité précise les cas de figure dans lesquels des droits constatés doivent être enregistrés, le second cité précise le délai dans lequel la liste des crédits sans emploi et des crédits à reporter doit être arrêtée par les Collèges provinciaux).

3.2. RESSOURCES HUMAINES

3.2.1 Dispositions générales en matière de personnel

L3131-1-§1-2°, L3131-1-§2-2° et L3131-1-§3-4°

a) Contexte

En application du CDLD.

Tutelle spéciale d'approbation sur les communes comme le prévoit l'article L3131-1-§ 1^{er} du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation, point 2, sont soumis à l'approbation du Collège provincial, les actes des autorités communales portant sur les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration, à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et le régime de pension des agents de la commune

b) Chiffres et commentaires

Collège provincial				
	Communes	Provinces	Zone de police	IC
Nombre d'actes reçus	836	-	52	-
Nombre de prorogations	46	-	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-	0	-
Réclamants citoyens	0	-	0	-
Réclamants mandataires	0	-	0	-
Nb d'approbations	678	-	5	-
Nb d'approbations partielles	25	-	0	-
Nb non approbation	27	-	0	-
Exécutoire par expiration de délai	3	-	24	-

Gouvernement				
	Communes	Provinces	Zone de police	IC
Nombre d'actes reçus	-	45	-	45
Nombre de prorogations	-	1	-	2
Evocation 1 ^{ère} phase	23	-	0	-
Evocation 2 ^{ème} phase	16	-	0	-
Recours du Gouverneur	2			
Recours de la commune	2			
Réclamations - Droits subjectifs	1	0	0	1
Réclamants citoyens	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0
Nb d'approbations	5	39	0	43
Nb d'approbations partielles	1	0	0	0
Nb non approbation	1	0	0	0
Confirmation décision du CP	15			
Exécutoire par expiration de délai	2	3	0	0

Le Collège provincial

Le nombre d'actes reçus est majoré par rapport à 2008 (617).

Plus de 80% des actes sont approuvés.

Le nombre d'approbations partielles se justifie par le fait que certains points des délibérations soumises à tutelle spéciale relèvent de la tutelle générale conférée au Gouvernement wallon et non de la tutelle spéciale du collège provincial.

Pour ce qui concerne les non-approbations, elles concernent :

- non respect des dispositions du RGB ;
- absence de concertation entre la commune et son CPAS ;
- absence de consultation des organisations syndicales ;
- rupture de l'harmonie qu'il convient de maintenir dans l'ensemble de la fonction publique locale en matière de règles statutaire.

Dans ce secteur également, les directions essaient d'être préventive et demande les projets de cadre et statuts avant qu'ils ne soient soumis au vote du conseil communal.

Le Gouvernement

L'abstention de décision du Collège provincial sur deux délibérations communales avaient donné lieu à un recours de la part du Gouverneur de province.

Ces délibérations ont fait l'objet respectivement :

- d'une non-approbation pour violation de la législation en matière de rémunération du personnel des services publics d'incendie et violation de l'article L1212-2 du CDLD relative à la fixation du statut pécuniaire et des échelles de traitement en fonction de certains critères et d'une approbation partielle ; en outre, la délibération qui était en contravention avec les principes généraux de la Fonction publique locale et ne respectait pas les balises du plan de gestion blessait l'intérêt général ;
- d'une approbation partielle ; la délibération revêtait un caractère discriminatoire en ce sens que la procédure de recrutement soumettait les seuls lauréats extérieurs à l'administration communale à un test psychotechnique – éliminatoire – permettant à l'autorité d'apprécier l'équilibre de leur personnalité alors que les autres – qui font partie de l'administration communale – en étaient dispensés . Cette décision a donc fait l'objet d'une approbation à l'exception des mots « extérieurs à l'administration communale » dans l'article incriminé.

Les autres décisions reçues, émanant des provinces et des intercommunales, n'ont rencontré aucune opposition.

3.3. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

3.3.1 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

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	63	0
Nombre de prorogations	1	0
Recours du Gouverneur	0	0
Recours de la commune	0	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0
Réclamants citoyens	0	0
Réclamants mandataires	0	0
Nb d'approbations	62	0
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	0	0

Les raisons pour lesquelles les communes prennent des participations dans les intercommunales sont multiples : adhésion à une intercommunale existante tel que l'entrée dans une intercommunale Centre funéraire, dans une intercommunale d'incendie, la recapitalisation d'une intercommunale, la prise de parts dans le cadre du financement de l'égouttage prioritaire ou des augmentations de capital dans le cadre d'intercommunale de financement ou d'énergie.

3.3.2 Mise en régie communale et délégation de gestion L3131-1-§ 4-2°

a) Contexte

En application de l'article L3131-1, §4, 2 du CDLD, les actes des autorités communales et provinciales ayant pour objet la mise en régie communale ou provinciale, la délégation de gestion à une intercommunale, association de projet, régie communale ou provinciale autonome, à toute autre association ou société de droit public ou de droit privé ou à une personne physique.

b) Chiffres et commentaires

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	38	1
Nombre de prorogations	0	0
Recours du Gouverneur	0	0
Recours de la commune	0	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0
Réclamants citoyens	0	0
Réclamants mandataires	0	0
Nb d'approbations	38	1
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	0	0

On relèvera la création d'une régie communale ordinaire.

En ce qui concerne les délégations de gestion, les 38 dossiers se répartissent comme suit:

- un cas de délégation de gestion à une ASBL dans le cadre de la gestion d'activités et d'événements sur le territoire de la commune;
- un cas de délégation de gestion à une ASBL dans le cadre de l'organisation d'une crèche;
- 13 décisions portant sur la délégation de gestion envers une intercommunale dans le cadre de la collecte des déchets;
- 4 décisions portant sur la délégation de gestion (en matière sportive et immobilière) en faveur de régies communales autonomes;
- enfin, les dossiers à dimension patrimoniale consistent en 17 concessions de gestion et deux dossiers de prise de participation de la province ou de la commune dans une ASBL.

Tous les actes examinés se sont avérés conformes à la loi et à l'intérêt général.

Notons que la notion de délégation de gestion est une notion dont les contours sont très diffus.

Dès lors que la délégation se fait en faveur d'une instance publique (telle qu'une intercommunale, association de projet ou une régie autonome) que la commune / province a créée en vue de gérer une matière / un patrimoine / un service, se pose la question de la pertinence de l'exercice de la tutelle sur ce type d'acte.

Par contre, le contrôle d'une décision de délégation de gestion trouve tout son intérêt lorsqu'il s'agit de "toute autre association ou société de droit public ou de droit privé ou à une personne physique".

3.3.3 Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3°

a) Contexte

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

La circulaire du 14 février 2008 précise qu'il y a lieu de joindre les pièces justificatives suivantes :

- en cas de participation à la création ou de première prise de participation, les statuts de l'association ou société concernée ;
- en cas de participation ultérieure, les modifications statutaires.

b) Chiffres et commentaires

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	230	22
Nombre de prorogations	1	0
Recours du Gouverneur	0	0
Recours de la commune	0	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0
Réclamants citoyens	0	0
Réclamants mandataires	0	0
Nb d'approbations	229	22
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	0	0
Exécutoire par expiration du délai	1	0

Les actes transmis ont tous reçus une suite favorable.

Le contrôle de légalité a permis de déterminer que les actes communaux, à l'exception d'un seul, se fondaient à chaque fois sur une règle d'habilitation particulière les autorisant à prendre pied dans un partenariat direct avec le secteur privé. On relèvera que l'augmentation du nombre de dossier des communes s'expliquent par l'augmentation de capital du Holding communal

Les actes provinciaux transmis respectaient le prescrit de l'article L2223-13 du CDLD.

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

a) Contexte

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

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

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

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

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

b) Chiffres et commentaires

Gouvernement			
	Associations de projets	Régies autonomes	IC
Nombre d'actes reçus	0	13	32
Nombre de prorogations	0	1	1
Recours du Gouverneur	-	-	-
Recours de la commune	-	-	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0
Nb d'approbations	0	13	29
Nb d'approbations partielles	0	0	2
Nb non approbation	0	0	1

Aucune modification législative importante n'étant intervenue au cours de l'exercice 2009, les modifications statutaires sont peu importantes. Elles n'ont pas posé de problème majeur.

En matière d'intercommunale, les non-approbations ont porté respectivement sur la question de la composition du conseil d'administration, de l'organe restreint de gestion, sur un vice de forme dès lors que les documents joints à la convocation pour l'assemblée générale étaient erronés, et d'autre part sur une contradiction quant au fait que les statuts attribuaient une voie délibérative au secrétaire alors que celui était choisi hors du conseil d'administration.

En matière de régie communale autonome, aucune décision n'a appelé de non-approbation

Aucune association de projet n'a, à ce jour, été soumise à l'autorité de tutelle.

4. CONSEIL D'ETAT

20 arrêts ont été rendus en 2009 par le Conseil d'Etat, il s'agissait des affaires suivantes.

Finances

- Arrêt 20/05/2009 n°193.448
- Arrêt 03/03/2009 n°191.071
- Arrêt 11/09/2009 n°195.977
- Arrêt 25/02/2009 n°190.778
- Arrêt 03/07/2009 n°195.057
- Arrêt 03/07/2009 n°195.062
- Arrêt 11/09/2009 n°195.978
- Arrêt 15/10/2009 n°196.982
- Arrêt 18/03/2009 n°191.596
- Arrêt 03/07/2009 n°195.059
- Arrêt 26/10/2009 n°197.302
- Arrêt 17/02/2009 n°190.527
- Arrêt 06/01/2009 n°189.280
- Arrêt 15/01/2009 n°189.502
- Arrêt 11/09/2009 n°195.979
-

Ressources humaines

Deux dossiers ont été introduits en 2009 au Conseil d'Etat dans le cadre de la tutelle spéciale d'approbation (un concernant une commune - évocation - et l'autre une intercommunale).

Trois requêtes ont été introduites en 2009 dans le cadre de la jurisprudence opérée par l'arrêt du 20 février 2009 n° 190.728 - article 20 (voir rapport : point 2.2.3 recours du personnel communal L3133-3) et cinq arrêts ont été rendus :

- Arrêt 11/09/2009 n° 195.983 ;
- Arrêt 06/10/2009 n° 196.668 ;
- Arrêt 12/05/2009 n° 193.243 ;
- Arrêt 19/11/2009 n° 198.030 ;
- Arrêt 19/11/2009 n° 198.031.

5. CONCLUSIONS

Dès lors que l'année 2009 est la deuxième année qui suit l'entrée en vigueur du décret du 22 novembre 2007, quelques enseignements peuvent être tirés de l'activité de la tutelle au regard des années 2008-2009.

- Le volume des actes reçus dans le cadre de la tutelle générale à transmission obligatoire et de la tutelle spéciale d'approbation a augmenté par rapport aux chiffres de l'année 2008 (de 11.959 en 2008 à 14.479 en 2009, soit une hausse d'environ 21 %).
- En ce qui concerne les prorogations, les tendances suivantes peuvent être observées.
 - On en comptabilise peu en tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire: où l'on passe d'une proportion de 3,15% de dossiers prorogés en 2008 à 2,13 % en 2009. La possibilité de recourir à ce mécanisme n'entraîne donc pas un quelconque ralentissement de l'examen des actes des pouvoirs locaux.
 - On en dénombre beaucoup plus en tutelle spéciale d'approbation: de 6,03% dossiers prorogés en 2008 à 9,44% en 2009 et ce principalement en matière de budgets et de comptes.
Cet élément mérite toute notre attention car les prorogations sont nécessaires alors que le délai a été amené de 30 à 40 jours. Ce délai est donc toujours trop court. Il conviendrait d'y réfléchir surtout afin d'harmoniser les délais au regard des zones de police (l'article L3142-1.§4 du CDLD prévoit 200 jours).
- Le nombre de dossiers complets est en augmentation: de 83,77% en 2008 à 85,36 % en 2009.
- En tutelle spéciale d'approbation, il importe de relever que le Ministre confirme les décisions du Collège provincial.

Au-delà de ce qui est présenté dans ce rapport, l'activité des agents de la DGO PLASS en charge de la tutelle a porté aussi sur une **tutelle de proximité et de conseil**: conseils pour des dossiers de marchés publics, formations, réunions décentralisées, ou bien encore contrôle des comptes sur place.

Il convient aussi de souligner que dans le cadre de la tutelle générale d'annulation sans transmission obligatoire, les pouvoirs locaux transmettent difficilement rapidement les documents utiles à l'examen du dossier, et s'exécutent bien souvent après quelques courriers de rappel. Notons à cet égard qu'aucun délai légal n'est prévu en ce qui concerne la transmission de ces pièces.

Cette problématique est à relier à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle l'autorité de tutelle doit statuer dans un délai raisonnable (précisons que ce délai n'est pas défini) afin d'assurer la sécurité juridique des actes. Les arrêts N° 196.917, 196.918, 196.919 et 196.920 pris par le Conseil d'Etat le 13 octobre 2009 confirment cette jurisprudence.

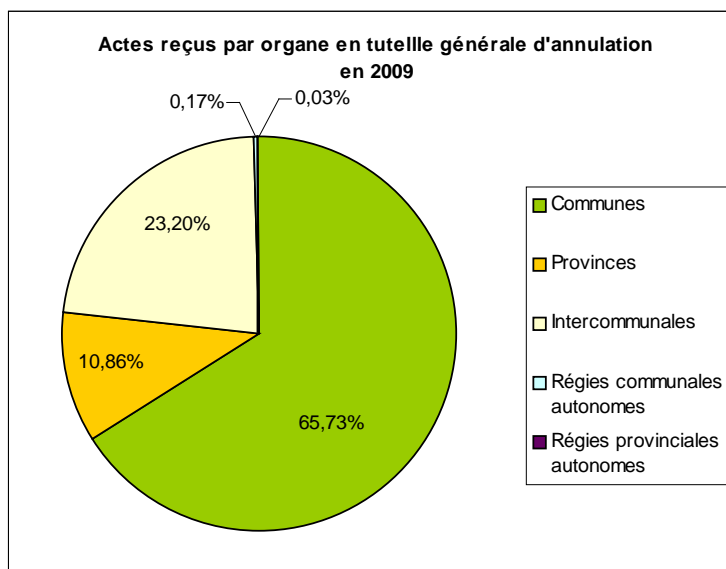
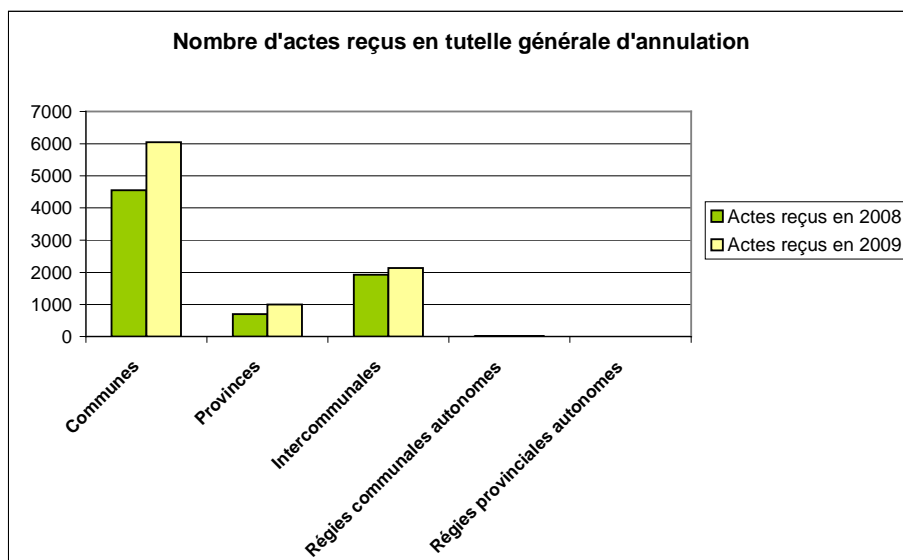
Toujours par rapport au Conseil d'Etat, relevons que sa jurisprudence a transformé le recours en annulation prévu à l'article L3133-3 du CDLD en un recours en réformation, ce qui nécessite rapidement une modification du CDLD.

6. ANNEXES

1. Evolution du volume d'actes reçus de 2008 à 2009

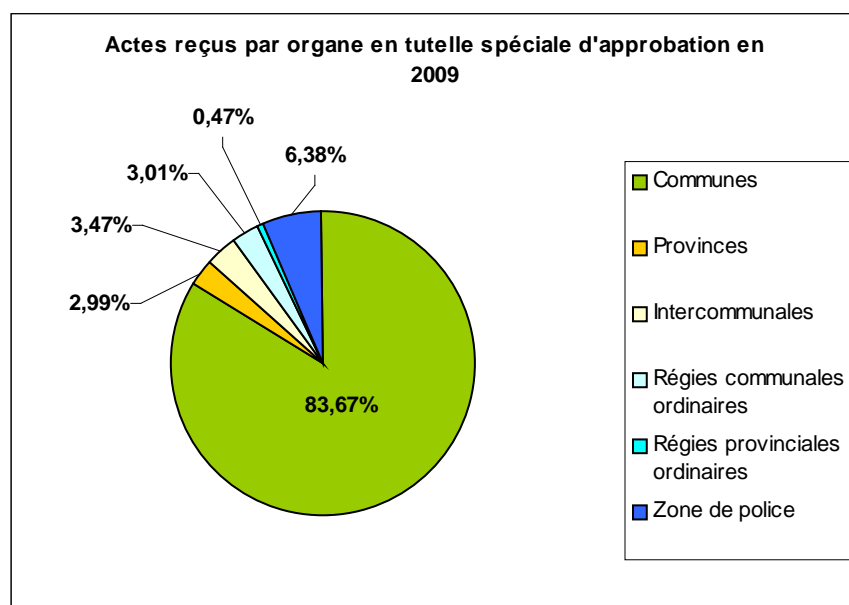
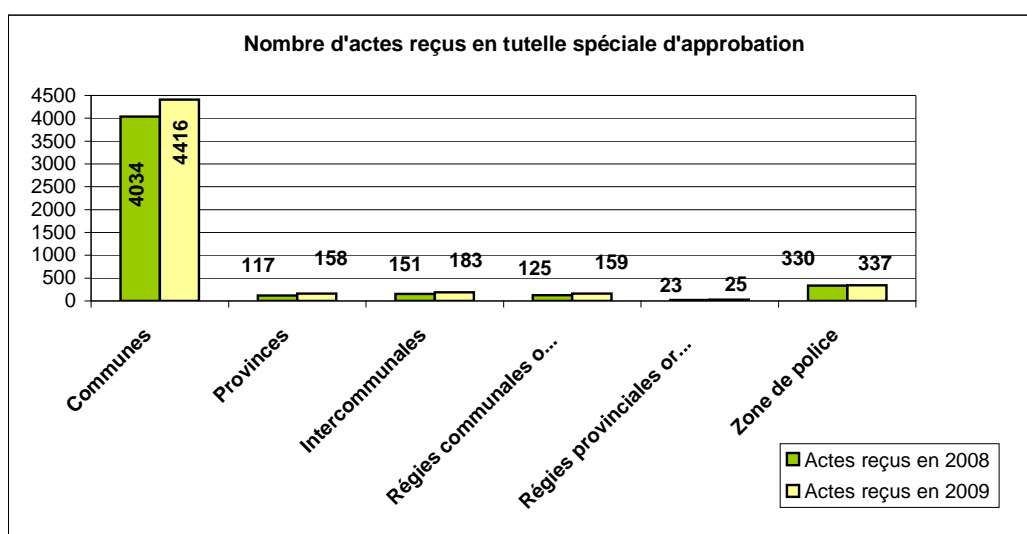
a) Tutelle générale à transmission obligatoire

	Actes reçus en 2008	Actes reçus en 2009
Communes	4547	6048
Provinces	698	999
Intercommunales	1923	2135
Régies communales autonomes	10	16
Régies provinciales autonomes	1	3



b) Tutelle spéciale d'approbation

	Actes reçus en 2008	Actes reçus en 2009
Communes	4034	4416
Provinces	117	158
Intercommunales	151	183
Régies communales ordinaires	125	159
Régies provinciales ordinaires	23	25
Zones de police	330	337



2. Evolution de la proportion de dossiers complets de 2008 à 2009³⁷

Remarque importante: La circulaire du 14 février 2008 ne prévoit pas de pièces justificatives pour les actes relatifs aux taxes additionnelles à l'IPP et centimes additionnels au PI (L3122-2-7). Pour les communes et provinces, ces actes sont donc soustraits au total annuel des actes reçus.

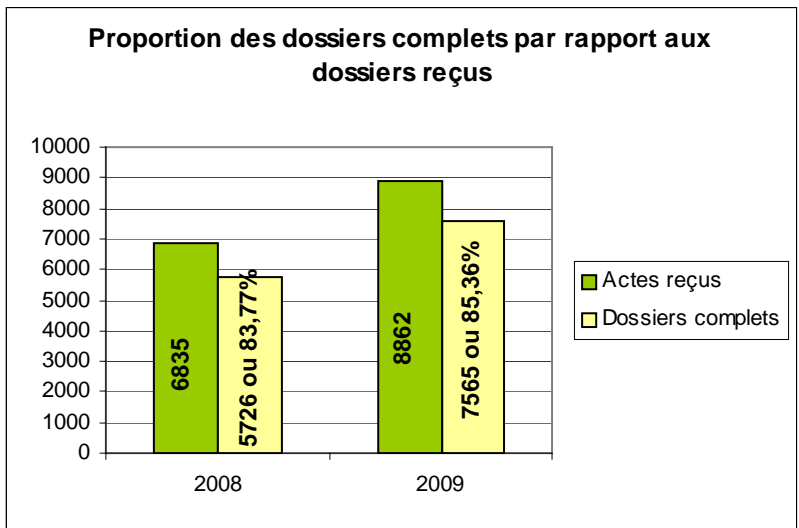
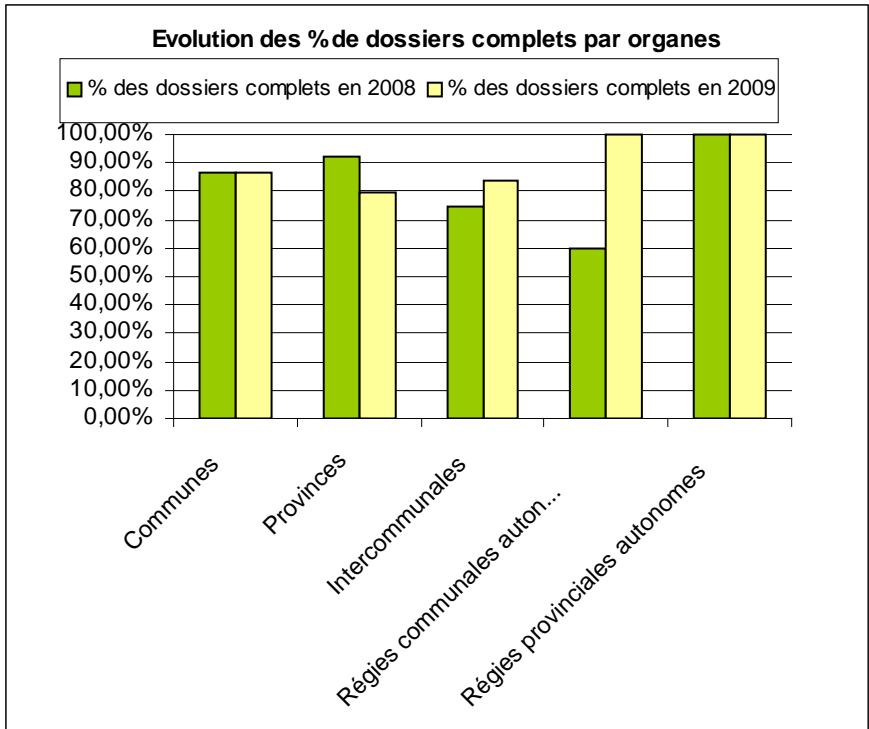
Proportion de dossiers complets en 2008

	Total des actes reçus	Nombre de dossiers complets
Communes	4207	3645
Provinces	694	640
Intercommunales	1923	1434
Régies communales autonomes	10	6
Régies provinciales autonomes	1	1

Proportion de dossiers complets en 2009

	Total des actes reçus	Nombre de dossiers complets
Communes	5714	4962
Provinces	994	792
Intercommunales	2135	1792
Régies communales autonomes	16	16
Régies provinciales autonomes	3	3

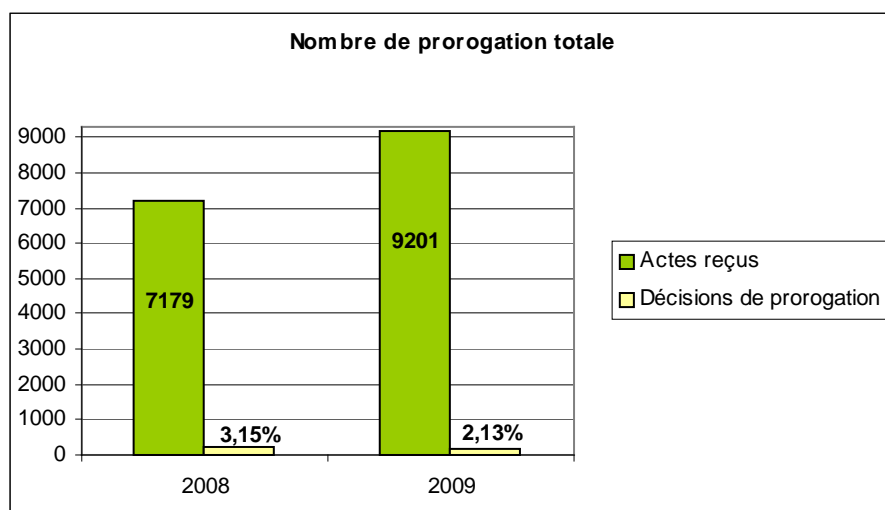
³⁷ La notion de "dossier complet" concerne les actes transmis dans le cadre de la **TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE**.



3. Evolution du nombre de décisions de prorogation prises de 2008 à 2009

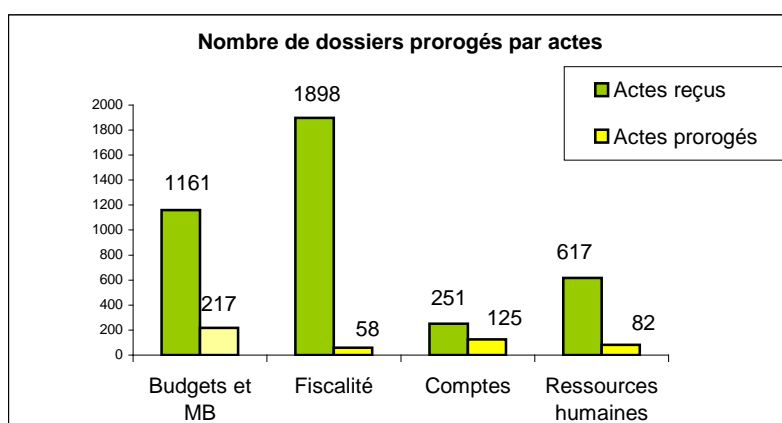
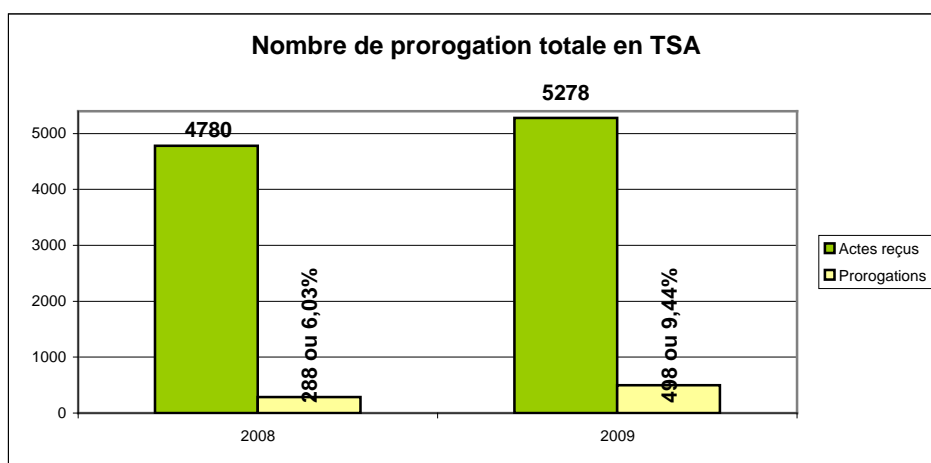
a) Tutelle générale à transmission obligatoire

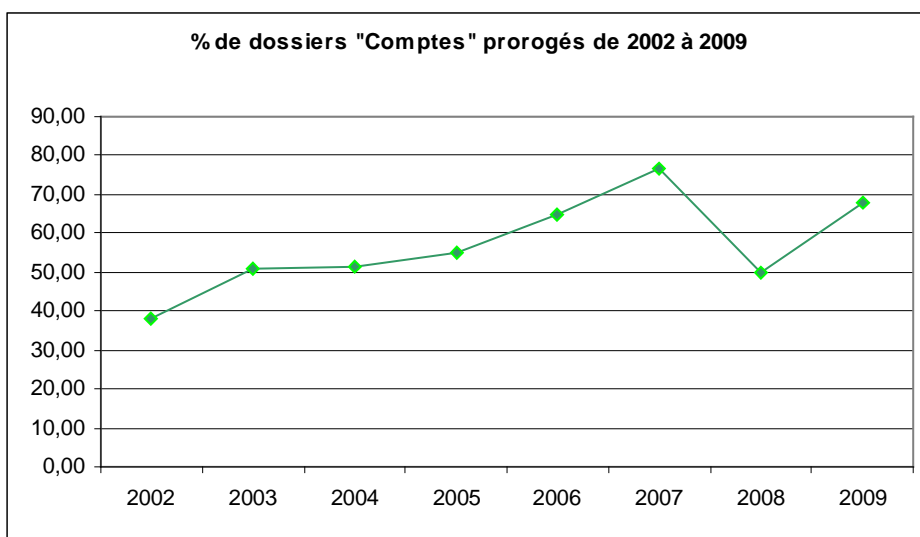
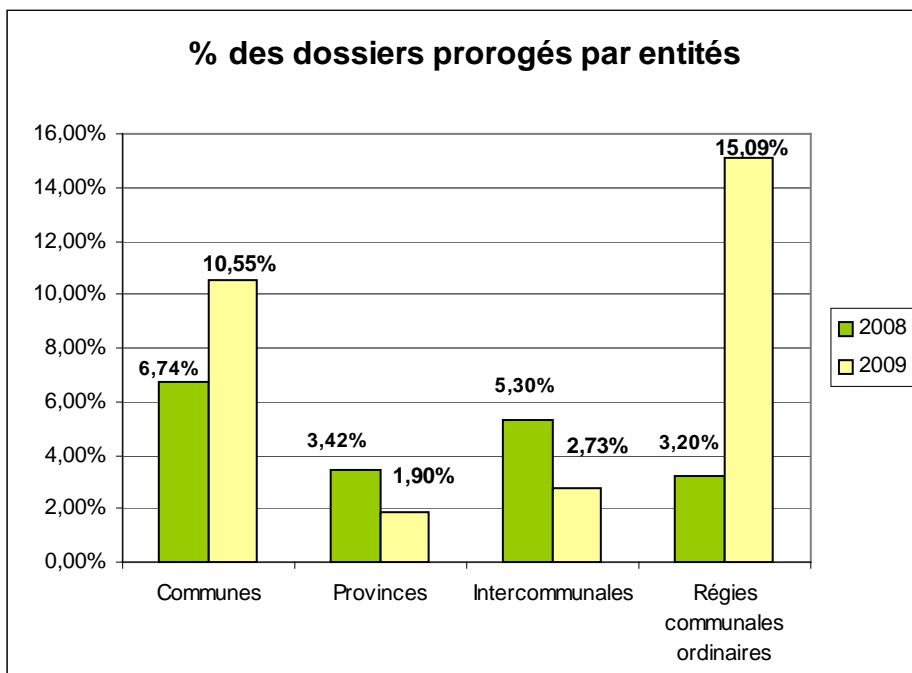
	Actes reçus en 2008	Décisions de prorogation prises en 2008	Actes reçus en 2009	Décisions de prorogation prises en 2009
Communes	4547	76	6048	75
Provinces	698	9	999	3
Intercommunales	1923	138	2135	115
Régies communales autonomes	10	3	16	3
Régies provinciales autonomes	1	0	3	0



b) Tutelle spéciale d'approbation

	Actes reçus en 2008	Décisions de prorogation prises en 2008	Actes reçus en 2009	Décisions de prorogation prises en 2009
Communes	4034	272	4416	466
Provinces	117	4	158	3
Intercommunales	151	8	183	5
Régies communales ordinaires	125	4	159	24
Régies provinciales ordinaires	23	0	25	0
Zones de police	330	0	337	0





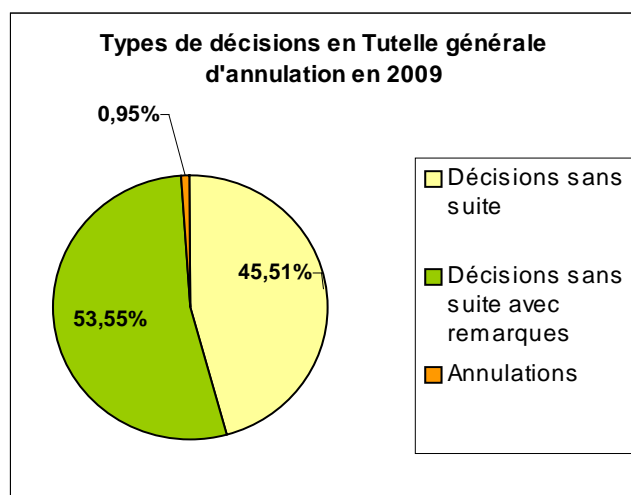
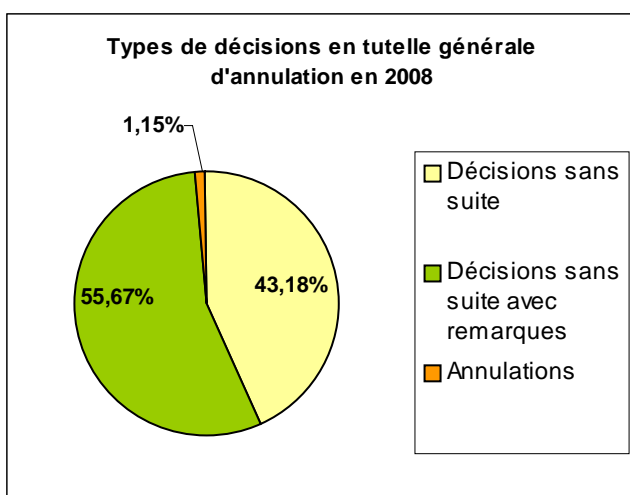
4. Evolution des décisions en Tutelle générale à transmission obligatoire de 2008 à 2009

Année 2008 (sauf marchés publics)

	Décisions sans suite	Décisions sans suite avec remarques	Annulations	Nombre total de décisions
Communes	633	1029	23	1675
Provinces	227	196	0	423
Intercommunales	261	233	6	500
Régies communales autonomes	9	0	1	10
Régies provinciales autonomes	1	0	0	1

Année 2009 (sauf marchés publics)

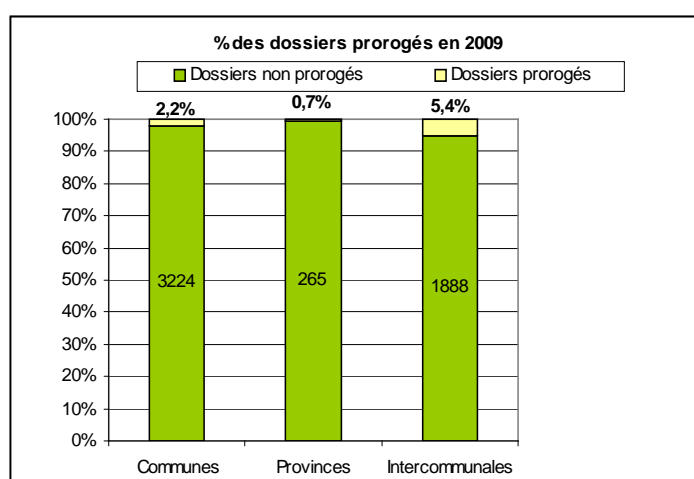
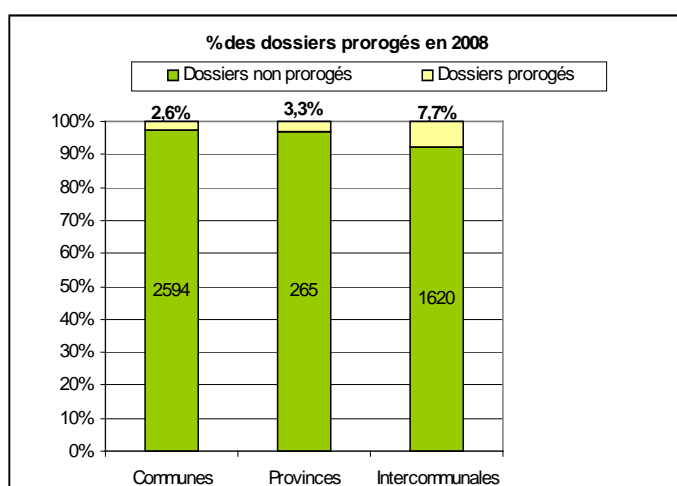
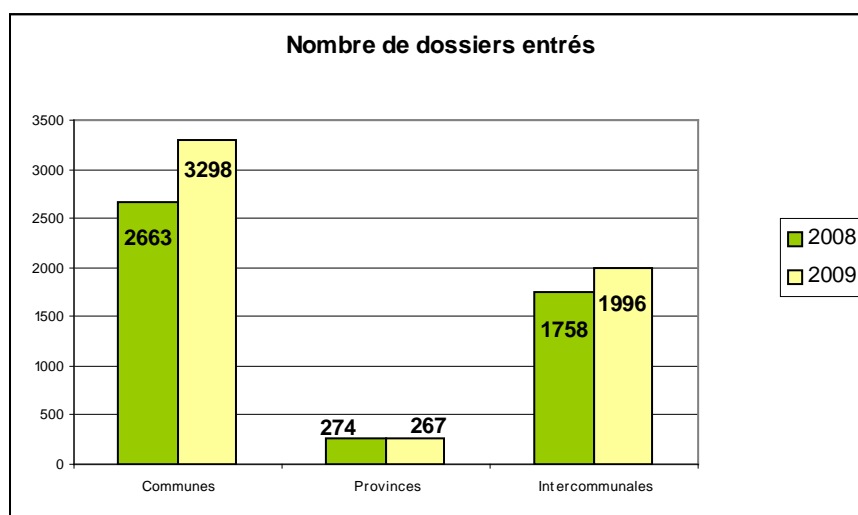
	Décisions sans suite	Décisions sans suite avec remarques	Annulations	Nombre total de décisions
Communes	999	1571	19	2589
Provinces	378	169	3	550
Intercommunales	242	184	9	435
Régies communales autonomes	13	0	3	16
Régies provinciales autonomes	3	0	0	3



5. Les marchés publics de 2008 à 2009

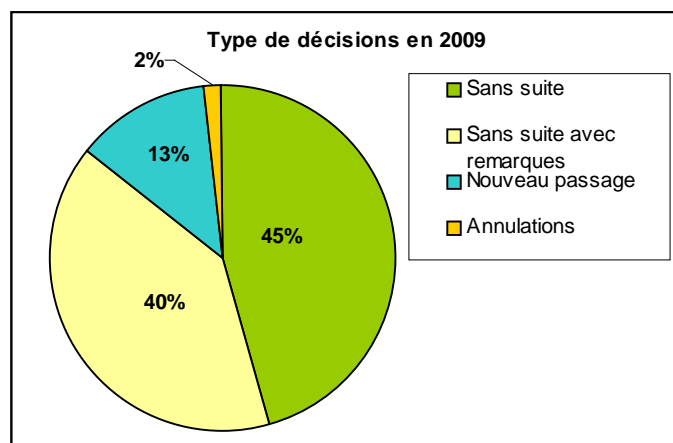
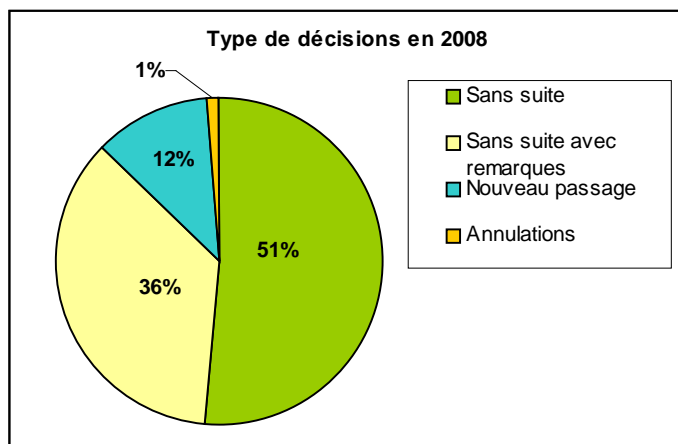
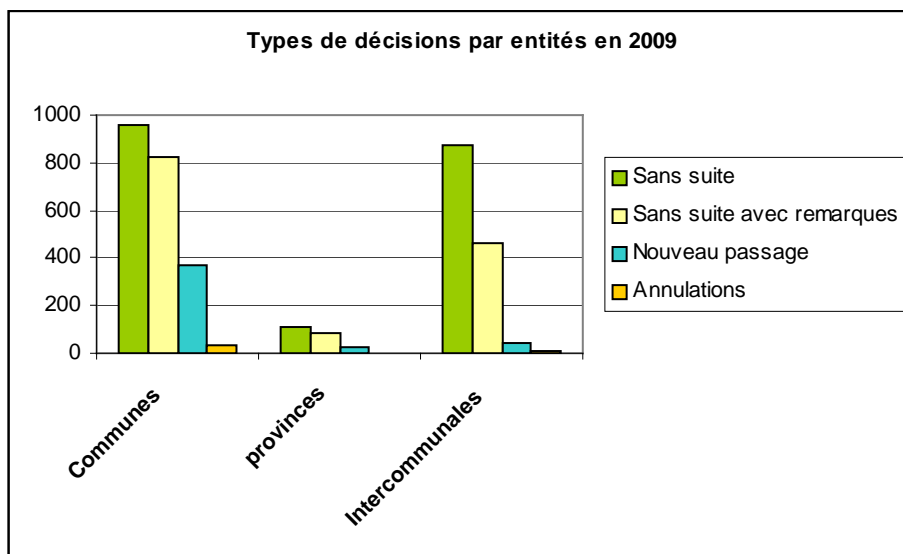
a) Les actes

	Actes reçus en 2008	Décisions de prorogation prises en 2008	Actes reçus en 2009	Décisions de prorogation prises en 2009
Communes	2663	69	3298	74
Provinces	274	9	267	2
Intercommunales	1758	138	1996	108



b) Les décisions

2008	Sans suite	Sans suite avec remarques	Nouveau passage	Annulations
Communes	962	823	368	30
provinces	108	82	25	1
Intercommunales	874	459	45	10
2009	Sans suite	Sans suite avec remarques	Nouveau passage	Annulations
Communes	1071	1166	495	66
provinces	133	127	23	1
Intercommunales	1038	679	111	12



6. Evolution des décisions en Tutelle spéciale d'approbation de 2008 à 2009

a) Année 2008

Collège provincial

	Approbation	Approbation partielle	Non approbation	Exécutoire par expiration de délai
Communes	3009	597	37	191
Régies communales ordinaires	99	6	1	1
Zones de police	44	1	4	248

Gouvernement

	Approbation	Approbation partielle	Non approbation	Exécutoire
Communes	93	6	2	1
Régies communales ordinaires	0	0	0	5
Provinces	105	4	2	2
Régies provinciales ordinaires	23	0	0	0
Zones de police	1	0	0	0
Associations de projets	0	0	0	0
Intercommunales	110	3	0	34
Régies autonomes	7	2	0	0

b) Année 2009

Collège provincial

	Approbation	Approbation partielle	Non approbation	Exécutoire par expiration de délai
Communes	3286	590	57	29
Régies communales ordinaires	128	4	0	02
Zones de police	36	6	5	219

Gouvernement

	Approbation	Approbation partielle	Non approbation	Exécutoire
Communes	334 ³⁸	47	0	3
Régies communales ordinaires	0	1	0	0
Provinces	111	0	1	3
Régies provinciales ordinaires	25	0	0	0
Zones de police	0	0	0	0
Associations de projets	0	0	0	0
Intercommunales	137	2	1	39
Régies autonomes	13	0	0	0

³⁸ Cette augmentation s'explique par l'augmentation de capital du holding communal (article L3131-1-§4-3° du CDLD)

