



**PARLEMENT WALLON
COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES ET DU TOURISME**

**EVALUATION DE LA LEGISLATION ORGANISANT LA TUTELLE SUR LES
COMMUNES, LES PROVINCES ET LES INTERCOMMUNALES**

**AUDITION DE JACQUES GOBERT, PRESIDENT DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE
MARDI 24 NOVEMBRE 2009**

**SYNTHESE DE LA POSITION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE
WALLONIE**

Plus de dix-huit mois après la réforme de la tutelle sur les pouvoirs locaux¹, notre association se réjouit de la démarche d'évaluation mise en œuvre par le Parlement et de l'engagement des partenaires de la majorité, dans la Déclaration de politique régionale, en faveur d'une optimisation des fonctions de tutelle, de l'allègement de la charge administrative y liée et du développement de son rôle d'aide à la gestion.

Au lendemain des événements localisés dont la médiatisation a secoué le monde politique wallon, la réforme de la tutelle est tombée telle une chape de plomb sur le monde municipal.

Nous passions d'un régime qui se voulait équilibré, mais dont la mise en œuvre n'était que très partielle, à un véritable contrepied, très contrôlant, dénotant une méfiance envers les pouvoirs locaux, peu à l'avantage de leur image auprès du grand public, pour finalement constater que l'annulation ne s'avérait que très rarement nécessaire.

L'autonomie locale et la subsidiarité sont, rappelons-le, les critères essentiels d'une gouvernance politique moderne. Il serait paradoxal de les brider à outrance sous couvert de bonne gouvernance, d'où la nécessité de trouver un point d'équilibre.

En ce sens, les principes d'une gouvernance politique moderne, appuyés par la Charte européenne de l'autonomie locale, nous semblent plaider pour que le contrôle de tutelle se départisse de toute question d'opportunité.

L'optimisation du contrôle de tutelle en phase avec le respect de l'autonomie locale nous semble également nécessiter certaines adaptations procédurales, sans toutefois impliquer à nouveau une réforme en profondeur des textes en vigueur. Sur ce plan, une adaptation de la procédure de transmission obligatoire dans le cadre de la tutelle d'annulation serait déjà plus que profitable.

¹ Cf. décr. 1.4.1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (M.B. 7.5.1999).

A cet égard, nous plaidons pour que le contrôle effectif des pièces n'intervienne que sur appel de ces dernières, par l'Administration, dans le cadre d'un délai de rigueur. L'efficacité et la sécurité juridique ne pourraient que s'en trouver renforcées de part et d'autre.

Dans cette perspective nous nous tenons à la disposition du Gouvernement pour déterminer avec l'Administration les grilles d'analyse qui permettraient, pour chaque type de dossier, à la tutelle d'évaluer la nécessité d'un contrôle des pièces et à l'autorité locale d'effectuer un contrôle interne responsable et valorisant.

Les échanges d'informations entre l'Administration et nos services quant à l'évolution de la jurisprudence administrative liée à la mise en œuvre de la tutelle, tels qu'évoqués dans le rapport d'évaluation de la DGO5 y contribueront par ailleurs fortement, et nous continuons de les appeler de tous nos vœux.

D'autres améliorations techniques nous semblent également nécessaires, telles que la réduction des délais, bridant la performance du service public local, la mise à jour du cadre juridique des subventions communales et la définition des annexes aux comptes et budgets.

Outre le cadre juridique de la tutelle proprement dit, il conviendrait également d'assurer que les procédures de tutelle générale et les procédures d'octroi et de contrôle des subventions soient harmonisées, même si elles dépendent d'autorités administratives distinctes, et que les unes ne nuisent pas à l'aboutissement rapide des autres.

Enfin, la perspective d'une dématérialisation des procédures, telle qu'envisagée dans le cadre du projet e-tutelle, nous semble tout à fait intéressante dans la mesure où elle tiendrait compte des moyens techniques et financiers limités dont disposent les pouvoirs locaux et reposerait sur une base informatique solide, pérenne et ouverte.

En bref, les procédures de tutelle sont perfectibles, elles se sont montrées plus lourdes et méfiantes que nécessaire mais elles sont aisément améliorables et les projets d'avenir qui les entourent nous semblent se dessiner sous un jour positif, et nous sommes impatients d'y contribuer.

PREAMBULE

Par courrier du 13 novembre 2009, le Président de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme du Parlement wallon, Monsieur Christophe Collignon, a fait savoir que la Commission souhaitait procéder à des auditions dans le cadre de l'évaluation de la législation organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales, et notamment à celle d'un représentant de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Notre association remercie vivement les membres de la Commission de l'associer à ses travaux; c'est donc avec le plus grand plaisir qu'elle répond à cette invitation, afin de participer activement, dans le plus grand intérêt des pouvoirs locaux, à l'évaluation et donc à l'amélioration des règles de tutelle ordinaire applicables aux communes et aux intercommunales notamment.

Vous trouverez dès lors ci-après les considérations de l'Union des Villes et Communes de Wallonie relativement à l'exercice de la tutelle ordinaire en Région wallonne², principalement depuis le 20 janvier 2008, date d'entrée en vigueur du décret du 22 novembre 2007 (Code de la démocratie locale et de la décentralisation³, art. L3122-1 et ss.).

DEVELOPPEMENTS

BREF RAPPEL DES ANTECEDENTS

C'est après plus de huit d'ans d'application parcellaire du décret du 1^{er} avril 1999⁴ que le législateur a entendu réformer substantiellement l'exercice de la tutelle ordinaire en Région wallonne.

Parcellaire car ledit décret avait instauré, pour la tutelle générale d'annulation, le principe de l'établissement d'une liste d'actes appelables sur lesquels le contrôle s'exercerait. Cette liste n'ayant jamais été établie, la tutelle générale d'annulation ne s'effectuait quasiment pas, sous réserve des dossiers instruits suite aux recours d'un membre du conseil communal ou d'un citoyen.

En ce qui concerne la tutelle spéciale d'approbation, celle-ci s'exerçait sur une série d'actes. Certains d'entre eux, considérés comme plus sensibles, pouvaient se voir opposer un refus d'approbation pour cause d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général ou régional (les autres actes ne pouvant être improuvés que pour cause d'illégalité).

Un droit d'évocation était également ouvert au Gouvernement wallon lui permettant, s'il en manifestait la volonté, de statuer définitivement sur le dossier.

C'est donc principalement le mécanisme de la tutelle générale d'annulation qui, d'après le législateur, constituait "*(...) incontestablement (...) un mécanisme incomplet, (...) n'assurait pas au Ministre de tutelle une visibilité suffisante. Certains actes importants tels que les*

² À l'exception des communes de la région de langue allemande et de la ville de Comines-Warнетon.

³ Ci-après CDLD.

⁴ Cf. décr. 1.4.1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (M.B. 7.5.1999).

marchés publics, les subsides ou les rémunérations et avantages en nature des mandataires devraient être contrôlés systématiquement. (...)"⁵.

Dans la foulée des événements qui ont secoué le paysage politique wallon en 2006⁶, le législateur wallon a ainsi voulu renforcer et optimiser la tutelle sur les pouvoirs locaux.

LES PRINCIPALES NOUVEAUTÉS INSTAURÉES PAR LE DÉCRET DU 22 NOVEMBRE 2007

Comme nous l'avons signalé plus haut, c'est surtout au niveau du mécanisme de tutelle générale d'annulation que des modifications sont intervenues.

Sont soumis à tutelle d'annulation tous les actes autres que ceux soumis à tutelle spéciale d'approbation.

L'annulation peut avoir lieu pour cause de violation de la loi ou lésion de l'intérêt général (la notion d'intérêt régional est supprimée des textes).

Pour certains actes particuliers, les autorités communales sont tenues de les transmettre au Gouvernement wallon, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption, lesdits actes ne pouvant être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis de manière complète.

Les dispositions décrétales précisent simplement à ce sujet que l'on entend par "... 3° *les 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 à l'organe lui-même*"⁷.

Compte tenu de l'importance de la communication d'un dossier complet – puisque c'est cette transmission complète qui fait courir le délai d'annulation – le Ministre des Pouvoirs locaux a, par circulaire du 14 février 2008⁸, tenté de pallier les incertitudes engendrées par le décret, en listant, par type d'acte visé, les pièces justificatives souhaitées.

⁵ Cf. site internet du Ministre des Pouvoirs locaux, communiqué du 22.11.2007, "*Le décret de Philippe Courard renforçant la tutelle sur les Pouvoirs locaux voté au Parlement wallon*".

⁶ Cf. rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle, année 2008, Direction générale Opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de santé, p. 8.

⁷ Cf. CDLD, art. L3111-2, 3°.

⁸ Cf. circ. 14.2.2008, rel. aux pièces justificatives (M.B. 18.3.2008).

Parmi ces actes communaux⁹ considérés comme sensibles par le législateur wallon, l'on peut relever notamment:

- le règlement d'ordre intérieur du conseil communal et ses modifications;
- le choix du mode de passation, l'attribution des marchés publics dépassant certains seuils¹⁰, ainsi que les avenants de plus de 10 pour cent apportés à ces marchés;
- les subventions d'un montant supérieur à 2.500 euros;
- ...

Le Gouvernement wallon est tenu de prendre sa décision dans les 30 jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives, mais il peut proroger ce délai d'une durée maximale égale à sa moitié (soit 45 jours). En outre, la computation des délais est suspendue entre le 15 juillet et le 15 août.

La décision n'est plus susceptible d'annulation si le Gouvernement n'a pas notifié sa décision dans ce délai.

Outre ces actes obligatoirement transmissibles, le Gouvernement conserve la faculté d'appeler un acte à propos duquel il aurait reçu plainte, par exemple.

L'AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE A L'EPOQUE

Notre association a, bien entendu, été particulièrement attentive à la réforme de la tutelle ordinaire en Région wallonne.

Dès l'adoption de l'avant-projet de texte qui allait devenir le décret soumis aujourd'hui à l'évaluation du Parlement wallon, l'Union¹¹ avait déploré avec force ce texte qui constituait pour elle une régression, estimant qu'il aurait mieux valu appliquer intégralement les dispositions en vigueur depuis 1999.

L'Union regrettait ainsi que le Gouvernement se laisse emporter par la vague d'opprobre généralisée à charge des pouvoirs locaux, suite à la médiatisation importante de situations inacceptables mais relativement isolées, et se demandait si l'on ne se trompait pas de combat en renforçant la tutelle sur les communes notamment, plutôt que d'optimiser le contrôle par les communes des entités satellites.

⁹ De nombreux actes des intercommunales sont également visés, dont notamment:

- le plan stratégique;
- les marchés publics (idem communes);
- les subventions (idem communes).

Concernant les régies communales autonomes notamment, ce sont les actes portant sur les objets suivants qui doivent ainsi être communiqués au Gouvernement:

- 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 des organes de gestion.

¹⁰ Seuils variables suivant le type de marché et le mode de passation choisis.

¹¹ Cf. courrier de l'UVCW adressé le 23.5.2007 à Monsieur Philippe Courard, Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique (annexé au présent document).

Notre association critiquait également la lourdeur administrative inhérente à la transmission systématique, pour les dossiers soumis à tutelle d'annulation avec transmission obligatoire, de dossiers justificatifs parfois volumineux.

En outre, elle ne manquait pas d'épingler les effets négatifs que pourrait entraîner la réforme alors en projet, notamment en matière de marchés publics, et ce, principalement au stade de la décision d'attribution du marché.

Ainsi, l'Union ne manquait pas de relever que, vu la très grande complexité de la réglementation relative aux marchés publics compte tenu de l'entrée en vigueur de la réforme, il était à craindre que certains décideurs politiques locaux préfèrent attendre la décision des autorités de tutelle avant de notifier leur décision d'attribution du marché (avec les conséquences dommageables que cela entraînerait: risque de majoration des prix par les entrepreneurs pour couvrir les aléas liés à la longue durée d'engagement de leur soumission; ralentissement du rythme des adjudications au détriment des entrepreneurs, ...).

De la même manière, elle soulevait le fait que l'extension des délais d'annulation¹² était source potentielle d'augmentation d'insécurité juridique, estimant que l'on pourrait arriver à des situations où une décision d'annulation de la délibération d'attribution d'un marché intervienne après conclusion du marché et naissance d'obligations en faveur du cocontractant¹³.

Notre association proposait donc une procédure alternative, qui alliait simplification administrative et plus grande sécurité juridique pour les autorités locales soumises à tutelle:

- les autorités soumises à tutelle auraient l'obligation de communiquer aux autorités de tutelle les actes listés par le décret, cette transmission faisant courir le délai d'annulation (le cas échéant, l'on pourrait conserver l'effet de pression en subordonnant le caractère exécutoire des actes à leur transmission);
- les autorités de tutelle disposeraient à partir de cette transmission d'un délai de 15 jours pour appeler les pièces justificatives relatives à tel acte transmis, pièces qu'elles énuméreraient expressément;
- le délai d'annulation serait ensuite suspendu jusqu'à transmission, par les autorités soumises à tutelle, des pièces demandées et se poursuivrait dès après, permettant ainsi aux autorités de tutelle d'effectuer un véritable contrôle sur des actes précis, avec les pièces justificatives pertinentes pour réaliser ledit contrôle;
- les actes pour lesquels aucune transmission de pièces n'aurait été sollicitée dans le délai de 15 jours précité ne seraient plus susceptibles d'annulation au terme de celui-ci¹⁴.

¹² 30 jours avec possibilité de prorogation de 15 jours (alors que sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1999, cette possibilité n'existait qu'en tutelle spéciale d'approbation), et suspension de la computation des délais entre le 15 juillet et le 15 août.

¹³ Cf. la théorie de l'acte détachable et ses difficultés d'application.

¹⁴ Un parallélisme, à tout le moins partiel, peut être établi entre la solution proposée par l'Union et les mécanismes existant à l'égard des communes germanophones (cf. décr. 20.12.2004, organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande): en tutelle générale de suspension et d'annulation, hormis certaines décisions qui doivent être transmises en copie accompagnées des pièces justificatives correspondantes (taxes et redevances, fixation de la dotation communale pour la zone de police, emprunts, dépenses effectuées dans des circonstances urgentes et imprévues), les autorités communales doivent uniquement transmettre au Gouvernement l'ordre du jour effectif des décisions prises. Ces communications doivent intervenir dans les 15 jours de l'adoption des décisions. A défaut de décision dans les 40 jours suivant la réception de l'ordre du jour effectif des décisions ou du dossier complet suivant les cas, le Gouvernement ne peut plus suspendre ou annuler l'acte visé.

Le décret finalement promulgué n'a pas retenu cette solution. Mais, afin de tenter de permettre aux communes et intercommunales de savoir quelles étaient les pièces justificatives à joindre à la délibération, de manière à ce que le transmis soit en principe considéré comme complet, le Ministre des Pouvoirs locaux a, par circulaire du 14 février 2008¹⁵, listé, par type de délibération, les pièces justificatives souhaitées.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

Les chiffres du rapport

Voilà un peu plus d'un an et demi que la réforme de la tutelle ordinaire en Région wallonne est entrée en vigueur et le premier rapport relatif à la tutelle depuis cette entrée en vigueur vous a été présenté récemment, pour l'année 2008.

La lecture de ce premier bilan de l'exercice de la tutelle "nouvelle formule" laisse apparaître, de manière générale, un taux d'annulation des décisions communales et intercommunales désormais soumises à tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire très faible.

Ainsi, par exemple, sur les 1.201 dossiers¹⁶ "subventions" instruits par les autorités de tutelle, seules 7 décisions d'annulation sont intervenues, soit un taux d'annulation de moins de 0,60 %.

De la même manière, sur les 3.586 dossiers¹⁷ "marchés publics" instruits par les autorités de tutelle, seules 40 décisions d'annulation sont intervenues, soit un taux d'annulation de l'ordre de 1,11 %¹⁸.

Même s'il est exact qu'il s'agit là, encore une fois d'un premier bilan, de tels chiffres laissent néanmoins à penser qu'ainsi que l'Union le relevait dans son avis du 23 mai 2007, les communes et intercommunales wallonnes n'étaient pas nécessairement les autorités à l'égard desquelles les contrôles de tutelle devaient se renforcer de manière généralisée.

Le vécu des communes et des intercommunales

Il ressort des contacts étroits que notre association entretient avec ses membres que la procédure de transmission obligatoire des pièces dans le cadre de la tutelle d'annulation est d'une lourdeur extrême pour les autorités contrôlées alors que, comme nous l'avons souligné, le travail des autorités locales mérite rarement d'être sanctionné par une annulation.

Outre la lourdeur administrative et les coûts qui en découlent, nous devons déplorer une stratégie de tutelle qui paraît fondée sur la méfiance et l'uniformisation plutôt que sur la responsabilisation des décideurs locaux et le respect de l'autonomie locale.

¹⁵ Circ. rel. aux pièces justificatives (M.B. 18.3.2008).

¹⁶ Chiffres communes et intercommunales confondus.

¹⁷ Idem. Le rapport précise que sur ces 3.586 dossiers transmis, 446 l'ont été alors qu'ils n'étaient pas à transmission obligatoire (cf. p. 39 du rapport).

¹⁸ On relèvera un taux d'annulation plus élevé pour d'autres types de délibérations (ex. règlement d'ordre intérieur et modifications, et organes de gestion: taux de 9,8 % d'annulation, mais sur la base de 81 dossiers instruits et 8 annulations).

Par ailleurs, il s'ensuit l'adoption, par certaines autorités locales, d'un comportement particulièrement réservé, principalement dans la mise en œuvre des décisions en matière de marchés publics.

En effet, ainsi que nous le soulevions déjà dans notre avis initial, bon nombre d'autorités locales ont pour tendance d'attendre l'écoulement du délai d'annulation avant de notifier leur décision d'attribution d'un marché public¹⁹.

Une telle frilosité peut parfaitement se comprendre, compte tenu de la très importante complexité de la réglementation relative aux marchés publics et de ses modifications incessantes.

Rappelons en effet que depuis la publication, le 15 février 2007, des lois des 15 et 16 juin 2006²⁰ transposant les directives européennes 2004/17/CE et 2004/18/CE – lois qui ne sont toujours pas entrées en vigueur à ce jour²¹ –, ce ne sont pas moins de quatre réformes relativement importantes qui sont intervenues au cours de ces deux ans²², par le biais de textes absolument non adaptés à la réalité communale.

Et d'autres réformes, non moins importantes, sont encore à venir. Songeons, notamment, à la transposition de la directive européenne "recours"²³ ou à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, dont l'un des objectifs est de ramener les délais de paiement applicables aux pouvoirs publics à trente jours²⁴.

Effet pervers de la réforme: l'on en arrive ainsi parfois, de facto, à un mécanisme qui s'apparente d'avantage à celui de la tutelle d'approbation, avec ralentissement consécutif des investissements des pouvoirs locaux.

A l'inverse, pour les communes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas attendre l'écoulement du délai d'annulation²⁵, l'insécurité juridique peut être relativement importante, encore une fois principalement au stade de la décision d'attribution²⁶.

¹⁹ Et partant, de nouer le lien contractuel en concluant le marché, puisque c'est bien la notification de l'approbation de l'offre au soumissionnaire qui emporte conclusion du marché (cf. A.R. 8.1.1996 rel. aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, art. 117, al. 1^{er}).

²⁰ Et de leurs lois modificatives du 12.1.2007.

²¹ À l'exception de quelques rares dispositions (ex. les articles relatifs aux centrales d'achats et de marchés).

²² Dont la dernière en date est entrée en vigueur le 1^{er} novembre dernier (cf. arrêté royal du 29 septembre 2009, modifiant la loi du 24 décembre 1993, relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services et certains arrêtés royaux pris en exécution de cette loi – M.B. 2.10.2009).

²³ Cf. dir. 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11.12.2007, pour laquelle le Conseil des Ministres a adopté en date du 16.10.2009 un avant-projet de loi introduisant un nouveau livre relatif à la motivation, à l'information et aux voies de recours dans la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (cf. communiqué de presse du Conseil des Ministres du 16.10.2009)

²⁴ Alors qu'actuellement, ces délais sont – sauf exceptions – de 60 jours.

²⁵ Rappelons en effet qu'en tutelle générale d'annulation, l'acte soumis à tutelle est exécutoire dès qu'il a été transmis, avec son dossier complet, aux autorités de tutelle (pour ce qui est des actes soumis à tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire).

²⁶ Hypothèses des marchés qui auraient déjà reçu début d'exécution au moment où interviendrait une éventuelle décision d'annulation.

Mais il n'est pas qu'en marchés publics que la réforme suscite des difficultés. La matière des subventions communales pose également diverses questions, notamment quant à la détermination du seuil des 2.500 euros²⁷.

Nous avons également relevé d'importantes difficultés liées aux délais de tutelle tels qu'actuellement définis. Ceux-ci apparaissent comme généralement trop longs et les facultés de prolongation laissées à l'autorité de tutelle nous semblent totalement contre-productives. Il n'existe par ailleurs aucune procédure spécifique aux situations d'urgence, notamment en ce qui concerne les marchés publics.

Les communes et intercommunales s'efforcent en effet de travailler dans un souci de performance et de réactivité face aux besoins de la population, des associations et des entreprises, performance et réactivité que d'importants délais de contrôle et de fréquentes prolongations de ces derniers tendent à brider exagérément.

La société civile a, dans son ensemble, le droit de bénéficier de services publics performants auxquels la Région wallonne doit également contribuer, y compris en évitant de paralyser le travail des pouvoirs locaux par des mécanismes de tutelle trop jusqu'au-boutistes.

En outre, nous devons toujours déplorer certains manques d'uniformité dans les décisions de tutelle, ainsi que des exigences sur le plan formel qui peuvent dans certains cas dépasser le cadre de la légalité.

Enfin, en ce qui concerne la tutelle sur les comptes et budgets, nous relevons la grande lourdeur découlant de la transmission des nombreuses annexes idoines dont le contrôle effectif et systématique semble pratiquement impossible.

Les différentes formes de contrôle

Il est important de rappeler qu'outre l'exercice de la tutelle ordinaire, au sens strict, par la Région wallonne, il existe d'autres mécanismes de contrôle à charge des pouvoirs locaux, dont certains doivent être évoqués.

En effet, en matière de travaux subsidiés, les autorités communales sont tenues de transmettre leurs dossiers marchés publics, non seulement dans le cadre de la tutelle ordinaire²⁸ mais aussi dans le cadre du contrôle de l'octroi des subsides régionaux.

Si l'on peut regretter que les pouvoirs locaux ne puissent pas, dans l'état actuel, se limiter à un seul envoi de leurs dossiers d'adjudication - ce qui constituerait une véritable simplification administrative – il nous paraît absolument indispensable de leur garantir que les examens respectifs d'un même dossier (aspect tutelle d'un côté et aspect subsides de l'autre) conduisent à une prise de position univoque et ce dans des délais compatibles avec la bonne gestion des deniers publics et la satisfaction des besoins de la société.

Ces difficultés propres à la concurrence de procédures de contrôle parallèles sur des dossiers à finalité unique pour les pouvoirs locaux existent dans d'autres secteurs. Ainsi en va-t-il par

²⁷ L'évaluation globale de ce seuil peut s'avérer difficile, notamment quand les subventions consistent en la mise à disposition de locaux, voire de matériel.

²⁸ Cf. CDLD, art. L3111-1 et ss.

exemple des investissements des intercommunales dans le cadre de la gestion des déchets ou de projets d'infrastructures en lien avec les compétences de la Communauté française.

PERSPECTIVES : L'AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE AUJOURD'HUI

L'Union des Villes et Communes de Wallonie entend, encore une fois, saluer le travail d'évaluation entrepris et remercier d'y être associée.

Elle plaide pour la poursuite de cette dynamique d'évaluation, de manière à continuer à progresser dans le cadre de cette réforme récente, dont tous les effets et impacts ne sont pas encore apparus à ce jour.

Toutefois, les constatations déjà opérées après plus de 18 mois d'application du "nouveau" décret tutelle nous laissent à penser que des pistes d'amélioration pourraient dès à présent se dessiner.

Optimisation de la procédure de transmission obligatoire

Ainsi, afin d'arriver à une véritable simplification administrative et pour éviter l'allongement des délais d'instruction des dossiers, notre association reste d'avis que la procédure de transmission obligatoire dans le cadre de la tutelle d'annulation mérite d'être optimisée.

Sur la base de la volonté annoncée de définir des grilles d'analyse des dossiers, dont fait mention le rapport d'évaluation produit par la DGO5, et la procédure alternative initialement proposée par l'Union, nous serions d'avis d'amender la procédure en vigueur.

Nous nous proposons de collaborer avec l'Administration à la définition de ***grilles d'analyse établies par type de dossier***. Ces grilles permettraient à l'autorité locale, sans blesser les principes de subsidiarité et d'autonomie locale, d'assurer un ***contrôle interne de ses décisions***, et à l'autorité de tutelle d'identifier les dossiers potentiellement problématiques.

Les autorités locales qui choisiraient de joindre à leurs actes obligatoirement transmissibles ces grilles d'analyse ***ne seraient tenues de transmettre de pièces justificatives qu'à la demande expresse de l'autorité de tutelle***, sur la base de l'examen des grilles d'analyse.

L'autorité de tutelle disposerait d'un ***délai de rigueur*** pour engager cette procédure de contrôle en appelant les pièces. Passé ce délai, en l'absence de réaction de l'autorité de tutelle, les actes concernés ne seraient plus susceptibles d'annulation.

La tutelle disposerait ainsi d'un outil de contrôle efficace tandis que le contrôle interne et la responsabilisation des autorités locales seraient également renforcés, tout en allégeant la charge administrative de la procédure, en améliorant sensiblement la sécurité juridique des actes et en restaurant un climat de confiance, de responsabilisation et de collaboration.

Dans ce cadre, notre association se réjouit de la volonté du Gouvernement wallon et de la Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé de travailler en partenariat avec les fédérations représentatives des pouvoirs locaux, dans le but

de mutualiser les réflexions en matière de gestion locale²⁹, et à laquelle elle souscrit dans son principe.

Ce travail de collaboration serait l'occasion d'aplanir les difficultés liées à la survivance de divergences d'interprétation et d'exigence dans le chef de l'autorité de tutelle ainsi qu'à la bonne délimitation des exigences formelles de cette dernière, sans excéder inutilement le cadre légal.

Harmonisation des procédures de contrôle

Par delà cette amélioration, sans révolution des procédures de tutelle existant, un effort *d'harmonisation, d'unification des délais et des décisions entre procédures de tutelle générale et procédures de contrôle parallèles nous semble nécessaire.*

Nous pensons ici tout particulièrement aux procédures de contrôle liées à l'octroi de subsides d'investissement.

L'optimisation des procédures d'octroi de subvention et le développement d'un mécanisme de droit de tirage étant repris parmi les objectifs de la déclaration de politique régionale, nous ne pouvons qu'encourager le Gouvernement en ce sens et nous tenons à la disposition de la Région pour collaborer à ces importants chantiers.

Difficultés techniques

La principale difficulté technique rencontrée dans l'exercice de la tutelle concerne *l'importance des délais* laissés à l'autorité de tutelle pour exercer son contrôle et *les facultés de prolongation* dont elle dispose.

La réduction des délais de tutelle et la suppression des facultés d'allongement de ces derniers, ainsi que la possibilité de disposer de procédures d'urgence, nous paraissent essentielles à la performance des services publics, performance à laquelle les citoyens et les entreprises ont droit.

Par ailleurs, les difficultés d'application évoquées en matière de *contrôle des subventions communales* ne justifieraient-elles pas une réflexion en profondeur sur la loi du 14 novembre 1983 relative à l'octroi et au contrôle des subventions octroyées par les communes et les provinces³⁰, afin d'en faire un outil réellement utilisable de contrôle pour les dispensateurs, à savoir notamment les communes?

En outre, une démarche de simplification spécifique nous semble pouvoir s'étudier dans le contexte de la *tutelle exercée sur les comptes et budgets des communes*, compte-tenu du manque d'efficience lié à la transmission d'annexes telle qu'actuellement définie.

²⁹ Cf. pp. 3 et 85 du rapport annuel sur la tutelle, année 2008.

³⁰ Cf. CDLD, art. L3331-1 et ss.

Portée du contrôle de tutelle et Charte européenne de l'autonomie locale

Par delà l'optimisation des procédures, une question fondamentale touchant à la portée même de la tutelle nous semble devoir être ici formulée. La tutelle doit en effet s'exercer dans le contexte d'une *gouvernance politique moderne*, ce qui implique qu'elle s'exerce dans le *respect du principe de subsidiarité et de l'autonomie locale*³¹.

A cet égard, la Charte européenne de l'autonomie locale rappelle que "*les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité*"³² et, en ce qui concerne spécifiquement l'exercice d'une tutelle sur leur action, elle précise qu'en dehors des hypothèses spécifiques ou l'autorité locale n'agit qu'en délégation d'un autre niveau de pouvoir, "*tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels*"³³.

Par conséquent, il nous semble permis de douter de la pertinence du maintien d'un contrôle d'opportunité lié à "l'intérêt général" par le pouvoir de tutelle. Le contrôle du respect de la loi et de la Constitution ne devrait-il pas être le seul exercé sur l'activité des pouvoirs locaux?

Perspectives de dématérialisation

Enfin, la perspective d'une dématérialisation des procédures, telle qu'envisagée dans le cadre du projet e-tutelle, nous semble tout à fait intéressante dans la mesure où elle tiendrait compte des moyens techniques et financiers limités dont disposent les pouvoirs locaux, et où elle reposerait sur des choix technologiques pérennes, ouverts et solides. Nous plaillons par ailleurs, dans le même état d'esprit, pour une reprise des travaux relatifs à l'e-compte.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie est bien entendu toute disposée à collaborer à de telles initiatives ou à toute autre qui permettrait d'aider à résoudre notamment les difficultés d'interprétation des réglementations appliquées par les pouvoirs locaux, voire de mener des démarches concertées entre la Région et les pouvoirs locaux vers le législateur fédéral pour que les réglementations ressortant de sa compétence prennent véritablement en compte les spécificités des pouvoirs locaux.

³¹ Pour plus de développements sur ce point, voyez *Focus sur la commune*, UVCW, 2009, Fiche 2 de l'avant propos consacrée à la gouvernance.

³² Charte Européenne de l'Autonomie Locale, art. 4.

³³ Charte Européenne de l'Autonomie Locale, art. 8.