

RAPPORT ANNUEL RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE

ANNEE 2013
1/01/2013 au 31/05/2013



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	6
1.1. RETROACTES	6
1.2. LE DECRET DU 22 NOVEMBRE 2007 ET LES CIRCULAIRES	7
1.2.1 Le décret	7
1.2.2 Les circulaires	8
1.3. METHODOLOGIE.....	8
1.3.1. Structure du rapport de tutelle	8
1.3.2. Jurisprudence	9
1.3.3. Réclamations	9
1.3.3.1. Actes appelés suite à une réclamation	9
1.3.3.2. Actes appelés sur initiative du Ministre	10
1.3.4. Actes reçus	10
1.3.5. Glossaire	10
2. TUTELLE GENERALE D'ANNULATION	12
2.0. INTRODUCTION.....	12
2.0.1 Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation	12
2.0.1.1. Les actes des communes et des provinces	12
2.0.1.2. Les actes des intercommunales.....	13
2.0.1.3. Les actes des régies autonomes et des associations de projet	13
2.0.2. La transmission régulière de l'acte comme condition suspensive à son exécution	13
2.0.3. Le délai d'exercice de la tutelle générale d'annulation	14
2.1. FINANCES	15
2.1.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	15
2.1.1.1 Les subventions L3122-2-5° et L3122-3-5°	15
a) Contexte	15
b) Chiffres et commentaires	17
2.1.1.2 Les garanties d'emprunt L3122-2-6° et L3122-3-9°	21
a) Contexte	21
b) Chiffres et commentaires	21
2.1.1.3. La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au PI L3122-2-7°	22
a) Contexte	22
b) Chiffres et commentaires	22
2.2. RESSOURCES HUMAINES.....	24
2.2.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	24
2.2.1.1. Rémunération, avantage de toute nature accordé aux membres du personnel des secrétariats des membres des conseils et des collèges L3122-2-3°	24
a) Contexte	24
b) Chiffres et commentaires	24
2.2.1.2 Les décisions du comité de rémunération L3122-3-3°	24
a) Contexte	24
b) Chiffres et commentaires	25
2.2.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	25
2.2.3 RECOURS DE L'AUTORITE COMMUNALE L3133-2	26
a) Contexte	26
b) Chiffres et commentaires	26
2.2.4 RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL L3133-3	26

a) Contexte	26
b) Chiffres et commentaires	28
2.3. PATRIMOINE.....	28
2.3.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	28
2.4. MARCHES PUBLICS	29
2.4.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	29
2.4.1.1 Modes de passation et attributions des marchés publics et les avenants L3122-2-4° et L3122-3-4°	29
a) Contexte	29
b) Chiffres et commentaires	30
2.5. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	41
2.5.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE	41
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°	41
a) Contexte	41
b) Chiffres et commentaires	42
2.5.1.2 Rémunération, jeton de présence ou avantage de toute nature aux membres des conseils et des collègues L3122-2-2°	44
a) Contexte	44
b) Chiffres et commentaires	45
2.5.1.3 Les plans stratégiques des intercommunales L3122-3-1°	45
a) Contexte	45
b) Chiffres et commentaires	46
2.5.1.4 Les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé L3122-3-2°	46
a) Contexte	46
b) Chiffres et commentaires	46
2.5.1.5 La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6°	47
a) Contexte	47
b) Chiffres et commentaires	47
2.5.1.6 La composition physique des organes de gestion L3122-3-7° et L3122-4-1°	48
a) Contexte	48
b) Chiffres et commentaires	49
2.5.1.7. La désignation des membres du collège des commissaires L3122-4-2°	50
a) Contexte	50
b) Chiffres et commentaires	50
2.5.1.8. Rémunération, jeton de présence ou avantage en nature aux membres des organes de gestion L3122-3-3-L3122-4-3°	51
a) Contexte	51
b) Chiffres et commentaires	51
2.5.1.9. Installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale ainsi que tout remplacement individuel.-L3122-2 8°	52
a) Contexte	52
b) Chiffres et commentaires.....	52
2.5.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE	52
3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION	53
3.0. INTRODUCTION.....	53
3.0.1 <u>Actes des communes soumis à l'approbation du Collège provincial</u>	53
3.0.2. <u>Actes des provinces soumis à l'approbation du Gouvernement</u>	54
3.0.3. <u>Actes des entités paralocales soumis à l'approbation du Gouvernement</u>	54

3.1. FINANCES	56
3.1.1 Budgets et MB L3131-1-§1-1° et L3131-1-§2-1°	56
a) Contexte	56
c) Chiffres et commentaires	57
3.1.2 Fiscalité L3131-1-§1-3° et L3131-1-§2-3°	60
a) Contexte	60
b) Chiffres et commentaires.....	61
3.1.3 Rééchelonnement d'emprunt L3131-1-§1-4° et L3131-1-§2-4°	65
3.1.4 Comptes annuels L3131-1-§1-6, L3131-1-§2-5 et L3131-1-§3-2	66
a) Contexte	66
b) Chiffres et commentaires.....	66
3.2. RESSOURCES HUMAINES	69
3.2.1 Dispositions générales en matière de personnel	69
L3131-1-§1-2°, L3131-1-§2-2° et L3131-1-§3-4°	69
a) Contexte	69
c) Chiffres et commentaires	70
3.3. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	71
3.3.1 Création et prise de participation dans les intercommunales, régies autonomes et associations de projets L3131-1-§4-1°	71
a) Contexte	71
c) Chiffres et commentaires	71
3.3.2 Mise en régie communale et délégation de gestion	71
L3131-1-§ 4-2°	71
a) Contexte	71
b) Chiffres et commentaires	72
3.3.3 Création et prise de participation hors intercommunale - L3131-1-§4-3°	72
a) Contexte	72
b) Chiffres et commentaires	72
3.3.4 Adoption et modification des statuts des régies autonomes, des associations de projet et des intercommunales	73
L3131-1-§4- 4° et 5°	73
a) Contexte	73
b) Chiffres et commentaires	73

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:

- 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) ;
- le décret du 22 novembre 2007 (élargissement du champ d'application de la tutelle).

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.

1.2.LE DECRET DU 22 NOVEMBRE 2007 ET LES CIRCULAIRES

1.2.1 Le décret

Champ d'application

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.

¹ En abrégé CDLD.

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.

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 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

Chaque année, le Ministre ayant dans ses compétences la tutelle sur les pouvoirs locaux communique aux différents pouvoirs locaux concernés (communes, provinces, régions ordinaires, CPAS) une circulaire, dite circulaire budgétaire, rassemblant les directives, recommandations et conseils pour l'exercice suivant (la dernière en date est celle du 18 octobre 2012 pour l'exercice financier 2013).

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.

Au delà de ces directions, il convient de citer les cinq directions des services extérieurs situées au chef lieu des cinq provinces.

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 Pouvoirs locaux et l'administration de tutelle.

1.3.3. Réclamations

D'un point de vue méthodologique, la notion de réclamation mérite d'être définie.

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.

1.3.3.1. 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).

1.3.3.2. 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 Pouvoirs locaux.

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

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 Pouvoirs locaux :

- 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 Pouvoirs locaux 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 *exécutaires* concernent les dossiers pour lesquels l'autorité de tutelle n'a pris aucune mesure de tutelle endéans le délai imparti pour statuer (article L3132-1, 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

2.0.1 Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation

Deux types d'actes sont soumis à tutelle générale :

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

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

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 estime 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.

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.

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 et de la Fonction publique 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 lesquelles 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.

La circulaire ministérielle du 14 février 2008 relative aux pièces justificatives¹⁵ 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 provinciale¹⁶ 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 M.B. 18.03.2008.

¹⁶ En abrégé RGCP

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	Communes	Provinces	IC
Nombre d'actes reçus	822	446	12
Nombre de dossiers complets	822	441	12
Nombre de demande de pièces	0	5	0
Nombre de dossiers instruits	771	456	13
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	391	305	8
Sans suite avec remarques	374	151	5
Annulations	6	0	0

b.1. Les communes et les intercommunales

Les 6 annulations des actes communaux étaient des annulations simples, c'est à dire des annulations qui n'ont pas été assorties de remarque pour l'avenir.

Elles ont été prononcées au motif que les délibérations adoptée en 2013 octroyaient des subventions sur la base de crédits du budget de l'exercice 2012, avec pour conséquence que les engagements des dépenses devenaient illégaux.

Or il ressort des articles L1311-1 et L1311-3 CDLD et des articles 8 et 53 RGCC que les crédits inscrits au budget d'un exercice déterminé, et approuvé 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.

Pour les dossiers sans suite avec remarques, l'autorité de tutelle a formulé les remarques suivantes :

- 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 administratifs 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,

- les considérations de fait n'indiquent pas que le bénéficiaire a transmis, à la commune, les justifications et les documents comptables de l'article L3331-5 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 (cf. infra) ;
- absence, dans les délibérations, des justifications exigées du bénéficiaire de la subvention, de conditions d'utilisation (notamment de la finalité de la subvention) et d'estimation des subventions :

L'article L3331-4 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* » ;

- absence dans la délibération, de la liste des présents et du résultat du vote ;
- 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.

Pendant des délibérations adoptées en 2012 octroyant des subventions sur la base de crédits du budget de l'exercice 2012 ont été transmises à l'autorité de tutelle en 2013. 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 2013 ; ce qui est contraire aux articles visés au paragraphe précédent ;

- Absence d'indication du millésime budgétaire et des articles budgétaires auxquels les dépenses se rattachent ;
- Référence obsolète à la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions, dès lors que les dispositions de cette loi ont été intégrées au CDLD ;
- Recours aux 12^{ème} provisoires et règle de compétence ;

Parmi les 771 délibérations communales et les 13 délibérations d'intercommunales instruites, l'autorité de tutelle a reçu 115 délibérations communales et 4 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 ;
- 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 culturels ;
 - Décret du Conseil régional wallon du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et l'octroi de subventions aux agences de développement local ;
 - Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques ;
 - 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 française ;
 - Code de l'eau (contrat de rivière) ;
 - Décret du Conseil de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux ;
 - Décret du Conseil régional wallon du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels ;
- le montant accordé ne constitue pas une subvention au sens de l'article L3331-1 du CDLD ; Sont visées les dotations obligatoires au profit des CPAS, des zones de police, des fabriques d'église et des intercommunales, ainsi que les cotisations ;
 - aucune tutelle régionale n'est spécifiquement organisée pour les actes reçus.

Jusqu'au 31 mai 2013, l'autorité de tutelle n'a reçu aucune réclamation relative aux subventions et n'en a instruit aucune.

b.2. Les provinces :

Au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013, l'autorité de tutelle a

- réceptionné 446 délibérations d'octroi de subventions provinciales ;
- procédé à l'instruction de 456 délibérations d'octroi de subventions provinciales.

Au niveau des actes instruits au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013, signalons encore que les délibérations dont l'instruction a débouché sur

- des « sans-suite », représentent 66,9% de l'ensemble des délibérations ici prises en compte ;
- des « sans-suite avec remarques », représentent 33,1% de l'ensemble des délibérations ici prises en compte ;
- des « annulations », représentent 0,0% de l'ensemble des délibérations ici prises en compte.

Au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013, les remarques adressées par l'autorité de tutelle aux autorités provinciales concernent essentiellement les points suivants :

- la délibération d'octroi de la subvention ne renseigne pas, dans son préambule, l'ensemble des considérations de droit ou de fait ayant servi de fondement à la décision. Plus concrètement, il n'est le plus souvent pas précisé dans l'acte que le bénéficiaire du nouveau subside a bien justifié l'emploi du précédent subside lui octroyé ; or, la production des justificatifs d'emploi des subventions octroyées au cours de l'exercice précédent, est indispensable pour qu'il puisse être procédé à la liquidation des nouveaux subsides octroyés au même bénéficiaire ;
- la délibération d'octroi de la subvention ne renseigne pas, dans son dispositif, les justificatifs d'emploi que le bénéficiaire devra produire pour justifier l'utilisation de la subvention lui octroyée. À l'avenir, vu les nouvelles dispositions décrétales en vigueur en la matière, cette information sera réellement indispensable, car le pouvoir dispensateur aura l'obligation de contrôler l'emploi de la subvention octroyée.

Pour surplus, on précisera qu'il a également été constaté, de façon moins régulière, que :

- la délibération d'octroi de la subvention prévoyait la liquidation de la nouvelle subvention octroyée au bénéficiaire, alors que ce dernier n'avait pas encore justifié l'emploi de celle reçue au cours de l'exercice précédent. En pareille situation, l'autorité de tutelle a alors rappelé aux autorités provinciales, qu'il convenait de postposer la liquidation de la nouvelle subvention octroyée jusqu'à ce que le bénéficiaire de celle-ci ait régularisé sa situation. Comme déjà précisé ci-dessus, les nouvelles dispositions décrétales devraient empêcher que de pareilles situations se reproduisent à l'avenir, étant donné que le pouvoir dispensateur ne pourra désormais plus octroyer une nouvelle subvention à un bénéficiaire, s'il n'a pas encore contrôlé l'emploi de la subvention précédente qui avait été octroyée au même bénéficiaire.

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

a) Contexte

La matière des garanties est soumise à la tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire.

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

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

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

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) ;
- le cas échéant, la convention passée avec l'association.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	Communes	Provinces	IC
Nombre d'actes reçus	33	13	1
Nombre de dossiers complets	22	13	0
Nombre de demande de pièces	14	0	1
Nombre de dossiers instruits	27	11	0
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	20	11	0
Sans suite avec remarques	7	0	0
Annulations	0	0	0

Les approbations ont été, pour plusieurs dossiers, accompagnées d'une remarque. En effet, l'administration a attiré l'attention des Communes sur le résultat (une perte) de la situation financière du bénéficiaire ainsi que sur le risque potentiel d'activation de la garantie.

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

a) Contexte

La matière des taxes additionnelles sont soumises à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire au Gouvernement wallon. Les délibérations doivent donc être transmises au Gouvernement wallon et peuvent être publiées conformément aux articles L1133-1 à 3 du CDLD dès leur adoption par le Conseil communal mais elles ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises au Gouvernement wallon.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	Communes	Provinces	TOTAL
Nombre d'actes reçus	30	0	30
Nombre de dossiers complets	-	-	-
Nombre de demande de pièces	-	-	-
Nombre de dossiers instruits	57	0	57
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	TOTAL
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	29	0	29
Sans suite avec remarques	28	0	28
Annulations	0	0	0

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

En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la circulaire budgétaire pour 2013 tient compte de la loi du 24 juillet 2008 (M.B. 8 août 2008) qui donne aux communes jusqu'au 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition pour disposer d'un règlement entré en vigueur. En effet, l'article 3 de cette loi

est libellé comme suit : « L'article 468 du Code des impôts sur les revenus 1992 est complété par l'alinéa suivant : Le pourcentage de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est fixé par un règlement-taxe applicable à partir d'un exercice d'imposition déterminé qui doit entrer en vigueur au plus tard le 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition. A défaut, la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est établie sur la base du pourcentage applicable pour l'exercice d'imposition précédent. »

La circulaire budgétaire pour 2013 précise que « concrètement cela veut dire qu'un règlement fixant le taux de la taxe additionnelle à l'IPP pour l'exercice 2013 (revenus 2012) doit être voté, transmis au Gouvernement wallon, et publié conformément au CDLD de manière telle qu'il puisse être entré en vigueur pour le 31 janvier 2013.

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

Parmi les 57 décisions prises par l'autorité de tutelle sur la période concernée en 2013, 30 concernent des dossiers transmis par les communes et instruits en 2013, tandis que 27 portent sur des dossiers transmis par les communes en 2012 mais traités en 2013.

Au niveau des provinces, aucun acte portant sur les taxes additionnelles au précompte immobilier n'a été reçu et/ou instruit sur la période concernée en 2013.

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

En effet, une circulaire du 19 octobre 2012 relative à l'établissement des règlements fiscaux y compris de ceux relatifs aux taxes additionnelles prévoit un calendrier de vote, de publication et de transmission des règlements fiscaux pour 2013 afin de permettre aux autorités de tutelle d'exercer leurs compétences dans de bonnes conditions.

Il est à noter, cependant, qu'en raison des élections communales d'octobre 2012, les nouveaux règlements-taxes ont été transmis à la tutelle plus tard que les autres années.

On dénombre 31 dossiers qui n'ont pas pu être soumis à la décision de Monsieur le Ministre en 2012 en raison de leur transmission tardive et une douzaine de communes qui n'avait encore rien transmis au 31 décembre 2012.

Concernant les remarques, la plupart des communes ont suivi les remarques des années précédentes et adapté leurs délibérations, mais il y a toujours des communes qui répètent les mêmes erreurs d'année en année. Ce sont surtout des erreurs au niveau de la référence aux articles adéquats du C.I.R. qui subsistent.

Par ailleurs, les communes ayant pour habitude de voter leurs règlements-taxes pour la durée entière de la législature, ont voté un nouveau règlement-taxe pour 2013-2019 sans pour autant adapter le libellé du précédent règlement, qui datait souvent de 2006, en fonction des évolutions législatives. Cela a occasionné des remarques relevant l'obsolescence de certaines dispositions dans leurs nouveaux règlements-taxes.

Au niveau des variations de taux du PI, on dénombre 4 communes qui ont voté une augmentation de taux. Pour l'IPP, 3 communes ont augmenté leur taux.

2.2. RESSOURCES HUMAINES

2.2.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

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

a) Contexte

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

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	17	0
Nombre de dossiers complets	18	0
Nombre de demande de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	18	0
Nombre de réclamations	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces
Nombre de prorogations	0	0
Sans suite	16	0
Sans suite avec remarques	1	0
Annulations	0	0

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

a) Contexte

L'article L1523-17 du CDLD prévoit que le conseil d'administration constitue en son sein un comité de rémunération.

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

En application de l'article L3122-3-3 du CDLD, ces décisions sont obligatoirement transmissibles.

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	IC
Nombre d'actes reçus	1
Nombre de dossiers complets	2
Nombre de demande de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	2
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	IC
Nombre de prorogation	0
Sans suite	2
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

2.2.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

	Communes	Provinces	IC	ZP
Réclamations - Droits subjectifs	8	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0
Réclamants mandataires	5	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	13	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2011	Communes	Provinces	IC	ZP
Sans suite	8	0	0	0
Annulations	3	0	0	0

En ce qui concerne les 3 annulations intervenues au niveau communal, celles-ci ont été justifiées comme suit :

- Violation des articles L1212-1 et L1213-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ;
- Violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (motivation non adéquate pour cause d'absence de comparaison des titres et mérites des candidats) ;
- Non respect du principe général de droit « *audi alteram partem* » ;

2.2.3 RECOURS DE L'AUTORITE COMMUNALE L3133-2

a) Contexte

En application de cet article, le Conseil communal ou le Collège communal de la commune dont l'acte a fait l'objet d'un arrêté de refus d'approbation ou d'approbation partielle, peut introduire un recours auprès du Gouvernement dans les 10 jours de la réception de l'arrêté du Collège provincial. Il notifie son recours au Collège provincial et, le cas échéant, aux intéressés au plus tard le dernier jour du délai de recours.

Le Gouvernement peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte dans les 30 jours de la réception du recours. A défaut de décision dans ce délai, la décision du Collège provincial est réputée confirmée.

b) Chiffres et commentaires

Recours en tutelle spéciale	Communes
Nombre de recours	0
Décisions	0

2.2.4 RECOURS DU PERSONNEL COMMUNAL L3133-3

a) Contexte

L'article L3133-3 du CDLD dispose:

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

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

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

Pour rappel, cette disposition a toujours été considérée comme un recours organisé devant le Gouvernement wallon statuant en annulation.

Toutefois, par un arrêt n°188.219 du 26 novembre 2008, le Conseil d'Etat a qualifié le recours concerné de recours en réformation. Ce revirement de jurisprudence quant à la nature dudit recours a été confirmé par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat dans un arrêt n°190.728 du 20 février 2009. Cette nouvelle

jurisprudence imposait désormais au Gouvernement wallon statuant sur ledit recours organisé, de substituer sa propre décision à la décision de l'autorité disciplinaire communale avec la conséquence également de devoir procéder à des auditions disciplinaires, alors qu'aucune règle de procédure n'était prévue à cet égard.

Face à cette insécurité juridique, il appartenait au législateur d'apporter une modification au Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation afin de rendre audit recours sa portée originelle de « recours en annulation ».

C'est ainsi que fut publié en date du 20 août 2010, le Décret-programme du 22 juillet 2010 qui par son article 114 a inséré une disposition interprétative (l'article L3133-3/1) dans le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation qui stipule :

« L'article L3133-3 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation est interprété dans ce sens que le recours qu'il prévoit est un recours en annulation ».

Toutefois, la section administration du Conseil d'état persiste et invite la Région wallonne, dans le cadre de plusieurs affaires dans lesquelles elle a statué à nouveau en usant de son pouvoir tutélaire d'annulation ainsi retrouvé, de s'expliquer sur deux questions soulevées d'office, à savoir :

- le régime de recours consacré par l'article 114 du décret interprétatif du 22 juillet 2010 est-il compatible avec le principe général d'impartialité en matière disciplinaire, dans la mesure où l'autorité de tutelle peut être saisie d'un recours organisé après avoir déjà statué au même titre dans le cadre d'un recours gracieux ?
- ce régime est-il par ailleurs compatible avec le principe général des droits de la défense en matière disciplinaire, dans la mesure où l'autorité de tutelle, saisie d'un recours en annulation, considère qu'elle n'est pas tenue d'entendre l'agent concerné ?

C'est finalement par un arrêt du 20 mai 2011 (n°213.377) que le Conseil d'Etat a mis un terme définitif à la discussion sur la nature d'annulation du recours administratif visé à l'article L3133 du CDLD en stipulant :

« Considérant que l'abstention d'exercer une tutelle générale d'annulation, qu'elle soit implicite ou qu'elle résulte d'une décision expresse, ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ; que, dès lors, le fait pour l'autorité de tutelle de ne pas mettre en œuvre sa tutelle générale d'annulation ne lui fait pas perdre l'impartialité requise pour statuer dans le cadre d'un recours organisé ; qu'en effet, la décision prise dans le cadre de la tutelle générale ne lie nullement la Région wallonne par rapport à l'examen du recours organisé ; que l'exercice de la tutelle générale n'implique pas un recours de l'agent et encore moins le développement d'une argumentation contestant la régularité de la décision soumise au contrôle tutélaire ; que si, comme en l'espèce, l'agent décide, de son propre chef, de saisir la Région wallonne d'un recours gracieux, l'exercice d'une telle option, purement facultative, ne peut elle-même créer une cause de partialité lors de l'exercice du recours organisé ; qu'en conséquence, l'organisation d'un recours spécial en annulation auprès de l'autorité de tutelle ne peut s'interpréter comme violant le principe d'impartialité ;

Considérant que le législateur décretaal a entendu conférer au recours organisé un caractère tutélaire et n'a pas prévu l'obligation d'entendre l'agent ; que les droits de la défense doivent, en matière disciplinaire s'exercer, en principe, devant l'autorité investie du pouvoir de

prononcer une sanction ; qu'en l'occurrence, la Région wallonne ne dispose que du pouvoir d'annuler la sanction infligée à l'agent ; qu'elle n'est, dès lors, pas tenue, en principe, d'entendre l'agent ; que, toutefois, l'audition de celui-ci pourrait s'avérer indispensable s'il devait résulter de circonstances particulières que la Région wallonne ne pourrait exercer son contrôle de tutelle sur la base du seul dossier de pièces ».

b) Chiffres et commentaires

Recours en réformation	Communes
Nombre de recours	0
Décisions	
Non réformées	0

2.3. PATRIMOINE

2.3.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Actes reçus en 2013	Communes	Provinces	IC	ZP
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	1	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0
Actes appelés suite à une réclamation	0	0	1	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC	ZP
Sans suite	0	0	1	0
Annulations	0	0	0	0

Un dossier a été appelé suite à une réclamation. Ce dossier a fait l'objet de remarques destinées à améliorer la sécurité juridique des opérations patrimoniales futures de l'intercommunale.

2.4. MARCHES PUBLICS

2.4.1 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION OBLIGATOIRE

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

a) Contexte

La disposition légale à laquelle se référer pour savoir si un dossier est soumis ou non à tutelle générale à transmission obligatoire est l'article L3122-2 du CDLD pour les communes et provinces et l'article L3122-3 pour les intercommunales. Les critères sur lesquels se baser pour savoir si un dossier est transmissible est double ;, d'une part, il s'agit du mode de passation utilisé et, d'autre part, il s'agit du montant estimé HTVA du marché (au stade de lancement et du montant attribué HTVA (au stade de son attribution).

La réglementation applicable en matière de marchés publics est la suivante :

- 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.

A ce stade, il est important de souligner que la nouvelle législation sur les marchés publics n'entre en vigueur que le 1^{er} juillet 2013. Le rapport ci-présent reprend les statistiques depuis le 1^{er} janvier 2013 jusqu'au 31 mai 2013, raison pour laquelle nous ne parlerons pas de la nouvelle législation.

b) Chiffres et commentaires

Actes reçus en 2013	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Nombre d'actes reçus	1143	115	813	2071
Nombre de dossiers complets	1025	111	723	1859
Nombre de demande de pièces	118	4	90	212
Nombre de dossiers instruits	1214	107	726	2047
Nombre de réclamations	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Nombre de prorogation	31	2	9	42
Sans suite	631	87	556	1274
Sans suite avec remarques	464	18	126	608
Nouveau passage devant l'organe compétent	98	2	34	134
Annulations	21	0	10	31

Réclamations

Actes reçus en 2013	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Réclamations - droits subjectifs	0	0	1	1
Réclamants citoyens	1	0	0	1
Réclamants mandataires	12	0	1	13
Actes appelés suite à une réclamation	0	0	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC	TOTAL
Sans suite	2	0	0	2
Prorogation	1	0	0	1
Annulations	3	0	0	3

b.1. La transmission à l'autorité de tutelle des dossiers relatifs aux marchés publics

Comme indiqué ci-avant, les articles L3122-2 et L3122-3 du CDLD imposent la communication à l'autorité de tutelle, dans les quinze jours de leur adoption, des délibérations ainsi que de leurs pièces justificatives relatives 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 accompagnés de l'ensemble des pièces justificatives.

Dans la pratique, les problèmes suivants ont été constatés :

- 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 est dès lors communiquée à l'autorité de tutelle en même temps que l'attribution du marché.

- il arrivait qu'un même dossier soit transmissible obligatoirement à un stade et non transmissible à un autre stade :

Tel était le cas lorsque la décision fixant le mode de passation et les conditions du marché ne devait pas être transmise au moment de son adoption mais bien la délibération relative à l'attribution du marché.

Pour la compréhension du dossier d'attribution, il était bien sûr indispensable que l'autorité de tutelle dispose de l'ensemble des documents du marché pour vérifier la légalité de l'attribution et, par voie de conséquence, que l'autorité locale transmette l'ensemble du dossier en ce et y compris la décision fixant les conditions du marché et ses pièces justificatives.

- quels avenants doivent être transmis ?

Le CDLD impose la communication d'avenants qui portent au minimum sur 10% du montant initial du marché.

En outre, il s'agit des avenants aux marchés atteignant les seuils de transmission obligatoire au stade de l'attribution (le texte précise avenants à ces marchés)

Deux observations sont donc à formuler :

1. le montant à prendre en compte est le montant du marché attribué (et non estimé)
2. 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) ;

- les marchés à lots :

La réglementation sur les marchés publics impose, en cas de marchés à lots, de cumuler leur montant pour déterminer si le marché doit ou non faire l'objet d'une publicité européenne.

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, l'autorité de tutelle exerce un contrôle sur l'ensemble des lots tant au stade du mode de passation qu'au stade de son attribution.

- marchés subventionnés dans le cadre d'une législation spécifique (exemple : programme triennal).
- 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, c'est le plus souvent ce dernier qui est maître d'ouvrage et donc représentant de l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs concernés.

Par conséquent, les décisions communales relatives à ce marché ne sont, a priori, pas soumises à tutelle obligatoire (sauf si outre le choix du mandataire, elles arrêtent le cahier spécial des charges).

- Les marchés de zones de police pluricommunale 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.

b.2. Les différents types d'erreurs constatées par l'autorité de tutelle

b.2.1 Erreurs fréquentes ayant entraîné des remarques pour l'avenir

Un certain nombre d'erreurs ont été constatées lors de l'examen des dossiers et, hélas, récurrentes d'année en année. Nous pouvons citer par exemples :

- l'omission des dispositions légales applicables au marché (loi, arrêtés...);
- l'omission de la référence légale adéquate dans les délibérations portant sur le choix du mode de passation et l'attribution en cas de recours à la procédure négociée (par ex. : 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) ;
- l'insuffisance de la motivation concernant le recours aux cas particuliers de la procédure négociée (ex. : urgence impérieuse, spécificité technique...);
- le non-respect de la durée de 4 ans sans justification particulière ;
- le manque de clarté des cahiers spéciaux des charges qui ne distinguent 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...);
- des cahiers spéciaux des charges ne listant pas clairement les documents à joindre pour la sélection qualitative et ceux à joindre à l'offre ;
- l'absence d'un rapport d'analyse des offres qui doit servir de support à la décision d'attribution du marché et ce même s'il n'y a qu'une seule offre (il faut contrôler la régularité et son adéquation avec le cahier spécial des charges) ;
- Le caractère le plus souvent incomplet ou inexact des exigences relatives à la sélection qualitative ;

Il était 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 recommandait 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). Il était demandé au pouvoir local de tenir compte de la remarque et de réclamer la déclaration sur l'honneur. Lors de l'attribution, l'autorité de tutelle vérifie si la demande a été respectée.

- la même remarque vaut pour l'absence, dans le cahier spécial des charges et l'avis de marché, de la mention relative à l'attestation ONSS à réclamer. Dans ce cas, comme pour la déclaration sur l'honneur, l'autorité de tutelle vérifiait lors de l'attribution si le document avait bien été demandé (ceci pour ne pas causer de retards dans la passation des marchés publics des pouvoirs locaux) ;
- la non-adaptation du cahier spécial des charges 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 avait 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 en est 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 ;

b.2.2 Erreurs ayant fait l'objet de remarques avec demande de représenter le dossier à l'organe compétent pour fixer les conditions du marché

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) Les principes généraux

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 précisait ces notions et ajoutait 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.

Or, qualifier correctement un marché est primordial dans la mesure où la qualification détermine l'application de certaines dispositions de la réglementation (possibilité de recourir à la procédure négociée, seuils de publicité,...).

Exemple : 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.

2. lors du recours à la procédure négociée :

- la délibération (ou les documents du marché) ne précise(nt) pas s'il s'agit d'une procédure négociée avec ou sans publicité ;

- la délibération ne précise pas, en cas de recours à la procédure négociée avec ou sans publicité, l'hypothèse sur laquelle elle se fonde visée à l'article 17, §2, ou 17, § 3, de la loi;
- recours abusif nombreux à l'article 17, §2, 1°, c) (urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles) ou à l'article 17, §2, 1°, f) de la loi (droit d'exclusivité ou spécificité technique ou artistique) ;

Exemples :

- o une décision omet de mentionner de manière détaillée les raisons techniques qui justifient l'impossibilité dans le chef du pouvoir adjudicateur, 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).
 - o 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, le critère géographique n'étant pas le seul à prendre en considération, il y a en effet, par exemple, le coût financier du service concerné qui peut, dans certains cas être moindre, même s'il s'agit d'un prestataire plus éloigné. Il paraît évident qu'un appel à la concurrence, par appel d'offres avec plusieurs critères, aurait permis d'intégrer ces différents éléments.
- après une première procédure d'adjudication ou d'appel d'offres, infructueuse, le marché est attribué par procédure négociée sans publicité sans que le conseil communal ne se soit prononcé sur la modification du mode de passation (art. 17, § 2, 1°d et e) ce qui est obligatoire.
3. une discordance de contenu dans les documents du marché relatifs au choix du mode de passation (la délibération, l'avis de marché et le cahier spécial des charges).

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

Suivant les circonstances et l'impact de ces discordances sur la légalité de la procédure, 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 possible 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.

Certains cahiers spéciaux des charges ne prévoient pas ces exigences et certains soumissionnaires oublient encore de remettre lesdits documents, alors même qu'ils sont exigés à peine de nullité absolue de l'offre dans le cahier spécial des charges.

b) La procédure

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 CDLD. 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 :

- absence de cahier spécial des charges (il est obligatoire sauf pour les marchés sur simple facture) ;
- 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.

- 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 ;
- absence d'approbation des documents du marché, en particulier lors de la passation d'une procédure négociée sans publicité faisant suite à une procédure avec publicité.

2. La publicité

Certains pouvoirs adjudicateurs ne respectent pas encore les délais de publicité prévus par la législation (délai plus court que le délai légal) ou ne publient pas leurs marchés au Journal Officiel de l'Union Européenne, alors que le montant de ce dernier atteint le seuil de publication européenne.

3. les critères de sélection :

- 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 suffisante.

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.

- 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.

4. les clauses du cahier spécial des charges relatives à l'exécution du marché

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

- o 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) ;
 - o des dérogations injustifiées (clauses illégales).
- 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 n'ont pas fait 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 mais de la simple application d'une exception prévue par la législation.

- Clauses illégales

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

Les erreurs constatées sont les suivantes :

- il n'est pas prévu ;
- il est fixé sans raison à un pourcentage supérieur ou inférieur au 5% du montant initial du marché ;

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 mesures 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

e) modifications apportées au marché (art. 42 § 4 CGC.)

Dans certains cas, le cahier spécial des charges stipule que « Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit de supprimer une partie ou l'ensemble d'un poste prévu aux métrés en fonction des crédits disponibles et cela sans que le soumissionnaire ne puisse réclamer aucune indemnité quelconque ». Il s'agit là d'une dérogation à l'article 42 § 4 du Cahier général des charges qui, à ce titre, aurait dû être mentionnée en tête du cahier spécial des charges. De plus, l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 prévoit qu' « il ne peut être dérogé au Cahier général des charges que dans la mesure rendue indispensable par les exigences particulières du marché considéré ». Dès lors et bien que l'article 42 du Cahier général des charges ne figure pas parmi les dispositions dont les dérogations doivent faire l'objet d'une motivation formelle, il n'en demeure pas moins qu'une explication doit être donnée sur ce point

S'il est possible de déroger à cet article 42, le pouvoir adjudicateur n'est cependant pas à l'abri de toute compensation éventuelle, en vertu des articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

b.2.3 Erreurs ayant entraîné l'annulation des délibérations en cause

Les tableaux ci-après indiquent les principaux motifs d'annulation, la procédure utilisée ainsi que l'objet sommaire du marché.

1. MARCHÉS DE TRAVAUX

<u>MOTIFS D'ANNULATION</u>	<u>PROCÉDURE</u>	<u>OBJET</u>
Non respect des dispositions en matière de sécurité et de santé	<ul style="list-style-type: none">• Adjudication publique	Travaux d'égouttage et de voirie
Non-respect des règles en matière de vérification des prix globaux ou unitaires anormaux	<ul style="list-style-type: none">• Adjudication publique	<ul style="list-style-type: none">• Démolition et reconstruction d'un chalet• Pavage de rue
Sous-critères et/ou pondérations non-prévus dans les documents du marché	<ul style="list-style-type: none">• Appel d'offres général	Travaux de remplacement de cabine haute-tension et de Tableau Général Basse Tension
Absence de motivation des cotes attribuées	<ul style="list-style-type: none">• Appel d'offres général	Travaux d'aménagement d'un terrain de rugby et de ses abords
Attribution d'un marché sans que l'organe compétent ait lancé la procédure	<ul style="list-style-type: none">• Adjudication publique	Travaux d'aménagement des abords d'un hôtel de ville
Dépassement du seuil de procédure négociée sans publicité sur base du faible montant	<ul style="list-style-type: none">• Procédure négociée sans publicité	Travaux de remplacement de d'une ancienne verrière par une construction à ossature bois

2. MARCHÉS DE FOURNITURES

<u>MOTIFS D'ANNULATION</u>	<u>PROCÉDURE</u>	<u>OBJET</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Non respect des critères de sélection qualitative par le pouvoir adjudicateur (ONSS) • Utilisation de marques sans mention de « ou équivalent » 	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de produits d'entretien • Fourniture de consommables et de boissons
Non-respect des critères de sélection qualitative par le soumissionnaire désigné	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de luminaires
Sous-critères et/ou pondérations non-prévus dans les documents du marché	<ul style="list-style-type: none"> • Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de conteneurs • Fourniture de champs stériles • Fourniture de blouses stériles • Fourniture d'accessoires stériles • Fourniture de trousseaux stériles • Fourniture de custom packs stériles • Fourniture de véhicules de police • Fourniture de générateurs de dialyse
Suppression de critère d'attribution ou modification de pondérations prévues	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure négociée sans publicité • Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de luminaires • Fourniture de conteneurs
Dépôt de plusieurs offres par le même soumissionnaire	<ul style="list-style-type: none"> • Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de véhicules de police
Motivation insuffisante, incomplète ou inadéquate	<ul style="list-style-type: none"> • Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de balayeuses et arroseuses • Remplacement d'un système de téléphonie
Absence de motivation des cotes attribuées	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de luminaires

3. MARCHÉS DE SERVICES

<u>MOTIFS D'ANNULATION</u>	<u>PROCÉDURE</u>	<u>OBJET</u>
<ul style="list-style-type: none"> Utilisation de critères de sélection comme critères d'attribution (expérience) Eviction d'un soumissionnaire non motivée 	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Etude des chemins de liaison
Absence de motivation des cotes attribuées	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Désignation d'un auteur de projet
Motivation insuffisante, incomplète ou inadéquate	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée avec publicité Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> Marché conjoint d'assurances Marché d'emprunt Marché de services de téléphonie
Attribution de certains lots d'un marché alors que les offres étaient irrégulières	<ul style="list-style-type: none"> Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> Marché d'assurances
Sous-critères et/ou pondérations non-prévus dans les documents du marché <u>ou</u> modification des pondérations initialement prévues	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée avec publicité Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration d'un schéma de structure Collecte et transport des déchets ménagers Désignation d'un bureau d'étude pour la construction de logements
Non respect des méthodes de cotation prévue	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Désignation d'un auteur de projet pour l'extension d'une école
Collège incompetent pour avenant de + de 10%	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Marché de nettoyage des vitres
Confusion entre critères de sélection et critères d'attribution	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Désignation d'un bureau d'étude pour la construction de logements
Non respect de la procédure prévue en cas d'égalité de points entre plusieurs offres	<ul style="list-style-type: none"> Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> Marché de service de téléphonie
Absence de vérification de la situation ONSS par le Pouvoir adjudicateur (montant < 22.000€ HTVA)	<ul style="list-style-type: none"> Procédure négociée sans publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Désignation d'un réviseur d'entreprise
<ul style="list-style-type: none"> ajout d'un lot non prévu au CSC, mélange de postes entre les lots, envoi d'un rapport rédigé a posteriori négociation en AOG 	<ul style="list-style-type: none"> Appel d'offres général 	<ul style="list-style-type: none"> Marché conjoint d'assurances

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°15: *les conseillers communaux s'engagent à être à l'écoute des citoyens et respecter, dans leur relation avec ceux-ci, les rôles et missions de chacun ainsi que les procédures légales.*

L'article L3122-2-1° du CDLD dispose que les actes des autorités communales et provinciales portant sur le règlement d'ordre intérieur du conseil communal ou provincial et ses modifications, accompagnés de leurs pièces justificatives, sont transmis au Gouvernement dans les quinze jours de leur adoption et ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis.

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 2013	Communes	Provinces	IC
Nombre d'actes reçus	185	2	0
Nombre de dossiers complets	178	1	0
Nombre de demande de pièces	7	1	0
Nombre de dossiers instruits	185	2	0
Nombre de réclamations	2	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC
Nombre de prorogations	11	0	0
Sans suite	39	2	0
Sans suite avec remarques	41	0	0
Annulations	105	0	0

En ce qui concerne les communes, les problèmes suivants ont été mis en évidence :

- Concernant les personnes pouvant assister aux parties des réunions du Conseil communal se déroulant à huis clos : il y a lieu de prévoir la présence :
 - du Président du Conseil de l'Action sociale, s'il n'est pas membre du Conseil, alors qu'il est Membre du Collège ;
 - le cas échéant, de l'échevin désigné hors conseil conformément à l'article L1123-8, par. 2, al. 2, du CDLD ;
 - le cas échéant, de toute personne dont la présence est requise en vertu d'une disposition légale ou réglementaire ;
- Concernant le contenu du procès-verbal des réunions du Conseil communal, il y a lieu de prévoir :

- la transcription des interpellations des habitants, telles que déposées ainsi que la réponse du collègue et la réplique comme l'exige l'article L1122-14, §4, al.4 du CDLD.
 - l'indication des questions posées par les conseillers communaux.
- Concernant l'approbation et la signature du procès-verbal des réunions du Conseil communal, il y a lieu de prévoir (en application de l'article L1122-16, al.4 du CDLD), que le procès-verbal est considéré comme adopté et signé par le Bourgmestre (et non le Président d'assemblée) et le secrétaire.
 - Concernant l'article relatif aux commissions communales dont il est question à l'article L1122-34, §1er, al.1er du CDLD :
 - prévoir que chaque groupe politique soit systématiquement représenté au sein des Commissions n'est pas admis. Les termes « chaque groupe ayant droit à au moins un mandat par commission » sont à omettre.
 - au cas où des membres du collège sont membres (ou président) d'une commission, ils occupent un siège revenant à leur groupe politique en application de la règle proportionnelle ;
 - Concernant la perte des mandats dérivés en cas de démission ou d'exclusion d'un conseiller de son groupe politique :

Reprendre in extenso les articles 64 à 66 du modèle constitue une bonne pratique administrative.
 - Concernant les dispositions relatives au droit d'interpellation des citoyens :
 - Reprendre in extenso les articles 67 à 72 du modèle constitue une bonne pratique administrative en considérant qu'aux articles 71 et 72 un minimum de 3 doit être indiqué.
 - Concernant l'octroi des jetons de présence aux membres du Conseil :
 - Le code prévoit que le Président de CPAS a droit à un jeton de présence s'il est conseiller communal. Seuls sont exclus du bénéfice des jetons les bourgmestres et les échevins. A cet égard, il ne peut être fait référence, en ce qui concerne l'octroi des jetons de présence, au « Collège communal » dans le ROI.
 - Mentionner le montant des jetons de présence à l'indice 138,01 et prévoir qu'il est soumis aux fluctuations à la hausse comme à la baisse des indices de prix.
 - Concernant l'interdiction sauf pour la rédaction du procès-verbal par le secrétaire communal, de faire usage d'appareils enregistrant le son ou les images pendant les réunions du conseil communal :
 - L'article L1122-20 stipule que les séances sont publiques. On considère que les personnages publics - dont font évidemment partie les hommes politiques

- ont donné une autorisation tacite en ce qui concerne l'utilisation de leur image.
 - La prise de sons et d'images lors d'une séance de Conseil communal, ainsi que sa reproduction dans les médias, ne peuvent donc faire l'objet de restrictions et/ou interdictions surtout vis-à-vis de la presse.
 - Toute disposition dans le ROI à cet égard doit donc être restrictive.
- Concernant les chefs de groupes politiques :
 - Si la notion de groupe politique est expressément reconnue par l'article L1122-34, al.2 du CDLD, il n'en va pas de même pour la notion de chef de groupe.
 - Si la tradition veut que des chefs de groupes politiques soient désignés, ce titre ne leur confère aucun droit supplémentaire par rapport aux autres Conseillers communaux. Les conseillers communaux jouissent tous des mêmes droits et les droits individuels des conseillers ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une limitation par l'attribution de compétences spécifiques aux chefs de groupe.
 - Il n'est pas acceptable, par exemple, de soumettre à l'accord du chef de groupe l'exercice de son droit d'interpellation du collègue par un conseiller.
 - Concernant la limitation des interpellations du collègue par les membres du conseil :
 - Si la notion de groupe politique est expressément reconnue par l'article L1122-34, al.2 du CDLD, le droit de poser des questions orales et écrites d'actualité au collège communal conféré par l'article L1122-11, §3 du CDLD aux conseillers communaux est un droit strictement individuel. Une limitation du nombre d'interpellations du collègue par groupe du conseil n'est pas prévue par la législation.

Concernant les Provinces, les dossiers n'ont révélés aucun problème

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 2013	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	58	0
Nombre de dossiers complets	58	0
Nombre de demande de pièces	0	0
Nombre de dossiers instruits	58	0
Nombre de réclamations	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces
Nombre de prorogations	1	0
Sans suite	45	0
Sans suite avec remarques	3	0
Annulations	10	0

Les annulations ont porté sur l'octroi de jetons de présence excédant la limite légale, sur l'octroi d'un montant d'un montant forfaitaire non indexé, sur des remboursements des frais de téléphonie non adéquatement motivés

Les remarques ont porté sur la nécessité de prévoir l'indexation du montant des jetons de présences.

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 2013	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 2013	IC
Nombre de prorogations	0
Sans suite	0
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Aucun dossier n'a été transmis.

Remarque : Le contrôle de conformité à la loi ne présentant que peu d'intérêt si ce n'est l'analyse de la légalité formelle de l'acte, le décret du 31 janvier 2013 a supprimé cet acte de la tutelle à transmission obligatoire.

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 2013	IC
Nombre d'actes reçus	6
Nombre de dossiers complets	6
Nombre de demande de pièces	0
Nombre de dossiers instruits	6
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	IC
Nombre de prorogations	1
Sans suite	5
Sans suite avec remarques	0
Annulations	1

Les décisions concernent :

- Prise de participation au sein d'autres intercommunale
- Prise de participation dans des sociétés actives dans le secteur de l'énergie
- Prises de participation dans des Smart work centers (espaces de travail décentralisés)

L'annulation est justifiée en raison du fait que les délégués des communes associées sont ceux qui ont été désignés à la suite des élections d'octobre 2006. Ces délégués ne pouvaient donc légitimement représenter leur commune à l'Assemblée générale extraordinaire. La tenue de l'assemblée générale s'est donc faite en violation de l'article L1523-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

2.5.1.5 La désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes L3122-3-6°

a) Contexte

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

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

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

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	IC
Nombre d'actes reçus	1
Nombre de dossiers complets	0
Nombre de demande de pièces	1
Nombre de dossiers instruits	0
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	IC
Nombre de prorogations	0
Sans suite	2
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 du CDLD dispose que les régies communales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Les administrateurs représentant la commune sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. 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 du CDLD dispose que les régies provinciales autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Le conseil provincial désigne les membres du conseil d'administration de la régie provinciale autonome. Leur nombre ne peut dépasser un cinquième du nombre des conseillers provinciaux. Les administrateurs représentant la province sont désignés à la proportionnelle du conseil provincial,

conformément aux articles 167 et 168 du code électoral. 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 2013	IC	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre d'actes reçus	14	0	2	4
Nombre de dossiers complets	12	0	27	3
Nombre de demande de pièces	2	0	15	1
Nombre de dossiers instruits	32	0	44	4
Nombre de réclamations	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	IC	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre de prorogations	0	0	0	0
Sans suite	32	0	39	4
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	0	5	0

En matière d'intercommunale, il s'agit de remplacements individuels qui se sont opérés dans le respect du calcul de la clé d'Hondt.

En matière de régie communale autonome, le CDLD impose une composition des conseils d'administration en respectant les articles 167 et 168 du code électoral (clé d'Hondt). Les annulations résultent du non respect de cette règle :

- Le calcul de la clé d'hondt sur base du chiffre électoral et non du nombre de siège est contraire au CDLD ;
- L'application de la règle de 3 pour la répartition des sièges au CPAS est contraire au CDLD ;
- La non octroi de sièges surnuméraires

2.5.1.7. La désignation des membres du collège des commissaires L3122-4-2°

a) Contexte

L'article L1231-6 du CDLD dispose que le contrôle de la situation financière et des comptes annuels des régies communales autonomes 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 2013	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre d'actes reçus	0	26	4
Nombre de dossiers complets	0	24	4
Nombre de demande de pièces	0	2	0
Nombre de dossiers instruits	0	25	0
Nombre de réclamations	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Association de projets	Régie communale autonome	Régie provinciale autonome
Nombre de prorogations	0	0	0
Sans suite	0	25	3
Sans suite avec remarques	0	0	0
Annulations	0	0	0

Toutes les décisions 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-L3122-4-3°

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 2013	Association de projets	Régie communale autonome	IC	Régie provinciale autonome
Nombre d'actes reçus	0	1	2	0
Nombre de dossiers complets	0	1	1	0
Nombre de demande de pièces	0	0	1	0
Nombre de dossiers instruits	0	0	0	0
Nombre de réclamations	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Association de projets	Régie communale autonome	IC	Régie provinciale autonome
Nombre de prorogations	0	0	1	0
Sans suite	0	1	2	0
Sans suite avec remarques	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0

2.5.1.9. Installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale ainsi que tout remplacement individuel.-L3122-2 8°

a) Contexte

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

b) Chiffres et commentaires

Actes recus en 2013	Communes
Nombre d'actes reçus	24
Nombre de dossiers complets	18
Nombre de demande de pièces	6
Nombre de dossiers instruits	0
Nombre de réclamations	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes
Nombre de prorogations	0
Sans suite	24
Sans suite avec remarques	0
Annulations	0

Les nouveaux conseillers de l'action sociale ont été désignés le 3 décembre 2012. Les dossiers analysés en 2013 concernent des remplacements individuels.

Aucun dossier n'a fait l'objet d'une annulation.

2.5.2 TUTELLE GENERALE A TRANSMISSION NON OBLIGATOIRE

Actes reçus en 2013	Communes	Provinces	IC	ZP
Réclamations - Droits subjectifs	0	1	1	0
Réclamants citoyens	4	0	0	0
Réclamants mandataires	27	1	1	0
Actes appelés suite à une réclamation	31	1	0	0
Actes appelés sur initiative du Ministre	0	0	0	0

Décisions prises par l'autorité de tutelle en 2013	Communes	Provinces	IC	ZP
Sans suite	31	1	1	0
Annulations	0	0	0	0

En matière provinciale, le dossier porte sur la problématique du non respect du délai pour la déclaration de politique générale.

En matière d'intercommunale le recours n'a pu être accepté dès lors qu'il portait sur une intercommunale échappant à la tutelle.

En ce qui concerne les communes, la problématique des rapports majorité/opposition sous-tendent les différents recours introduits : droits d'accès aux documents, délais de convocations, points complémentaires à l'ordre du jour, questions orales et questions écrites, conflits d'intérêts.

3. TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION

3.0. INTRODUCTION

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 soumises à l'approbation du Collège provincial. Pour rappel, ce 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

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)

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 car 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

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'évocation¹⁷ 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, l'autorité de tutelle doit se prononcer dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives. Ce délai peut être prorogé de moitié. Elle dispose, cependant, d'un délai de quarante jours, également prorogeable de moitié, pour exercer son contrôle sur les comptes des provinces, des communes et des intercommunales. Cette disposition vise à garantir un contrôle renforcé.

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:

- le budget zonal et les modifications budgétaires;
- le cadre du personnel opérationnel et le cadre du personnel administratif et logistique de la zone de police;
- les comptes annuels zonaux.

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 ;
- à 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.

¹⁷ 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° et L3131-1-§2-1°

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.

Pour ce qui concerne les zones de police ; la première autorité de tutelle est le Gouverneur. Toutefois, le Gouvernement dispose d'un droit d'évocation lui permettant de réformer la décision dudit Gouverneur.

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

- les articles L 1122-23, L1124-40 et suivant, L 1311 à L1332 du CDLD ;
- le règlement général sur la comptabilité communale ou provinciale ;
- la circulaire budgétaire de l'exercice en cours ;
- la circulaire pièces justificatives du 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 49 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2013 à l'usage des zones de police du 27 novembre 2012 ;
- la circulaire budgétaire du 18 octobre 2012 relative à l'élaboration des budgets communaux 2013.

c) Chiffres et commentaires

Collège provincial	Collège provincial				Gouverneur
	Communes	Régie communale ordinaire	Provinces	Régie provinciale ordinaire	Zone de police
Nombre d'actes reçus	272	37	-	-	58
Nombre de prorogations	80	1	-	-	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	-	-	0
Réclamants citoyens	0	0	-	-	0
Réclamants mandataires	2	0	-	-	0
Nb d'approbations	85	35	-	-	13
Nb d'approbations partielles	150	0	-	-	2
Nb non approbations	1	1	-	-	2
Exécutoire par expiration de délai	1	0	-	-	33

Gouvernement					
	Communes	Régie communale ordinaire	Provinces	Régie provinciale ordinaire	Zone de police
Nombre d'actes reçus	-	-	7	1	-
Nombre de prorogations	-	-	0	0	-
Evocation 1ière phase	15	6	-	-	23
Evocation 2ième phase	6	2	-	-	22
Recours du Gouverneur	0	0	-	-	0
Recours de la commune	1	0	-	-	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0	0
Nb d'approbations	0	0	8	1	0
Nb d'approbations partielles	1	0	0	0	3
Nb non approbations	0	0	0	0	0
Confirmation décision du CP	5	2	-	-	14

Les communes et les régies communales ordinaires

Le Collège provincial

Les actes reçus sur cette première partie de l'année sont essentiellement des budgets.

Les actes réformés représentent plus ou moins 55% des dossiers.

Les réformations opérées se classent en termes de fréquences, de la sorte :

- Fonds de réserve aux exercices antérieurs
- Adéquations des dotations
- Absence de N° de projet sur les prélèvements
- Erreur dans la nomenclature d'un article
- Erreur de calcul du PrI et IPP
- Erreur fonds des communes

Les prorogations sont principalement motivées par les raisons suivantes :

- Le dossier fait l'objet d'une procédure d'évocation et la décision du Ministre n'est pas encore connue
- La commune n'a pas fourni l'ensemble des informations demandées par le service instructeur
- Suppression de séances du Collège provincial

Deux budgets ont fait l'objet d'une réclamation de la part de mandataires.

Ainsi, le budget d'une commune a fait l'objet d'une réclamation dans la mesure où les mandataires ne disposaient pas au moment du vote du budget de toutes les annexes requises tel que prévu par la circulaire budgétaire. De l'instruction du dossier, il est aussi apparu que le rapport de la Commission budgétaire établi en application de l'article 12 du RGCC était daté du jour précédent celui du vote du budget en contravention avec l'article L1122-23 du CDLD qui prévoit la mise à disposition des Conseillers, au moins 7 jours francs avant la séance du Conseil communal du projet de budget et de ses annexes au nombre desquelles figure ledit rapport.

Le Collège provincial a dès lors non approuvé le budget pour non-conformité à la loi.

Le budget d'une autre commune a fait l'objet de la part du Collège provincial d'une explicitation des réformations opérées par celui-ci à la suite d'une demande d'éclaircissements de la part de certains mandataires.

Les documents budgétaires des régies communales ordinaires ont tous été approuvés par le Collège provincial à l'exception toutefois du budget d'une ADL non approuvé en l'absence des comptes 2008 à 2012 de sorte qu'il n'était pas possible d'identifier de manière certaine la situation financière de la régie.

Le Gouvernement

Les dossiers qui ont débouchés sur une procédure d'évocation sont au nombre de 21 dont 8 ont été suivis d'une seconde phase.

Toutes les décisions du Gouvernement, à l'exception d'une, ont confirmé celles du Collège provinciale. L'approbation partielle faisait suite à un recours d'une commune, recours jugé recevable et fondé.

Les zones de police

Le Gouverneur

Alors qu'aucun dossier n'est devenu exécutoire par expiration du délai pour les communes, c'est plutôt la règle pour les zones de police.

Pour rappel, cette situation résulte 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 exécutoire les délibérations zonales reçues dès lors que l'exercice de la tutelle spécifique confiée au Gouverneur s'est correctement déroulé et que les dotations communales aux zones restent stables.

Deux budgets « zone de police » ont toutefois fait l'objet d'une mesure de non approbation compte tenu d'une réformation opérée par le Gouverneur dans le contexte de l'exercice de sa tutelle fédérale et susceptible de conduire à une modification des dotations demandées aux communes.

Le Gouvernement

23 dossiers, premières phases, relatifs aux zones de police ont été instruits en 2013. 22 ont été suivis d'une seconde phase.

14 dossiers sont devenus exécutoires en deuxième phase d'évocation confirmant ainsi la décision du Collège provincial.

La raison des procédures d'évocation est essentiellement justifiée par le non respect de la circulaire budgétaire du 18 octobre 2012 de Monsieur le Ministre FURLAN qui indique de majorer de 2 % le montant des dotations communales telles qu'inscrites dans les budgets ajustés 2013 des Zones de police. La majoration de ces dotations a varié de 3,4 % à 18,71 %.

Le Ministre a également formulé les remarques suivantes :

- Invitation à réduire voire supprimer tant les prélèvements effectués en faveur du fonds de réserve ordinaire que la provision constituée. Il estime qu'il appartient à la Commune et non à la Zone d'éventuellement créer des réserves dans la perspective d'un surcoût de la Zone. C'est en effet la Commune qui en définitive palliera l'insuffisance financière de la Zone.

D'une part, il n'y a pas lieu d'anticiper la majoration des dotations, ce qui, en l'occurrence, de facto, se produit. D'autre part, en conservant la main sur la création des réserves, la Commune se donne la possibilité d'agir sur son résultat propre (via une provision) ou son résultat global (via un prélèvement) tandis que la majoration des

dotations communales due aux prélèvements de la Zone touche systématiquement le résultat proprement dit de la commune.

- Le Ministre a également encouragé une Zone à poursuivre ses recherches d'économie, en précisant que cette dernière pouvait profiter, dans ce domaine, de l'expertise du CRAC.

Les provinces

Au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013, trois budgets provinciaux (lesquels concernaient tous l'année budgétaire 2013) et quatre séries de modifications budgétaires (parmi lesquelles deux opérations de transferts de crédits) ont été réceptionnées par l'administration régionale.

Au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013, quatre budgets provinciaux (lesquels concernaient tous l'année budgétaire 2013) et quatre séries de modifications budgétaires (parmi lesquelles deux opérations de transferts de crédits) ont été intégralement approuvé(e)s par l'autorité de tutelle.

Signalons encore que le budget d'une régie provinciale ordinaire a été réceptionné et approuvé par l'autorité de tutelle au cours de la même période.

Pour le surplus, il convient encore de préciser que l'autorité de tutelle a, au sortir des instructions, attiré l'attention des autorités provinciales sur les éléments suivants :

- veiller à l'emploi de libellés d'articles budgétaires qui soient appropriés et logiques ;
- renseigner clairement, dans le tableau énumérant les réserves et les provisions, l'évolution de ces données au cours de l'exercice budgétaire ;
- inscrire l'ensemble des recettes qui sont dues, en ce compris celles consistant en des remboursements de subsides de la part de bénéficiaires n'ayant pas intégralement justifié l'emploi des subventions précédemment obtenues ;
- adapter les prévisions de recettes sur base des informations communiquées par les services administratifs régionaux.

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

a) Contexte

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

Il n'y a donc plus de doute sur la soumission à la tutelle spéciale d'approbation des règlements redevances. Le § 1^{er}-3° de cet article est, en effet, 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	847	-
Nombre de prorogations	47	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-
Réclamants citoyens	0	-
Réclamants mandataires	0	-
Nb d'approbations	786	-
Nb d'approbation partielles	29	-
Nb non approbations	13	-
Exécutoire par expiration de délai	9	-

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	-	0
Nombre de prorogations	-	0
Evocation 1 ^{ère} phase	7	-
Evocation 2 ^{ème} phase	9	-
Recours du Gouverneur	0	0
Recours de la commune	1	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0
Réclamants citoyens	3	0
Réclamants mandataires	2	0
Nb d'approbations	3	0
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	0	0
Confirmation décision du CP	7	0

Le Collège provincial

Les Services extérieurs ont eu à connaître de nombreux projets de délibérations ou de demandes d'avis préalables aux prises de décisions communales durant la période écoulée. Ce travail préventif a permis de réduire fortement le nombre de non-approbations ou d'approbations partielles. La particularité concernant la Fiscalité réside dans le fait que les règlements fiscaux peuvent, pour la plupart, être votés soit annuellement soit pour une période précisée dans le règlement lui-même. Lors de ce travail préventif, les Services extérieurs ont mis l'accent sur cet aspect des choses auprès des communes.

Les causes d'approbations partielles concernent principalement :

- Non respect de la circulaire budgétaire
- La non rétroactivité d'un règlement taxe ou d'une redevance
- Non respect de la notion de redevance
- La compétence exclusive du conseil communal pour arrêter le champ d'application de l'imposition
- Le non respect du délai pour introduire une réclamation

Les non approbations sont elles justifiées par :

- La violation du principe d'égalité de traitement consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution
- Le non respect de la circulaire budgétaire
- Le non respect des taux maximums

Le Gouvernement

En ce qui concerne la taxe industrielle compensatoire, l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 septembre 2010 avait considéré cette taxe illégale car interdite par l'article 464 du Code des Impôts sur les revenus 1992 en ce qu'elle est une taxe similaire à un impôt sur le revenu fondée sur la base ou le montant de cet impôt (en l'occurrence sur le revenu cadastral qui sert de base à un impôt sur le revenu).

Face à cette situation et après avoir rencontré les 10 communes concernées par la taxe, l'Administration a collaboré à la rédaction d'un nouveau règlement-taxe. Sur base des conclusions du groupe de travail constitué à cet effet, il a été jugé préférable de renoncer à toute référence au revenu cadastral ainsi qu'à la valeur vénale et d'abandonner la taxe de quotité au profit d'une taxe de répartition.

Ce travail de sécurisation juridique de la taxe a complexifié le système de taxation - car pour la première application, il s'agira de déterminer la valeur de construction, de reconstruction ou d'acquisition - mais cette complexité ne devrait être que temporaire puisque l'indexation de cette valeur pour les applications ultérieures facilitera les choses.

Par son arrêt 19/2012 du 16 février 2012, la Cour constitutionnelle a mis fin à la controverse sur la compatibilité de la taxe sur les spectacles – basée sur un pourcentage des recettes brutes générées par les droits d'entrée ou sur les revenus bruts – et l'article 464,1° du Code d'impôts sur les revenus 1992 qui interdit aux communes d'établir des centimes

additionnels ou une taxe similaire sur la base ou sur le montant de l'impôt en matière d'impôt des personnes physiques, d'impôt des personnes morales et à l'impôt des non résidents.

La Cour décide que « L'article 464, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992, combiné avec l'article 36 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens qu'il n'est pas réputé interdire aux communes de lever une taxe, notamment à l'égard des spectacles et divertissements, sur les recettes brutes générées par les droits d'entrée ou sur les revenus bruts. »

Cela veut donc dire que les communes peuvent percevoir cette taxe en se basant sur les recettes brutes générées par les droits d'entrée ou sur les revenus bruts.

En statuant de la sorte, la Cour constitutionnelle « renverse » la jurisprudence de la Cour de cassation qui, en date du 10 décembre 2009, avait décidé : « qu'une taxe communale sur les spectacles et divertissements qui est calculée sur le chiffre d'affaire réalisé, diminué de la taxe sur la valeur ajoutée appliquée sur celui-ci, constitue une taxe similaire interdite dans la mesure où le chiffre d'affaire constitue un élément essentiel qui est pris en considération pour fixer la base de l'impôt sur les revenus qui est levé à charge du débiteur de cette taxe. »

Cette jurisprudence pourrait bien alimenter une nouvelle argumentation pour contrecarrer la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat en matière de taxe industrielle compensatoire.

Concernant la taxe sur le stationnement, la matière a suivi ces dernières années différentes modifications normatives. Afin de régulariser la situation, et de respecter les règles de compétence, les dispositions annulées par l'arrêt 59/2010 du 27 mai 2010 de la Cour constitutionnelle ont été intégrées par le décret du 27 octobre 2011 modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie (M.B. 24.11.2011 p.69.499).

Ces articles consacrent notamment la possibilité pour les communes d'établir des rétributions ou taxe de stationnement ou de confier, par le biais de concessions ou de contrats de gestion concernant le stationnement sur la voie publique, des redevances applicables aux véhicules à moteur, leurs remorques ou éléments.

De plus, ils habilent les communes, leurs concessionnaires et les régies autonomes communales à demander l'identité du titulaire du numéro de la plaque d'immatriculation à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules et ce, conformément à la loi sur la protection de la vie privée.

Dans son arrêt 189/2011 du 15 décembre 2011, la Cour constitutionnelle a examiné la légalité de la taxe sur les pylônes GSM face aux articles 97 et 98 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques (question préjudicielle posée par un arrêt du 26 janvier 2011 de la Cour d'appel de Liège dans l'affaire opposant Belgacom à la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher). La question était en fait de savoir si ces articles interprétés en ce qu'ils empêcheraient les communes de lever toute taxe liée aux câbles, lignes aériennes et équipements connexes et notamment toute taxe liée aux antennes GSM et aux infrastructures nécessaires à leur fonctionnement, à charge des opérateurs de réseaux publics de télécommunications, étaient contraires à l'article 170 §4 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle a répondu par l'affirmative en décidant que "*l'interprétation selon laquelle l'article 98, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques interdit aux communes de taxer, pour des motifs budgétaires ou autres, l'activité économique des opérateurs de télécommunications qui se matérialise sur le*

territoire de la commune par la présence de pylônes, mâts ou antennes GSM affectés à cette activité, (...) viole l'article 170, § 4, de la Constitution". Ce qui a donc conforté les communes dans leur position.

Même si cet arrêt constitue une réelle avancée dans cette problématique, il n'en reste pas moins, qu'à l'heure actuelle, les opérateurs n'ont pas encore renoncé à introduire des recours au contentieux fiscal.

Il appartient donc toujours aux pouvoirs locaux d'apprécier l'opportunité de conserver ou non cette taxe et de porter un soin tout particulier à la motivation de leur règlement-taxé. A ce sujet, la consultation du site du mémento fiscal peut être un outil intéressant pour découvrir des arguments invoqués par certaines communes pour justifier l'établissement de cette taxe.

Concernant la taxe sur les immeubles inoccupés, de nombreuses questions se posent au niveau de l'application de la taxe.

En ce qui concerne la problématique des étages inoccupés de certains commerces, les communes ont fait part à l'administration de certains problèmes au niveau du recensement et du contentieux :

- Impossibilité de recenser un immeuble dont le rez-de-chaussée commercial et les étages font l'objet d'un bail commercial et qui ne comporte pas d'entrée séparée pour les étages,
- La notion de « raisons indépendantes de la volonté » ouvre la voie à de nombreux recours,
- Les taux de taxation sont jugés trop élevés par les tribunaux,
- La motivation du règlement-taxé est considérée comme trop laconique par les tribunaux,
- L'ingénierie fiscale s'est développée en affirmant par exemple que les étages servent de réserve pour les marchandises...

Une évaluation de cette taxe s'avère donc indispensable.

Concernant les immeubles publics inoccupés, la position défendue par la Cour de cassation dans son arrêt du 11 mai 2007 a été récemment réitérée par l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 27 avril 2012 mettant en cause la ville de Charleroi. La Cour rappelle que seuls les biens du domaine public et ceux du domaine privé de l'Etat **entièrement affectés** à un service public ou à un service d'utilité générale ne sont pas soumis à l'impôt.

De par la notion juridique de l'impôt – l'impôt frappant en principe les ressources des personnes de droit privé ou de droit public, celui-ci ne peut frapper que les biens productifs de jouissance par eux-mêmes. Il ne peut donc atteindre les biens du domaine public ou les biens appartenant au domaine privé de l'Etat, la Région, la Communauté, la province ou la commune affectés à un service d'utilité publique (même si des recettes sont perçues en rémunération du service public) – ces biens ne seront pas taxés. Cet état de fait ne relève donc pas d'une exonération (on exonère que ce qui est soumis à la taxe) mais du fait qu'ils ne sont pas visés par la notion même de l'impôt.

La circulaire budgétaire du 18 octobre 2012 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 2013 précise que la notion d'emplacement fait par nature référence à l'occupation d'une surface et que, de ce fait, le montant de la redevance demandée doit être calculé par référence au m² (et non au mètre courant).

Plusieurs délibérations faisaient encore référence au mètre courant de façade et ont donc fait l'objet d'évocations.

Sur les 7 propositions d'évocation transmises en 2013 par les services extérieurs, la procédure d'évocation a été suivie par Monsieur le Ministre pour seulement 4 d'entre elles.

Les causes des évocations traitées durant le premier semestre 2013 sont majoritairement les entorses à la paix fiscale : taxe non présente dans la circulaire budgétaire (6). On retrouve aussi des cas de non respect des recommandations de la circulaire : non respect du mode de calcul prescrit par la circulaire (3).

Trois arrêtés d'approbation ont été pris, alors que le Collège provincial n'avait pas approuvé la délibération.

Pour les autres cas, le Ministre a suivi l'arrêté du Collège provincial.

Comme les années précédentes, on relève très peu de réclamations à l'égard d'un acte déterminé. De nombreux courriers de citoyens se plaignent ainsi de taxes, par exemple, mais n'attaquent pas l'acte en lui-même, seulement le contexte ou simplement le montant de la taxe au regard d'un règlement déjà approuvé.

3.1.3 Rééchelonnement d'emprunt L3131-1-§1-4° et L3131-1-§2-4°

a) Contexte

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

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

b) Chiffres et commentaires

Collège provincial		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	0	-
Nombre de prorogations	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-
Réclamants citoyens	0	-
Réclamants mandataires	0	-
Nb d'approbations	0	-
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

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	48	16	-	-	17	-
Nombre de prorogation	9	2	-	-	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	-	-	0	-
Réclamants citoyens	0	0	-	-	0	-
Réclamants mandataires	0	0	-	-	0	-
Nb d'approbation	24	12	-	-	0	-
Nb d'approbation partielle	3	0	-	-	0	-
Nb non approbation	1	0	-	-	0	-
Exécutoire par expiration de délai	0	0	-	-	17	-

Gouvernement						
	Communes	Régies communales ordinaires	Provinces	Régies provinciales ordinaires	ZP	IC
Nombre d'actes reçus	-	-	2	0	-	19
Nombre de prorogation	-	-	0	0	-	0
Recours du Gouverneur	0	-	-	-	0	-
Recours de la commune	0	-	-	-	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	-	0	0	-	-
Réclamants citoyens	0	-	0	0	0	-
Réclamants mandataires	0	-	0	0	0	-
Nb d'approbation	0	-	4	0	-	17
Nb d'approbation partielle	0	-	0	0	-	0
Nb non approbation	0	-	0	0	-	0
Exécutoire	0	-	0	0	-	2
Confirmation décision du CP	0	-	-	-	-	-

Le Collège provincial

Les Communes et régies communales ordinaires

Globalement, les comptes sont bien tenus. L'administration a beaucoup fonctionné par le biais de remarques dont les plus fréquentes sont les suivantes :

- Dépassement de crédit pouvant être évité si le crédit budgétaire était mieux estimé
- Créances de plus de 5 ans non mises en non-valeurs.
- Fonds de réserve en négatif découlant d'un prélèvement sur le dit fonds alors que celui-ci n'avait pas été alimenté, circonstance impliquant un rééquilibrage dudit fonds en réduisant le prélèvement.

Les zones de police

Voir les commentaires dans la rubrique Budgets quant au fait que tous les dossiers sont devenus exécutoires par expiration de délai.

Le Gouvernement

Les intercommunales

Les comptes annuels des intercommunales instruits durant cette période portent essentiellement sur l'exercice 2011. Seules deux intercommunales sur 17 ont, en effet, eu leurs comptes 2010 instruits en même temps que leurs comptes 2011.

Ces dossiers de comptes ont principalement fait l'objet d'une approbation.

Comme remarques insérées dans la lettre de notification accompagnant l'arrêté d'approbation, on pouvait lire les demandes suivantes pour qu'à l'avenir :

- une intercommunale établisse un rapport spécifique sur les prises de participation lorsqu'elle effectue toute prise de participation au capital d'une société et cela, sur base de l'alinéa 2 de l'article L1512-5 du CDLD. Il lui a cependant été précisé que quand la variation à la hausse des immobilisations financières portait seulement sur des créances et cautionnements en numéraire, elle était invitée à le mentionner avec des détails dans son rapport de gestion;
- une intercommunale prenne des mesures susceptibles d'améliorer durablement la situation financière d'un de ses secteurs qui enregistre des pertes successives;
- une intercommunale fasse formellement figurer dans son rapport de gestion, une justification de l'application des règles comptables de continuité, au cas où le bilan fait apparaître une perte reportée ou si le compte de résultats fait apparaître une perte de l'exercice pendant deux exercices successifs, en application de l'article 96, 6° du Code des sociétés;
- une intercommunale mentionne dans son rapport de gestion, une éventuelle correction intervenue dans ses comptes de l'exercice précédent. (Cas observé : dans les comptes 2010 à traiter, à la colonne 2009, la répartition entre les dettes à long terme et les dettes à court terme avait été modifiée par rapport aux comptes 2009 déjà votés, et cela en AG de juin 2010 ; cependant, le montant total du bilan de 2009 n'avait pas été modifié, ni le montant total des dettes de 2009);

- une intercommunale veille, pour ses comptes de l'exercice 2012, à transmettre à la tutelle, des délibérations des Conseils communaux sur ces comptes qui soient signées;
- une intercommunale précise le mode de passation des marchés dans sa liste des adjudicataires, comme le stipule l'article L1523-13 §3 alinéa 1er du CDLD. (Il fut rappelé que cette liste concerne des marchés de travaux, de fournitures ou de services, supérieurs à 22.000€ HTVA.) Il lui fut aussi demandé de mentionner le montant de chaque marché figurant dans cette liste;
- l'article L1523-12 §1^{er} alinéa 3¹⁸ du CDLD soit respecté. (Cas d'une intercommunale dont une Commune associée n'avait pas délibéré sur l'ordre du jour de l'AG qui devait voter les comptes 2011 mais était représentée à l'AG en question. Or, les points de l'AG relatifs à l'approbation des comptes de l'exercice 2011, à la décharge aux administrateurs et à la décharge au réviseur y avaient été adoptés à l'unanimité. Des abstentions auraient pourtant dû être enregistrées pour la Commune incriminée, pour ces points de l'AG, étant donné l'article L1523-12 §1^{er} alinéa 3 du CDLD précité.)

Pour les dossiers de comptes qui ont fait l'objet d'une décision d'exécutoire, cela se justifiait par:

- le non-respect de l'article L1523-13§1^{er} du CDLD qui stipule en ses alinéas 3 et 4 que les convocations pour toute assemblée générale contiennent l'ordre du jour ainsi que tous les documents y afférents et qu'elles sont adressées à tous les associés au moins trente jours avant la date de la séance;
- le non-respect formel pour la 3^{ème} fois consécutive de l'article 96, 6° du Code des Sociétés susmentionné qui oblige à faire figurer dans le rapport de gestion, une justification de l'application des règles comptables de continuité, au cas où le bilan fait apparaître une perte reportée ou si le compte de résultats fait apparaître une perte de l'exercice pendant deux exercices successifs;
- le fait que l'article L1523-2, 11° du CDLD n'était pas respecté (et cela, pour la 3^{ème} fois consécutive.) Cet article stipule qu'il y a prise en charge du déficit par les associés dès que l'actif net est réduit à un montant inférieur aux $\frac{3}{4}$ du capital social;
- le non-respect de l'article L1523-13 §3 alinéa 3 du CDLD, en ce qu'il y avait, lors de l'AG qui avait voté les comptes, absence de vote distinct sur la décharge des administrateurs et sur celle du réviseur.

Dans un courrier d'exécutoire adressé à une intercommunale, en plus de l'énoncé des motifs de cette décision, elle fut informée d'une part, que l'article L1523-24 §1^{er} du CDLD inclut le réviseur dans le Collège des Contrôleurs aux comptes et d'autre part, que l'article L1541-2 du CDLD, en son dernier alinéa, stipule qu'avant l'entrée en vigueur du décret habilitant l'organe de contrôle régional dont question à l'article L1523-24, le contrôle de l'intercommunale sera assuré par un ou plusieurs réviseurs. Par conséquent, le Collège des Contrôleurs aux comptes se résumait pour le moment, au réviseur, dans l'intercommunale en question.

¹⁸ Il stipule qu'en ce qui concerne notamment l'approbation des comptes et le vote de la décharge aux administrateurs et au réviseur, l'absence de délibération communale ou provinciale est considérée comme une abstention de la part de l'associé en cause.

Les provinces

Les quatre comptes provinciaux approuvés au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013, se rattachent tous à l'exercice comptable de 2011.

Parmi ces quatre comptes, deux d'entre eux ont été réceptionnés en 2012, et deux d'entre eux ont été réceptionnés au cours des cinq premiers mois de l'exercice 2013.

Signalons encore qu'aucun compte de régie provinciale ordinaire n'a été réceptionné et instruit au cours de cette période. Cette observation est logique. En effet, lesdits comptes sont traditionnellement communiqués à l'administration régionale et instruits par celle-ci au cours du troisième trimestre de chaque exercice. Dans le cas présent, les données concernant les comptes 2012 des régies provinciales ordinaires seront intégrées dans le rapport 2013 définitif qui sera établi au cours du premier trimestre de l'exercice 2014.

Pour le surplus, il convient encore de préciser que l'autorité de tutelle a, au sortir des instructions, attiré l'attention des autorités provinciales sur les éléments suivants :

- respecter les dispositions décrétales concernant la publicité des comptes ;
- veiller à adapter, en fin d'exercice budgétaire, les prévisions budgétaires de façon à ne pas présenter des taux de consommation de différentes dépenses très faibles ;
- veiller à ne pas engager de dépenses au-delà des crédits définitivement approuvés ;
- transmettre, pour instruction, les opérations concernant les transferts de crédits qui sont effectuées au cours de l'exercice. Cette remarque a été effectuée car il est ressorti des comptes 2011 d'une province, que celle-ci avait effectué des transferts de crédits au cours de cet exercice sans les transmettre, pour approbation, à l'autorité de tutelle ;
- transmettre les pièces justificatives des comptes dans un délai raisonnable ;
- veiller à ne prévoir de provisions que dans les cas légalement envisageables ;
- veiller à respecter les formalités de procédure lors de l'attribution de marchés publics.

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

Tutelle spéciale d'approbation en application du CDLD.

Comme le prévoit l'article L3131-1-§ 1^{er} du Code CDLD, 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

c) Chiffres et commentaires

Collège provincial				
	Communes	Provinces	Zone de police	IC
Nombre d'actes reçus	159		26	-
Nombre de prorogations	14		0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0		0	-
Réclamants citoyens	0		0	-
Réclamants mandataires	0		0	-
Nb d'approbations	148		1	-
Nb d'approbations partielles	8		0	-
Nb non approbation	3		1	-
Exécutoire par expiration de délai	0		19	-

Gouvernement				
	Communes	Provinces	Zone de police	IC
Nombre d'actes reçus	-	5	-	14
Nombre de prorogations	-	0	-	0
Evocation 1ière phase	0	-	0	-
Evocation 2ième phase	0	-	0	-
Recours du Gouverneur	0	-	0	-
Recours de la commune	0	-	0	-
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0	0
Nb d'approbations	0	8	0	14
Nb d'approbations partielles	0	0	0	0
Nb non approbation	0	0	0	1
Confirmation décision du CP	0	-	0	-
Exécutoire par expiration de délai	0	0	0	1

Le Collège provincial

Les motifs soulevés dans le cadre des décisions négatives, non approbation et approbation partielle, sont les suivants :

- Accès à un emploi en contravention avec les règles prévues par la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale (contraire à l'intérêt général)
- Séance du Conseil communal tenue à huis clos (contraire à l'article L1122-20, 1^{er} du CDLD)
- Retrait d'une disposition transitoire déjà approuvée.
- Manque de concertation avec le CPAS conformément aux dispositions de l'article 26bis 62, 1^o de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS

En ce qui concerne les Zones de police, elles respectent les impératifs budgétaires et renvoient leurs cadres en fonction d'une meilleure répartition des emplois, en privilégiant les besoins dans le domaine de la sécurité.

Une seule non approbation est intervenue côté tutelle fédérale pour cause de non respect de l'arrêté royal du 7 décembre 2001 déterminant les normes d'encadrement des membres du personnel de la police locale.

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.

c) Chiffres et commentaires

Gouvernement		
	Communes	Provinces
Nombre d'actes reçus	32	0
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	39	0
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	0	0

Toutes les décisions ont été approuvées.

Les raisons pour lesquelles les communes prennent des participations dans les intercommunales sont multiples : adhésion à une intercommunale, la recapitalisation d'une intercommunale, la prise de parts dans le cadre du financement de l'épouillage prioritaire.

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	2	0
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	2	0
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	0	0

Toutes les décisions ont été approuvées. Les dossiers portent sur une délégation en matière de déchets et vis-à-vis d'une régie communale autonome.

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	3	2
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	2	0
Nb d'approbations partielles	0	0
Nb non approbation	1	1
Exécutoire par expiration du délai	0	0

En ce qui concerne les communes, la non approbation porte sur le non respect du CDLD en ce qui concerne les règles régissant les ASBL communales.

En ce qui concerne les provinces, les approbations partielles portent sur le non respect du CDLD en ce qui concerne les règles régissant les ASBL provinciales.

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° du 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	2	22	22
Nombre de prorogations	0	0	0
Recours du Gouverneur	0	0	0
Recours de la commune	0	0	0
Réclamations - Droits subjectifs	0	0	0
Réclamants citoyens	0	0	0
Réclamants mandataires	0	0	0
Nb d'approbations	2	36	41
Nb d'approbations partielles	0	1	0
Nb non approbation	0	0	0

En ce qui concerne les intercommunales, les dossiers portent sur une mise en conformité avec le décret du 26 avril 2012. Aucun dossier n'a posé problème.

En ce qui concerne les Régie autonome, les dossiers portent sur une mise en conformité avec le décret du 26 avril 2012. Le dossier problématique a porté sur la question de la délibération d'un organe de gestion par voie électronique. Une remarque a été faite, pour 8 dossiers, en ce qui concerne la suppression de l'incompatibilité pour les administrateurs ayant la qualité de militaire.

En ce qui concerne les associations de projet, les deux dossiers sont conformes à la législation.