Focus sur la Commune

Fiches pour une bonne gestion communale

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Wallonie

Wallonie intérieur SPW

FOCUS SUR LA COMMUNE

Fiches pour une bonne gestion communale

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl
en collaboration avec le
SPW Intérieur et Action sociale

PLAN DE L'OUVRAGE

INTRODUCTION

Plan de l'ouvrage
Table des matières
Quelques mots en guise de préface
Liste des auteurs
La commune : mise en perspective

LA GOUVERNANCE

1. La gouvernance et ses outils
2. Le PST : programme stratégique transversal communal
3. Le plan de cohésion sociale (PCS) dans les villes et communes de Wallonie
4. Le plan de cohésion sociale : perspective pour la prochaine programmation
5. La réforme des grades légaux
6. Démythifier le contrôle interne
7. Le RGPD (vie privée)
8. Fonctionnement institutionnel et crise Covid-19
9. La fusion des communes (et des centres publics d'action sociale)
10. La transparence administrative

A. LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

1. Le conseil communal
2. Le collège communal
3. Le bourgmestre
4. Le statut des mandataires communaux
5. La participation des citoyens
6. La tutelle
7. Les marchés publics
8. La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires et de leurs agents
9. La Communauté germanophone

B. LES RESSOURCES DE LA COMMUNE

1. Les finances communales
2. Le personnel communal
3. Le patrimoine communal

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. LES MODES DE GESTION À LA DISPOSITION DE LA COMMUNE

Les modes de gestion : régies, intercommunales, associations de projet, conventions entre communes, asbl communales

D. LES MISSIONS DE LA COMMUNE

1. La police et la sécurité
2. L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures - Les cultes
3. L'aménagement du territoire
4. Le développement urbain
5. Le logement
6. L'environnement
7. Le tourisme
8. La mobilité
9. L’énergie
10. L'enseignement
11. Le sport, l'enfance, la culture
12. Le développement local
13. Le développement rural
14. L'Europe et l'International
15. Les droits d’auteur

E. LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Quelques mots en guise de préface…

Grâce au soutien de Monsieur le Ministre Christophe Collignon, en charge des Pouvoirs locaux, que nous remercions, l'Union des Villes et Communes de Wallonie est heureuse de proposer, à vous, Mandataires locaux, un ouvrage pratique sur la commune, mis à jour.

En collaboration avec le SPW - Intérieur et Action sociale (SPWIAS) et le Département du logement, l'Union met à votre disposition un véritable outil pour tout savoir sur la commune, terreau de démocratie, pouvoir le plus proche du citoyen au service duquel, jour après jour, vous assumez votre mandat.

Nous espérons qu'en parcourant ces fiches pratiques, l'institution communale, son rôle et ses missions n'auront plus de secret pour vous, lecteurs attentifs.

Si l'ouvrage n'a pas la complexité d'une oeuvre scientifique, il est le fruit d'une réelle expertise au service des villes et communes.

À la fois sérieux et accessible, ce manuel, découpé en fiches pratiques, est mis à jour annuellement, afin de toujours suivre le mouvement communal.

« Focus sur la commune » est conçu pour le municipaliste intéressé par les rouages, parfois complexes, de la gestion communale. Nous vous en souhaitons une bonne lecture.

« Focus sur la commune » est devenu, au fil des ans, une valeur sûre, grâce à l'accueil que vous lui réservez.

Le Focus est fait pour vous. Les auteurs mettent leur talent, leur pédagogie et leur connaissance de la commune à votre disposition dans un style clair et accessible. Ainsi, le Focus vous présente les rouages de l'institution communale, le statut de ses mandataires et de ses agents, les nouveaux outils stratégiques et de management. Il vous emmène au travers des multiples missions assurées par les villes et communes, les CPAS et les paralocaux (intercommunales, sociétés de logement de service public, zones de police, zones de secours, …).

N'hésitez pas à nous faire part de vos avis et suggestions pour les mises à jour de l'année prochaine. Nous sommes à votre disposition (michele.boverie@uvcw.be).

Pour votre facilité, vous trouverez également cet ouvrage sur le site internet de l'UVCW.

Nous vous en souhaitons un excellent usage.

Michèle Boverie, Secrétaire générale
Union des Villes et Communes de Wallonie
Novembre 2023

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

FOCUS SUR LA COMMUNE

Fiches pour une bonne gestion communale

Philippe Barzin
Elodie Bavay
Isabelle Blocry
Sylvie Bollen
Marjorie Bouvy
Philippe Brognon
Axelle Bruyninckx
Catherine Carême
Mélanie Casteels
Thibault Ceder
Yves Chaineux
Isabelle Compagnie
Frédéric Debecq
Florence Demoulin
Gaëlle De Roeck
Tom De Schutter
Isabelle Dugailliez
Géraldine Dupont
Marianne Duquesne
Julien Flagothier
Clarisse Goffin
Rudy Jansemme
Emmanuelle Jouniaux
Mathieu Lambert
Joël Lambillotte
Christine Joris
Dominique Luperto
Nancy Massart
Alexandre Maître
Mercédès Mauroy
Luigi Mendola
Alexandre Ponchaut
Arnaud Ransy
John Robert
Isabelle Roussey
Virginie Sana
Tanya Sidiras
Sylvie Smoos
Frédéric Tahir
Christel Termol
Alain Vaessen
Barbara Vanden Eynde
Laurent Van Driessche
Katlyn Van Overmeire
Marie-Laure Van Rillaer
Anne-Marie Vastesaeger
Paul Vigneront
Frédérique Witters

Et Michèle Boverie et Anne Filleul, qui ont aussi assuré la coordination de l'ensemble des textes.

Merci à Nicolas Deswysen et Anne Filleul pour la mise en page de l'ouvrage et la mise en ligne sur le site internet.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La commune : mise en perspective[1]

Nos pays européens connaissent une longue tradition municipale.

L'histoire de la démocratie vient de la pratique des villes du Moyen Age visant la participation des membres des communautés locales à la gestion de la cité. On inventa alors les mandats électifs, les séances publiques, l'organisation des votes, etc.

La ville exista bien avant l'État et, dans le courant des XII^{e} et XIII^{e} siècles, le mouvement communal se généralisa rapidement. Reposant sur un serment d'aide mutuelle à maintenir la paix, prêté par les habitants (en réalité, les bourgeois et les métiers), il obligea les princes féodaux à partager leurs pouvoirs.

C'est l'époque des Chartes de franchises, qui sont de véritables ancêtres des droits et libertés qui se trouvent dans nos Constitutions, et qui ont été progressivement concédées : la liberté individuelle des bourgeois, l'inviolabilité de leur domicile et leur droit de propriété, la suppression des entraves à la circulation des biens et des personnes, la libre organisation et fréquentation des foires et des marchés, etc.

À la diversité d'organisation des villes, au gré des droits arrachés aux seigneurs et consignés dans les chartes, le droit révolutionnaire français va substituer une organisation unique des municipalités. On peut résolument affirmer que c'est à la fin du XVIII^{e} siècle qu'ont été consolidés le cadre et l'organisation des communes belges tels que nous les connaissons encore en grande partie à l'heure actuelle.

Ainsi, la loi communale de 1836 est toujours en vigueur : « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal et délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* ».

Depuis lors, bien sûr, la société, les institutions et les communes ont beaucoup évolué.

1. La commune, premier échelon de la démocratie politique

Contrairement aux régimes centralisateurs où toutes les décisions sont prises par l'autorité centrale, les régimes de *décentralisation* font confiance aux entités politiques les plus proches des citoyens : la Belgique est de ceux-ci.

Les villes et communes voient leur existence consacrée dans la Constitution qui les charge de régler « *tout ce qui est d'intérêt communal* ».

Cet intérêt communal n'est pas défini ; le champ d'action de la commune est donc assez large. En fin de compte, la commune peut s'occuper de tout ce qui ne lui est pas expressément interdit. Notons, pour être complet, que l'exercice de ce pouvoir est contrôlé par la tutelle, laquelle est exercée par la Région wallonne.

En science politique, on parle d'autonomie locale ou encore d'application du principe de subsidiarité. Loin d'être théoriques, ces concepts fondent notre réalité démocratique.

[1] Fiche rédigée par Louise-Marie Bataille - Secrétaire générale honoraire et Michèle Boverie - Secrétaire générale de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ainsi, la Charte européenne de l'autonomie locale définit l'autonomie locale comme suit : « *Le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ».

Quant au principe de subsidiarité, il constitue un principe politique selon lequel il convient de chercher à ce que l'action publique soit réalisée par la plus petite entité capable de résoudre efficacement la question parce qu'elle est proche du problème et que le résultat de son action se fera sentir immédiatement. On recherche donc le niveau le plus pertinent de l'action. Décentralisation et proximité sont donc privilégiées.

Sur ce principe également, la Charte de l'autonomie locale s'exprime : « *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie* ».

Selon le principe de subsidiarité, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- soit la commune agit directement et librement : elle organise la vie culturelle et sportive sur son territoire, elle fait de la participation citoyenne en créant des « mairies de quartier », elle assure la cohésion sociale en organisant des rencontres intergénérationnelles ou multiculturelles, elle s'occupe des aînés, … ;

- soit la commune ne peut agir seule car la question implique une appréhension plus large : la commune choisit alors l'action supra-locale en s'associant à ses voisines. C'est ainsi que l'action intercommunale se réalise dans des matières aussi diversifiées que la distribution d'eau potable ou d'électricité, la gestion des eaux usées ou encore celle des déchets. À noter que la commune peut également réfléchir ses stratégies « à plusieurs » : ainsi voit-on des agglomérations ou communautés de communes mettre un destin en commun afin de mener une réflexion stratégique propre à un bassin de vie ;

- soit la commune ne peut pas agir car l'État fédéral/la Région a (re)pris telle mission à sa charge. Par exemple, nous ne devons pas rappeler que ni la justice ni l'armée ne sont du ressort de la commune. Mais certaines missions qui étaient les siennes au début de l'histoire de la Belgique ont été reprises par l'État fédéral (ou la Région), réglementées à ce niveau puis confiées à nouveau aux communes dans le cadre législatif strict désormais établi : c'est ainsi que l'aménagement du territoire, d'abord compétence purement communale avant la guerre 40-45, a été « capté » par l'État fédéral qui édicta la première législation sur l'urbanisme en 1962 et chargea les communes de gérer pour lui cette matière qu'il venait ainsi de réglementer. Aujourd'hui encore, les permis d'urbanisme (ex-permis de bâtir) et les permis d'urbanisation (ex-permis de lotir) sont gérés par les autorités locales, dans le respect du Code de développement territorial (CODT).

Le pouvoir local constitue donc un parfait maillage de proximité en rendant un nombre très important de services publics locaux aux citoyens et aux entreprises : par des actions réalisées en parfaite autonomie ou par des missions exercées « par délégation » des autorités supérieures (ordre public, police, incendie, état civil, urbanisme, environnement, développement économique, …), la commune jalonne la vie de tous comme aucun autre pouvoir public en Belgique.

2. L'organisation politique communale

La commune comporte plusieurs organes politiques : le bourgmestre, le conseil communal et le collège communal.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le ***bourgmestre***, premier magistrat de la cité, est la figure centrale de la commune. Il dispose de pouvoirs de police administrative importants (il prend par exemple des arrêtés de police lorsqu'une situation urgente exige un prompt rétablissement de l'ordre). Il est également chargé d'un pouvoir de surveillance dans bon nombre de législations (par exemple, le décret sur le permis d'environnement lui demande d'exercer une certaine surveillance sur les établissements polluants installés sur sa commune). Il préside le collège et peut présider le conseil communal. À noter qu'aujourd'hui le bourgmestre est généralement l'homme politique le plus populaire de sa commune : est en effet élu bourgmestre celui qui a obtenu le plus de voix sur la liste politique la plus importante du pacte de majorité.

Le ***conseil communal,*** c'est le parlement communal : on y vote les règlements, les ordonnances de police pour assurer l'ordre public ou encore le budget et les comptes, éléments financiers essentiels qui permettent aux communes de s'investir dans telles ou telles politiques de proximité. Le nombre de conseillers communaux varie en fonction de la taille des communes (de 7 dans les petites jusqu'à 55 dans les grandes villes). Les conseillers communaux sont élus tous les 6 ans par la population.

Dès 2006, le législateur wallon a accordé une attention à l'***éthique***. Ainsi, le règlement d'ordre intérieur que le conseil communal doit adopter, doit consigner non seulement les dispositions relatives au fonctionnement du conseil et les droits et devoirs des conseillers communaux, mais doit également déterminer les règles de déontologie et d'éthique du conseil communal. Ces règles consacrent notamment le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions, les relations entre les élus et l'administration communale locale, l'écoute et l'information du citoyen. L'Union des Villes et Communes de Wallonie met à disposition des communes un modèle de R.O.I.

Le ***collège communal***, c'est l'exécutif communal. Il est composé du bourgmestre, des échevins et du président du CPAS, ce qui facilite les relations et les synergies entre la commune et son bras social qu'est le centre public d'action sociale. Le rôle du collège communal est d'administrer la commune et de mettre en œuvre les décisions du conseil.

Quand on évoque l'organisation politique communale, on parle de ***démocratie représentative*** puisque le conseil communal, élu, représente la nation au niveau local.

À ses côtés, existe également la ***démocratie participative***, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes qui permettent aux citoyens de participer directement à la vie publique locale : ainsi, par le biais de commissions communales aux objets les plus divers (commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité ; conseil communal des jeunes, des seniors, des allochtones, …), par la gestion de budget participatif, par la consultation populaire ou par l'exercice du droit d'interpellation, le citoyen prend part à la vie publique de sa commune.

3. L'administration communale

L'autorité locale ne saurait pas faire grand-chose si elle ne disposait pas d'une administration composée d'agents qui remplissent tous des missions de service public : employés d'état civil, services des travaux, services de l'urbanisme, services environnement, éco-conseillers, conseillers en logement, agent ADL, policiers locaux, pompiers (organisés en zones de secours), …

On citera tout spécialement ceux qui, dans le jargon juridico-politique, sont dénommés les « grades légaux » (parce que définis par la Loi communale). Il s'agit du directeur général et du directeur financier. Le directeur général est le patron de l'administration, il assiste également l'autorité communale en étant le gardien de la légalité. Quant au directeur financier, c'est l'expert financier qui s'occupe de la comptabilité et de la gestion financière de la commune. Il est également garant de la légalité des documents financiers communaux et joue un rôle de contrôleur financier. Budgets et comptes n'ont pas de secret pour lui.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Les missions des communes

Le rôle des communes est particulièrement varié.

Il n'y a pas un domaine de la vie en société dont la commune ne gère pas une composante.

Il y a cependant des responsabilités communales qui sautent plus rapidement aux yeux que d'autres : la commune pourvoyeuse de permis en tout genre, la commune chargée de l'état civil, voilà deux images d'Epinal que chacun peut citer. Mais sait-on que les communes financent très largement les policiers et les pompiers et qu'elles inscrivent à leur budget l'entretien de 90 % des voiries qui courent sur le territoire wallon ?

Petit panorama rapide.

A. La commune « investisseuse »

Le premier rôle sur lequel nous voudrions insister est celui d'investisseur.

Les pouvoirs locaux sont en effet les premiers investisseurs publics du pays. Ils apportent 40 % de l'effort d'investissement de l'ensemble des pouvoirs publics. À ce titre, les villes et communes sont des acteurs économiques incontournables.

Ainsi, les pouvoirs locaux créent, entretiennent et mettent à disposition des citoyens et des entreprises, quantité d'équipements et de services :

- l'infrastructure de ***voirie*** : 90 % des routes wallonnes sont communales, soit 73.000 km (SPFMT, 2011)

- les ***infrastructures de réseaux*** sont également majoritairement gérées par les communes, le plus souvent au travers d'intercommunales. Il en va ainsi des réseaux de distribution et de transport de l'électricité (64.500 km de câbles électriques [GRDs, 2017]) et du gaz (13.410 km de conduites [Cwape, 2015]), du réseau d'éclairage public communal (591.992 points lumineux [Cwape, 2014]), des réseaux de distribution d'eau (58.100 km de canalisation d'eau potable et de raccordement [Aquawal, 2017]), des réseaux d'égouttage et de collecte des eaux usées (18.600 km d'égouts et de collecteurs [Aquawal, 2017]), et des réseaux de câblodistribution. La gestion de ces réseaux implique leur entretien, leur rénovation et leur extension, et nécessite des investissements très importants

- la ***sécurité*** : les moyens financiers de la police locale et des services d'incendie proviennent des communes à hauteur de 60 % et 75 % respectivement (2016)

- la ***protection de l'environnement*** est assurée majoritairement par les pouvoirs locaux, notamment au travers de : la gestion des déchets (en ce compris les collectes sélectives), la collecte des eaux usées, la protection des ressources naturelles (eau, air, faune et flore), la lutte contre la pollution des sols, de l'air, des eaux, la gestion des espaces naturels (forêt : 196.900 ha de forêt communale, soit 35 % de la forêt wallonne et 85 % de la forêt publique), les réserves naturelles, etc.

- le ***développement économique*** : la Wallonie compte 262 zones d'activité économique couvrant 12.835 ha. Elles hébergent plus de 6.350 entreprises employant 147.900 personnes (SPW, 2016)

- l'***enseignement*** fondamental communal recense 196.404 élèves dans 867 établissements (CECP, 2017)

- l'accueil de la petite enfance : les communes offrent plus de 12.216 places (sans compter les asbl communales ; ONE, 2016)

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le ***logement*** : les communes wallonnes mettent à disposition des familles, directement ou indirectement, 117.000 logements publics dont 101.000 logements sociaux (SPW, 2017)

- l'action sociale : les ***CPAS*** wallons accordent le revenu d'intégration à plus de 96.000 bénéficiaires (2015)

- les aînés : les communes pourvoient 5.988 lits de ***maisons de repos*** (23,6 % de l'offre en Wallonie), et 7.488 lits de maisons de repos et de soins (33,5 % de l'offre) (2017)

- les soins de ***santé*** : les pouvoirs locaux fournissent 9.498 lits d'hôpitaux (46 % de l'offre en Wallonie) (Santhéa, 2017).

Notons également que la commune est active dans le déploiement économique via ses agences de développement local (ADL pour l'activité économique endogène) et les intercommunales de développement économique.

Quant à la *politique de l'emploi*, garante de paix sociale, on relèvera que 100.000 agents (ETP) travaillent dans les pouvoirs locaux wallons (communes, CPAS, intercommunales, zones de police et zones de secours). C'est dire que les autorités locales n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour assurer la stabilité de l'emploi tout en maîtrisant au mieux leurs dépenses.

B. L'ordre public

C'est une mission historique. Les décrets révolutionnaires de 1789-1790 précisaient déjà que les communes devaient maintenir ou restaurer l'ordre public, notion comprenant la propreté, la salubrité, la sûreté (sécurité) et la tranquillité publiques. Ainsi, les communes peuvent-elles lutter contre le bruit, l'insalubrité des logements, les attroupements hostiles (NLC, art. 135). Leurs ordonnances peuvent être assorties de peines de police (sanctions pénales), elles peuvent également être assorties de sanctions administratives. Il en coûtera donc au propriétaire d'un chien qui ne ramasse les déjections de son toutou ou au consommateur de canettes qui les essaime dans la nature.

C'est également sur ce fondement historique que la sécurité civile (la police) et la sécurité incendie (les corps de pompiers) relèvent de l'autorité locale. L'éclairage public des voiries a également été pris en charge par les communes sur cette base.

C. La propreté et la salubrité publiques

L'obligation de veiller à la propreté publique a poussé, très tôt, les municipalités dans la réalisation de l'égouttage des agglomérations. Elles couplèrent à la collecte l'assainissement des eaux usées.

La gestion des déchets répond aux mêmes préoccupations.

Enfin, la sauvegarde de la salubrité nécessita également des communes qu'elles prennent en charge la distribution d'eau potable.

La charge de gestion étant lourde, les missions sont gérées depuis longtemps via l'intercommunalité.

D. L'état civil

C'est un rôle historique confié aux communes par l'État central (on dit que ce dernier "déconcentre" cette mission vers les villes et communes).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La gestion de l'état civil (registre de la population et des étrangers, mariage, délivrance de cartes d'identité, de passeports, etc.) est une des bases d'un Etat de droit. Au travers de cette mission, c'est quasiment la vie entière du citoyen qui défile à la maison communale depuis sa naissance (déclaration à l'hôtel de ville) jusqu'à son décès (organisation des funérailles et sépultures par la commune) en passant par son mariage, ses changements d'adresses, …

E. La gestion des routes et la mobilité

La commune a la (lourde) responsabilité d'entretenir les voiries communales (de petit ou de grand gabarit). La loi communale va même plus loin en obligeant les communes à surveiller les voiries (qu'elles soient communales ou régionales) : toute voie publique ne peut être ouverte au public que si elle est suffisamment sûre et ne recèle pas des pièges cachés pour les usagers.

Outre l'entretien des voies publiques, les communes gèrent également la mobilité, notamment par l'élaboration de plans communaux de mobilité.

F. Le cadre de vie : aménagement du territoire, logement, environnement, énergie

La commune joue un rôle très important dans la protection du cadre de vie.

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, elle est chargée de la gestion des différents schémas et permis en la matière. Ainsi, l'autorité locale peut-elle adopter des schémas de développement communal qui structureront le plan de secteur à l'échelon communal. Elle peut également prendre un schéma d'orientation local. Elle octroie les permis d'urbanisme et les permis d'urbanisation.

La commune est également le pivot central de la politique du logement puisqu'elle est chargée de jouer un rôle fédérateur et de mettre en œuvre le plan local du logement qu'elle est tenue d'élaborer tous les 2 ans. À noter que les communes sont également parties prenantes dans les sociétés de logement de service public (SLSP) qui gèrent les habitations sociales.

En environnement, la commune a une mission de taille : elle gère le permis d'environnement (permis d'exploiter les établissements qui peuvent générer des pollutions) et, comme nous le notions plus haut, elle prend en charge (via l'intercommunalité) la collecte et le traitement des eaux et des déchets.

Enfin, l'énergie constitue un défi immense pour les pouvoirs locaux. La performance énergétique des bâtiments (PEB) et la transition énergétique s'invitent désormais dans les conseils et collèges communaux.

G. L'enfance

On connaît bien l'école communale. Les communes sont en effet pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel fondamental (essentiellement l'enseignement maternel et primaire), subventionné par la Communauté française.

Les communes organisent également l'accueil de la petite enfance et les crèches communales.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

H. Le bien-être des citoyens (sport-culture-cohésion sociale)

La commune gère également le bien-être physique (sport) et affectif (culture) de ses citoyens. Par leurs piscines, salles de sport, partenariats avec les clubs sportifs, centres culturels, musées, manifestations folkloriques diverses, les communes soutiennent une dynamique de bien-être et jettent les bases de la cohésion sociale.

Son action sociale doit aller parfois plus en profondeur là où le besoin social est criant. Educateurs de rue, travailleurs sociaux sont à l'écoute des populations plus précarisées qu'un réel travail d'accompagnement permet d'intégrer dans la société dans le respect de la différence et de la mixité.
Pour cet aspect social, la commune peut compter sur son CPAS (centre public d'action sociale) qui octroie l'aide sociale aux plus démunis des citoyens.

Terminons en signalant l'investissement local dans le secteur médico-social : des hôpitaux, maisons de repos, maisons de repos et de soins reposent également sur les épaules communales.

I. Par-delà les frontières

La coopération internationale communale s'est fortement développée ces dernières années. Voir plus loin que son territoire et porter la démocratie locale au-delà des frontières, voilà un engagement que plusieurs villes et communes ont embrassé en Wallonie.

5. Les moyens financiers

Pour réaliser leurs missions de service public local, les villes et communes ont besoin de moyens financiers à inscrire à leur budget.

Ainsi, les communes tirent-elles leurs moyens de plusieurs sources :
- le Fonds des communes : une dotation régionale qui rentre dans le budget général des communes et les aide à réaliser leur mission de base ;
- la fiscalité, laquelle est de deux ordres : une fiscalité additionnelle tout d'abord. La commune prend un « additionnel » sur un impôt étatique préexistant (sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier). En termes de fiscalité, les communes tirent des additionnels l'essentiel de leurs revenus ; une fiscalité propre, ensuite : ce sont les taxes communales que chacun connaît (taxe sur les écrits publicitaires "toutes boîtes", taxes sur les secondes résidences, taxes sur les dancings, …) ;
- les subsides et programmes de subventions les plus divers : les plus connus étant les subsides pour travaux communaux (voirie, bâtiments, etc.) et les programmes de résorption du chômage (APE - aides à la promotion de l'emploi) ;
- l'emprunt.

Signalons ici le rôle spécifique du Centre régional d'aide aux communes (le CRAC), institution qui apporte son aide (financière et de gestion) aux communes en graves difficultés financières.

6. La gouvernance et la gestion stratégique

Pas de bonne gouvernance sans planification stratégique de l'action publique locale. Dans un contexte social, économique, environnemental et réglementaire sans cesse plus complexe, il est primordial de « voir où l'on va », donc de structurer les actions sur une ligne du temps.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Bien sûr, les communes sont déjà largement tenues d'adopter une déclaration de politique générale communale. Un grand nombre d'entre elles vont plus loin et développent une véritable vision stratégique à 6 ans ou plus. Elles les nomment tantôt « projet de ville », tantôt « horizon 2022 », ou encore programme stratégique transversal (PST).

La commune qui se fixe des priorités stratégiques à moyen ou long terme peut ainsi articuler et asseoir la législature sur un projet défini avec les forces vives locales. On est loin du "chèque en blanc" signé par l'électeur pour six ans.

Autre avantage, et non des moindres : la planification stratégique permet de coordonner, dans une optique globale, des politiques communales très diverses (mobilité, aménagement du territoire, logement, énergie, environnement, développement rural, etc.) et leurs outils de planification et de mise en œuvre.

La culture de l'évaluation est le corollaire naturel de la planification stratégique.

Ainsi outillé d'une vision stratégique, le bourgmestre devient davantage visionnaire et planificateur. Il ou elle est plus à même de concerter les objectifs, de les prioriser et chiffrer.

7. Le para-communal et le supra-local

Pour l'exécution de ses différentes missions, la commune noue des relations avec ce qu'il est communément permis d'appeler le « para-local ».

Ainsi, les communes s'associent en intercommunale pour gérer un intérêt local qui s'étend sur un territoire pluricommunal, à une échelle de bassin de vie. Chacun connaît « son » intercommunale de déchets ou de gestion de l'eau.

La commune peut également créer des régies pour telle ou telle mission bien spécifique qui nécessite des modalités de gestion proches de celles usitées dans le secteur privé : l'exemple le plus connu reste la régie foncière qui s'occupe des biens immobiliers communaux.

Fréquemment, la commune participe à la création d'associations sans but lucratif (asbl) qui géreront une piscine, un centre culturel, un centre sportif, …

Autres para-locaux, partenaires des communes : le CPAS dans le domaine social et la société de logement de service public (SLSP) pour le logement social.

En guise de conclusion

L'institution communale est riche par sa diversité : diversité de tailles, de typologies, de projets politiques, diversité dans ses missions, son fonctionnement, …

Nos villes et communes sont plurielles.

Nous vous invitons à mieux les connaître au travers des fiches que ***Focus sur la commune*** met à votre disposition.

Excellente lecture à tous ceux que la chose municipale intéresse, voire passionne !

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

LA GOUVERNANCE

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La gouvernance et ses outils[1]

L'essence de la gouvernance réside dans une ***dépossession d'un plein pouvoir de décision des mains des personnes chargées de « diriger », pour intégrer leurs décisions dans un processus de négociation et d'association de l'ensemble des acteurs concernés,*** qu'ils soient acteurs de leur mise en œuvre, qu'ils en soient les destinataires ou qu'ils contribuent à leur financement[2].

La gouvernance constitue un enjeu essentiel de la politique wallonne aux échelons régional et local. À l'aube d'une nouvelle législature régionale, plus particulièrement, elle apparaît au centre du discours politique, tant dans la définition d'objectifs à atteindre en termes de modes de gouvernance que dans la définition des moyens par lesquels le Gouvernement entend mettre en œuvre les objectifs qu'il s'est fixés.

1. La gouvernance en Wallonie

La politique régionale identifie en effet le besoin « *d'une dynamique forte de mobilisation collective qui rassemble les énergies de l'ensemble des citoyens et des acteurs socio-économiques, éducatifs et associatifs*[3] », dans le cadre de l'énergie partagée qui fonde le projet politique régional jusque dans le titre de sa déclaration de politique régionale (DPR).

Ainsi, dans la DPR 2009-2014, le Gouvernement wallon, mais aussi ceux de la Communauté française et de la Cocof, s'engagent à « ***associer les acteurs, à impliquer les forces vives de Wallonie*** *et de Bruxelles et le monde associatif à la définition des grandes options de leurs projets. Ils rappellent également leur attachement à la concertation sociale*[4] ».

Cette approche, on le comprend aisément, s'inscrit pleinement dans le cadre du principe fondateur de la gouvernance : ***la collaboration entre dirigeants et dirigés dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies politiques***.

Le redéploiement des actions prioritaires pour l'avenir wallon dans le cadre d'un *Plan Marshall 2.Vert* constituera le catalyseur de ces énergies, dont le Gouvernement se veut être le moteur mais prévoit d'agir « *en permanence dans une approche participative, basée sur le dialogue avec les partenaires sociaux et une écoute de l'ensemble des groupes politiques du Parlement et des acteurs de la société wallonne*[5] », dont les pouvoirs locaux font bien entendu partie en qualité de partenaires institutionnels essentiels.

Par delà ce catalyseur participatif, premier outil de gouvernance du Gouvernement wallon, ***le Gouvernement wallon fait de la gouvernance une fin en soi***, en érigeant la gouvernance publique comme l'un des secteurs prioritaires majeurs sur lesquels il entend concentrer ses efforts, « *afin d'opérer une nouvelle phase de réformes, visant à renforcer tant l'éthique que l'efficacité des outils publics et de renforcer la confiance entre l'État, ses mandataires et les citoyens*[6] ».

---

1 Alexandre Maître, Directeur UVCW.
2 En ce sens, voy. P. Moreau Defarges, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003.
3 Cf. projet de déclaration de politique régionale wallonne (DPR) 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, p. 9.
4 Cf. DPR 2009-2014, op. cit., p. 10.
5 Cf. DPR 2009-2014, p. 18.
6 Cf. DPR 2009-2014, p. 10.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. L'ancrage local de la gouvernance

Si les principes de la gouvernance politique impliquent l'association des acteurs concernés à la prise et à l'exécution des décisions, elle fait aussi référence, pour les Gouvernements, à ***l'association des pouvoirs locaux à l'exercice du pouvoir, dans une optique de subsidiarité et de décentralisation***[7].

Cette approche se justifie par le fait que les autorités territoriales, que sont les pouvoirs locaux, sont ***les autorités publiques, élues qui se situent au plus près des citoyens, des associations, des activités, des entreprises, et des territoires***.

Par nature, les pouvoirs locaux s'imposent ainsi comme maillons essentiels de la gouvernance et, plus largement, de la démocratie. La gouvernance ne peut se concevoir sans les intégrer et se veut par là également locale. En ce sens, elle implique que l'autonomie locale et la décentralisation fassent partie intégrante du mode de gouvernance des autorités étatiques, fédérale, régionales, communautaires.

Dans sa déclaration de politique régionale de 2009-2014, le Gouvernement wallon poursuit et donne un nouvel élan à cette approche d'une gouvernance locale. Il affirme ainsi clairement sa volonté de « *s'appuyer sur les pouvoirs locaux* » pour atteindre l'objectif prioritaire qu'il s'est fixé de « *faire de la Wallonie un modèle de gouvernance*[8] ».

Pour y parvenir, le Gouvernement entend, d'une part, ***assurer aux pouvoirs locaux les moyens d'assurer leurs missions***, notamment en réaffirmant le principe de neutralité budgétaire, pour les autorités locales, des décisions prises par la Région, mais propose également de développer, pour ces mêmes autorités, ***une série d'objectifs et d'outils de gouvernance innovants et spécifiques***.

3. Les pouvoirs locaux et les outils de la gouvernance wallonne

Assurer l'autonomie locale et la subsidiarité, et associer les forces vives du territoire à l'action publique sont les deux fondements de la gouvernance que les autorités régionales et locales wallonnes visent à atteindre par le biais d'une série d'outils et d'objectifs de gouvernance, tantôt connus et éprouvés, tantôt érigés comme autant d'éléments à développer dans le cadre de la nouvelle législature régionale. Nous allons ici tenter de les mettre en lumière en nous appuyant sur les orientations définies par la nouvelle DPR.

A. Les principes de subsidiarité et d'autonomie locale[9]

Outre les rôles naturellement dévolus aux autorités locales dans les différentes politiques sectorielles, la garantie de la disposition, pour les pouvoirs locaux, de moyens adéquats constitue un élément fondamental d'une gouvernance qui se veut locale.

---

[7] En ce sens, voy. G. Stoker, *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*, in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, Un esco/érès, Paris, 1998, ainsi que Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15.X.1985. Le préambule de la charte énonce ainsi que :
- « *les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ;*
- *le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ;*
- *c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ;*
- *l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ;*
- *la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir* ».

[8] Cf. DPR 2009-2014, pp. 230, 246 et ss.

[9] Cf. DPR 2009-2014. pp. 254 et ss.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Dans cette perspective, la DPR met en avant le principe de ***neutralité budgétaire*** des décisions régionales et son nécessaire préalable : l***e principe d'évaluation des charges administratives et financières*** induites, pour les pouvoirs locaux, par les projets de la région.

La compilation des données financières locales dans le cadre du projet « ***e-comptes*** » constituera le ***fondement essentiel d'un observatoire des finances locales***, permettant la mise en œuvre de telles évaluations étayées et contradictoires.

Ces principes étant peu opérationnels si seule la Région wallonne entend en faire profiter les pouvoirs locaux, il était également indispensable que la Région s'engage dans ***la défense de l'autonomie et des moyens des pouvoirs locaux auprès du Gouvernement fédéral.***

Par ailleurs, la fiscalité locale, en ce qu'elle constitue une source de financement propre contribuant au financement du fonctionnement autonome des pouvoirs locaux et lui permettant d'insuffler des orientations politiques particulières (particulièrement en matière d'environnement et de développement durable) ***constitue un outil important de la gouvernance locale***. Le Gouvernement souhaite s'y attarder spécialement au cours de la législature en poursuivant un ***objectif d'optimisation de la fiscalité locale, en concertation avec les associations de pouvoirs locaux***.

Enfin, ***la politique de subventionnement*** est également une importante source de soutien aux projets et investissements des communes en phase avec les orientations politiques de la région. Le Gouvernement entend la retravailler au bénéfice d'une ***meilleure opérationnalité***.

Si le bon fonctionnement des programmes de subventionnement est important pour la gestion locale, ***le concept du droit de tirage***, reposant sur l'idée d'un libre accès à une dotation financière sur la base d'une programmation de mise en œuvre et de critères objectifs connus de tous, ***s'inscrit bien plus avant dans une dynamique d'autonomie locale et de gouvernance***.

Cette technique permet en effet une programmation et une prévisibilité des financements et investissements en phase avec les besoins et contraintes propres à la commune et à ses forces vives, selon les priorités établies dans son projet politique en lieu et place d'une politique d'investissement d'opportunités, liée aux effets d'aubaine inhérents aux projets subsidiés.

B. La transparence et la participation citoyenne

Les mécanismes de transparence et de participation citoyenne, dont traite par ailleurs plus en détail le présent ouvrage, sont ***essentiels à la mise en œuvre d'une véritable gouvernance politique***, puisque l'essence de cette dernière réside dans l'association des forces vives de la société à la prise de décision et à l'action de l'autorité.

La difficulté de l'exercice de participation citoyenne est de dynamiser une ***participation réellement représentative*** de toutes les forces vives concernées[10] et de ***l'intégrer harmonieusement au principe prédominant de démocratie représentative***.

Il doit en effet appartenir à l'autorité élue de décider en tenant compte de la participation citoyenne mais ***sans confondre l'intérêt général avec une somme d'intérêts individuels ni avec les***

[10] Sur ce point également, la mise en œuvre de la gouvernance politique permet d'aller plus loin dans le processus démocratique que la classique sanction des urnes dans la mesure où elle permet d'impliquer toutes les forces vives concernées, c'est-à-dire au-delà des électeurs/habitants de la commune, les associations locales, de fait ou de droit, les entreprises, groupes de personnes ou personnes non nécessairement domiciliées sur le territoire de la commune qui y ont des activités.

considérations émises par une fraction de la population, éventuellement peu concernée, voire avec l'action de véritables lobbies professionnels[11].

Il convient également de préserver les droits et libertés individuels des citoyens contre les velléités des autres citoyens éventuellement ligués en courants majoritaires, notamment sur des points culturels, philosophiques, religieux, ou plus généralement de choix de vie ...

Dans cette perspective, ***le développement et le renforcement du rôle des techniques de participation citoyenne*** restent essentiels à la démarche de gouvernance dans laquelle s'inscrit la Wallonie. Aussi, le Gouvernement wallon propose de travailler à leur développement, notamment par la généralisation du ***droit d'interpellation directe*** à l'occasion des conseils communaux, par l'***extension de la portée du principe de publicité des séances*** aux assemblées générales des intercommunales, par la facilitation de la mise en œuvre des ***consultations populaires communales***, par le développement de ***la technique des budgets participatifs***, ou encore par la mise à profit des nouvelles technologies de l'information pour développer la ***publicité active de l'action publique***[12].

C. La planification stratégique

La planification stratégique de l'action politique locale est essentielle en termes de gouvernance, car elle permet de structurer sur le long terme les actions de l'autorité, dans un contexte social, économique, environnemental et réglementaire plus complexe que jamais.

Elle permet aussi de structurer l'association des forces vives de la commune dans une optique de fixation de priorités stratégiques pour la législature, ***et d'asseoir ainsi la législature communale sur un projet défini avec les forces vives locales***, plutôt qu'un blanc seing concédé par l'électeur pour toute la législature.

Elle permet enfin de ***coordonner les politiques sectorielles communales et leurs outils de planification et de mise en œuvre***, dans une perspective globale et, partant, ***d'intégrer structurellement la notion de développement durable*** à l'action politique communale.

Dans cette perspective, la déclaration de politique régionale propose de développer un ***modèle de plan stratégique communal*** pour guider les communes dans la démarche.

La planification stratégique ***introduit aussi nécessairement la notion de culture de l'évaluation,*** tant pour ses vertus intrinsèques d'amélioration continue que parce qu'il serait contre-productif d'associer les forces vives de la société à la prise de décision politique sans s'engager dans un processus d'évaluation de la réalisation des objectifs définis.

La gouvernance politique s'inscrit en effet dans une démarche de confiance mutuelle que dégraderait rapidement l'absence d'évaluation des politiques menées, parce que la société civile attend nécessairement un retour de son investissement dans le processus décisionnel et dans son financement.

D. Une gestion moderne et performante de l'organisation publique

La participation de la société civile au projet politique implique, comme nous l'avons vu, la nécessité d'évaluer les résultats obtenus. Elle implique également que ***le contribuable s'intéresse à la manière dont l'argent et le temps qu'il « investit » dans le fonctionnement de l'autorité publique sont « dépensés »***.

---

[11] Dans la perspective d'une réelle participation citoyenne intégrée à un processus de gouvernance politique, les lobbies n'ont pas de raison d'être. Ils risquent en effet de biaiser l'approche participative selon que certains intérêts de la société civile disposent de lobbies puissants pour les représenter, alors que ce ne serait pas le cas d'autres intérêts présents au niveau local, dans un contexte de participation citoyenne qui doit justement permettre l'expression de toutes les sensibilités sans distinction de moyens disponibles pour faire pression sur l'autorité.

[12] Cf. le chapitre "La participation des citoyens", fiche 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ainsi, l'organisation qu'est le pouvoir public doit-elle adopter une gestion tournée sur la réalisation des objectifs qui lui sont fixés et doit également ***se centrer sur la performance***. ***L'efficacité et l'efficience*** de l'administration doivent être recherchées et mesurées tandis qu'une ***gestion par objectifs des ressources humaines*** doit permettre d'implémenter via le personnel de l'autorité publique les objectifs stratégiques qui sont les siens.

Afin d'orienter la gestion des pouvoirs locaux dans cette direction, la DPR[13] propose tout d'abord de poursuivre la réflexion sur les fonctions des ***grades légaux,*** véritables cadres dirigeants de la fonction publique locale, dans le sens d'un ***développement de leur fonction managériale et d'un renforcement de leur rôle de contrôle interne*** du fonctionnement de la commune et des entités para-locales.

Elle propose également de poursuivre ***l'assouplissement du statut*** de la fonction publique locale et la mise en œuvre effective de leur ***évaluation périodique***.

Le choix et l'évolution des compétences mises en œuvre devant s'opérer dans un souci d'optimisation des performances de l'organisation au regard des objectifs poursuivis par cette dernière, la DPR propose également de mettre l'accent sur la ***qualité du recrutement et la formation continuée du personnel local***.

Elle propose également de travailler concrètement à l'amélioration du service rendu au citoyen, en s'appuyant notamment sur les ***nouvelles technologies de l'information[14]***, et de rechercher une meilleure efficience de l'action publique par le ***développement de synergies*** entre les autorités publiques locales, et singulièrement ***entre communes et CPAS[15].***

Le développement d'un contrat d'objectifs entre l'administration et l'autorité politique, ainsi que la clarification des rôles dans la gestion de l'organisation nous semblent constituer des éléments essentiels de cette dynamique.

Le contrat d'objectifs doit permettre d'assurer le ***lien entre la gestion opérationnelle de l'organisation*** (et son implémentation dans le choix, les objectifs opérationnels, la formation du personnel) ***et les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés sur le plan politique***, servant ainsi de ligne directrice à l'action de direction du grade légal et lui permettant d'intégrer une ***dynamique de management participatif***.

Ce contrat doit également permettre de ***formaliser les relations entre l'administration et l'autorité politique***, afin d'éviter les dédoublements contreproductifs d'autorité hiérarchique et de laisser au grade légal, en professionnel du management, le soin d'assurer la direction opérationnelle de l'organisation en vue de la réalisation de ses objectifs.

Concernant le développement de la performance de la gestion locale, notons encore que la DPR propose également ***d'améliorer le fonctionnement du contrôle externe de l'organisation publique locale*** en travaillant à l'optimisation de la tutelle, en allégeant sa charge administrative et en renforçant son rôle de conseil. Elle prévoit en outre ***l'extension des missions de la Cour des comptes, voire la création d'une véritable Cour des comptes régionale***, chargée de rendre des avis et d'effectuer des missions d'observation dans une perspective d'amélioration continue du fonctionnement des pouvoirs locaux[16].

[13] Voy. DPR, pp. 250 et 253.
[14] Voy. DPR, pp. 251 et 252.
[15] Voy. DPR, p. 253.
[16] Voy. DPR, p. 251.

E. Le rôle et l'éthique du mandataire élu

L'éthique, par essence, n'est pas censée se décréter sauf à blesser les droits et libertés individuels que garantit notre Constitution. Toutefois, le mandataire politique, s'il se voit confier un certain pouvoir par le vote des citoyens, se doit de le mettre ***au service de la charge publique*** qui est la sienne.

Dans ce cadre, l'éthique du mandataire public doit pouvoir se définir, sauves ses libertés individuelles, comme lui imposant ***de ne pas chercher à tirer un profit personnel de sa charge***, pour lui, pour son entourage ou pour des organisations dont il serait proche, et de mettre tout en œuvre pour ***assumer effectivement et avec compétence*** les fonctions qu'il a recherchées et acceptées, dans un souci de ***gestion performante*** de la chose publique.

Si la non-confusion des intérêts publics et privés du mandataire n'est pas une question neuve, propre à la notion de gouvernance, la complexité des affaires publiques, la recherche du meilleur consensus impliquant la société civile à la décision, la culture de l'évaluation et la nécessité de rendre des comptes donnent, à l'ère de la gouvernance, un accent tout particulier à la question de la manière dont l'élu s'investit dans ses fonctions et en assume la responsabilité.

Sur ces plans, la DPR entend tout d'abord développer le rôle du conseil communal et des conseillers. Ainsi, à l'instar d'une assemblée parlementaire chargée de contrôler l'action d'un Gouvernement, ***le conseil communal et ses membres doivent être à même de juger de l'action du pouvoir exécutif local et d'en être les premiers contrôleurs***[17].

Enfin, la DPR propose de travailler à la question des ***incompatibilités et des cumuls de mandats***[18]***,*** afin de s'assurer que les intérêts individuels ne puissent biaiser l'exercice des mandats publics, mais aussi afin de rechercher un investissement effectif du mandataire dans les fonctions qu'il exerce et de lutter contre toute tentation de sous-régionalisme dans la gestion publique, susceptible de biaiser le débat électoral régional.

L'orientation prise de la limitation des cumuls de mandats nous semble toutefois mériter un examen approfondi. La prise en charge de certains mandats ne fait-elle en effet pas partie des devoirs du mandataire exécutif local, particulièrement lorsque les entités para- et supra-locales sont des moyens de gestion technique des missions de la commune qui relèvent de ses compétences ? Les liens entre mandats publics locaux et régionaux sont-ils si peu nécessaires qu'il faudrait créer deux classes de mandataires totalement séparées ? La redéfinition des circonscriptions électorales et leur extension à la totalité du territoire régional ou communautaire ne serait-elle pas la meilleure des garanties contre le clientélisme et le sous-localisme ?

F. La stratégie de la bonne gouvernance

La stratégie de la bonne gouvernance, ou plus précisément la « *stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local* », est une ***initiative du Conseil de l'Europe visant à la promotion d'une bonne gouvernance au sein des États membres par l'entremise de leurs pouvoirs locaux***. En ce, la stratégie de la bonne gouvernance, développée avec le concours des représentants wallons au sein des institutions du Conseil, s'inscrit résolument dans une perspective de gouvernance locale et fait partie des outils qui peuvent aider les pouvoirs locaux dans une stratégie de développement d'une nouvelle gouvernance.

Dans une Europe en profonde mutation depuis la chute du mur de Berlin, la stratégie de la bonne gouvernance se veut être « *un instrument pratique qui peut être utilisé pour générer des synergies entre les partenaires, soient-ils locaux, régionaux, nationaux ou européens, par le travail ensemble*

[17] Voy. DPR, pp. 249 et 250.
[18] Voy. DPR, pp 248 et 249.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

avec des instruments communs pour ***améliorer la qualité de la gouvernance locale en fonction d'une vision commune définie par les douze principes de la bonne gouvernance démocratique***[19] **»**.

Elle se décline donc suivant 12 principes fondamentaux définissant un idéal commun de "bonne" gouvernance, locale, pour les États membres du Conseil, étant entendu que les niveaux de développement démocratique sont très variables au sein de ces derniers :

1. *Des élections régulières et une représentation et une participation justes*
2. *La réactivité*[20]
3. *L'efficacité et l'efficience*
4. *L'ouverture et la transparence*
5. *L'Etat de droit*
6. *Un comportement éthique*
7. *Les compétences et les capacités*
8. *L'innovation et l'ouverture d'esprit face au changement*
9. *La durabilité et l'orientation à long terme*
10. *Une gestion financière saine*
11. *Les droits de l'homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale*
12. *L'obligation de rendre des comptes.*

[19] http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/Strategy_brochure_F.pdf. La Stratégie est dirigée par la Plate-forme d'acteurs du Conseil de l'Europe, qui comporte des représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès de pouvoirs locaux et régionaux, du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et de la Conférence des ONG internationales.

[20] Cf. réactivité de l'action politique par rapport aux besoins et attentes de la population.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le PST : le programme stratégique transversal[1]

Inspirée par bon nombre d'expériences communales, l'UVCW soutient la démarche de gouvernance locale visant à établir un programme stratégique transversal communal (PST). Le PST[2] représente une volonté inédite de généraliser la culture de la planification et de l'évaluation à l'échelon local. La démarche stratégique reste novatrice au sein des communes wallonnes. Depuis 2004, l'UVCW soutient l'idée d'un Programme stratégique transversal communal (PST). Dans sa DPR 2009-2014, la Wallonie a embrayé sur l'idée et décidé de soutenir un projet pilote pour toutes les communes.

Voilà pourquoi la Wallonie a soutenu une phase-pilote qui s'échelonna sur ***la législature 2012-2018*** *et* qui a abouti au décret du 19 juillet 2018 (*M.B.*, 28.8.2018)[3].

À chaque nouvelle mandature (ainsi qu'après une motion de méfiance collective), un « nouveau » PST sera élaboré, dans les six mois. À noter que pour la première mandature (2018-2024), l'autorité locale disposera d'un délai de neuf mois. Ce délai n'est toutefois pas un délai de rigueur, il est indicatif. Aucune sanction ne frappera la commune qui prend davantage de temps pour réaliser son PST.

1. Qu'est-ce que le Programme stratégique transversal communal (PST) ?

Le PST est une démarche de gouvernance locale. C'est un document stratégique qui aide les communes à mieux programmer leurs politiques communales en développant une culture de la planification et de l'évaluation.

Le décret du 19 juillet 2018 le définit comme suit : « *Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition. Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le collège communal et l'administration* »[4].

Le PST prend la forme d'une réelle programmation stratégique qui s'appuie sur la définition d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels et en actions.

---

1 Le PST vise désormais les communes et les CPAS. Fiche rédigée par M. Boverie, Secrétaire générale de l'UVCW.

2 Voy. M. Boverie, B. Somers et J. Thomas, *Le PST, Un guide pratique pour élaborer vos objectifs et indicateurs*, Politeia, 2013 ; M. Boverie, *PST, l'opération pilote est lancée*, *Mouv. comm*., 5/2013.

3 L'appel à candidatures PST, lancé par le Ministre des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, en janvier 2013, a rencontré un franc succès.
Au total, ce ne sont pas moins de 132 communes, soit la moitié des communes wallonnes, qui y ont répondu favorablement, signalant leur intérêt pour la démarche et leur souhait d'être associées au projet. 87 d'entre elles ont fait un pas supplémentaire en rentrant un dossier de candidature en vue de faire partie du groupe de communes-pilotes.
Étant donné le grand nombre de candidatures, 24 communes ont été sélectionnées pour être « communes-pilotes PST ».
Il s'agissait des Villes et Communes suivantes :

1. Chapelle-lez-Herlaimont
2. Fauvillers
3. Floreffe
4. Gembloux
5. Hannut
6. Herbeumont
7. Houyet
8. La Hulpe
9. La Louvière
10. Liège
11. Limbourg
12. Marche-en-Famenne
13. Modave
14. Namur
15. Ottignies - Louvain-la-Neuve
16. Péruwelz
17. Sambreville
18. Soignies
19. Thuin
20. Tournai
21. Viroinval
22. Walcourt
23. Wanze
24. Wavre

108 communes ont également manifesté leur souhait d'être associées aux travaux menés sur le PST. Elles ont bénéficié des retours de l'opération-pilote. L'accompagnement a été organisé par un Comité de pilotage composé du Cabinet du Ministre, la DGO5, la DGO1, le Crac et l'UVCW.

4 CDLD, art. L1123-27, § 2.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La stratégie s'accompagne d'une priorisation des objectifs et/ou des actions. Elle s'appuie sur des moyens humains (des pilotes dans l'administration qui vont réaliser les actions souhaitées) et financiers (financements suffisants dégagés sur fonds propres, en emprunt, via subsides, …). La démarche est accompagnée d'indicateurs (pour vérifier la réalisation des objectifs et des actions et, si possible, l'impact des actions sur la stratégie souhaitée). Elle se termine également par une phase d'évaluation qui permet d'affiner les démarches, de poursuivre ou d'ajuster.

2. Le PST, en filiation directe avec le programme de politique générale, étapes principales de son élaboration

Le PST prend appui sur le programme de politique générale (la déclaration de politique communale) qu'il va décliner en réelle programmation stratégique.

Le décret du 19 juillet 2018[5] rappelle d'ailleurs toute l'importance de cette déclaration de politique communale dont va découler un PST puisqu'il impose que « *dans les deux mois après la désignation des échevins, le collège soumet au conseil communal une déclaration de politique communale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière. Après adoption par le conseil communal, cette déclaration de politique communale est publiée conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Elle est mise en ligne sur le site internet de la commune* ».

La démarche PST sera bien évidemment plus aboutie que la déclaration de politique générale. Lorsqu'elle réalise un PST, l'autorité politique va bien plus loin qu'une déclaration politique. Elle s'engage sur des objectifs stratégiques auxquels elle couple des moyens financiers et humains.

Le PST communal[6] et le PST CPAS doivent être soumis préalablement au comité de concertation commune/CPAS.

Ce passage en comité de concertation (étape assez formelle) impliquera de développer, dans la méthodologie, un processus de collaboration très en amont dans le chef des deux entités. « *Le conseil communal prend acte du programme stratégique transversal, que le collège communal lui présente, dans les six mois qui suivent la désignation des échevins ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège communal conformément à l'article L1123-14, § 1er. Au cours de cette même séance du conseil communal, le programme stratégique transversal est débattu publiquement* ».

À noter que dans un souci de transparence, « *Le programme stratégique transversal est publié conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Il est mis en ligne sur le site internet de la commune* ».

---

5 CDLD, art. L1123-27, § 1er.

6 L.O., art 26*bis*, §2. Les matières suivantes ne peuvent faire l'objet d'une décision des autorités communales qu'après avoir été soumises préalablement au comité de concertation :
1° la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant que les décisions concernées puissent avoir une incidence sur le budget et la gestion du (centre public d'action sociale) ;
2° la création de nouveaux services ou établissements à finalité sociale et l'extension des structures existantes ;
3° ***le programme stratégique transversal*** visé à l'article L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Le PST : un document évolutif par nature

La diversité locale fait des communes wallonnes une réalité plurielle.

Le PST se présente donc sous la forme d'un canevas souple, évolutif par nature et dont la géométrie variable peut s'adapter tant aux réalités des 262 communes wallonnes qu'aux options stratégiques qu'elles auront librement choisies.

Certaines communes choisiront d'élaborer un PST très complet dès le départ tandis que d'autres souhaiteront se concentrer sur certaines thématiques à gérer urgemment et échelonneront davantage leurs actions dans le temps.

Les communes sont libres de suivre le rythme qu'elles souhaitent.

Processus continu qui se répète d'une législature à l'autre, le PST se prolonge dans le temps en s'adaptant et en s'approfondissant sur le long terme.

En fin de compte, le but essentiel de la démarche préconisée avec le PST est d'inciter ***toutes*** les communes à participer à un processus de bonne gouvernance et de démarche stratégique selon l'intensité qui sied à leur réalité et aux projets politiques qu'elles souhaitent mener.

4. Le PST fédère les autres programmes, schémas ou plans

Les communes qui ont entamé une démarche stratégique ou qui disposent déjà d'autres plans ou programmes ne sont pas tenues de repartir à zéro dans le cadre de la démarche spécifique du PST.

Elles peuvent intégrer les actions que ces plans ou programmes contiennent dans leur PST.

Si une commune souhaite réaliser tel ou tel plan ou programme (notamment pour bénéficier de subsides et de l'accompagnement régional), elle peut inscrire la réalisation même de ce plan ou programme comme action phare de son PST.

Parmi les plans et programmes bien connus en Wallonie, nous ferons une différence entre ceux qui ont une vocation stratégique (programme communal de développement rural - PCDR -, schéma de structure communal - SSC -, agenda local 21 - AL21 -) et ceux qui sont sectoriels ou thématiques (plan communal du logement, plan communal de mobilité, plan communal de développement de la nature, …).

A. Le PST et les plans et programmes à vocation stratégique : PCDR, AL21 et SSC

L'UVCW n'oppose aucun outil lorsqu'il a une vocation stratégique. Bon nombre de communes rurales connaissent déjà ce type de démarche lorsqu'elles ont réalisé un programme communal de développement rural (PCDR).

On notera que la démarche ***agenda local 21 (AL21)*** et la démarche PST peuvent être considérées comme fort proches. C'est d'ailleurs la réflexion que l'UVCW a mûrie sur l'AL21 qui l'a conduite vers le PST[7].

[7] Voy. M. Boverie, *Les agendas locaux 21*, *Mouv. comm*., 3/1997 et A. Maitre, *Les stratégies locales et de développement durable* : *Agenda local 21 et contrat d'avenir local*. *Un enjeu de taille pour les communes*, *Mouv. comm*., 6/2005.

La grande différence avec un AL21 réside dans la souplesse du PST : on avance à son rythme, on n'a pas une série d'éléments préétablis auxquels il faut répondre dès le début, on peut commencer avec un PST ciblé et amplifier la démarche par la suite, on n'est pas obligé de travailler simultanément sur les trois piliers du développement durable, on n'exige pas un diagnostic pour commencer un PST alors que cela est généralement requis pour un AL21, …
En fait, c'est justement le fait d'avoir vu plusieurs communes découragées par le concept d'AL21 que nous avons souhaité aller vers quelque chose de plus abordable. Le curseur « les piliers du développement durable (social, environnemental et économique) », tout comme les curseurs « diagnostic » et « participation citoyenne », est mis à un niveau très bas dans le PST. Libre à la commune de monter ces curseurs, soit dès le départ, soit au fur et à mesure qu'elle avance dans la démarche stratégique.

En ce qui concerne ***le PCDR***, il est encadré par le décret de 2014 sur le développement rural qui réserve l'opération aux communes au service du milieu rural. De ce fait, il comprend une série d'actions dont peu sont tournées vers l'optimisation de la gestion interne. Par ailleurs, le PCDR se fonde également sur un diagnostic, une procédure et une démarche citoyenne bien précis et davantage contraignants. Il est également soumis à la tutelle de la Région (en échange de subsides).

Il est tout à fait possible d'articuler le PST avec les plans et programmes à vocation stratégique. On insistera ici sur la notion intégratrice du Programme stratégique transversal communal.

Prenons l'exemple du PCDR : si une commune dispose déjà d'un PCDR approuvé par la Région wallonne, elle peut très bien reprendre dans le chapitre « développement rural » de son PST les actions prévues dans ce PCDR.

Une commune rurale pourrait également souhaiter ***réaliser*** un PCDR afin de bénéficier des subsides régionaux et de l'accompagnement de la Fondation rurale de Wallonie, par exemple. Dans ce second cas de figure, elle peut tout à fait intégrer cette démarche dans son PST.

Ainsi, son PST peut avoir comme objectif stratégique le « développement rural de la commune » et comme objectif opérationnel « doter la commune d'un PCDR ». Comme action, la commune commencera par : « réaliser le diagnostic du PCDR ». Par la suite, le PCDR une fois en route, les actions du PST dans ce domaine pourraient être : « réaliser telles actions du PCDR sur l'année de référence ».

Dans ce type de PST, la réalisation du PCDR et de ses actions constituera des objectifs-phares.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Le PST et le PDU[8]

Les communes à caractère urbain et les grandes villes en particulier jouent un rôle crucial et structurant en Wallonie. Elles disposent et mettent à disposition des services et infrastructures profitant non seulement à ses propres habitants, mais également à ceux de la périphérie voire au-delà (centres d'emploi, infrastructures sportives, infrastructures de mobilité, etc.).
La ville attire, son développement profite à l'ensemble de la région et son rayonnement dépasse de loin les frontières de la municipalité. Aussi, des investissements menés au sein des villes créent des effets multiplicateurs de croissance pour l'ensemble des espaces (semi-)ruraux avoisinants et contribuent ainsi à l'épanouissement de l'ensemble des habitants d'une région.

La perspective de développement urbain est un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne identifiant les ambitions transversales de la commune à caractère urbain, sur la base d'une analyse contextuelle faite au regard d'objectifs régionaux. Ses ambitions sont traduites en actions à mettre en œuvre durant la législature locale, spécialement dans les quartiers prioritaires. Cette PDU est élaborée dans le cadre du PST.

L'élaboration d'une PDU constituera pour les villes s'inscrivant dans cette démarche une étape essentielle pour assurer la mise en place d'une politique transversale et globale en matière de développement urbain. Envisager la PDU, véritable outil stratégique du développement urbain accompagné d'un plan d'action précis, comme faisant partie intégrante du PST, constitue à n'en pas douter une articulation pertinente. Le processus utilisé pour construire un PST peut, en effet, être utilisé dans le cadre de la confection de la PDU. Le lien entre les deux peut en outre être gage d'opérationnalisation des projets. Il convient cependant que des lignes directrices claires soient émises auprès des communes à caractère urbain, le plus en amont possible, quant à la manière d'articuler au mieux le PST et la PDU, le cas échéant, au regard du mécanisme proposé pour la Politique des grandes villes.

Soulignons d'emblée que le PST est un programme stratégique réalisé en toute autonomie par la commune à caractère urbain et qu'une contractualisation de la PDU, dans le cadre de la Politique des grandes villes, ne peut conduire à contraindre ces communes dans les autres volets de son PST ou dans le cadre de l'élaboration de ce dernier.

On notera que, selon le décret, sept objectifs régionaux ont été identifiés comme tendant à renforcer l'attractivité des communes à caractère urbain. Il s'agit de :
- rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
- faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
- encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
- privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
- offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
- faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;

[8] Le décret du 19 juillet insère un art. L1123-27/1 dans le CDLD afin de définir ce qu'est un PDU (perspective de développement urbain) : « § 1er. Les communes à caractère urbain peuvent se doter, dans le cadre de leur programme stratégique transversal visé à l'article L1123-27, § 2, d'un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne appelé perspective de développement urbain (PDU).
§ 2. La perspective de développement urbain identifie les ambitions transversales de la commune à caractère urbain, à mettre en œuvre au cours de la législature communale. Les ambitions transversales sont choisies sur la base de l'analyse contextuelle de la commune à caractère urbain, faite au regard des objectifs régionaux repris au paragraphe 4 du présent article.
§ 3. La perspective de développement urbain traduit les ambitions de la commune à caractère urbain en des actions à mettre en œuvre durant la durée de la législature, spécialement pour les quartiers prioritaires.
§ 4. Les objectifs régionaux tendant à renforcer l'attractivité des communes à caractère urbain, sont les suivants :
1° rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
2° faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
3° encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
4° privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
5° offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
6° faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;
7° créer des communes à caractère urbain intelligentes.
§ 5. Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution du présent article et définit la notion de "quartiers prioritaires". Il précise le contenu, la procédure d'élaboration et de mise en œuvre de la perspective de développement urbain. »

- créer des communes à caractère urbain intelligentes.

C. Le PST et d'autres plans

Il existe également bien d'autres plans, sectoriels cette fois, bien connus des communes. Nous citerons le plan d'ancrage communal du logement, le plan communal de mobilité, le plan communal de développement de la nature, …

Les différentes actions prévues par ces différents plans se retrouveront également dans le PST. Ainsi, le chapitre « logement » d'un PST reprendra les actions prévues dans le plan communal du logement ; le chapitre « mobilité », celles prévues dans le plan de mobilité, etc.

5. Quelle est la structure d'un PST ?

La commune peut construire son PST selon la structure suivante :

- ***Un constat*** : partant de l'idée que l'autorité locale connait bien la réalité locale, le PST ne doit pas comporter obligatoirement un diagnostic complet, dont la réalisation peut prendre des années. L'autorité locale établit un simple constat pour démarrer son PST sur base des informations, chiffres et documents disponibles. Le constat répond à la question : « Où en sommes-nous ? ».
- ***Une stratégie*** communale à moyen terme voire à long terme. La commune va sélectionner ses axes d'intervention, ses grands objectifs stratégiques. La stratégie répond aux questions : « Vers quoi voulons-nous évoluer ? », « Que voulons-nous changer et que voulons-nous garder ? ».
  - ***Une opérationnalisation*** de la stratégie : la stratégie est orientée résultat et se décline en objectifs opérationnels.
  - ***Un programme d'actions,*** hiérarchisées et budgétisées.

Les questions dans ce cadre : « Quelles actions ? », « Dans quel ordre de priorité ? » « Avec quel(s) pilote(s) (moyens humains) ? » et « selon quel budget (moyens financiers) ? ».

Le PST comporte également ***un volet financier de réalisations des projets, des actions***.

Bref, le PST présente des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels, des actions spécifiques à mener et des moyens pour les réaliser. Il comportera également ***des indicateurs*** qui permettront d'évaluer le résultat de la stratégie.

6. Les deux grands volets d'un PST

Avec le PST, la commune dispose d'un outil transversal qui doit lui permettre, en un seul document, d'avoir une vue d'ensemble de ses politiques et des actions qu'elle mène dans toute une série de domaines.

La commune inscrit ***deux grands volets dans son PST : un volet « administration générale »*** et un ***volet externe*** portant sur le développement des politiques que l'autorité locale entend mener.

A. Le volet « administration générale » du PST

Le volet « administration générale » du PST vise ***l'organisation interne*** de la commune et des services communaux.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ce volet interne du PST est essentiel. En effet, la commune, c'est d'abord une organisation au service des citoyens et des entreprises. La qualité du service public communal passe par la qualité de son personnel et de ses processus internes.

Le volet « interne » du PST est consacré à l'organisation communale. La commune peut y décider d'objectifs stratégiques et d'actions visant, par exemple, à :

- évaluer ses besoins (évolution du cadre, plans d'engagement, politique d'investissements en matériel, d'investissement informatique, …),
- avoir des agents efficaces (meilleur accueil du public, meilleure communication interne, démarche qualité, …),
- optimiser la gestion des ressources humaines (évaluation du personnel, réalisation de plans de formation, …),
- avoir une infrastructure technologique performante (optimiser le parc informatique communal, le sécuriser, le mettre en réseau, …).

B. Le volet externe du PST « développement des politiques »

Le ***volet externe du PST*** vise, quant à lui, le développement des politiques communales.

La commune peut poser des actes d'autorité pour réaliser sa politique dans un nombre très important de domaines. Elle est un pouvoir public doté de pouvoirs réglementaires (elle fait des ordonnances de police administrative générale, des règlements-taxes, …), de pouvoirs de police (arrêtés de police ou gestion de polices dites « spéciales » comme l'urbanisme - octroi des permis d'urbanisme - comme l'environnement - octroi des permis d'environnement, des permis uniques, …).

Le volet « externe » du PST vise à préciser les différentes actions que la commune entreprend dans tous les domaines de l'action communale.

Ainsi, dans le volet externe de son PST, l'autorité locale décide d'objectifs stratégiques et d'actions dans les différents domaines d'actions politiques qu'elle a décidé d'investir sur sa mandature.

À titre d'exemple, on peut citer comme domaine de stratégies politiques communales : l'action sociale, l'aménagement du territoire, la culture, le développement durable, le développement rural, le développement économique, l'énergie, l'enfance et la jeunesse, l'environnement, la coopération internationale, le logement, la mobilité, la propreté et la sécurité publique, le vieillissement et le bien-être des séniors, le sport, …

La commune peut réaliser seule les actions programmées dans ces différentes thématiques. Elle peut, également, recourir au partenariat (avec le CPAS, les SLSP, les agences de développement locale, les régies autonomes, les agences immobilières sociales, les asbl, les forces vives de son territoire, …), voire les réaliser dans un cadre davantage transcommunal (avec les intercommunales, les zones de police, les provinces, la Wallonie, la Fédération Wallonie Bruxelles, …).

7. Les acteurs du PST : l'implication des élus et des agents

Étant « le » document stratégique politique de base, le PST doit nécessairement être porté par le ***conseil communal et les élus.***

La cheville ouvrière politique est bien sûr le ***collège*** qui prépare le projet de PST et le porte tout au long de la mandature.

Au niveau de l'administration, le PST doit également trouver des porteurs.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le ***directeur général***, en tant que chef du personnel et responsable de l'administration, a la responsabilité de la supervision de la mise en œuvre du PST par ses agents.

Le ***directeur financier et le Service Finances de la commune*** ont une responsabilité financière quant au PST. C'est le receveur et/ou le Service Finances qui doivent conseiller le collège et faire des propositions adéquates afin d'arriver à une bonne planification financière du PST.

Les ***agents eux-mêmes et leurs responsables hiérarchiques*** (directeurs de département, chefs de service, etc.) sont également directement impliqués.

Une action du PST a nécessairement toujours un porteur administratif et tel agent sera directement responsable de la réalisation de telle action. Pour en assurer le succès, les actions du PST doivent être pensées et rédigées en ayant à l'esprit quel service va s'en occuper. Sans porteur effectif, une action est vouée à l'échec.

La démarche stratégique portée par un PST augmente considérablement la motivation des agents puisqu'ils seront responsabilisés à la réalisation d'actions concrètes qui donnent du corps à leur mission de service public local.

Directeur général (et directeur général adjoint), directeur financier et responsables administratifs des différents services ont intérêt à se réunir dans un ***comité de pilotage du PST (le comité de direction peut jouer ce rôle)***. Ensemble, ils pourront se concerter, être au courant des actions des uns et des autres et réfléchir aux actions transversales qui peuvent concourir à la réalisation de telles ou telles politiques communales. La mise en place de pareil comité de direction permet le décloisonnement des services et la transversalité.

À noter que le décret du 19 juillet 2018 donne expressément pour mission au comité de direction de réaliser « *un rapport d'exécution dont le collège communal se saisit pour réaliser la dernière évaluation de la législature. Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal pour prise d'acte, dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, ainsi qu'au collège communal issu des élections suivantes* ».

Cette réunion des forces administratives communales concerne également les plus petites communes. Dans les petites entités, ce sont les agents eux-mêmes qui se réunissent alors avec le Directeur général. Le PST s'appuie dès lors sur ***le binôme « autorité politique/administration »*** et souhaite donner un rôle actif à chacun.

Toutefois, les rôles, s'ils peuvent être finement organisés (on peut imaginer une administration très dynamique qui fait de nombreuses propositions au politique), ne sont pas interchangeables, chacun ayant un rôle à assumer.

À titre illustratif, nous pourrions proposer le tableau suivant :

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Administration (pilotée par le comité de direction)	***Collège communal/conseil communal***
Constat : analyse SWOT[9] (analyse des forces et faiblesses, opportunités et menaces de la commune tant au niveau interne[10] qu'externe[11])	**Constat : analyse SWOT** (analyse des forces et faiblesses, opportunités et menaces de la commune tant au niveau interne[12] qu'externe[13]) et prise de connaissance de l'analyse de l'administration
L'administration pourrait faire des propositions au politique, tout en restant toujours bien consciente que la définition de la stratégie appartient à l'autorité politique élue.	**Objectifs stratégiques (décide)**
Objectifs opérationnels (l'administration en propose au collège)	**Objectifs opérationnels (décide)**
Actions (propose au collège)	**Actions (décide)**
Indicateurs (propose des indicateurs pertinents au vu de sa connaissance du terrain)	**Indicateurs** : les **questions à se poser** (à quoi l'autorité politique doit-elle être attentive ?)
Collecte des résultats	Suivi et prise de connaissance
Tableau de bord	Suivi et prise de connaissance
Évaluation (la réalise)	**Évaluation (arrête les principes d'évaluation)** et prend connaissance de l'évaluation réalisée

Grâce au PST, en réfléchissant les actions communales en termes stratégiques, on objective considérablement le contrat d'objectifs. Les grades légaux et leurs agents ne s'engagent pas à concrétiser des promesses politiques floues, mais bien à réaliser des actions reprises dans une réelle stratégie, planifiée et priorisée par l'autorité politique communale.

8. La participation citoyenne est-elle un élément nécessaire à la démarche de plan stratégique ?

Comme pour le diagnostic, la démarche proposée pour le PST place le curseur « participation citoyenne » assez bas. Nous avons vu des communes se décourager d'entreprendre une démarche stratégique à la suite d'exigences trop fortes de participations citoyennes dès le départ. D'autres ont préféré transmettre la démarche à un consultant, se dégageant par là même du processus stratégique lui-même.

Il convient donc de s'en remettre à l'autonomie communale, d'intéresser les communes à entrer dans la dynamique prospective sans cumuler toutes les difficultés dès le départ.

Libre à la commune de monter le « curseur » de la participation citoyenne, soit dès le lancement de son PST, soit au fur et à mesure qu'elle avance dans la démarche stratégique et qu'elle se familiarise avec elle.

9 Voy. A. Maes, *L'AFOM de l'autoévaluation au programme stratégique transversal communal*, Politeia, 2013.
10 Forces et faiblesses de l'administration, des paralocaux et des institutions qui collaborent avec la commune.
11 Opportunités et menaces venant d'éléments exogènes (situation géographique, démographie, ressources financières…).
12 Forces et faiblesses de l'administration, des paralocaux et des institutions qui collaborent avec la commune.
13 Opportunités et menaces venant d'éléments exogènes (situation géographique, démographie, ressources financières…).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

9. L'évaluation, l'adaptation et la révision éventuelle d'un PST

Des indicateurs de résultat, de réalisation peuvent être intégrés dans le PST. Ils permettront d'évaluer le plan (les actions par rapport à la stratégie).

Les indicateurs de toute sorte ne doivent toutefois pas plomber la dynamique. Il ne faut pas étouffer la démarche sous une batterie d'indicateurs d'évaluation. Quelques indicateurs de réalisation pourront suffire en début de démarche.

Il serait toutefois intéressant que les pouvoirs locaux engagés dans la démarche tiennent un tableau de bord de leurs actions et procèdent à une évaluation intermédiaire chaque année et au moins trois fois de manière plus approfondie sur la période (après 2, 4 et 6 ans par exemple).

Les indicateurs doivent être pragmatiques et définis en fonction des objectifs et des actions. ***Par exemple*** : si on a comme objectif de diminuer la consommation énergétique dans les bâtiments communaux, il faut, comme indicateurs, prendre l'écart entre la consommation constatée au temps zéro et la consommation telle qu'elle a évolué après avoir réalisé telles actions d'isolation par exemple.

Chaque année, la commune peut adapter son PST après en avoir tiré un bilan (les moments de la présentation du budget et du compte sont sans doute à privilégier).

En milieu de législature, le PST fera l'objet d'une adaptation plus élaborée. C'est, en effet, un bon moment pour refaire le point et vérifier si des éléments exogènes n'obligent pas à adapter certains objectifs que l'on s'était fixés en début de législature. L'administration et la population peuvent être consultées. Le décret du 19 juillet 2018 prévoit en effet que « *Le programme stratégique transversal est soumis à une* ***évaluation par le collège communal au minimum à mi-législature*** **»[14].**

Il est vrai que tant la pandémie que les inondations catastrophiques subies durant l'été 2021 n'ont pas contribué à la réalisation de cette évaluation de mi-législature, laquelle devait en principe intervenir pour la fin décembre 2021.

C'est la raison pour laquelle à l'approche de cette étape, l'UVCW et le SPW Intérieur et Action sociale ont proposé, avec le soutien de la Wallonie, deux séances de formation en ligne pour accompagner et outiller concrètement les communes dans cette démarche.

- Un premier webinaire de cadrage, fin juin 2021, qui a été l'occasion de présenter à nos membres le « Canevas d'évaluation du PST » développé par le SPW Intérieur en collaboration avec l'UVCW et la Fédération des CPAS (canevas construit comme un outil d'appui méthodologique permettant de questionner les phases de préparation et de rédaction de l'évaluation de chaque PST).
- Un second webinaire, sous forme de séance d'échanges en plus petits groupes, en septembre et octobre, pour partager les interrogations et y apporter des réponses concrètes.

Ces formations ont rencontré un vif succès.

Relevons par ailleurs qu'à l'instar de ce qui avait été fait pour les directeurs généraux fin 2020, l'UVCW et la Fédération des CPAS ont mis à disposition de leurs membres, début juillet 2021, un modèle de rapport de planification individuelle pour les directeurs financiers communaux et de CPAS: https://www.uvcw.be/personnel/modeles/art-6566, ledit rapport de planification remplaçant pour rappel le contrat d'objectifs et la lettre de mission, supprimés lors de l'adoption du décret du 19 juillet 2018 rendant le PST obligatoire. »

[14] CDLD, art. L1123-27, par 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le décret prévoit aussi une phase d'évaluation au terme de la législature. Ainsi, le comité de direction fera un « *rapport d'exécution* » et le collège communal se saisira « *pour réaliser la dernière évaluation de la législature* ». « *Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal pour prise d'acte, dans le courant du premier semestre* » de l'année des élections communales.

Le programme stratégique transversal peut être actualisé en cours de législature[15].

À chaque nouvelle législature, la nouvelle équipe en place adapte bien évidemment le PST.

10. La valeur juridique du PST et la tutelle sur un PST

Le PST est un document de politique communale.

Ligne de conduite propre à l'autorité locale, le PST liera politiquement l'équipe en place. L'électeur en sera le seul censeur. Il n'est donc pas soumis à une quelconque tutelle de la Wallonie.

On ne se méprendra donc pas sur le souhait de la Région d'être informée. L'article L1123-27, par 3, prévoit que « *La délibération du conseil communal prenant acte du programme stratégique transversal est communiquée au Gouvernemen*t ». Il s'agit bien de la délibération et non du PST dans son entièreté.

Bien entendu, les actions envisagées dans le PST doivent se conformer au respect de la législation qui leur est applicable.

Par exemple, si elle ne doit pas envoyer à la tutelle sa décision d'inscrire dans le PST la réalisation d'un Programme communal de développement rural ou d'un Schéma de structure communal, la commune qui se lance dans l'élaboration de ces programme et schéma doit respecter la législation en vigueur (le décret de 1991 sur le développement rural pour le PCDR et le Cwatupe pour le SSC).

On soulignera l'importance de la souplesse du PST afin que celui-ci ne devienne jamais un carcan ou un impératif stérile pour l'autorité locale.

À noter aussi que le PST ne doit pas tout régler dans les moindres détails ; il doit rester global, de manière que les actions puissent s'ajuster à la stratégie. Il reprendra des actions, mais ne déclinera pas celles-ci en tâches et en phases d'exécution (sous peine de devenir complètement illisible). Cette déclinaison se retrouvera dans *des fiches « actions »* qui constitueront le tableau de bord des services communaux.

11. Fin de la lettre de mission et du contrat d'objectifs (art L 1124-1 abrogé)

L'UVCW avait plaidé pour une simplification administrative dans ce cadre et nous avons été entendus par le Gouvernement.

Les communes ont généralement boudé les deux outils qu'étaient la lettre de mission et le contrat d'objectifs, préférant la démarche davantage consensuelle du PST.

On rappellera que le contrat d'objectifs était fortement ambigu puisqu'il confondait objectifs de l'administration et objectifs personnels (individuels) du directeur général.

Le décret résout la question en abrogeant la lettre de mission et le contrat d'objectifs.

[15] Idem.

Ce dernier est remplacé par un document d'objectifs individuels dans le cadre de l'évaluation des grades légaux. Ce document est dénommé « rapport de planification individuelle » et détermine les objectifs spécifiques et individuels que le grade légal doit atteindre dans le cadre de sa mission légale définie par le CDLD. Désormais, ce document d'objectifs individuels vise tous les grades légaux (DG, DF, DGa)[16].

12. Un PST pour le CPAS

Comme souhaité par l'UVCW et la Fédération des CPAS, les CPAS bénéficieront de la démarche PST.

La loi organique porte désormais un article 27*ter* inséré par le décret du 19 juillet 2018 et qui est rédigé comme suit :

« *Art. 27ter. § 1er. Dans les deux mois après son installation, le conseil de l'action sociale adopte une déclaration de politique sociale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière.*
§ 2. Le conseil de l'action sociale adopte un programme stratégique transversal dans les six mois qui suit son installation ou après le renouvellement du conseil conformément à l'article 10, § 3, suite à l'adoption d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège communal visée à l'article L1123-14, § 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le conseil de l'action sociale pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition.
Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le conseil de l'action sociale et l'administration.
Le conseil de l'action sociale peut déléguer la programmation stratégique au bureau permanent. En cas de délégation, le conseil de l'action sociale prend acte du programme stratégique transversal.
Le programme stratégique transversal est soumis à une évaluation par le conseil de l'action sociale au minimum à mi-législature et au terme de celle-ci. En cas de délégation, le bureau permanent réalise ces évaluations et le conseil de l'action sociale en prend acte.
Le comité de direction constitue un rapport d'exécution dont le conseil de l'action sociale prend acte et se saisit pour réaliser, dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, la dernière évaluation de la législature. En cas de délégation, le conseil de l'action sociale et le bureau permanent prennent acte de ce rapport d'exécution.
Le rapport d'exécution et la dernière évaluation de la législature sont transmis au conseil de l'action sociale issu des élections suivantes.
Le programme stratégique transversal peut être actualisé en cours de législature.
Il est publié de la manière prescrite par le conseil de l'action sociale. Il est mis en ligne sur le site internet du centre public d'action sociale ou à défaut, de la commune.
Pour le premier programme stratégique transversal de la législature 2018-2024, le délai de six mois prévu à l'alinéa 1er est porté à neuf mois.
§ 3. La délibération du conseil de l'action sociale prenant acte ou adoptant le programme stratégique transversal est communiqué au Gouvernement ».

[16] Art. L1124-50 : « *Aux conditions et modalités arrêtées par le Gouvernement, le collège communal procède à l'évaluation du directeur général, du directeur général adjoint et du directeur financier. L'évaluation s'appuie sur le rapport de planification. Le collège communal élabore un rapport de planification déterminant les objectifs que le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier doivent, chacun pour ce qui les concerne, atteindre dans le cadre des missions que leur confie notamment l'article L1124-4. Le directeur général, le directeur général adjoint ou le directeur financier peut annexer au rapport de planification le concernant ses observations. La délibération du collège adoptant le rapport de planification est communiquée, pour information, au conseil communal et au Gouvernement* ».

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le PST CPAS, bien qu'obligatoire également pour le CPAS, sera aussi un outil à géométrie variable. Les CPAS pourront le commencer en douceur pour donner davantage d'amplitude à la démarche par la suite.

13. Pour en savoir plus sur le PST

Le lecteur intéressé peut consulter les sources suivantes :

→ ***Un guide méthodologique***
Guide méthodologique PST, SPW IAS-UVCW, en ligne :
https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2019-01/RJ_PST_Annexe-1_0.pdf

→ ***Un guide pratique***
M. Boverie, B. Somers et J. Thomas,
Le PST guide pratique pour élaborer vos objectifs et indicateurs,
Politeia, 2013 et en ligne sur le site de l'UVCW : http://www.uvcw.be/publications/online/137.htm

→ ***Un vade-mecum***
Le vade-mecum PST, Mouv. comm. hors-série, décembre 2011

→ ***Des vidéos***
Les communes-pilotes témoignent : https://vimeo.com/252845131

→ ***Des articles dans le Mouvement communal***
- M. Boverie et E. Vercruysse, *Le PST présenté aux communes*, *Mouv. comm.*, 5/2012.
- M. Boverie et E. Vercruysse, *Les questions les plus fréquemment posées sur le PST*, *Mouv. comm.*, 6/2012.
- M. Boverie, *PST, l'opération-pilote est lancée*, *Mouv. comm.*, 5/2013
- A. Depret, *PST, la parole aux communes-pilotes*, *Mouv.comm.*, 4/2014
- A. Depret, *PST, la parole aux communes-pilotes (suite)*, *Mouv.comm.*, 5/2014
- A. Depret, *PST, la parole aux autres communes*, *Mouv.comm.*, 9/2014

→ ***Autres ouvrages***
A. Maes, *L'Afom, de l'auto-évaluation au PST*, Politeia, 2013.

→ ***Sites***
- L'espace PST sur le site de la Wallonie : www.pouvoirslocaux.wallonie.be/pst
- L'espace PST sur le site de l'UVCW : https://www.uvcw.be/strategie-management/accueil

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Plan de cohésion sociale[1](PCS) dans les villes et communes de Wallonie

1. Un dispositif transversal

Le ***Plan de cohésion sociale*** (PCS) vise à soutenir les pouvoirs locaux wallons qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire (décr. 22.11.2018 rel. au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie).

La ***cohésion sociale*** *est définie* comme l'ensemble des processus, individuels et collectifs, qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.

Le PCS poursuit **deux objectifs**, à savoir réduire la précarité et les inégalités en favorisant l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux et contribuer à la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.

Pour ce faire, le PCS se décline en actions coordonnées visant à améliorer la situation de la population par rapport à la cohésion sociale et aux ***15 droits fondamentaux*** répartis en 7 axes :

1. Le droit au travail, à la formation, à l'apprentissage, à l'insertion sociale ;
2. Le droit au logement, à l'énergie, à l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté ;
3. Le droit à la santé ;
4. Le droit à l'alimentation ;
5. Le droit à l'épanouissement culturel, social et familial ;
6. Le droit à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication ;
7. Le droit à la mobilité.

Le PCS est un dispositif transversal, élaboré pour répondre aux besoins locaux identifiés, grâce à un ***indicateur d'accès aux droits fondamentaux***[2] (ISADF-IWEPS), et un ***diagnostic*** de cohésion sociale (facultatif) qui recense les initiatives publiques et privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal, les attentes de la population et les manques à satisfaire en regard des objectifs du Plan. Il forme un ensemble cohérent basé sur des ***partenariats*** effectifs et favorise le ***travail en réseau***, notamment par le biais d'une commission d'accompagnement[3] locale. Le PCS est aussi un outil d'innovation sociale qui permet de répondre adéquatement aux besoins non encore rencontrés par ailleurs dans le cadre des dispositifs structurels.

Le PCS est mis en œuvre depuis avril 2009 et a été renouvelé à deux reprises (2014-2019/2020-2025).

Favoriser l'accès effectif de tous aux ***droits fondamentaux*** en Wallonie et y œuvrer dans une dynamique de ***coresponsabilité*** de tous les acteurs, tel est donc le défi poursuivi par le PCS.

La Direction de la Cohésion sociale (DiCS) du SPW Intérieur et Action sociale est chargée d'assurer la coordination et l'accompagnement du Plan.

---

1 Fiche rédigée par Laurent Van Driessche et Catherine Carême, SPW IAS – DiCS.

2 Mis en place par l'IWEPS, cet indicateur rend compte de l'accès effectif de la population de chaque pouvoir local aux droits fondamentaux et contribue à l'établissement d'un diagnostic local de cohésion sociale et à l'établissement de besoins locaux.

3 La commission d'accompagnement est chargée de l'échange des informations entre les différents partenaires du plan, de l'impulsion d'une réflexion sur le développement et l'amélioration du plan, du suivi de la réalisation des actions du plan et de l'examen de l'évaluation du plan.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Une nouvelle programmation (2020-2025)

En date des 22 août et 28 novembre 2019, le Gouvernement wallon a approuvé les Plans de cohésion sociale pour la 3e programmation 2020-2025.

On recense ***195 PCS*** en Wallonie pour un total de 204 pouvoirs locaux, certains d'entre eux s'étant associés pour présenter un plan en commun :

- Assesse (+ Ohey)
- Clavier (+ Anthisnes, Nandrin, Ouffet, Tinlot)
- Comblain-au-Pont (+ Ferrières, Hamoir)
- Habay (+ Tintigny)
- Lobbes (+ Merbes-le-Château)

On compte 27 PCS dont la mise en œuvre est déléguée à un CPAS.

Le dispositif bénéficie d'une enveloppe globale de ***23.000.000 €*** allouée par le ministre des Pouvoirs locaux.

Le calcul du subside attribué à chaque pouvoir local est objectivé par le décret du 22 novembre 2018 et se compose d'une part de base répartie en fonction du nombre d'habitants et d'une part modulée en fonction de l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux.

Les pouvoirs locaux ***cofinancent*** le dispositif à hauteur au minimum de ***25 %*** du montant du subside perçu**.**

À cela s'ajoute une enveloppe de ***1.484.000 €*** octroyée par la ministre de l'Action sociale dans le cadre de ***l'article 20*** du décret, qui permet de soutenir des actions menées au sein du plan par des associations partenaires. L'article 20 est activé dans 125 PCS.

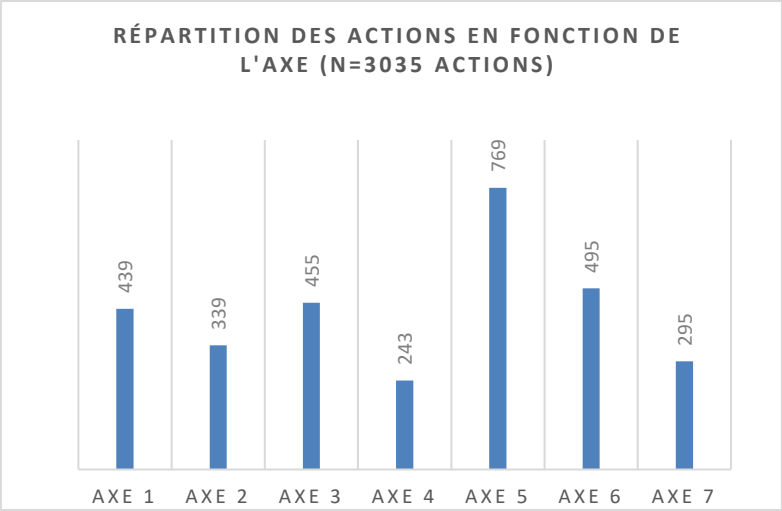
Enfin, des points APE spécifiques (481 points) sont alloués aux pouvoirs locaux par la ministre de l'Emploi jusqu'au 31/12/2021. Depuis le 1er janvier 2022, ceux-ci sont intégrés aux aides à l'emploi accordées aux pouvoirs locaux.

3. Le PCS en quelques chiffres[4]

Les dépenses du PCS sont majoritairement consacrées aux frais de personnel. Sur la base des informations transmises par les pouvoirs locaux, 716 personnes (543,88 ETP) sont engagées (chefs de projet et équipes) pour mettre en œuvre les PCS.

On recense 3035 actions dans les plans, dont 210 développées par le biais du subside complémentaire « article 20 ». Celles-ci sont ventilées dans le graphique ci-après en fonction des axes décrits supra :

4 Données chiffrées issues du rapport d'activités 2022.



Conclusion

À ce stade, on ne peut que s'enthousiasmer de l'élan positif que suscite la cohésion sociale en Wallonie, qui acquiert, au fil du temps, une visibilité tant locale que régionale.

Cet engouement se traduit notamment dans les liens noués avec des partenaires sans cesse plus nombreux (7831 partenaires associés à la mise en œuvre des actions des PCS et 857 partenaires à qui une action est confiée directement).

Citons au passage les collaborations avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie, les Sociétés de logement de service public (partenariat avec les référents sociaux), la concertation avec les Centres régionaux d'intégration (mutualisation des diagnostics locaux), les liens noués avec les provinces, les Comités subrégionaux de l'emploi, le secteur de l'Aide à la jeunesse, les Centres locaux de promotion de la santé, les Espaces publics numériques ou encore la participation au Réseau TOGETHER (Réseau international des Territoires de Coresponsabilité).

Il est également à noter que depuis le début de la programmation, les PCS ont joué un rôle de premier plan dans le cadre des crises successives auxquelles la Wallonie a été confrontée (crise sanitaire, inondations, accueil des réfugiés ukrainiens, énergie) par le biais de la mise en œuvre d'initiatives de solidarité et d'aide aux personnes pour répondre aux besoins urgents de la population.

Pour plus de renseignements :

Service public de Wallonie – Intérieur et Action sociale
Direction de la Cohésion sociale (DiCS)
Avenue Gouverneur Bovesse 100 - B-5100 NAMUR
Tél. : 0032(0)81 327 345
Site : http://cohesionsociale.wallonie.be - Courriel : dics@spw.wallonie.be
Suivez-nous sur www.facebook.com/cohesionsociale

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le PCS : Plan de cohésion sociale[1] - perspectives pour la prochaine programmation

Un nouveau dispositif (décret et AGW) encadrera la prochaine programmation du PCS 2020-2025. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le décret et l'AGW ne sont pas encore publiés.

1. But du législateur

Le nouveau dispositif vise à étendre la notion de cohésion sociale et viser un ***objectif global*** de cohésion sociale. L'exposé des motifs précise en effet que : « *en outre, et surtout, il convient de ne pas appréhender la cohésion sociale uniquement sous le prisme de la lutte contre la pauvreté. Si celle-ci doit en constituer un axe important, la cohésion sociale, dans sa définition même, doit aller bien au-delà.*

La cohésion sociale vise en effet l'ensemble des processus, individuels et collectifs, qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.

Ainsi afin de rencontrer cet objectif global de cohésion sociale, le PCS doit se décliner en actions coordonnées qui visent à améliorer la situation de la population par rapport aux droits fondamentaux (les droits économiques, sociaux et culturels visés notamment à l'article 23 de la Constitution) sur le plan individuel et la cohésion sociale et la solidarité sur le plan collectif[2] ».

Au terme de l'article 2 du projet de décret, le PCS : « *vise à favoriser la cohésion sociale et à soutenir les communes qui y œuvrent sur leur territoire au travers de la mise en œuvre d'un plan de cohésion sociale, dénommé PCS* ».

La cohésion sociale et les droits fondamentaux sont définis comme suit :

« *1° cohésion sociale : l'ensemble des processus, individuels et collectifs, qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous ;*
2° droits fondamentaux : notamment les droits économiques, sociaux et culturels inscrits à l'article 23 de la Constitution ; … » (art. 3 de l'avant-projet).

Le PCS doit répondre cumulativement à deux objectifs :

« *1° sur le plan individuel : réduire la précarité et les inégalités en favorisant l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux ;*
2° sur le plan collectif : contribuer à la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous ».

Le PCS se décline « *en actions coordonnées qui visent à améliorer la situation de la population par rapport aux droits fondamentaux et la cohésion sociale* ».

[1] Fiche rédigée par Michèle Boverie, Secrétaire générale UVCW.
[2] Exposé des motifs, p. 1.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ces actions s'inscrivent dans un ou plusieurs des axes suivants :
« *1° le droit au travail, à la formation, à l'apprentissage, à l'insertion sociale ;*
2° le droit au logement, à l'énergie, à l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté ;
3° le droit à la santé ;
4° le droit à l'alimentation ;
5° le droit à l'épanouissement culturel, social et familial ;
6° le droit à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication ;
7° le droit à la mobilité » (art. 4 projet décret).

Le nouveau dispositif maintient une logique des axes de travail tout en les démultipliant et en les alignant sur les 7 droits fondamentaux. Jadis, le décret de 2008 en proposait trois (insertion socio-professionnelle, accès santé et luttes contre les assuétudes, retissage liens sociaux, intergénérationnels, interculturel).

2. Lien entre PST et PCS

L'exposé des motifs stipule que « *un lien avec le Programme stratégique transversal de la commune et celui du CPAS doit aussi être réalisé : les objectifs poursuivis dans le cadre du PCS doivent être pleinement intégrés dans les PST locaux, outils principaux de la gouvernance locale* ».

3. PCS supralocaux

Les PCS supra locaux sont toujours possibles (art.8).

Les communes intéressées par un PCS supralocal devront s'entendre via une convention de collaboration entre eux.

L'arrêté du Gouvernement wallon en fixe la procédure et propose un modèle de convention.

4. Critère d'accès aux subsides PCS

A. Retour du critère ISADF et abandon du critère « logement »

Pour rappel, le décret du 5 mai 2017 mettait les conditions suivantes pour accéder au mécanisme de subvention PCS : la commune devait avoir 5 % de logement public (seule ou en se regroupant avec d'autres communes) ou avoir un revenu moyen par habitant inférieur à la moyenne régionale (16.000 euros) ou être dans le Plan HP.

L'UVCW (comme d'autres acteurs du PCS) s'était par ailleurs interrogée sur la pertinence de ce critère et sur le risque pour le territoire wallon de ne plus connaître de maillage complet de lutte pour une cohésion sociétale d'ensemble[3].

Le présent avant-projet abandonne le critère du taux de logement public et permet dès lors à toutes les communes de rentrer un projet pour la prochaine programmation PCS, et ce selon les problèmes de cohésion sociale qu'elles rencontrent sur leur territoire.

[3] Cf. audition de l'UVCW en juin 2017 : « *L'UVCW et la Fédération des CPAS s'interrogent sur la pertinence du critère des 5 % de logement public* ». De facto, il risque d'exclure des communes qui, pour des raisons exogènes et indépendantes de leur volonté, n'atteignent pas les 5 % de logement public (ou ne les atteignent plus), mais sont en proie à des difficultés de cohésion sociale sur leur territoire.
+ Cf. notre avis du 18.05.2016 : « Si le but du législateur est de cibler les situations de pauvreté et d'atteinte aux droits fondamentaux, l'UVCW craint que le Gouvernement n'atteigne pas parfaitement sa cible s'il ne prend pas en compte certaines situations critiques sur le territoire d'une commune et singulièrement d'une petite commune. L'UVCW sollicite dès lors le mécanisme correcteur suivant : une commune qui n'entre pas dans les conditions d'accès, mais qui démontre un problème de cohésion sociale sur son territoire pourrait devenir éligible et recevoir accès au Fonds ».

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Il y a donc réouverture de l'angle de prise en compte des réalités de cohésion sociale vécue locale et non plus seulement sous l'angle de la lutte contre la pauvreté.

En corollaire, le critère de ***l'Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF)*** élaboré par l'IWEPS fait son retour au cœur du dispositif. L'exposé des motifs précise qu'il connaîtra une « *nécessaire actualisation en tant qu'élément de diagnostic, de référencement, d'information et de financement* ».

Par ailleurs, le décret propose aussi au pouvoir local de ***baser son projet de PCS sur sa connaissance des difficultés du terrain*** (cf. art. 12 du projet de décret qui permet de faire un diagnostic facultatif et de se baser dessus).

B. Fin du seuil minimal de 25.000 euros

Le Gouvernement wallon prévoit également de supprimer le seuil minimal fixé à 25.000 € pour qu'une commune soit éligible à la mise en œuvre d'un PCS.

« *C'est au pouvoir local de décider si, en fonction du montant auquel il peut prétendre, il est opportun de présenter un projet de plan. Par ailleurs, les pouvoirs locaux auront la possibilité* ***de s'associer*** *dans le but de présenter un projet supracommunal, ce qui leur permettra de mutualiser leurs subventions et de réaliser des économies d'échelle* »[4].

Cet abandon permet donc à chaque commune de décider d'entrer ou de rester dans le dispositif PCS seule ou avec d'autres pouvoirs locaux. Cela offre davantage de souplesse et de liberté et permet une cohérence régionale qui a du sens.

C. Retour à une technique de subvention et abandon du droit de tirage

Le décret de 2017 visait à s'inspirer de la technique du FRIC pour proposer un mécanisme « allégé » de droit de tirage pour le PCS.

Le présent dispositif revient à un mécanisme de ***subvention classique***.

5. Calcul du subside

A. Part de base + part critère ISADF

Classiquement, la subvention au pouvoir local est composée d'une part de base, déterminée en fonction du nombre d'habitants de la commune, à laquelle peut s'ajouter une part modulée déterminée en fonction de l'ISADF (art. 6 de l'avant-projet. Voir l'AGW).

B. Co-financement local d'un quart

Classiquement également, le cofinancement « *du pouvoir local doit être équivalent au minimum à un quart du montant de la subvention perçue* », art 10).

[4] Exposé des motifs p. 2.

C. Indexation éventuelle

Le subside serait indexé, mais cette indexation n'est pas automatique (« *décision d'une éventuelle indexation en fonction des crédits disponibles* », art. 18).

D. Frais admissibles

Le texte en projet est identique au décret de 2017 (frais de personnel, de fonctionnement, d'investissement, de consultance et de subventionnement aux partenaires).

E. Moyens supplémentaires pour les partenaires

Classiquement, la commune peut recevoir des moyens supplémentaires du Gouvernement wallon pour soutenir des actions menées par les partenaires (art. 20, qui renvoie à un AGW subséquent).

F. Subvention annuelle

Elle est versée annuellement (art.17, voir A.G.W.).

6. Le pilotage du PCS

Le dispositif permet à la commune de déléguer le pilotage du PCS au CPAS.

En effet, l'article 5 § 4 stipule : « *Par dérogation au paragraphe 1er, chaque commune peut, par décision du Conseil communal, déléguer au centre public d'action sociale la réception de la subvention ainsi que l'organisation et la mise en œuvre du plan de cohésion sociale* ».

Quant à l'article 13 du projet de décret, il se profile dans la droite ligne des synergies commune/CPAS en précisant que le comité de concertation commune-CPAS se verra soumettre le projet de plan pour avis[5].

Il va de soi que l'autonomie locale s'exprimant ses conventions conviendront des rôles, missions et responsabilité de chacune des entités, des modalités d'organisation (dont la communication entre les parties), de répartition des ressources, tâches et responsabilités.

7. Procédure

A. Appel à candidatures

Classiquement, la commune devra répondre à un appel à candidature lancée par le Gouvernement wallon pour une programmation 2020-2025 (art. 5).

Une fois son montant de subvention connu, la commune peut choisir de ne pas rentrer de plan (la somme est alors répartie entre les autres communes qui ont rentré un plan) (art. 9).

[5] Art. 13. Le pouvoir local soumet, pour avis, le projet de PCS au Comité de concertation commune-CPAS avant son adoption par le conseil.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Élaboration du plan

La commune élabore un plan (art. 12).

Le diagnostic reste facultatif.

Le projet de plan est soumis pour avis au comité de concertation commune/CPAS.

Le projet de plan est approuvé par le Gouvernement wallon pour le mois de septembre (art. 13 et 14). En cas de non-respect des délais par le Gouvernement wallon, le plan est réputé approuvé.

La commune peut rectifier son plan (délai : novembre) (art. 16).

Classiquement, la commune :
- désigne un chef de projet (art 21 + AGW)
- conclut des partenariats (avec tout service, institution ou association) afin de « de renforcer les synergies et les économies d'échelle au niveau local » (modalités fixées par AGW)
- met en place une commission d'accompagnement :
    - réunion au moins une fois par an pour prendre connaissance du rapport d'activités et du rapport financier et du suivi des actions
    - composée des différents intervenants au PCS
    - retour de l'obligation d'inviter un représentant du SPW (DICS).
- Possibilité d'introduire modification, ajout, retrait … d'actions. « *Les modalités du processus de modification… seront déterminés par AGW* » (art. 24).

8. Accompagnement

Le texte de projet de décret prévoit que (art. 25) « *le SPW est consulté et associé par le pouvoir local selon les modalités déterminées par le Gouvernement :*
- à la conception du PCS ;
- à sa mise en œuvre concrète sur le terrain ;
- à son évolution, à sa modification et à son amélioration ».

L'exposé des motifs précise sur ce point que : « *Le rôle d'accompagnement, de suivi et d'évaluation assuré par le service du Service public de Wallonie en charge de la coordination du PCS* ***sera renforcé****.*

Un représentant de ce service sera invité obligatoirement à la Commission d'accompagnement du PCS dont les missions ont été revues comme suit :

1° l'échange des informations entre les différents partenaires du PCS ;

2° l'impulsion d'une réflexion sur le développement et l'amélioration du PCS ;

3° le suivi de la réalisation des actions du PCS ;

4° l'examen des rapports d'activités, financier et de l'évaluation du PCS. »

9. Contrôle et sanctions

En ce qui concerne le contrôle : « *Le SPW contrôle le bon usage de la subvention perçue à* ***toutes les étapes*** *de la mise en œuvre du PCS. Le Gouvernement arrête les modalités de ce contrôle.* »

L'exposé des motifs précise que *« Outre une évaluation en fin de programmation, il est instauré le principe d'une vérification après 3 ans des plans au regard des prescrits de l'avant-projet de décret et*

de son arrêté d'exécution. Cette vérification pourra faire l'objet d'une ***inspection réalisée par un service du SPW distinct du premier****, et être le cas échéant suivie de sanctions éventuelles. »*

Classiquement, le projet de texte prévoit que « *en fonction du résultat de la vérification [après la 3ème année], le Gouvernement peut décider de diminuer ou de retirer la subvention octroyée au pouvoir local, en application du régime de sanctions visé au paragraphe 1* » (art.29).

Un paragraphe 1er de l'article 29 en projet dispose par ailleurs que « *le Gouvernement arrête un régime spécifique de sanctions en cas de non-respect, par les pouvoirs locaux, des règles prévues par le présent décret* ».

Le décret prévoit, en effet, toute une série de pénalité si la procédure PCS n'est pas respectée.

10. Rapports

Le projet revient avec des sollicitations de rapport d'activités et de rapport financier ***annuels*** (pour fin mars de chaque année).

L'exposé des motifs précise que le « *rapport d'activités annuel est très simplifié* » (p. 3).

Le rapport financier qui avait disparu dans le cadre du décret de 2017 revient dans le dispositif.

En fin de programmation, la commune réalise un rapport final « *l'avant-dernière année de la programmation, le pouvoir local réalise une évaluation de son PCS et rédige un rapport d'évaluation combinant les volets quantitatif et qualitatif, sur la base du modèle fourni par le SPW. Ce rapport est approuvé par le Conseil et transmis au SPW, au plus tard le 30 juin de cette même année* » (art. 28).

11. Mise en œuvre

Le PCS nouvelle mouture s'appliquera pour la programmation 2020-2025.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La réforme des grades légaux[1]

1. Introduction

A. (R)Évolution ?

Terreau local de la démocratie et pouvoir de proximité par excellence, la commune a connu une évolution importante ces dernières années, se transformant au gré d'un contexte sociétal de plus en plus exigeant et complexe. De l'administration communale, on est passé au service public local, au centre de services de proximité offerts aux citoyens et aux entreprises, qui,« d'administrés », sont devenus de véritables « clients » de leur commune.

On ne gère plus une commune aujourd'hui comme il y vingt ou trente ans.

De nouveaux modes de fonctionnement se sont mis en place et la réforme de la gouvernance locale dont nous parlons dans ces lignes constitue en fin de compte la somme des bonnes pratiques de gestion qui ont émergé au fil du temps dans bon nombre de communes. Il y a, en effet, bon nombre d'éléments repris dans cette réforme qui sont déjà utilisés dans beaucoup de villes et communes pour améliorer leur fonctionnement. A un moment donné, une somme de différentes bonnes pratiques chez certains inspire un législateur qui entend alors en doter l'ensemble.

Toutefois, même si certaines notions sont ainsi familières à plusieurs, il ne faut pas minimiser l'impact de cette réforme, loin de là. Si l'on parle davantage d'évolution que de révolution, il faut noter que l'évolution est (très) importante et qu'elle va nécessiter de réels efforts dans les villes et communes. Rien que la mise en œuvre effective des nouvelles missions des grades légaux (directeur général – ex-secrétaire – et directeur financier – ex-receveur) et la mise en place de certains nouveaux outils de gestion comme le contrat d'objectifs ou le comité de direction par exemple nécessiteront un réel investissement de tous et de chacun, grades légaux et autorités politiques, pour faire de ce changement un succès.

Passer de la gestion administrative à la gouvernance et au management communal, c'est certes évoluer dans son siècle, mais c'est également s'avancer de manière volontariste sur le chemin de la modernité accomplie de la gestion communale.

B. La nécessité d'un binôme performant

Les missions fondamentales des villes et communes reposent sur l'équipe communale : autorité politique et administration.

C'est à l'aune de la qualité de son personnel, politique et administratif, que se mesure la qualité du service public local.

Il faut d'emblée souligner l'importance fondamentale, pour le bon déploiement du service public communal, ***du binôme*** formé par l'autorité politique (collège/conseil) et l'administration communale, pilotée par les grades légaux : secrétaire communal/directeur général et receveur local/directeur financier.

Ce dont les villes et communes ont grandement besoin aujourd'hui, c'est ***d'un binôme performant « collège/grades légaux ».***

[1] Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe UVCW.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C'est la qualité de ce binôme qui permet la bonne articulation entre les projets politiques de l'autorité et sa réalisation effective par l'administration communale.

Cette réforme a pour ambition (et devra avoir pour résultat) de ***renforcer le binôme des décideurs locaux.***

C. La réforme mise en perspective

Ce qu'il est, depuis longtemps, convenu d'appeler « la réforme des grades légaux » s'inscrit dans une vaste ***recomposition de la gouvernance en Wallonie.***

Il est, en effet, proposé aux villes et communes d'opter pour une gouvernance basée sur davantage de stratégie, sur une dynamique d'évaluation des politiques, sur davantage de transversalité, de synergies et de responsabilité, sur la prévisibilité et la priorisation des actions.

Bref, les villes et communes et leurs agents, grades légaux en tête, sont appelés à entrer dans une ***démarche de projets, une gestion par objectifs***.

Il est intéressant de ***remettre la réforme des grades légaux dans sa perspective d'ensemble.***

En amont se place le ***programme stratégique transversal communal (le PST).*** Il s'agit d'une démarche de gouvernance locale qui va plus loin que la déclaration de politique communale[2]sur laquelle il s'appuie puisqu'il décline celle-ci en objectifs stratégiques puis en objectifs opérationnels et en actions, assortit objectifs et actions de moyens financiers et humains pour aboutir à leur réalisation effective et prévoit, tous les x temps, un moment d'évaluation pour juger des résultats obtenus et ajuster la stratégie.

Ce PST, proposé initialement par l'UVCW dans son mémorandum 2009 et repris dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014, est entré actuellement dans sa phase pilote[3] et fait d'ores et déjà l'objet d'un réel intérêt de la part des autorités locales. S'il n'est pas encore traduit en texte de loi[4] et s'il prône des principes d'évaluation des politiques publiques ambitieux, le PST partage bien des principes de gouvernance que l'on retrouve déjà dans la présente réforme.

Les grades légaux, secrétaire communal et receveur, seront les chevilles ouvrières de la mise en œuvre de la stratégie communale et il leur sera demandé de coordonner les objectifs d'action politique et les objectifs d'action administrative.

Tendant à la modernisation du fonctionnement des administrations locales, la réforme jette les bases d'un nouveau schéma organisationnel local, en réaffirmant les missions dévolues jusqu'à présent aux grades légaux ou en leur en allouant de nouvelles et en formalisant de nouveaux outils de gouvernance.

Au rayon des ***missions des grades légaux***, soulignons que le secrétaire communal se voit confier la véritable direction générale des services (d'où son changement de dénomination, plus dynamique, de « directeur général » en lieu et place de secrétaire) : missions de coordination, exécution de la stratégie politique, préparation des dossiers, présidence du comité de direction, mise sur pied d'un système de contrôle interne, participation renforcée au recrutement et à l'évaluation du personnel avec possibilité d'infliger lui-même les sanctions disciplinaires mineures, etc.

---

2 Appelé depuis quelques années déjà « programme de politique générale » par le CDLD.

3 L'opération-pilote est actuellement accompagnée par un Comité composé du Cabinet du Ministre, de la DGO5, la DGO1, le CRAC et l'UVCW. Sur le PST, voyez, M. Boverie, B. Somers et J. Thomas, *le Programme stratégique transversal communal (PST), guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*, Politeia, 2013.

4 Un décret-cadre ne sera envisagé qu'après l'évaluation de l'opération-pilote à la fin de la législature prochaine.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Quant au receveur communal, appelé désormais directeur financier, la réforme l'assimile désormais à un inspecteur des finances locales, gardien de la légalité financière et de la logique économique de l'administration : son avis est requis en amont des procédures pour tout dossier à impact financier ; il peut également formuler des suggestions d'initiative susceptibles d'accroître l'efficacité financière de la commune. Il devient aussi le conseiller budgétaire du collège.

Quant aux ***nouveaux outils de gouvernance*** présentés par la réforme, nous citerons la lettre de mission, le contrat d'objectifs, le comité de direction, le contrôle interne ou encore le rôle nouveau dévolu à l'organigramme, sans oublier les possibilités de synergies induites par les textes : la faculté de disposer d'un receveur commun entre la commune et le CPAS est renforcée. Toute commune de moins de 20.000 habitants peut désormais y prétendre (auparavant, les petites communes de moins de 5.000 habitants ne le pouvaient pas).

D. Les principes de gouvernance mis en œuvre

Le but de la réforme est d'implémenter un « *nouveau schéma organisationnel des administrations locales* »[5] basé sur le binôme autorité communale/administration. « *Un des objectifs de la réforme est (…) de fournir aux acteurs (…) les outils nécessaires et utiles à une meilleure organisation des pouvoirs locaux (…). Le contrat d'objectifs, le comité de direction, l'organigramme, des responsabilités accrues du Directeur général et du Directeur financier (…) sont autant d'outils qui (…) participeront à l'atteinte des objectifs poursuivis par la réforme* »[6]. « *Une vision actualisée de la gestion locale et provinciale impliquait une réforme profonde du rôle des fonctionnaires dirigeants. Les missions de ces derniers, le moment et le cadre de leur intervention au sein des processus décisionnels ont dès lors été revus et renforcés* »[7].

On peut ainsi relever les principes de gouvernance suivants :

- **Un partage des rôles entre le pouvoir politique et l'administration**

L'autorité politique décide de la politique qu'elle entend mener et en supervise l'opérationnalisation, laquelle est confiée à une administration restructurée pour l'occasion autour des Grades légaux et autour de quelques outils de management public.

- **Un premier pas vers une programmation stratégique**

La présente réforme organise, pour toutes les communes, un certain type de programmation : une « première expérience » en quelque sorte.

En effet, la réforme demande, d'une part, au Collège de réaliser la fameuse « lettre de mission », qui reprend, notamment, les grands objectifs stratégiques de la commune. Cette lettre de mission sera remise au Directeur général qui, dans le cadre d'une procédure de concertation avec le Collège, sera chargé de réaliser, via le « contrat d'objectifs », l'opérationnalisation de la politique communale présentée dans la lettre de mission.

Cette opérationnalisation sera portée par l'ensemble de l'administration et les partenaires communaux, paralocaux en tête (CPAS, etc.).

Quelle est donc la différence entre les principes portés par la réforme (lettre de mission et contrat d'objectifs) et le Programme stratégique transversal (PST) soutenu et prôné par l'UVCW depuis 2004 et qui entre aujourd'hui dans sa phase pilote ?

[5] Exposé des motifs p. 2.
[6] Idem.
[7] Exposé des motifs, p. 4.

Lorsqu'une commune entame une démarche PST, elle fait des pas supplémentaires dans le nouveau schéma de gouvernance souhaité pour la Wallonie et prend appui sur une gestion priorisée et programmée à moyen et long termes, transversale, concertée et décloisonnée, gestion par objectifs et par projets, avec indicateurs et mesures des résultats et évaluation en fin de cycle.
Si la démarche « lettre de mission/contrat d'objectifs » peut, bien entendu, s'inspirer de principes repris dans la démarche PST[8], cela n'est toutefois pas obligatoire, le législateur ne souhaitant pas imposer tout de suite, via les décrets qui vous seront présentés ici, à toutes les communes wallonnes d'entrer dans une démarche PST.

L'idée est d'avancer par étapes mais l'idée fondamentale qui fonde la réforme des Grades légaux et l'opération PST se nourrit à la même source de la planification stratégique.

- **Un décloisonnement de l'administration et une ouverture à la transversalité**

Outre le contrat d'objectifs qui, en véritable « contrat d'administration », aura précisé les grandes missions des directions, des services, des agents dans l'opérationnalisation de la politique communale, le Comité de direction est un autre outil essentiel de décloisonnement puisqu'il réunira, en son sein, les différentes têtes de pont de l'administration communale[9] et permettra la gestion transversale de la commune.

Comme les débats parlementaires l'ont laissé apparaître : « *Le comité de direction est un outil essentiel. C'est l'organisation de la transversalité* »[10].

- **Une synergie renforcée entre la commune et le CPAS**

Dans les nouveautés de la réforme, pointons également les possibilités de synergies proposées par les textes : ainsi la faculté de disposer d'un receveur commun entre la commune et le CPAS est renforcée[11].

Les synergies « communes-CPAS » trouveront également à s'exprimer au niveau des comités de direction puisque le CODIR communal et le CODIR du CPAS tiendront une réunion conjointe, au minimum deux fois par an disent les textes. On peut donc faire plus.

- **Un reporting plus structuré**

La réforme fait également le pas vers un reporting plus structuré des services vers le Directeur général et du Directeur général vers le collège puisque l'opérationnalisation organisée des objectifs politiques impliquera naturellement un suivi par l'ensemble des protagonistes, dans le respect des missions de chacun.

- **Une gestion maîtrisée via la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne**

Les décrets du 18 avril 2013 portant la réforme des grades légaux ont introduit la notion de « contrôle interne » pour les communes, les CPAS et les provinces.

---

[8] Sur la méthodologie, voyez M. Boverie, B. Somers et J. Thomas, *le PST, guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*, Politeia 2013.
[9] Soit, en fonction de la taille de l'entité : les Directeurs de département, les chefs de service, les agents, réunis autour du Directeur général (du Directeur général adjoint) et du Directeur financier.
[10] Discussion générale sur le projet de décret, doc. 745 (2012-2013), n° 1 à 10, C.R.A. n° 13, 17.4.2013, p. 16.
[11] Cette faculté entrera en vigueur à une date fixée par le Gouvernement lorsque sera terminée la réforme du statut des receveurs régionaux.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Selon le CDLD « *Le directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux. Le système de contrôle interne est un ensemble de mesures et de procédures conçues pour assurer une sécurité raisonnable en ce qui concerne :*

1. *la réalisation des objectifs ;*
2. *le respect de la législation en vigueur et des procédures ;*
3. *la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.*

Le cadre général du système de contrôle interne est soumis à l'approbation du conseil communal.
(…)
Le directeur financier remplit la fonction de conseiller financier et budgétaire de la commune.
Dans le cadre du système de contrôle interne, il est chargé :

1. *de l'utilisation efficace et économique des ressources ;*
2. *de la protection des actifs ;*
3. *de fournir au directeur général, des informations financières fiables ».*

La notion de contrôle interne vient du monde anglo-saxon et en anglais, le verbe « to control » veut (d'abord et aussi) dire « maîtriser ». On peut donc très utilement, dès le départ, traduire la notion de « contrôle interne » par la notion de « ***maîtrise de l'organisation*** » pour réaliser les missions et les objectifs : termes positifs, moins connotés négativement que la notion même de « contrôle » telle qu'entendue en français.

Le « contrôle interne » est l'affaire de tous au sein de l'administration et doit permettre la maîtrise raisonnable des opérations et processus réalisés par l'administration communale.

On ne crée donc pas un « service de contrôle interne » mais on met un système de maîtrise interne en place qui permet de s'assurer de la réalisation des objectifs, du respect de la législation en vigueur et des procédures, de la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.

Et ce système impliquera tout le monde dans l'organisation.

Avoir la maîtrise de l'organisation, c'est « gérer, maîtriser et traiter les risques » qui pourraient nous empêcher d'atteindre nos objectifs. C'est faire que cela fonctionne, que ce soit efficace et efficient dans un bon rapport qualité/prix.

Très prosaïquement, il s'agit de s'assurer qu'au sein d'une organisation, on sait ce qu'on doit faire, on vérifie si et comment on le fait, et on s'adapte si on constate qu'on n'y parvient pas. Le système de contrôle interne pose ses jalons sur 3 piliers : le suivi, le contrôle, l'alerte.

Des référentiels internationaux peuvent aider les villes et communes à mettre en place un système de contrôle interne : il s'agit des référentiels COSO[12] (mais il vise le secteur privé) et INTOSAI[13](qui vise le secteur public mais tous secteurs publics confondus et donc pas le secteur local en particulier).

Une fois en place, le système s'appuiera sur cinq composantes :

- un environnement de travail performant (le management de l'organisation communale) ;
- une gestion des risques raisonnable ;
- un ensemble de mesures de contrôle adoptées pour maîtriser les risques et faire tourner la machine communale ;

[12] Coso : Committee of sponsoring organizations of the treadway commission, comité des organisations parrainant la Commission Treadway qui regroupe plusieurs organisations comptables et qui a publié, dès 1992, une étude importante consacrée au contrôle interne dans les organismes privés.

[13] Intosai : organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Voir les lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, Intosaigov 9100, 2004.

- un système de communication et d'information (sur ce qu'on fait, les incidents et les réparations de ceux-ci) ;
- un système de monitoring et une évaluation permanente (savoir ajuster là où il le faut, la mécanique communale étant vivante et toujours en mouvement).

E. Une évaluation de la réforme

Pareille réforme nécessite un moment de bilan et d'évaluation.

Le législateur l'a bien compris et le dernier article des décrets portant la réforme précise que celle-ci sera évaluée en 2015[14].

2. Focus sur la lettre de mission et le contrat d'objectifs

Comme nous le disions en introduction, la Réforme réaffirme le partage des rôles entre le pouvoir politique et l'administration : l'autorité décide de la politique qu'elle entend mener et en supervise l'opérationnalisation, laquelle est confiée à une administration restructurée autour des Grades légaux. La réforme organise aussi ce « premier » pas vers une programmation stratégique puisqu'elle charge, d'une part, le collège de réaliser une lettre de mission reprenant, notamment, les grands objectifs stratégiques de la commune[15] et, d'autre part, met en place une procédure de concertation entre le collège et le directeur général sur le contrat d'objectifs, outil d'opérationnalisation, par l'administration, de la politique communale.

La réforme traduite dans le décret du 18 avril 2013 vise à permettre, pour l'ensemble des pouvoirs locaux, une « *meilleure cohérence de l'action de l'autorité politique et de l'administration* »[16]. Par les outils mis en place (lettre de mission et contrat d'objectifs), le législateur souhaite que les objectifs politiques de l'autorité (repris dans son programme de politique générale) soient formalisés en objectifs stratégiques, inscrits dans la pluri-annualité, puis opérationnalisés en objectifs opérationnels et en actions concrètes à mener par l'administration, en tenant compte des ressources financières et humaines disponibles.

A. La lettre de mission (CDLD L 1124-1, al. 4)

Le collège communal reçoit de la législation l'obligation de formaliser, dans une lettre de mission, les objectifs stratégiques politiques qu'il poursuit sur la mandature.

Pour cela, il va reprendre les éléments contenus dans son programme de politique générale pour les faire figurer en tant qu'objectifs stratégiques dans la lettre de mission.

Au niveau du délai, le CDLD n'impose pas de délai spécifique au collège pour qu'il rédige cette lettre de mission. Deux éléments déclencheurs sont toutefois prévus : le renouvellement intégral du conseil (c'est-à-dire, notamment, après les élections) et lors du recrutement du directeur général. À partir de là, le collège prendra le temps nécessaire pour réaliser cette lettre de mission.

La lettre de mission est un acte éminemment politique du collège qui ne doit pas être préalablement concerté avec l'administration[17].

---

14 Décr. 18.4.2013, art. 54.
15 Issus du programme de politique général (la déclaration de politique de début de législature).
16 Exposé des motifs, C.R.A. 2012-2013, 744, n° 1, p. 2.
17 « *Les politiques sont définies par les élus qui doivent trouver une phase opérationnelle par le contrat d'objectifs* », C.R.A.C. 2012-2013, n° 100, p. 22.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cette lettre de mission contient :

- la description de fonction et le profil de compétence de l'emploi du directeur général (CDLD art. L 1124-1, al. 4, 1° et 4°) ;
- les objectifs stratégiques à atteindre notamment sur base du Programme de politique général (PPG, ex. déclaration de politique communale, DPC) (idem, al. 4, 2°) ;
- les moyens financiers et en ressources humaines attribués (idem. réf. al. 4, 3°) ;
- l'ensemble des missions légales du directeur général.

On constate donc qu'une partie du contenu de la lettre de mission, celle reprenant toutes les missions légales du directeur général, s'impose à l'autorité politique, qui a l'obligation, par ailleurs, de réserver les moyens utiles à leur réalisation.

Les textes règlementaires ne prévoient pas d'actualisation de la lettre de mission. Est-ce à dire qu'elle est figée pour 6 ans ? Nous ne le pensons pas. Si nous prenons appui sur ce qui est proposé dans l'opération pilote PST, on peut argumenter que l'autorité politique peut très bien adapter sa stratégie sur les 6 ans. Toutefois, il faut rester attentif au fait que la lettre de mission contiendra des objectifs stratégiques et qu'il ne convient pas de trop souvent les modifier (les objectifs stratégiques n'ont pas vocation à être souvent remis sur le métier, cf. la méthodologie prônée pour le PST[18]). Les objectifs opérationnels et les actions seront davantage repris dans le contrat d'objectifs au sujet duquel le législateur a pris soin de prévoir une actualisation.

L'ensemble « lettre de mission et contrat d'objectifs » fera l'objet d'une communication au conseil communal.

Si, légalement, la lettre de mission peut être soumise à tutelle générale, celle-ci s'exprimera sur les aspects légaux de la lettre de mission et non sur l'opportunité des objectifs politiques stratégiques qui y sont repris.

B. Le contrat d'objectifs (CDLD art. L 1124-1)

Le contrat d'objectifs, c'est le « contrat d'administration », c'est le « *document d'opérationnalisation, par l'administration, sous l'autorité du directeur général, des objectifs politiques de l'autorité* ». Il relève de la mission du directeur général d'élaborer le document.

Autrement dit, le contrat d'objectif peut être défini comme une note d'opérationnalisation des objectifs stratégiques politiques contenus dans la lettre de mission, c'est-à-dire la transformation de ces objectifs stratégiques en objectifs opérationnels et en actions.

Aux termes de l'article 1124-1, le contrat d'objectifs contient :

- la déclinaison des objectifs stratégiques politiques en projets concrets (en objectifs opérationnels et en actions) ;
- la stratégie de l'organisation de l'administration[19] ;
- L'opérationnalisation des missions légales du directeur général nécessaires à la mise en œuvre du PPG (voire à d'autres objectifs stratégiques souhaités par le collège)[20] ;
- les moyens financiers et en ressources humaines disponibles et/ou nécessaires à la mise en œuvre de cette opérationnalisation.

---

18 M. Boverie, B. Somers, J. Thomas, *Le programme stratégique transversal*, Politeia, 2013, p. 30.

19 À titre d'illustration, dans le cadre de l'opération PST, les principes prévus en matière de stratégie de l'organisation sont la transversalité, la gestion par projets, l'établissement d'indicateurs de résultat sur les objectifs opérationnels et la mesure des résultats, la priorisation et la programmation. Le directeur général, même si sa commune ne fait pas de PST, peut s'inspirer de ces principes.

20 Des termes « notamment » des articles de référence, al. 4, 2° (visant la lettre de mission) et des termes « ainsi que tout autre objectif quantifiable et réalisable relevant de ses missions » des articles de référence, al. 1er (visant le contrat d'objectifs), on peut déduire que le directeur général peut être chargé par le collège de l'opérationnalisation d'autres objectifs stratégiques que ceux repris initialement dans le PPG.

Si la législation parle de « contrat », c'est pour mettre en avant le souhait de concertation nécessaire entre l'autorité politique et le directeur général. C'est cette notion « d'accord » qui est rendue par le terme « contrat », lequel se différencie totalement toutefois d'un contrat au sens du code civil. Il s'agit ici d'un « contrat » au sens « politique » : la politique concertée du binôme « autorité politique/administration ».

Cette proposition d'opérationnalisation par le directeur général doit bien évidemment recevoir l'assentiment du politique[21] qui garde le pouvoir du dernier mot.

Dans le cadre de cette opérationnalisation de la politique de l'autorité, l'administration ne se substitue pas aux choix politiques de celle-ci.

Toutefois, le directeur général reçoit de la législation la possibilité d'actionner deux éléments pour arriver à une opérationnalisation qu'il estime réalisable par l'administration :

- il peut marquer son désaccord sur les moyens (en ressources humaines et en moyens financiers) et acter ses réserves qui seront annexées au « contrat d'objectifs » et ce, dès l'établissement même dudit contrat d'objectifs en début de mandature (art. op. cit., al. 5[22]) ;
- il peut proposer au collège des adaptations au contrat d'objectifs en cours d'année (art. op. cit., al. 6[23]). Si le collège n'adapte pas le document, le directeur général peut également, dans cette hypothèse, acter ses réserves sur les moyens[24].

C'est donc bien toute l'administration qui va porter ce « contrat d'objectifs » et qui va mettre tout en œuvre pour l'exécuter et le réaliser[25]. Des agents seront directement responsables d'actions, sous l'autorité de leur chef hiérarchique et, en fin de compte, sous l'autorité globale du directeur général, en tant que chef de l'administration.

Le « contrat d'objectifs » ne peut pas être confondu avec les objectifs individuels des personnes (directeur général, directeur financier et agents).

Au départ des textes de référence, la ***procédure*** suivante peut être recommandée :

- le directeur général a la responsabilité de l'opérationnalisation des objectifs politiques fixés par l'autorité. Il propose donc cette opérationnalisation et la discute en comité de direction[26]. En fonction des missions du comité de direction, le directeur général a l'obligation de mettre les points concernant l'établissement du contrat d'objectifs et son actualisation subséquente à l'ordre du jour dudit comité. Il se concerte avec le directeur financier, les responsables de départements, de services, soit l'ensemble des membres qui composent le comité de direction. Il en tire les propositions d'opérationnalisation qu'il fait, sous sa propre responsabilité, au collège ;
- une concertation a lieu entre le collège et le directeur général sur les éléments d'opérationnalisation qu'il propose (les objectifs opérationnels et les actions)[27]. Le collège a le pouvoir du dernier mot puisqu'il approuve le contrat d'objectifs ;

---

[21] Selon l'article L 1124-1, al. 5, le contrat d'objectifs est approuvé par le collège communal.

[22] « *En cas d'absence d'accord du directeur général sur les moyens, l'avis de ce dernier est annexé au contrat d'objectifs tel qu'approuvé par le collège communal/provincial/bureau permanent* » (art. op. cit., al. 6).

[23] « *Sur demande expresse du directeur général, le contrat d'objectifs peut être adapté par le collège en cours d'année* » (art. op. cit., al. 7).

[24] Ce qui est permis lors de l'établissement initial du contrat d'objectifs doit logiquement être également de mise lors d'une demande d'actualisation dudit document.

[25] Il s'agit bien d'une obligation de moyen et pas de résultat, cf. Discussion générale, C.R.A. n° 13, 17.4.2013, p. 16.

[26] CDLD art. 1211-3, § 2, al. 1er *« Le contrat d'objectifs impliquant l'administration dans son ensemble, il est primordial que le comité de direction, ayant vocation à toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, en soit saisi également* » (exposé des motifs, id, p. 2). Le comité de direction est *« une structure collégiale permettant, à la fois, d'assurer le suivi du contrat d'objectifs, de renforcer le rôle du directeur général en tant que chef du personnel et de l'organisation des services et de créer le principal lieu d'échanges interactifs entre l'ensemble des services* (…) *Il connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, et à la mise en œuvre du contrat d'objectifs* » (Exposé des motifs p. 3).

[27] En effet, le collège a le pouvoir d'approuver le contrat d'objectifs et donc de décider de son contenu (soit les propositions d'opérationnalisation émises par le directeur général) (art. op. cit., al. 5).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- une concertation a également lieu sur les moyens entre le collège, le directeur général et le directeur financier[28]. Si, en bout de processus, il y a absence d'accord sur les moyens, l'avis du directeur général, actant ses réserves, est annexé au contrat d'objectifs ;
- toute l'administration porte les actions, d'où l'importance pour le directeur général de prévoir des fiches « actions » pour les pilotes qui, au sein de l'administration, mèneront celles-ci[29] ;
- le collège a le pouvoir d'approbation final du contrat d'objectifs ;
- le contrat d'objectif est communiqué au conseil communal.

C. Un exemple de déclinaison « programme de politique générale/lettre de mission/contrat d'objectifs »

Un objectif contenu dans un programme de politique générale (déclaration de politique communale) sera intégré dans la lettre de mission établie par le collège et opérationnalisée par le directeur général.

1. Programme de politique générale	➔ ***Transcription dans la lettre de mission***	➔ ***Opérationnalisation via le contrat d'objectifs***
Le Programme de politique générale contient la déclaration politique suivante : *« **Relations avec l'administration*** *Une relation franche et de confiance entre le collège et l'administration communale est un impératif. Notre administration communale effectue un travail formidable au quotidien au service des citoyens. Ce travail n'est pas toujours connu ou reconnu et trop souvent, le citoyen a une image tronquée et erronée de celle-ci. Valoriser l'image de notre administration auprès de la population doit être une priorité de cette législature ».*	Le collège retient cet objectif stratégique dans sa lettre de mission comme suit : *« Le Directeur général est chargé de l'exécution des axes politiques fondamentaux du programme de politique générale, soit les objectifs et actions suivants :* *[…]* ***« Objectif stratégique : Etre une commune dont l'image de l'administration est valorisée auprès de la population en rendant l'administration davantage accessible »*** […]	Le directeur général va décliner en projet concret cet objectif (en objectifs opérationnels, en actions et en tâches) en précisant les moyens financiers et humains sur lesquels il se concerte avec le collège et le comité de direction. Dans son contrat d'objectif, le Directeur pourrait décliner l'objectif comme suit : ***« Objectif opérationnel : optimiser l'accessibilité de l'administration*** ***Action 1.*** *Mettre en place des permanences qui tiennent compte des besoins de la population.* ***Action 2****. Améliorer l'accueil des locaux ouverts au public.* ***Action 3****. Former à l'accueil les agents qui sont en contact direct avec les citoyens-usagers ».*

[28] Expressément « *associé pour les matières dont il a la charge* » (textes de référence, al. 5).
[29] Cf. celles proposées dans l'ouvrage « *Le programme stratégique transversal* », op. cit., pp.61 à 63.

Finalement, après concertation et négociation entre le collège et le directeur général (avec le directeur financier pour les matières dont il a la charge, et après avoir préalablement préparé les choses en comité de direction), certains de ces objectifs opérationnels (voire tous) et certaines de ces actions (voire toutes) seront retenus et assortis de moyens financiers et humains. Si le directeur général estime ne pas avoir les moyens suffisants, il actera ses réserves dans le contrat d'objectifs. S'il estime les avoir perdus en cours de période, il sollicitera expressément le collège pour que ce dernier adapte le contrat d'objectifs et, si ce dernier ne répond pas positivement, le directeur actera également ses réserves quant aux moyens.

À noter que les moyens peuvent également être prévus par phase.

D. Le contrat d'objectifs et les objectifs individuels du directeur général

Il est évidemment essentiel de ne pas confondre les objectifs politiques de l'autorité, d'une part, et les objectifs individuels du directeur général (ou ceux du directeur financier[30]), d'autre part.

Les objectifs stratégiques et opérationnels de l'autorité communale sont des objectifs politiques qui mèneront éventuellement à une évaluation des politiques publiques qui ont été mises en œuvre (cf. par exemple ce qui est recommandé dans le cadre de l'opération PST) mais certainement pas à l'évaluation d'un grade légal.

La responsabilité de la réalisation effective des objectifs politiques relève de l'autorité politique et pas de celle du grade légal.

Si l'on reprend l'exemple de l'accessibilité de l'administration développé supra, le directeur général devrait être évalué sur la manière dont il a géré les services pour permettre les permanences, sur la manière dont il a organisé les services pour envoyer les agents en formation à l'accueil et sur l'exécution du marché public qu'il a lancé pour équiper les locaux.

3. Focus sur le comité de direction[31]

Parmi les outils de gestion proposés par la réforme, le comité de direction est une notion qui est déjà une réalité dans plusieurs villes et communes tant en Wallonie (sous forme d'expériences empiriques), qu'à Bruxelles-Capitale ou en Flandre où la législation a, depuis quelques années déjà, consacré cette bonne pratique de gouvernance[32].

A. Qu'est-ce que le comité de direction ?

Le comité de direction constitue une nouvelle enceinte de concertation entre les responsables administratifs de la commune / du CPAS, lieu de communication par excellence entre services afin de « manager » l'administration et de préparer, sous la houlette du directeur général qui le préside, les documents essentiels à la gestion de l'administration (avant-projet de budget, de modifications budgétaires, d'organigramme, de cadre et de statuts).

« Organe administratif, le comité de direction sera systématiquement institué dans les communes de 10.000 habitants et plus. Il s'agit d'une structure collégiale permettant, à la fois, d'assurer le suivi du

[30] Lequel est également évalué (cf. pour les communes par exemple, CDLD L1124-50).
[31] Voyez B. Somers, E. Demaret, M. Boverie et L. Mendola, *Le comité de direction (CODIR), mode d'emploi*.
[32] Voyez pour la Flandre, décr. comm. 15.7 2005, mod. par le décr. 23.1.2009 ; pour Bruxelles, voyez l'article 70quater NLC introduit par l'ordonnance du 5.3.2009.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Contrat d'objectifs, de renforcer le rôle du directeur général en tant que chef du personnel et de l'organisation des services et, de créer le principal lieu d'échanges interactifs entre l'ensemble des services.

À cette fin, il sera composé au minimum du directeur général, du directeur financier et, le cas échéant, du directeur général adjoint. En fonction d'une procédure à mettre en place au sein de chaque pouvoir local, y seront associés le directeur général et le directeur financier du CPAS, le directeur des travaux, le responsable GRH.

*Il connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, et à la mise en œuvre du Contrat d'objectifs. Les projets de budget et l'ensemble des documents connexes à celui-ci font l'objet d'une concertation au sein du comité de direction. Il se réunira dès lors obligatoirement à cette occasion y compris dans les communes comptant moins de 10.000 habitants » (*Exposé des motifs p. 3)[33].

« *Le comité de direction est un outil essentiel. C'est l'organisation de la transversalité* »[34].

Lieu de mutualisation des connaissances et du partage d'information, et instrument d'une réelle dimension collective du management public, le comité de direction s'exprimera tantôt sur le pragmatisme au quotidien de la gestion locale tantôt sur l'opérationnalisation de la stratégie politique du collège et du conseil.

À noter que le CODIR ***est obligatoire pour les communes de plus de 10.000 habitants***[35] et facultatif pour les autres.

B. La composition et la présidence

Le CODIR est obligatoirement composé[36] :

- du directeur général, qui en est également le président[37] ;
- du directeur général adjoint ;
- du directeur financier ;
- et des membres du personnel que le directeur général choisit parmi ceux qui remplissent des fonctions reliées à la qualité de responsable de service par l'organigramme visé à l'article L1211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le directeur général peut composer son CODIR comme il l'entend puisque, hormis le directeur financier (et le directeur général adjoint là où il existe dans les communes de plus de 10.000 habitants) dont la présence est obligatoire au sein d'un CODIR, il a la faculté de choisir les membres du personnel qui ont des responsabilités managériales en fonction de l'organigramme de l'institution.

Lorsqu'aucun organigramme n'existe encore dans la commune, le CODIR se résumera à deux personnes : le directeur général et le directeur financier[38], lesquels devront assurer les missions légales du CODIR.

---

33 PW, n° 744 (2012-2013) n° 1, 29.1.2013.

34 Discussion générale sur le projet de décret, doc. 745 (2012-2013), n° 1 à 10, C.R.A. n° 13, 17.4.2013, p. 16 « un Codir, un comité directeur qui est de nature à assurer la transversalité des décisions » (Discussions en commission, intervention du Ministre, C.R.A.C. 100, 2012-2013, 19.3.2013, p. 14).

35 CDLD, art. L1211-3, § 3. Soit 102 communes en Wallonie.

36 CDLD, art. L1211-3, § 1er.

37 CDLD, art. L1124-4, § 3.

38 Trois avec le directeur général adjoint, s'il existe.

C. Le rôle du comité de direction

Le CODIR « *connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services* »[39], soit toutes les questions de personnel de manière générale (mobilité, gestion des heures supplémentaires, gestion des congés, motivation des équipes, …) et les questions liées à l'organisation (l'établissement du contrat d'objectifs et ses actualisations seront également discutés en comité de direction).

Par ailleurs, le CODIR doit être expressément concerté sur différents éléments phares de la vie communale : les avant-projets de budget, modifications budgétaires et notes explicatives y relatives[40], le projet d'organigramme ou de cadre proposé par le directeur général[41], tout projet de statut du personnel proposé par le directeur général, etc.

À noter que les CODIR des communes et des CPAS de langue française doivent également tenir des ***réunions conjointes*** au moins 2 fois par an (CDLD, art. L1211-3, § 3, al. 2).

Enfin, le collège communal peut confier des attributions c'est-à-dire des missions ou des projets au CODIR (CDLD, art. L1211-3, § 2)[42] (nouvelles taxes, nouvelles recettes, optimisation des processus, …). Par exemple, dans le cadre de l'opération PST, plusieurs communes ont sollicité leur CODIR en demandant que les pilotes des objectifs opérationnels soient des membres du comité de direction.

39 CDLD, art. L1211-3, § 2.
40 CDLD, art. L1211-3, § 2, al. 2.
41 CDLD, art. L1124-4, § 6. Le DG élabore le projet d'organigramme et le soumet à la concertation du Codir. « L'organigramme représente la structure d'organisation des services communaux, indique les rapports hiérarchiques et identifie les fonctions qui impliquent l'appartenance ». Il relève de la responsabilité du collège (qui « établit l'organigramme des services communaux ») (CDLD, art. L1211-2).
42 Le texte s'exprime comme suit : « *Outre les attributions confiées par décision du collège communal, le comité de direction connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services* ».

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Démythifier le contrôle interne[1]

On peut définir le « contrôle interne » comme étant un processus intégré de maîtrise de l'organisation de la commune ou du CPAS, lequel processus est l'affaire de tous afin de fournir une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs de la commune en traitant au mieux les risques auxquels elle est confrontée.

Desservi par une dénomination chargée d'une connotation négative, le contrôle interne est désormais une obligation pour le directeur général mais également un bel atout pour sa gestion.

Pour positiver le concept, nous préférerons l'appeler « système de maîtrise de la gestion ».

1. Introduction – Le contexte légal

À la suite des décrets du 18 avril 2013 relatifs à la réforme des grades légaux, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)[2] impose désormais au directeur général de mettre sur pied et d'assurer la mise en œuvre et le suivi d'un système de contrôle interne.

Pour rappel, les articles L1124-4, par. 4, et L1124-25 portent expressément que :

« *§4. Le directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux.*
Le système de contrôle interne est un ensemble de mesures et de procédures conçues pour assurer une sécurité raisonnable en ce qui concerne :
1° la réalisation des objectifs ;
2° le respect de la législation en vigueur et des procédures ;
3° la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.
Le cadre général du système de contrôle interne est soumis à l'approbation du conseil communal. » (CDLD L1124-4, par. 4[3]).

« *Le directeur financier remplit la fonction de conseiller financier et budgétaire de la commune.*
Dans le cadre du système de contrôle interne, il est chargé :
1° de l'utilisation efficace et économique des ressources ;
2° de la protection des actifs ;
3° de fournir au directeur général des informations financières fiables. » *(*CDLD art. L1124-25[4]*).*

En ce qui concerne le contrôle interne, la notion de « système » est importante. Ce que demande le législateur wallon, c'est une démarche systématique. Il va de soi que les villes et communes sont administrées et que leur gestion est généralement déjà maîtrisée, mais une démarche systématique de maîtrise (de contrôle interne) n'a pas encore franchi la porte de toutes les administrations communales.

Par exemple, l'environnement de bon nombre de communes comporte déjà des éléments de bonne gestion comme la présence d'un organigramme, la mise sur pied d'un comité de direction, une politique RH fondée sur la gestion par projets et une gestion des compétences (plan de formation, etc.)[5]. Par exemple, la mission même du directeur financier comporte des éléments de contrôle pour la bonne fin du service financier communal.

Certaines communes disposent également d'une bonne circulation de l'information, soutenue par un programme informatique de gestion des délibérations du collège et du conseil, par exemple.

---

1 Par Michèle Boverie, Secrétaire générale UVCW
2 Et la Loi organique des CPAS (L.O.).
3 L.O., art. 45.
4 L.O., art. 46.
5 Il s'agit ici de différents exemples.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

D'autres encore ont réalisé la documentation de leurs principaux processus, etc.

Ces différents éléments œuvrent déjà à la bonne maîtrise de la gestion communale, à l'entière satisfaction actuelle des collèges et des conseils.

Toutefois, le législateur wallon a entendu mener les villes et communes à une systématisation de la démarche. Il conviendra donc de s'y employer.

Par ailleurs, comme nous en faisons le constat à l'UVCW, rares sont encore les communes qui « font » de l'analyse de risque et celles qui intègrent l'évaluation à leur gestion.

Le système de contrôle interne invite aussi à utiliser ces deux outils.

On notera que la DPR 2014-2019 met en avant un « accord » global entre la Région et les communes : les communes seront soutenues si elles optimisent leur gestion (p. 102 de la DPR « *Il est évident pour le Gouvernement que l'attention portée aux pouvoirs locaux, notamment dans la préservation maximale des moyens financiers, doit impérativement s'inscrire dans une logique de gestion optimale des ressources aux fins d'accroître la qualité des prestations fournies au citoyen-contribuable* »).

Le système du contrôle interne prend, à cette lecture, un relief tout particulier.

À noter que le directeur général doit présenter le cadre général du contrôle interne au conseil communal, c'est-à-dire essentiellement la méthode d'implémentation. L'UVCW a publié un canevas de cadre général du contrôle interne sur son site internet à la rubrique « grades légaux ».

2. La philosophie du contrôle interne : le « contrôle » entendu comme la maîtrise de la gestion

À la lecture des référentiels sur le contrôle interne, on peut avantageusement traduire le mot « contrôle » par le mot « maîtrise ». Dans le langage courant : contrôler une voiture ou contrôler le ballon signifie maîtriser la conduite du véhicule et maîtriser la course du ballon.

La notion de « contrôle interne » peut donc très utilement se traduire par la notion de « ***maîtrise de l'organisation*** » pour réaliser les missions et les objectifs de la commune.

Avoir la maîtrise de l'organisation, c'est « ***gérer, maîtriser et traiter les risques*** » qui pourraient nous empêcher ***d'atteindre les objectifs,*** c'est-à-dire la réalisation des missions au service du citoyen : tant les missions régaliennes et quotidiennes que celles résultant des objectifs stratégiques et opérationnels du Programme de politique générale communal, voire du Programme stratégique transversal (PST) lorsqu'il existe dans la commune.

Le contrôle interne est un agencement de moyens, de dispositifs, de procédés, en d'autres termes, une manière d'appréhender et de gérer son activité pour mieux la maîtriser : les succès d'un management communal ne doivent pas être imputables au hasard ou à la chance, ils doivent résulter d'une démarche prospective de maîtrise.

À noter que le contrôle interne tel que souhaité par le CDLD vise expressément « le fonctionnement des services communaux ». Ainsi, comme l'outil « Comité de direction », l'outil « contrôle interne » concerne essentiellement l'administration communale et sa bonne fin.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les référentiels internationaux comme base de travail

On ne part pas de rien avec la notion de « contrôle interne ».

Des référentiels internationaux existent, dont les plus connus sont : le **COSO**[6] (lequel vise le secteur privé) et **l'INTOSAI**[7] (qui vise l'ensemble du secteur public, et ce dans une optique essentiellement financière. L'INTOSAI ne vise donc pas le secteur local en particulier).

En se basant sur ces deux référentiels, on peut tirer les éléments qui permettent de mettre en place un système de maîtrise de la gestion communale : un système dit de « contrôle interne ».

On s'inspirera donc des normes internationales COSO et INTOSAI tout en réalisant notre propre système.

On notera que la Belgique connaît déjà le concept de contrôle interne : le législateur flamand a imposé le contrôle interne aux communes flamandes en 2005, le législateur bruxellois, aux communes bruxelloises en 2009, et que le législateur fédéral a intégré la notion de contrôle interne pour les Ministères fédéraux et pour la Défense en 2007.

4. Les objectifs du contrôle interne dans notre commune

En croisant les référentiels internationaux et le CDLD[8], on trouve 4 objectifs attribués au contrôle interne :

1. La réalisation d'un ***travail efficient pour atteindre les objectifs communaux,*** c'est-à-dire le service au citoyen et la satisfaction de l'intérêt général via :
   - la réalisation des missions régaliennes d'ordre public (délivrance des permis, prise d'ordonnances et arrêtés de police par exemple) ;
   - la réalisation des missions quotidiennes (développement des politiques communales dans le cadre de l'autonomie communale dans des domaines tels que la cohésion sociale, la culture, le sport, le soutien aux aînés, la jeunesse, le soutien aux associations…) ;
   - la réalisation des missions stratégiques et opérationnelles tirées du PPG/PST.

2. La ***préservation des actifs,*** c'est-à-dire la préservation de notre patrimoine immobilier (bâtiments, domaine public et privé de la commune) et mobilier (matériel, charroi…).

3. La ***disposition d'informations pertinentes de gestion et d'informations pertinentes financières*** ; quant à ces dernières, le directeur financier a un rôle primordial à jouer.

4. Le ***respect des normes,*** à savoir le strict respect de la légalité et également celui de nos normes internes, des règles de l'art, etc.

Il nous paraît important de préciser que le contrôle interne vise à faire tourner convenablement l'organisation en lien avec ses objectifs. Le contrôle interne n'a pas pour but de tout révolutionner ni même d'obliger la commune à entamer une démarche « qualité », même s'il est évident qu'une certaine filiation réunit le concept de contrôle interne et celui de la démarche « qualité ».

---

6 COSO : *Committe of sponsoring organizations of the treadway commission*, comité des organisations parrainantes de la Commission Treadway qui regroupe plusieurs organisations comptables et qui a publié, dès 1992, une étude importante consacrée au contrôle interne dans les organismes privés.

7 INTOSAI : organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Voir les lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, Intosai gov. 9100, 2004. À noter que c'est la Belgique qui a tenu la plume de ces lignes directrices, ce qui permet de repérer dans le texte nombre de principes et d'éléments de notre ordre juridique public belge.

8 La L.O.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. La démarche proposée

Aux termes des référentiels, le contrôle interne est une démarche de ***sécurité raisonnable***, ***progressive, adaptable à sa réalité, positive et intégrée***.

De manière générale, en mettant en place un système de contrôle interne dans notre commune, il est proposé de mettre en place et de poursuivre :

- ***Une démarche de sécurité raisonnable : être efficients***

Le contrôle interne ne permet pas de garantie absolue que tout se passera parfaitement désormais dans la commune. Les référentiels insistent sur le fait qu'on ne peut pas tout parfaitement maîtriser et qu'il convient dès lors d'accepter la notion de « ***sécurité raisonnable*** ». Il met en place les processus ***évolutifs*** qui doivent permettre de réaliser les objectifs de l'organisation/de la commune de manière « raisonnable » (***maîtrise raisonnable).***

La sécurité raisonnable découle de ***l'appréciation des risques*** de l'organisation communale ainsi que des mesures de gestion prévues afin de maintenir ces risques à un niveau « acceptable » (et ce en étant ***efficient***, c'est-à-dire en recherchant le meilleur rapport « coût/bureaucratie/alourdissement des processus » / « bénéfices/risques le plus minime possible »).

Il convient donc de se garder de vouloir mettre en œuvre des systèmes de maîtrise tellement lourds qu'ils coûtent plus qu'ils ne rapportent à l'organisation (coût en personnel, coût en bureaucratie… pour une amélioration minime du processus) et qui finissent par devenir un risque en eux-mêmes de paralysie de l'administration.

On notera aussi qu'il convient de faire cette appréciation en tenant compte des contraintes qui pèsent sur sa commune (contraintes externes, contexte économique, transfert de charges, réduction des financements, augmentation des transferts, …). Il n'est pas du ressort de la commune (ni de celui du collège, ni de celui de l'administration ou de ses grades légaux) de pallier ces événements. La possibilité qu'ont les communes de les « contrôler » est souvent faible, voire inexistante. Et pourtant, le gestionnaire communal peut, en connaissance de cause et en affrontant ce contexte, calibrer les réponses qu'il peut donner, voire anticiper les effets de certains éléments dudit contexte[9].

Soyons également attentifs aux opportunités qui pourraient, de manière positive, influencer nos démarches.

- ***Une démarche progressive : ne pas vouloir tout, tout de suite et acceptons d'évoluer***

Les référentiels sont formels : il n'est pas réaliste de vouloir mettre un système de contrôle interne en place en quelques mois.

Les communes entrent dans un processus qui va s'échelonner sur plusieurs années.

On peut proposer de monter le système au fur et à mesure, en partant des risques les plus importants à maîtriser en premier pour aller, par la suite, en couvrir d'autres. La démarche s'amplifiera ainsi avec le temps.

Le directeur général incorporera également dans ce système l'ensemble des éléments qui contribuent, déjà aujourd'hui, à la maîtrise de la gestion de son institution.

On soulignera aussi que le ***processus est évolutif et n'est jamais « fini » :*** de nouveaux risques peuvent survenir qui devront être traités. Le processus d'évaluation des risques est itératif et continu. Les profils de risques et les contrôles y afférents devront être révisés et réexaminés régulièrement pour s'assurer que les réponses données à ces risques restent adéquates et toujours bien ciblées. Le système de contrôle interne est toujours vivant et bouge, par exemple, avec le changement, les nouvelles missions, les opportunités, les menaces qui ont des effets sur la commune.

[9] Nous pensons ici à une mise en réserve annuelle en prévision de la fermeture annoncée d'une grosse entreprise sur la commune par exemple.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- ***Une démarche adaptable à la réalité : rester réalistes***

Il convient de mettre en place un système adapté à la commune.

S'il n'est pas possible, par exemple, de multiplier les agents pour mettre en place une séparation des fonctions dans tous les processus métiers de la commune, il faudra trouver d'autres solutions (et aller vers l'approbation hiérarchique, la supervision, etc.).

- ***Une démarche positive : cultiver le progrès***

Il est extrêmement important pour le management et pour l'autorité politique (le collège) d'accepter qu'un agent rapporte un dysfonctionnement sans chercher à tout prix qui est en faute, qui est responsable.

Le repérage d'un dysfonctionnement permet de prendre les mesures nécessaires et va vers le progrès.

La recherche trop poussée de la faute et de la responsabilité grippe ce repérage et pousse les agents à s'auto-protéger, à ne plus faire rapport et la maîtrise globale de l'organisation risque d'en pâtir grandement.

Le management devra poser des balises claires en ce sens en assurant à la fois la culture de la confiance et la responsabilisation des agents (afin d'éviter, autant que faire se peut au sein de notre organisation communale, les fautes lourdes et les fautes légères habituelles, sources de responsabilité civile).

- ***Une démarche intégrée : incorporer la culture de la maîtrise dans l'ensemble des activités, dans les opérations courantes***

Le « contrôle » interne, la maîtrise interne n'est pas « un » événement isolé mais bien un ensemble d'actions qui touchent toutes les activités de l'administration.

Le système de contrôle interne fera partie intégrante des activités de l'organisation communale et sera particulièrement efficace lorsqu'il sera intégré dans l'infrastructure et la culture de l'organisation.

Il s'agit d'un ***dispositif*** et non d'une fonction : c'est un ensemble de mesures, de modes d'organisations comme la séparation des tâches, etc., de procédures de sécurité, parfois de plans d'urgence, de systèmes d'information, d'inspections éventuelles…

Cela veut dire qu'il n'existera pas un « service » de contrôle interne ni même une fonction de « contrôleur interne ».

En conséquence, même si le directeur général peut charger certains agents de préparer les choses pour établir le système de contrôle interne[10], lequel sera également réfléchi et discuté au sein du Comité de direction, ***ce dispositif est et sera l'affaire de tous***[11].

---

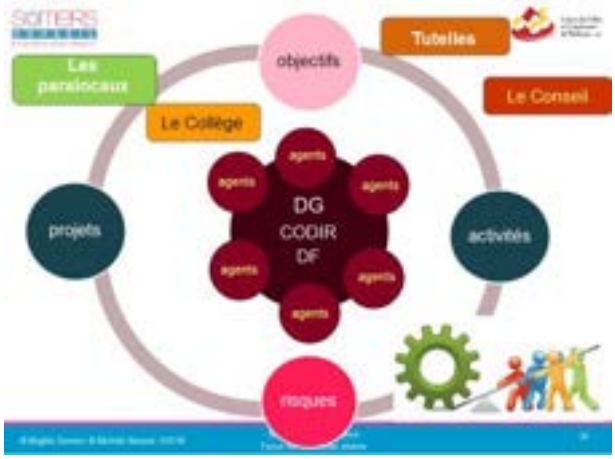
[10] C'est une option possible. Le directeur général peut charger un ou plusieurs agents de préparer le terrain (repérer les risques, faire les premières propositions de mesures…) avant de discuter de l'implémentation du système au sein du Comité de direction. Ce ou ces agents agissent comme facilitateurs/préparateurs mais ni comme auditeurs internes ni comme « contrôleurs de gestion des services », ce dernier rôle appartenant au chef de service, au directeur ou au directeur général. Le directeur général peut également travailler directement avec le Comité de direction et charger, par exemple, chaque chef de service/directeur de travailler avec son service/département pour détecter les risques et faire les propositions de mesures de contrôle qui s'imposent.

[11] Certaines fonctions pourront jouer un rôle important dans la mise en place du contrôle interne. Outre le directeur financier, on peut citer : le responsable informatique de la commune, le conseiller en prévention lorsqu'il existe en interne, le responsable RH… Il ne faut pas confondre « contrôle interne » et « audit interne ». Si le contrôle interne est un processus global de maîtrise de la gestion, qui est l'affaire de tous et qui va percoler dans toutes les activités de l'administration, l'audit interne est un service de l'administration qui va analyser le système de contrôle interne et conseiller les responsables. On peut ainsi concevoir que, dans les entités d'une certaine taille, la fonction d'auditeur interne soit mise en place. L'auditeur interne analyse et conseille mais il ne met pas en place le système de contrôle interne pour les autorités qui en sont chargées. Il peut jouer un rôle moteur dans l'évaluation permanente de la mise en œuvre et de la pertinence du système de contrôle interne, voire dans la centralisation et l'agrégation des données fondant les indicateurs de réalisation des standards de performance. Il s'agit d'une force d'étude et de recommandation. Le CDLD n'impose pas la création d'une fonction d'auditeur interne ou la création d'une cellule d'audit interne. Il insiste davantage sur la mise en place d'un processus intégré de maîtrise qui concerne l'ensemble des agents que sur la création d'un service. Ce point est très important : le contrôle interne n'est pas l'affaire d'un « auditeur » sur lequel on déverse le problème mais bien l'affaire de tous dans l'ensemble de l'organisation, sous la houlette du directeur général. Comme le CDLD n'impose pas aux communes de mettre en place des activités d'audit interne, le système de contrôle interne peut s'arrêter, dans sa phase de monitoring et de suivi, à une auto-évaluation du système. C'est ce que nous recommandons dans un premier temps.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

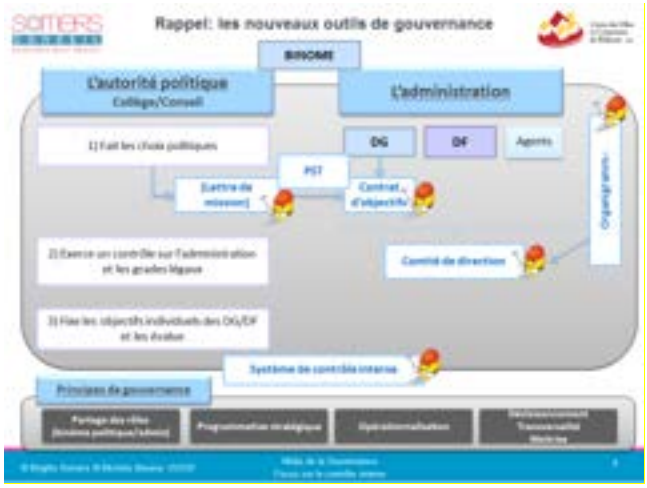
6. Les acteurs du contrôle interne

Le contrôle interne concerne l'ensemble des intervenants dans l'institution, à commencer par le binôme formé par l'autorité politique (collège) et l'administration, grades légaux en tête.



Slide tiré de l'atelier « Démythifier le contrôle interne », UVCW 2020

On rappellera aussi que la maîtrise de la gestion de l'institution nécessite aussi d'analyser les différents processus qui lient l'autorité politique à l'administration (interactions, échanges, rôles de chacun, communication, traitement des dossiers à passer en collège et en conseil communal…).



Slide tiré de l'atelier « Démythifier le contrôle interne », UVCW 2020

Une circulaire du 14 juin 2016, du Ministre des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, précise également les rôles de chacun. Les risques liés aux manipulations d'argent sont d'actualité récente au sein de divers organismes publics. Il est donc logique que ce sujet ait fait l'objet de ladite circulaire intitulée « finances communales – contrôle interne ».

La circulaire rappelle, dans un premier temps, la répartition des rôles entre le directeur général et le directeur financier dans la mise en œuvre du système de contrôle interne.

Le Ministre, dans son commentaire, précise que le directeur financier doit collaborer avec le directeur général en qui concerne la responsabilité du contrôle interne. Le Ministre attire également l'attention sur le fait que le contrôle interne doit assurer une sécurité raisonnable et que, par conséquent, il s'agit bien d'une obligation de moyen et non de résultat. Il est bon d'avoir ainsi un texte légal wallon qui souligne cette caractéristique du contrôle interne.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La circulaire rappelle toutes les mesures de contrôles internes obligatoires que le CDLD ou le RGCC ont instituées en ce qui concerne les flux financiers au sens strict :

- la vérification de l'encaisse communale en insistant sur la responsabilité des représentants de l'autorité lors de celle-ci ;
- les règles relatives à l'octroi de provisions destinées à effectuer des paiements comptants ;
- le principe des paiements par voie de virement bancaire ;
- l'obligation de veiller à que les fonds en espèce recueillis dans les différents services communaux soient régulièrement portés en comptes ouverts auprès d'institutions financières. Si la circulaire ne fait état que de l'article 32 du RGCC, il convient de ne pas oublier l'article L1124-44 du CDLD qui précise que, pour les agents communaux qui perçoivent des recettes à titre accessoire, ils doivent verser leurs perceptions toutes les semaines, fréquence qu'il n'est pas toujours facile de faire respecter par les agents dans la pratique ;
- la responsabilité du directeur financier lors des pertes d'intérêts, notamment par le maintien de fonds en compte improductif (remarque devenue quelque peu théorique dans le contexte actuel des taux d'intérêt sur les marchés financiers, avoisinant le 0 %) ;
- l'obligation du directeur financier d'informer le collège sur la situation de trésorerie.

En marge de cette circulaire, nous rappellerons, dans le tableau ci-après, la mission de contrôle qui revient au collège communal.

<table>
<tr><th>Conseil communal</th><th>Conseiller communal</th><th>Collège</th><th>Bourgmestre</th><th>Échevin</th></tr>
<tr><td colspan="5">Relation autorité politique/Grades légaux/administration</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Dans le cadre de ses pouvoirs propres, en tant qu'organe collégial, le CC peut donner instruction au DG pour exécuter les décisions prises en CC.
Il fixe le cadre, le statut du personnel, nomme les agents, …</td><td>Droit à l'information (droit de regard) selon le CDLD et le ROI</td><td>Il contrôle les grades légaux (vérification et pas injonction).
Il les évalue</td><td rowspan="2">Dans le cadre de ses pouvoirs propres, il peut donner instruction au DG</td><td rowspan="2">Pas de pouvoir d'injonction individuel sur le DG ou sur l'administration</td></tr>
<tr><td>Pas de pouvoir d'injonction individuel sur le DG ou sur l'administration</td><td>Dans le cadre de ses pouvoirs propres (en tant qu'organe collégial), il peut donner instruction au DG.
Selon les cas, il désigne le personnel (délégation du CC), il peut réformer les sanctions mineures, il fixe l'évaluation du personnel</td></tr>
</table>

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

7. Le contrôle interne implémenté dans une commune

À quoi devrait ressembler notre système de contrôle interne une fois qu'il sera bien implémenté dans notre commune ?

D'une manière générale, une fois en place, un système s'appuie sur cinq éléments :

1. un ***environnement de travail performant*** (le management de l'organisation communale) ;
2. une ***gestion*** raisonnable ***des risques ;***
3. des ***mesures de contrôle*** adoptées pour maîtriser les risques et faire tourner la machine communale.
   Par exemple : toutes les mesures spécifiques prises pour répondre à l'analyse des risques ; des mesures davantage « génériques » comme la séparation des fonctions incompatibles, le contrôle réciproque des tâches, la délimitation des responsabilités, les procédures d'autorisation d'approbation, la supervision, la traçabilité des interventions, la vérification, la réconciliation (comptabilité)… L'informatisation et la documentation des processus sensibles (voire de tous les processus idéaux bien entendu mais pas toujours facile à obtenir vu la charge de travail qu'il occasionne) sont également les mesures qui peuvent être prises pour maîtriser les risques de ne pas atteindre l'objectif de l'institution.
   Soulignons aussi les rôles spécifiques des grades légaux : le directeur général en tant que gardien de la légalité des actes et le directeur financier en tant que conseiller financier et budgétaire (avis financiers, écrits préalables obligatoires (+ de 22.000 €) ou d'initiative (- de 22.000 €)).

   Enfin, n'oublions pas le rôle du collège communal chargé d'un certain contrôle sur les grades légaux et sur l'administration (cf. point 6 supra les acteurs du contrôle interne).

4. un ***système d'information*** (avoir des informations pertinentes, c'est déjà maîtriser) ***et de communication*** (en début de processus, il faudra communiquer sur l'idée nouvelle du contrôle interne lui-même, en diffuser la culture et les différentes directives pour le mettre en place puis pour le faire vivre et l'alimenter) ;

5. un ***système de monitoring*** via le Comité de direction (avec à la clé une communication des incidents et des remèdes qu'on y a apportés) ***et une évaluation permanente*** (savoir ajuster là où il le faut, et quand il le faudra, la mécanique communale étant vivante et toujours en mouvement).

Des ***échanges réguliers*** auront lieu avec le collège sur la manière dont le système de contrôle interne s'implémente dans l'administration[12].

Le ***rapport annuel sur les affaires de la commune*** qui est présenté une fois l'an au conseil communal contiendra utilement un chapitre sur l'état d'avancement de l'implémentation du contrôle interne et sur son suivi.

Les référentiels internationaux précisent ces 5 éléments comme étant les composants de tout système de contrôle interne.

8. Pour aller plus loin

L'UVCW a mis en place un cycle d'ateliers de formation pour les directeurs généraux, directeurs financiers et membres des comités de direction (le cycle CODIR).

Le contrôle interne y occupe une place de choix.

[12] On rappellera qu'en vertu de l'article L1124-4 du CDLD, le collège exerce le contrôle sur le directeur général. Le terme « contrôle » a désormais remplacé le terme « autorité ». Le collège exerce le « contrôle » et non plus « l'autorité » sur le directeur général, ce qui signifie que le législateur a voulu amplifier l'indépendance de ce dernier. La formule du CDLD implique une « notion de vérification et non plus d'injonction de la part de l'autorité » (cf. circ. 16.12.2013 rel. à la réforme des grades légaux. G. Custers, *Statut et missions des Grades légaux*, Vanden Broele, 2014, p. 231). Bref, en ce qui concerne le contrôle interne, le collège peut vérifier le travail du directeur général mais ne peut pas s'y substituer. Dans le cadre du contrat d'objectifs, les deux parties (collège/directeur général) pourraient également se mettre d'accord sur le périmètre de travail par rapport au contrôle interne.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Trois ateliers sont actuellement proposés :

- **Atelier *« Démythifier le contrôle interne »* (1/2 jour)** : cette demi-journée de formation présente les différentes étapes de construction d'un système de contrôle interne et la manière de l'adapter à la réalité locale

- **Atelier « *Mettre en place un système de contrôle interne* » (2 jours)** : cette formation donne des clés pour mettre en place un système de contrôle interne, des outils pour mesurer le niveau de maturité de votre environnement de gestion et une démarche de questionnement des processus facilitant l'identification des risques

- **Atelier *« Le contrôle interne : focus sur les aspects financiers »* (1 jour)** : sur base des outils de suivi et de gestion dont vous disposez, cette formation fournit des clés pour identifier et gérer les risques et mettre en place un système de contrôle interne dans le domaine financier et comptable.

Un autre atelier présente des techniques intéressantes dans le cadre d'une maîtrise de gestion :

- **Atelier *« La gestion de projets »* (2 jours) :** cette formation démythifie les grands principes associés à la gestion de projets. Elle permet d'acquérir des « trucs et astuces » applicables dès le lendemain de la formation afin d'assurer la bonne réalisation des différentes étapes de vos projets.

Pour plus d'informations sur ces ateliers, voir notre site : http://www.uvcw/be/formations

9. Documentation

A. Référentiels internationaux

***COSO* :**

- Cadre de référence du contrôle interne – COSO 2013 – Executive summary : http://www.coso.org/guidance.htm
- Cadre de référence Entreprise Risk Management – ERM – Executive summary : http://www.coso.org/guidance.htm

***INTOSAI* :**

- Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public INTOSAI GOV 9100 http://fr.issai.org/media/13556/intosai_gov_9100_f.pdf

***Canevas de cadre général de contrôle interne*,** M. Boverie, site UVCW - espace « Grades légaux ».

B. Références légales belges

***Contrôle interne dans les Ministères fédéraux, A.R. 17.8.2007* :**
commentaire des articles
(A.R. 17.8.2007 rel. au contrôle interne dans les services fédéraux, *M.B.*, 18.10.2007).

***Contrôle interne dans les communes flamandes* :**
articles 99 et 100 du décret communal flamand
(décr. communal 15.7.2005, *M.B.* 31.8.2005).

***Contrôle interne dans les communes bruxelloises* :**
articles 263undecies, 263duodecies et 263terdecies de la nouvelle loi communale en Région bruxelloise (introduits par l'ord. 5.3.2009 mod. la NLC, *M.B.* 13.3. 2009).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le fonctionnement institutionnel et la crise Covid-19

1. Introduction – rappel

Même si le présent ouvrage n'a pas vocation à relater des éléments circonscrits à l'une ou l'autre de ses éditions, il nous a paru indispensable d'évoquer dans ces pages, ne fût-ce que sommairement et seulement sur certains de ces aspects la pandémie du coronavirus apparue au début de l'année 2020 et certaines de ses conséquences pérennes (pas les plus terribles, ni les plus dramatiques) sur le fonctionnement des pouvoirs locaux.

Nous avons choisi d'évoquer cette période dramatique au travers du fonctionnement des organes communaux (principalement) depuis le 18 mars 2020, date du début du confinement.

Bien évidemment, d'autres domaines juridiques ont été également largement impactés et l'Union n'a pas manqué de vous en informer au jour le jour au travers de la rubrique « *Covid-19 – information consolidée et en continu pour les communes de Wallonie* »[1].

Nous nous permettons d'y renvoyer nos lecteurs pour une vue d'ensemble des mesures intervenues.

2. Les mesures jusqu'au 30 septembre 2020

Afin de faire face à l'ampleur de la crise sanitaire liée à la Covid-19, le Parlement wallon a promulgué, le 17 mars 2020, deux décrets octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon, lui permettant de prendre dans l'urgence, quasi en temps réel, toutes les mesures nécessitant une réaction aux effets de cette crise. Ces décrets habilitaient le Gouvernement wallon à adopter des arrêtés de pouvoirs spéciaux visant à abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation existante.

Le délai de cette habilitation était de trois mois prolongeable une fois. Cette possibilité de prolongation n'ayant pas été activée**,** les pouvoirs spéciaux ont pris fin le 18 juin 2020.

Pour autant, certaines mesures prises par le Gouvernement wallon avant cette date sont restées d'application jusqu'au 30 septembre 2020, et ce, même depuis les nouvelles mesures prononcées par le Conseil national de sécurité le 27 juillet 2020. Nous y reviendrons plus loin.

A. *Les « pouvoirs spéciaux » octroyés aux collèges communaux*

Afin de permettre aux communes notamment de pouvoir continuer, durant le confinement, à fonctionner et à exercer leurs missions de service public, combien indispensables en ces périodes troublées, c'est dès le 18 mars 2020 que le Ministre des Pouvoirs locaux avait pris une circulaire prévoyant, sous certaines conditions, que le collège communal exerce les compétences du conseil.

L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 5 du 18 mars 2020[2] a en quelque sorte bétonné ces mesures, stipulant que pour une durée de 30 jours à dater du 19 mars (soit jusqu'au 17 avril), les attributions du conseil communal, visées par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, étaient exercées par le collège communal aux seules fins d'assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19 et dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité étaient motivées.

[1] Une rubrique équivalente étant dédicacée aux CPAS de Wallonie.
[2] *M.B.* 20.3.2020.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cet arrêté prévoyait donc que, pendant cette période, les attributions du conseil communal visées par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation - « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* » - seraient exercées par le collège communal, uniquement pour assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19, et dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité étaient motivées.

Il précisait en outre que les décisions ainsi adoptées par le collège devraient être confirmées par le conseil communal dans un délai de trois mois à partir de leur entrée en vigueur. À défaut, elles seraient réputées n'avoir jamais produit leurs effets.

Au besoin et en cas d'allongement ou d'aggravation des circonstances sanitaires exceptionnelles ayant conduit à l'adoption de cet arrêté du Gouvernement wallon, cette mesure exceptionnelle serait revue ou prolongée.

Ces mesures ont ensuite été prolongées jusqu'au 3 mai 2020 inclus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux du 17 avril 2020, modifiant l'arrêté initial n° 5 notamment.

Elles n'ont plus été prolongées par la suite.

B. *La tenue des réunions des organes*

Par circulaire du 16 mars, le Ministre Dermagne précisait déjà que « *Dans la mesure où une réunion présente un caractère indispensable, il sera admis que des collèges ou des organes de gestion puissent se réunir sous la forme de vidéoconférence. Si aucun moyen technologique semblable ne peut être mis en œuvre, l'accord des membres de ces organes pourra être émis via courriel. Il appartiendra au Président de l'organe et au fonctionnaire dirigeant local de s'assurer que le quorum soit réuni pour décider valablement ou que l'auteur du courriel est bien le titulaire du mandat dérivé (par toute voie de droit et au moment le plus opportun). S'il échet, l'organe de gestion appréciera l'opportunité de confirmer sa décision en réunion « physique » lorsque les circonstances le permettront* ».

C'est par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 6 du 24 mars 2020[3] que le Gouvernement wallon est allé un pas plus loin, rendant obligatoire ce, qui jusque là, semblait une simple possibilité, s'agissant désormais « *Pour une durée de 30 jours à dater du jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté, les réunions des collèges communaux, provinciaux, des conseils d'administration et des bureaux exécutifs des régies communales et provinciales autonomes, des comités de gestion des associations de projet, des conseils d'administration, des bureaux exécutifs et d'autres organes restreints de gestion des intercommunales se tiennent par vidéoconférence ou téléconférence, sauf motifs impérieux de se réunir physiquement* ».

Cet arrêté a également fait l'objet d'une prolongation.

Par l'arrêté n° 30, adopté le 30 avril 2020, organisant la tenue des organes communaux et provinciaux (il s'agissait d'organiser le déconfinement et la reprise des activités des organes délibérants des communes notamment), le Gouvernement wallon a rappelé qu'il était nécessaire d'organiser les réunions des conseils en cohérence avec la stratégie de déconfinement établie par le Conseil national de Sécurité, et que les réunions physiques avec distanciation sociale restaient la règle pour peu qu'elles puissent être organisées dans le strict respect des normes de distanciations sociale recommandées par le Conseil national de Sécurité, et ce, tant pour les membres de l'assemblée que pour le public qui pourrait assister à la séance.

[3] *M.B.* 26.3.2020

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Il était donc permis de déroger à la tenue des séances en leur lieu habituel si celui-ci s'avérait trop exigu, pour un lieu permettant la distanciation sociale.

Si les communes n'avaient pas la possibilité d'assurer cette distanciation lors de réunions physiques, elles pouvaient temporairement organiser des réunions virtuelles, c'est-à-dire par télé ou vidéo-conférence, étant entendu que les recours à ces technologies ne pouvaient entraver les principes de publicité des débats, d'expression démocratique de votes ou d'opinions ou encore le respect des règles liées à la vie privée.

Le texte prévoyait également une soupape de sécurité (sollicitée par notre association) si pour une raison impérieuse, aucune réunion - physique ou virtuelle - du conseil ne pouvait être organisée : dans ce cas, le collège pouvait, après avoir dûment constaté ladite impossibilité et ses motifs et obtenu l'autorisation préalable du Gouvernement, exercer l'ensemble des compétences attribuées au conseil communal par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en vue d'assurer la continuité du service public, et ce uniquement dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité seraient motivées au regard de la crise sanitaire du Covid-19. Cette autorisation trouvait à s'appliquer pour une durée de 30 jours et pouvait être renouvelée.

Relevons que des mesures similaires ont été adoptées par le Gouvernement wallon à l'égard des paralocaux. C'est ainsi que le 30 avril 2020, le Gouvernement wallon avait adopté l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 32 relatif à la tenue des réunions des organes des intercommunales, sociétés à participation publique locale significative, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement de service public, asbl communale ou provinciale, régies communale ou provinciale autonome, association de projet ou tout autre organisme supralocal ayant pris la forme d'une société ou d'une association.

Cet arrêté n° 32 donnait la possibilité aux entités paralocales :
- de reporter leur assemblée générale ;
- de modifier les modalités de sa tenue, en respectant les mesures liées à la lutte contre la Covid-19 ;
- de modifier les modalités de la tenue de leurs organes de gestion pour les mêmes raisons ;
- de transmettre le rapport annuel de rémunérations dans un délai élargi.

Ces derniers arrêtés ont été explicités dans un vade-mecum « *Stratégie de déconfinement progressif* », du 3 mai 2020, s'agissant d'assurer le fonctionnement des institutions et un contrôle démocratique effectif mais encadré par diverses dispositions permettant de s'inscrire en cohérence avec la stratégie de déconfinement menées par l'État fédéral.

Il y allait notamment du changement de lieu des séances du conseil communal pour permettre une rencontre physique dans un autre lieu, des modalités de ces séances, si elles avaient lieu par télé ou vidéo conférence (publicité de la séance, modes de scrutin…), mais également des règles pour la tenue des assemblées générales des paralocaux, ou encore de la réunion de leurs organes de gestion.

Ainsi que nous l'avons signalé précédemment, l'habilitation des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon qui lui avaient été conférés par les décrets du 17 mars 2020 a pris fin le 18 juin 2020.

Toutefois, certaines mesures prises par le Gouvernement wallon avant cette date sont restées d'application jusqu'au 30 septembre 2020.

Il en fut ainsi notamment des arrêtés du Gouvernement wallon n^{os} 30, 31 et 32, du 30 avril 2020, relatifs à la tenue des réunions des organes des pouvoirs locaux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021

Qu'en a-t-il été à partir du 1er octobre 2020 ?

Le Parlement wallon a pris le relais puisque, en date du 30 septembre 2020, trois décrets[4] ont été adoptés en séance plénière, qui organisent respectivement la prolongation de la possibilité de la tenue ***virtuelle*** des réunions des CPAS, des organes communaux et des organes des paralocaux[5], et ce, de manière temporaire, ***jusqu'au 30 septembre 2021.***

Le législateur wallon, selon nous, a agi prudemment en instaurant ces mécanismes temporaires et supplétifs, afin d'éviter tout vide juridique et partant l'absence pure et simple de réunion des organes communaux, si les réunions virtuelles n'étaient plus autorisées et les réunions physiques impossibles.

Il a d'ailleurs ainsi répondu à l'une des craintes que nous avions formulées à l'occasion de la fin des arrêtés de pouvoirs spéciaux.

4. A partir du 1er octobre 2021

Dans une précédente édition, nous signalions qu'une réflexion était alors en cours quant à la pérennisation, sous conditions, de la possibilité de tenir des réunions virtuelles, et ce, via une modification des législations organiques.

Cette réflexion a abouti au travers des deux décrets du 15 juillet 2021[6] :

- l'un, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de permettre la réunion à distance des instances,
- l'autre, modifiant certaines dispositions de la loi organique des CPAS en vue de permettre les réunions à distance des instances,

qui organisent, depuis le 1er octobre 2021, la possibilité, pour les organes locaux, de se réunir à distance, dans certaines conditions.

Le décret modifiant le Code de la démocratie locale a été exécuté par un arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021[7], toutes ces dispositions ayant été explicitées au travers d'une circulaire du 30 septembre 2021[8].

Il y va, notamment, pour les arrêtés du Gouvernement d'exiger que, dans la convocation de l'organe, soient mentionnées les raisons justifiant d'une réunion à distance, ou que l'outil numérique utilisé garantisse l'identification certaine du membre pendant toute la durée de la réunion, de préciser que le recours à du matériel communal est subsidiaire à l'utilisation du matériel personnel du mandataire, de préciser les modalités du vote à scrutin secret…

Voyons brièvement ce qu'il en est pour les organes communaux et para-locaux.

---

4 Décr. organisant jusqu'au 31.3.2021 la tenue des réunions des organes des centres publics d'action sociale ; décr. organisant jusqu'au 31.3.2021 la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux ; et décr. organisant jusqu'au 31.12.2020 la tenue des réunions des organes des intercommunales, des sociétés à participation publique locale significative, des associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8.7.1976 organique des centres publics d'action sociale, des sociétés de logement de service public, des ASBL communales ou provinciales, des régies communales ou provinciales autonomes, d'associations de projet ou de tout autre organisme supra-local ayant pris la forme d'une société ou d'une association (voir doc PW n° 280, 281, et 282 du 29.9.2020).
Ces trois décr., promulgués le 1.10.2020, ont été publiés au *M.B.* 16.10.2020.

5 Voir nos actualités : https://www.uvcw.be/espaces/cpas/actions/33,80,38,38,3781.htm; http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,9115.htm ; http://uvcw.be/actualites/2,129,1,0,9113.htm.

6 Tous deux publiés au *M.B.* 28.7.2021.

7 A.G.W. 23.9.2021, portant exécution des articles L6511-1 à L6511-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*M.B.* 1.10.2021).

8 Circ.30.9.2021 rel. à l'application des décr. 15.7.2021 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ainsi que la Loi organiques des CPAS en vue de permettre les réunions à distance.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A. Rappel du principe

Le décret rappelle tout d'abord que les ***conseils communaux*** et les assemblées générales d'intercommunales se réunissent en principe ***physiquement***, que la situation soit ***ordinaire ou extraordinaire***.

Il en va de même pour les réunions du ***collège communal***, de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, des organes de gestion de l'intercommunale.

Est considérée comme situation ***extraordinaire*** : « *la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national* », la situation ordinaire recouvrant tous les autres cas[9].

B. Les réunions à distance du conseil communal et de l'assemblée générale d'intercommunale en situation extraordinaire

Pour ces organes, ce n'est ***qu'en cas de situation extraordinaire*** que des séances à distance peuvent être organisées. Est définie comme ***réunion à distance*** : « *la réunion qui se tient à l'aide de moyens techniques de visioconférence, c'est-à-dire la conférence permettant, en plus de la transmission en direct de la parole et de documents graphiques, la transmission d'images animées des participants éloignés.* »[10].

Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités, et le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

Attention toutefois, ***tous*** les points ***ne pourront être abordés*** lors de telles séances. Le texte prévoit en effet que, ***sauf*** si l'autorité est tenue de respecter un ***délai de rigueur***, les points relatifs à la situation ***disciplinaire*** d'un ou plusieurs membres du personnel et les dossiers nécessitant l'***audition*** de personnes extérieures dans le cadre d'un ***contentieux ne peuvent faire l'objet*** d'une discussion ou d'un vote[11].

Pour ce qui est des assemblées générales d'intercommunales, s'il est recouru à une réunion à distance, une délibération du conseil communal sur chaque point à l'ordre du jour conformément à ce qui est prévu à l'article L1523-12, § 1er, al. 1er, est obligatoire. Si le conseil communal ne souhaite pas être physiquement représenté, il transmet ses délibérations sans délai à la structure, laquelle en tient compte pour ce qui est de l'expression des votes mais également pour ce qui est du calcul des différents quorums de présence et de vote (CDLD, art. L6511-2, par. 2– décr. 15.7.2021, art. 17).

Cette possibilité de réunion à distance en cas de situation extraordinaire est également applicable aux séances conjointes commune / CPAS, ainsi qu'aux réunions des commissions communales (CDLD, art. L1122-34) et des conseils consultatifs (art. L1122-35)[12].

---

9 Cf. CDLD, art. L6511-1, par. 1 (décr. 15.7.2021, art. 16).

10 Cf. CDLD, art. L6511-1, par. 1er, 1° (décr. 15.7.2021, art. 16).

11 Cf. CDLD, art. L6511-2 (décr. 15.7.2021, art. 17). Cette même disposition précise que pour ce qui est des AG d'intercommunales, « *s'il est recouru à une réunion à distance, une délibération du conseil communal, provincial ou de CPAS sur chaque point à l'ordre du jour conformément à ce qui est prévu à l'article L1523-12, § 1er, alinéa 1er, est obligatoire. Si le conseil communal, provincial ou de CPAS ne souhaite pas être physiquement représenté, il transmet ses délibérations sans délai à la structure, laquelle en tient compte pour ce qui est de l'expression des votes mais également pour ce qui est du calcul des différents quorums de présence et de vote* ».

12 Cf. CDLD, art. L6511-2, par. 3 (décr. 15.7.2021, art. 17).

C. Les réunions à distance du collège communal, de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, des organes de gestion de l'intercommunale en situation extraordinaire

En cas ***de situation extraordinaire***, les réunions de ces organes peuvent se tenir à distance. Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités ; nous avons, depuis, mis à disposition de nos membres, le modèle d'un tel R.O.I.[13]

D. Dans 20% des cas maximum, les réunions à distance du collège communal, de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, du bureau exécutif de l'intercommunale, du comité de rémunération de l'intercommunale, d'un organe restreint de gestion de l'intercommunale, du comité d'audit de l'intercommunale en situation ordinaire

En cas de situation ***ordinaire***, si le principe reste bien la réunion physique, les organes visés ici bénéficient d'une certaine souplesse, puisque le texte prévoit que leurs réunions peuvent se tenir à distance, dans ***20 pour cent des cas, maximum.***

Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités.

Le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

E. Exclusion de certains points pour les réunions à distance du collège communal et des organes de gestion, que ce soit en situation ordinaire ou en situation extraordinaire

Attention, en effet ! Que ce soit en situation ***ordinaire*** ou en situation ***extraordinaire***, certains points ***ne pourront pas*** faire l'objet d'une discussion ou d'un vote – à savoir : les points relatifs à la situation disciplinaire d'un ou plusieurs membres du personnel, les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux, le plan stratégique, les décisions relatives à la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel que ce soit les conditions d'accès aux emplois ou les conditions rémunératoires, les règles particulières applicables à la fonction dirigeante locale et les budgets et comptes – ***à moins*** qu'il s'agisse pour le collège e.a., pour les dossiers ***disciplinaires et les dossiers contentieux nécessitant l'audition de personnes extérieures***, - de devoir ***respecter un délai de rigueur.***[14,15]

Par information diffusée sur son site en date du 15 mars 2022[16], le SPW IAS a précisé que, par arrêté du 10 mars 2022[17], entré en vigueur le 11 mars, la Ministre fédérale de l'Intérieur avait abrogé l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19, en manière telle qu'à partir de cette date, la situation ne pouvait plus être qualifiée de « situation extraordinaire » au sens des articles L6511, § 1er, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et 30bis, § 1er, 2°, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

Par conséquent, depuis le 11 mars 2022, les organes des pouvoirs locaux peuvent uniquement se réunir à distance selon les règles prévues en « situation ordinaire ».

---

13 Cf. actu du 16.12.2022 Modèle de R.O.I. du Collège communal : https://www.uvcw.be/commune-et-uvcw/modeles/art-7917
14 Cf. décr. 15.7.2021, art. 18, insérant un article L6511-3 dans le CDLD.
15 Cette disposition est également rendue applicable aux réunions de concertation commune / cpas visées à l'article L1122-11 du CDLD, et 26, par. 2, de la L.O. CPAS.
16 https://interieur.wallonie.be/coronavirus-covid19
17 *M.B.* 11.3.2022

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Relevons encore que le modèle de règlement d'ordre intérieur du conseil communal que l'Union met à disposition de ses membres a été dûment adapté à cette modification réglementaire importante.

Enfin, compte tenu de ce retour à la normale, c'est désormais au sein de nos fiches "Fonctionnement" que nous développons les procédures de réunions à distance des organes.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La fusion des communes (et des centres publics d'action sociale)

1. Introduction – contexte

Dans sa Déclaration de politique régionale 2014-2019 « Oser, innover, rassembler », le Gouvernement wallon déclarait vouloir proposer un décret-cadre pour permettre, sur base volontaire, la fusion de communes contiguës à l'intérieur d'un même arrondissement administratif, après consultation des habitants des communes concernées.

Cette volonté partait du constat qu'il était nécessaire, au niveau des pouvoirs locaux notamment, d'améliorer l'utilisation des ressources financières en recherchant les économies d'échelle, en clarifiant et simplifiant les rôles des structures locales et paralocales et en développant la supracommunalité.

Ce souhait a été rappelé dans la Déclaration de politique régionale de juillet 2017. Par communiqué de presse du mois de décembre 2018, la Ministre des Pouvoirs locaux, Valérie De Bue, annonçait que la fusion volontaire des communes était « en ordre de marche ».

Elle rappelait, à cette occasion, qu'en Wallonie, plus de six communes sur dix comptaient moins de 10.000 habitants, engendrant notamment des difficultés de financement des infrastructures lourdes.

À l'image de ce qui avait déjà été mis en place en Flandre, le Gouvernement a dès lors décidé d'encourager les communes à fusionner sur base volontaire, pour atteindre une taille critique, en prévoyant comme incitant une reprise de dettes des entités (500 euros maximum par habitant, avec un plafond de 20 millions par entité fusionnée - un montant maximum de 100 millions d'euros était envisagé à cet effet).

L'effectivité des premières fusions ayant été souhaitée pour le renouvellement des conseils communaux issus des élections locales de 2024, les projets de décrets ont été déposés au Parlement wallon au début du mois de mai 2019.

Il s'agit, au travers de ces textes :

- d'une part, de donner un cadre juridique à la fusion volontaire des communes, envisagée comme la création d'une nouvelle entité juridique par suite de la suppression de deux (ou plus) entités, organisée dans le cadre d'une élection ordinaire des communes, et d'instaurer un incitant financier pour les fusions réalisées dans le cadre des élections locales de 2024 ;

- et d'autre part, d'encadrer le processus de fusion au niveau des CPAS, puisque la création d'une nouvelle entité communale (issue de la fusion) implique création d'un nouveau CPAS.

Ce sont deux décrets du 2 mai 2019[1], l'un modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, l'autre modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale qui ont concrétisé ces volontés.

Ce sont des arrêtés du Gouvernement wallon du 17 juin 2022 qui ont porté exécution de ces dispositions décrétales, lesquelles ont par ailleurs été modifiées par décret du 13 juillet 2022 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fusion volontaire de communes[2]. Ce dernier précise la manière dont, six mois après la date de fusion, le conseil communal de la nouvelle commune désigne un directeur général et un directeur financier.

1 *M.B.* 17.9.2019.
2 Un texte équivalent a été adopté pour la loi organique des CPAS

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Il fixe également la manière dont un budget est constitué à charge de la Région pour les six exercices budgétaires 2025 à 2030 pour l'ensemble des fusions intervenant à l'occasion des élections locales 2024.

Enfin, il prévoit que le bonus financier sera octroyé non seulement pour les fusions volontaires réalisées à l'occasion des élections locales de 2024 mais aussi pour celles réalisées à l'occasion des élections locales de 2030.

A l'initiative de Monsieur Christophe Collignon, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, et en collaboration avec le SPW IAS, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a mis, le 19 juillet 2022, à disposition de ses membres une nouvelle publication, le : « Vade-mecum à destination des Pouvoirs locaux pour une fusion volontaire réussie ».

Après la publication de tous les textes légaux organisant ladite fusion (A.G.W. 17.6.2022 et décr. 13.7.2022), il a paru essentiel à Monsieur le Ministre de démystifier ce saut dans l'inconnu et d'apporter réponses à une première série de questions légitimes dans le chef des pouvoirs locaux intéressés.

Aussi, ledit vade-mecum se veut-il un outil pratique – quels sont les points d'attention pour réussir sa fusion ? – mais également évolutif : si de nombreuses thématiques sont déjà traitées aujourd'hui, d'autres viendront s'ajouter en cours de vie de cette réglementation nouvelle.

2. L'incitant financier octroyé par la Région

Un bonus financier est accordé aux nouvelles communes issues des fusions réalisées à l'occasion du scrutin communal de 2024 et de 2030, et ce pour six exercices budgétaires. Ce bonus doit exclusivement être utilisé pour couvrir des charges de dettes.

Le montant de ce bonus est déterminé sur la base du montant des charges de dettes de chaque commune à fusionner, de leur CPAS et de leurs éventuelles régies autonomes au 31 décembre de l'année qui précède la proposition de fusion (c'est-à-dire en 2021 ou en 2027 selon la date de fusion envisagée) mais il est toutefois limité à un montant de 500 euros par habitant et de 20 millions d'euros par fusion sur la période 2025-2030 ou sur la période 2031-2036, selon la date de fusion envisagée.

Pour financer ce bonus, la Région prévoira un montant maximum de 100 millions d'euros sur la période 2025-2030 pour ce qui est de l'ensemble des fusions intervenant à l'occasion des élections locales 2024. La répartition entre les communes bénéficiaires sera adaptée proportionnellement aux budgets disponibles.

Le bonus financier étant calculé sur la base du montant des charges de dettes financières des entités concernées, il sera moins incitatif à l'égard des communes qui seraient peu endettées.

Par ailleurs, ce bonus étant réparti sur la base d'une enveloppe fermée (du moins à ce jour pour les fusions qui feront suite aux élections locales de 2024), on notera que les communes qui souhaitent y prétendre n'ont aucune certitude, lors de leur prise de décision de fusionner, sur le montant de l'incitant qui leur sera finalement octroyé. Pour le bonus lié aux élections 2030, il n'y a pour l'instant pas de limite de 100 millions pour garder l'attractivité de la mesure. Le montant sera établi en 2026 sur la base de l'évaluation du décret.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les jalons nécessaires et les étapes légales de la fusion

A. Les jalons nécessaires avant l'opération de fusion

La fusion se prépare longtemps à l'avance si l'on veut la réussir.

Plusieurs réflexions ou actes doivent être accomplis, dont notamment :

- une analyse de la situation interne de chaque commune concernée : il faut s'assurer que la meilleure solution consiste en la fusion des entités. Pour ce faire, l'on pourra recourir à des outils d'analyse stratégique (AFOM), le cas échéant avec l'aide de consultants externes ;

- des négociations sont également indispensables, les accords politiques devront être clairs et complets ;

- une phase d'inventaire doit avoir lieu pour connaître la situation, la plus précise. L'on relèvera d'ailleurs que les deux décrets prévoient qu'un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion. Un inventaire est également réalisé pour les CPAS fusionnés et joint à la proposition de fusion. Le modèle d'inventaire est fixé par le Gouvernement wallon, et doit être joint à la proposition commune de fusion (voir infra) ;

B. Les étapes légales de la fusion

Ces étapes sont listées dans les décrets.

1. La concertation

La fusion de communes implique la fusion de leurs CPAS. Compte tenu des implications qu'elle représente donc pour ces derniers, elle ne peut faire l'objet d'une décision des conseils communaux concernés qu'après avoir été soumise préalablement au comité de concertation installé dans chaque commune à fusionner.

2. La consultation de la population

Les conseils communaux peuvent, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants des communes préalablement à la prise de décision selon les conditions et modalités reprises au titre IV du livre Ier de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Notons que d'autres formes de consultation participative citoyenne peuvent être envisagées de manière à informer et associer les habitants des communes.

3. Les décisions de principe des entités concernées

La fusion des communes débute officiellement par une décision de principe motivée des conseils communaux qui la notifient au Gouvernement wallon. Dès cette notification communiquée, et afin d'organiser la fusion, les comités de direction des communes concernées se réunissent conjointement.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Se tiennent également des séances conjointes des comités de direction des centres publics d'action sociale concernés.

Les décisions de principe de procéder à la fusion impliquent de nombreuses conséquences, notamment en matière de personnel (e.a. désignation des grades légaux). Nous nous permettons de renvoyer les lecteurs aux décrets sur ce point.

4. Proposition commune et affaires courantes

Les conseils communaux adoptent une proposition commune de fusion (c-à-dire identique) et soumettent cette proposition au Gouvernement au plus tard le 31 octobre de la deuxième année précédant la date de la fusion, soit le 31 octobre 2022 pour les premières fusions.

À partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date de la fusion ou jusqu'au jour auquel le Gouvernement décide de ne pas donner suite à la proposition de fusion ou auquel le Parlement rejette le projet de décret de fusion, les actes des communes à fusionner ne sont pris qu'après une concertation obligatoire entre ces communes à l'exception des actes qui :

1° soit relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;
2° s'ils ne sont pas pris, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité ;
3° constituent l'aboutissement normal des procédures entamées avant la notification par les conseils communaux de l'intention conjointe de procéder à une fusion au Gouvernement.

5. Décret de fusion

Au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion (soit le 31 décembre 2022 pour les premières fusions), le Gouvernement décide s'il présente la proposition de fusion comme projet de décret de fusion au Parlement.

Le projet de décret de fusion reprend le nom des communes à fusionner, la date de la fusion, le nom et l'indication des limites de la nouvelle commune et, au cas où les communes à fusionner ne relèveraient pas de la même province, la province à laquelle la nouvelle commune ressort.

Si le projet de décret n'est pas adopté par le Parlement dans les trois mois de son envoi par le Gouvernement, la proposition commune de fusion est considérée comme caduque.

Pour l'échéance 2024, c'est le décret du 19 mai 2023 (*M.B.* 23.6.2023) relatif à la fusion des communes de Bastogne et de Bertogne, qui officialise la fusion entre ces entités à la date du 2 décembre 2024, pour former une nouvelle commune, qui portera le nom de Bastogne. La nouvelle commune est autorisée à porter le titre de Ville.

Les limites de la nouvelle commune sont déterminées sur les limites extérieures actuelles des communes de Bertogne et de Bastogne telles qu'elles sont inscrites au cadastre. La limite intérieure entre les communes à fusionner disparait.

6. Date de la fusion

La date de la fusion est le 1er lundi de décembre qui suit les élections communales. À compter de ce jour, la nouvelle commune dispose de la personnalité juridique et les communes originelles sont supprimées.

La fusion de communes donne lieu à l'établissement de plein droit d'un nouveau CPAS à la création de la nouvelle commune. Les CPAS des communes fusionnées sont supprimés à la date de la fusion.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

7. Mise en œuvre de la fusion – les principes généraux

À la date de la fusion, la nouvelle commune et le nouveau CPAS succèdent aux droits et obligations respectivement des communes et des CPAS fusionnés pour ce qui est des biens mobiliers, immobiliers, des marchés publics pour travaux, fournitures et services, des concessions de travaux et de services et des conventions qui lui ont été transférés, y compris aux droits et obligations découlant des procédures judiciaires et administratives en cours et futures.

Les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes/CPAS fusionnées au territoire pour lequel ils ont été édictés, jusqu'au jour où ils sont abrogés par l'autorité compétente, au plus tard un an après la date de fusion (délai d'ordre).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La transparence administrative

1. Les principes

« Processus initié au début des années 90, tendant à rendre l'action administrative plus accessible et plus compréhensible.
Il se manifeste principalement par la généralisation de l'obligation de la motivation formelle des actes administratifs à portée individuelle (…) et les diverses législations (…) prises en exécution de l'article 32 de la Constitution, qui ont mis à charge de l'administration des devoirs de publicité active et de publicité passive. (…). »[1].

L'article 32 de la Constitution consacre en effet le droit pour chacun *« … de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. »*.

Voyons ce qu'il en est de ces obligations mises à charge des pouvoirs locaux notamment de publicité active (informations données de manière proactive) et passive (accès à des documents suite à une demande formulée par le citoyen).

2. La publicité active

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la publicité de l'administration dans les provinces et les communes[2], entretemps intégrée dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[3], les autorités administratives communales sont tenues de mettre en place une politique organisée de communication et d'information.

Politique de communication et d'information

Les textes prévoient ainsi, notamment[4], que :

- le conseil communal désigne un fonctionnaire chargé de la conception et de la réalisation de l'information pour toutes les autorités administratives dépendant de la commune ;
- la commune publie un document décrivant les compétences et l'organisation du fonctionnement de toutes les autorités administratives qui en dépendent.

Par ailleurs, figure expressément dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L3221-3), la ***possibilité*** pour le conseil communal de décider d'éditer un ***bulletin d'information communal***[5], destiné à diffuser des informations d'intérêt local.[6]

---

1 P. Goffaux, *Dictionnaire de droit administratif (2ème éd*.), Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 631, v° « transparence administrative
2 L. 12.11.1997, *M.B.* 19.12.1997.
3 CDLD, art. L.3211-1 et ss.
4 Sont également visés comme éléments de publicité "active" le fait que : 1°) toute correspondance émanant d'une autorité administrative communale indique le nom, la qualité, l'adresse et le n° de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples renseignements sur le dossier (à noter, sur ce point, que le décr. 26.4.2012 prévoit en outre désormais de renseigner *"le cas échéant l'adresse e-mail"* de cette personne de contact) ; 2°) tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative communale indique les voies de recours éventuelles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter (faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours).
5 En accord avec le conseil de l'action sociale, il peut être décidé d'éditer un bulletin commun à la commune et au CPAS (synergies).
6 Afin de répondre aux exigences de la jurisprudence de la Commission permanente du pacte culturel, le texte stipule que, outre les communications des membres du collège communal dans l'exercice de leurs fonctions, si un groupe politique démocratique a accès aux colonnes de ce bulletin, chaque groupe politique démocratique y a également accès dans la même proportion.
C'est au règlement d'ordre intérieur du conseil communal qu'il appartient de déterminer les modalités et conditions de cet accès.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Suite à de très nombreux recours à la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) dans le cadre de la publicité passive (voir infra), c'est pour finir au départ de la publicité active que le législateur wallon a apporté des nouveautés.

En effet, le décret du 18 mai 2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux[7] a voulu d'une part, renforcer le droit de regard des conseillers communaux par la consécration du droit d'accès aux documents communaux par les conseillers par voie électronique et, d'autre part, consacrer la publicité active des projets de délibération et notes de synthèse explicative au bénéfice des citoyens.

Obligation de disposer d'un site internet

L'article L3221-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation consacre désormais formellement l'obligation pour les communes de disposer d'un site internet[8]. Jusqu'à présent, l'obligation pour les communes de détenir un site internet n'apparaissait que de manière médiate, au travers de l'article L1122-14, par. 4, al. 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, relatif aux interpellations citoyennes, qui précise que : « Les interpellations sont transcrites dans le procès-verbal de la séance du conseil communal. Il est publié sur le site internet de la commune ».

Mais c'est en étendant l'exigence de publicité active à l'égard de certains projets de délibérations du conseil communal que le décret du 18 mai 2022 innove le plus.

Extension de la publicité active à certains projets de délibérations du conseil communal

L'article L3221-5 est introduit dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il précise que :

« Les projets de délibérations visés à l'article L1122-24, alinéas 5 et 6, ainsi que, le cas échéant, les notes de synthèse explicative visées aux articles L1122-13, §1er, alinéa 2, et L1122-24, alinéa 3, concernant les points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie de publication sur le site internet de la commune ou sur tout autre site internet en capacité de prévoir la publication au plus tard dans les cinq jours francs avant celui de la réunion. Les projets de délibérations visés à l'alinéa 1er portent la mention « Projet de délibération ».

Ce sont donc bien ***les projets de délibérations*** et les éventuelles notes de synthèse explicative accompagnant les points de l'ordre du jour de la partie ***publique*** de la séance du conseil ***qui donnent lieu à décision*** qui doivent ainsi être publiés, que ces projets émanent du collège ou proviennent d'un conseiller communal, actionnant son droit d'initiative individuel.

Les documents annexes, quant à eux, ne doivent pas faire l'objet de cette publication, ce dont on peut se réjouir, car les exigences liées au respect du RGPD notamment auraient pu engendrer une charge de travail importante si ces documents avaient dû être publiés.

Attention, par ailleurs, tout ne pourra pas être publié de la sorte. Il faudra notamment faire preuve de prudence pour ce qui est des données à caractère personnel que le législateur wallon a voulu prendre en compte au travers de l'article L3221-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

D'une part, il précise les éléments essentiels aux traitements de données liés à la publication en ligne des projets de délibérations. Ainsi, le législateur qualifie les communes de responsables de traitement et indique les types de données traitées, les types de personnes concernées et la finalité (le contrôle par le public du processus décisionnel des conseils communaux).

---

7 *M.B.* 15.7.2022

8 Cf. décr. 18.5.2022 rel. à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux (*M.B.* 15.7.2022), art. 2, insérant l'art. L3221-4 CDLD.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

D'autre part, le nouvel article L3221-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation impose la pseudonymisation de certaines des données ainsi publiées, plus précisément des données à caractère personnel de toute personne physique autre que les mandataires, personnes non élues et candidats à ces fonctions.

La technique de pseudonymisation est définie dans le RGPD comme étant le traitement de données à caractère personnel ne permettant plus à celles-ci d'être *« attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable* ».

Cette imposition nouvelle ne sera pas forcément facile à appliquer[9]. Relevons en outre que son entrée en vigueur – ainsi que celle de toutes les autres dispositions du décret d'ailleurs - a été modulée par le législateur wallon en fonction de la taille des communes. Les dates retenues sont :

le 1er septembre 2022 pour les communes de 50 000 habitants et plus et pour les provinces ;
le 1er avril 2023 pour les communes entre 12 000 et 49 999 habitants ;
le 1er octobre 2023 pour les communes de moins de 12.000 habitants.

L'on peut se réjouir de ce que le législateur wallon ait souhaité laisser du temps aux pouvoirs locaux pour s'adapter, voire s'équiper numériquement pour faire face à ces nouvelles exigences, avec une attention particulière pour les petites et moyennes communes, disposant notamment de moins de personnel.

3. La publicité passive

En vertu de l'article L3231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, « *le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative … communale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent code, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt* ».

La demande doit être formulée par écrit auprès du collège communal et indiquer clairement la matière concernée, ainsi que, si possible, les documents administratifs visés.

[9] Pour de plus longs développements quant à cette réforme et les difficultés qu'elle soulève, lire : *Transparence administrative : adoption du décret relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux*, https://www.uvcw.be/fonctionnement/actus/art-7574, mis en ligne le 15.7.2022.

Il existe des situations dans lesquelles l'autorité administrative **devra** rejeter semblable demande (atteinte à la vie privée, d'autres dans lesquelles elle **pourra** la rejeter (hypothèses où la demande :

- concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;
- concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité ;
- est manifestement abusive ou répétée ;
- est formulée de façon manifestement trop vague).

Des délais de réponse sont impartis à l'autorité communale.. En cas de refus, même implicite, de l'autorité (de communication, consultation, rectification d'un document administratif), un recours peut être introduit devant la CADA. Si celle-ci y fait droit, l'entité concernée sera tenue d'exécuter sa décision dans le délai lui imparti par la Commission[10].

Ainsi que cette législation le prévoit, le principe du droit de consultation instauré en faveur de « chacun » est assez étendu.

L'on se souviendra que les communes ont été confrontées à un lourd contentieux auprès de la CADA, suite à de multiples demandes de publicité passive de citoyens, au travers de la plate-forme Transparentia, notamment. Il y allait principalement d'une demande de communication des projets de délibération des conseils communaux, ainsi que de toutes les pièces annexes. La CADA a eu à se prononcer sur la question de savoir si de tels documents pouvaient être considérés comme des documents inachevés ou incomplets, pouvant partant être source de méprise (ce qu'elle a admis), ou encore si les demandes couvrant parfois des périodes très longues par exemple pouvaient être considérées comme manifestement abusives ou répétées.

C'est suite aux différents événements intervenus dans ce contexte[11] (on pense notamment à l'audition du Président de l'UVCW en Commission du logement et des pouvoirs locaux du Parlement wallon en date du 27 avril 2021) que le décret du 18 mai 2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux[12] a finalement été adopté (voir supra).

À noter qu'en matière environnementale, des règles spécifiques règlent l'accès à l'information en matière environnementale.

[10] Pour plus de développements, lire : http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,8358.ht

[11] Pour de plus amples informations sur ces événements, lire notamment *: Transparence administrative - Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie pour audition en Commission des* pouvoirs locaux, https://www.uvcw.be/fonctionnement/articles/art-6653, mis en ligne le 1.6.2021 ; Transparence administrative: Pas d'arrêt de principe du Conseil d'État sur la communication systématique des projets de délibération du Conseil communal (séance publique), https://www.uvcw.be/fonctionnement/articles/art-6820, mis en ligne le 1.10.2021

[12] *M.B.* 15.7.2022

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le conseil communal

Sylvie BOLLEN
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La composition du conseil communal

La Constitution érige le principe de l'élection directe des conseillers communaux.

Ils sont désignés par les électeurs de la commune - les élections ordinaires ayant lieu le deuxième dimanche du mois d'octobre - pour un terme de six ans, prenant cours à partir du premier lundi de décembre[1] qui suit les élections (s'il s'agit d'un jour férié légal, le conseil est installé le premier jour ouvrable suivant).

Depuis le scrutin d'octobre 2000, les citoyens d'un État membre de l'Union européenne (outre le fait qu'ils pouvaient déclarer souhaiter être électeurs, moyennant déclaration auprès de leur administration communale de résidence) peuvent devenir conseillers communaux. Depuis le scrutin 2006, ils peuvent également briguer le mandat d'échevin. Le mandat de bourgmestre est, quant à lui, réservé aux seuls nationaux. Il s'agit là de l'application, dans l'ordre interne belge, d'une directive du Conseil de l'Union européenne du 19 décembre 1994[2].

Depuis le scrutin d'octobre 2006, les citoyens étrangers qui résident en Belgique et qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne peuvent s'inscrire comme électeurs, moyennant le respect de certaines conditions.

Des modifications assez importantes impactant les élections locales sont intervenues pour le scrutin d'octobre 2018[3], avec notamment la suppression du vote électronique (sauf pour les communes de langue allemande), ou la suppression de l'effet dévolutif de case de tête (d'autres modifications ont trait notamment à l'affichage électoral, l'assistance au vote, le rôle des témoins de parti, ou encore les frais électoraux, …)[4].

De la même manière, pour le scrutin de 2024, le législateur wallon a souhaité apporter des modifications au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pour moderniser (régionalisation des dispositions relatives aux dépenses électorales, réglementation de l'usage des réseaux sociaux dans la campagne…), simplifier (suppression des cantons électoraux…), clarifier, sécuriser (notamment en lien avec le traitement des données à caractère personnel) et dématérialiser les procédures existantes (recours à de nouveaux logiciels…).

Ce projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales a été adopté en séance plénière du Parlement Wallon en date du 31 mai 2023[5].

Les conseillers communaux sont rééligibles.

Le nombre des conseillers communaux varie selon la population de la commune.

La classification des communes est mise en rapport avec le chiffre de la population lors de chaque renouvellement intégral des conseils communaux. Cette mise en concordance est arrêtée par le Gouvernement wallon. Depuis le scrutin d'octobre 2012, le chiffre de la population pris en considération

---

1 Conformément à l'art. L1122-3, par. 3, du CDLD.

2 Pour de plus longs développements sur le sujet, lire S. Bollen, *Le vote des Européens aux prochaines élections européennes, Mouv. comm.*, 4/1999, pp. 210 et ss. ; L. Abedinaj, *Les étrangers non européens vont pouvoir voter pour la première fois aux élections communales d'octobre 2006, Mouv. comm*., 8-9/2005, p. 386.

3 Et ce en vertu notamment du décr. 9.3.2017 mod. certaines dispositions du CDLD rel. aux élections locales (*M.B.* 27.3.2017).

4 Pour plus de développements en matière électorale, voir : electionslocales.wallonie.be; ma commune.be; article de S Karko, *Être candidat aux élections communales*, *Mouv. comm.*, 4/2018.

5 Cf. doc PW 1270 (2022-2023), n°11

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

est le nombre de personnes inscrites au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale dans la commune concernée, arrêté au 1er janvier de l'année des élections.

Si un membre du collège communal (voir infra) n'est pas nommé au sein du conseil communal, le nombre des conseillers communaux n'en demeure pas moins déterminé de la même manière.

Le conseil, en ce compris le bourgmestre et les échevins, est ainsi composé de :

9	membres dans les communes de	1.000 à	1.999 habitants
11		2.000 à	2.999
13		3.000 à	3.999
15		4.000 à	4.999
17		5.000 à	6.999
19		7.000 à	8.999
21		9.000 à	11.999
23		12.000 à	14.999
25		15.000 à	19.999
27		20.000 à	24.999
29		25.000 à	29.999
31		30.000 à	34.999
33		35.000 à	39.999
35		40.000 à	49.999
37		50.000 à	59.999
39		60.000 à	69.999
41		70.000 à	79.999
43		80.000 à	89.999
45		90.000 à	99.999
47		100.000 à	149.000
49		150.000 à	199.999
51		200.000 à	249.000
53		250.000 à	299.999
55	membres dans les communes de	300.000 habitants et plus.	

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux

L'incompatibilité peut être définie comme étant « *l'impossibilité légale d'exercer simultanément deux fonctions ou de revêtir deux qualités* »[1]. Elle se distingue donc de l'inéligibilité « *(...) en cela que celle-ci empêche le candidat d'être élu alors que celle-là lui interdit (...) d'accomplir valablement le mandat pour lequel il a été élu et le place devant un choix. Si, par conséquent, les conditions d'éligibilité s'apprécient au moment de l'élection, l'incompatibilité se réalise lors de l'entrée en fonction uniquement* »[2].

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation institue des incompatibilités de fonction et des incompatibilités liées à la parenté ou l'alliance.

1. Les incompatibilités de fonction

1. Le Code de la démocratie et la nouvelle loi communale édictent certaines incompatibilités de fonction à l'égard des conseillers communaux (CDLD, art. L1125-1, NLC, art. 71, 7°).

   L'une de ces incompatibilités mérite, à notre estime, une attention particulière. Il s'agit de celle visée à l'article L1125-1, 6°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :
   "*Ne peuvent faire partie des conseils communaux ni des collèges communaux :*
   (...);
   6° Toute personne qui est membre du personnel ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires".

   Il est généralement admis que tombent sous l'application de cette incompatibilité notamment :
   - le personnel de la commune en général (en ce compris le personnel contractuel), quel que soit le montant du traitement ou du subside. Sont également visés les enseignants communaux, puisque, nonobstant intervention de la Communauté française, c'est la commune qui prend en charge leurs traitements. Compte tenu de ce que le président de CPAS fait désormais partie intégrante du collège (cf. infra), ce dernier ne pourra pas non plus être un enseignant ;
   - les directeurs généraux et les directeurs financiers (qui ne peuvent non plus être échevin ni bourgmestre) de la même commune. Cette incompatibilité est d'ailleurs confirmée (CDLD, art. L1125-4), avec, toutefois, une possible dérogation. En effet, dans les communes de moins de 1.000 habitants, le gouverneur de province pourra autoriser le cumul desdites fonctions, sauf celle de bourgmestre, qui ne pourra en aucun cas être cumulée dans la même commune avec l'emploi de directeur financier.

   Il est admis que ne tombent pas sous le coup de cette disposition :
   - le personnel pensionné : la commune n'a aucun pouvoir discrétionnaire et l'intéressé peut faire valoir un droit subjectif qui résulte de la simple application des lois et règlements en vigueur ;
   - ceux qui perçoivent une rémunération de la commune pour un travail accidentel.

Concernant les pompiers, n'y aurait-il pas lieu d'envisager une modification de ce 6° de l'article L1125-1 CDLD ? En effet, depuis la réforme des zones de secours par le législateur fédéral, les pompiers - professionnels ou volontaires - ne sont plus rémunérés par la commune mais par la zone de secours.

[1] M. Verdussen, *Le droit des élections communales*, Némésis (collection Droit et Justice), Bruxelles, 1988, p. 149, citant J. Putzeys.
[2] M. Verdussen, op. cit., même page.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les pompiers professionnels ne devraient dès lors plus être considérés comme membres du personnel communal ni comme recevant un traitement ou un subside de la commune, et ne seraient dès lors plus soumis à cette incompatibilité, à l'instar de leurs collègues volontaires ?

2. D'autres incompatibilités de fonction existant auparavant dans des législations spécifiques ont été intégrées dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (cf. CDLD, art. L1125-1, 9° à 11°). Il s'agit des membres des cours, tribunaux, parquets et les greffiers de l'Ordre judiciaire ; des conseillers du Conseil d'État ; ainsi que des directeurs généraux et directeurs financiers du centre public d'action sociale du ressort de la commune.

3. A noter que le décret dit « gouvernance »[3] a prévu de nouvelles incompatibilités de fonction à l'égard notamment des titulaires d'une fonction dirigeante locale ou d'une fonction de direction au sein, entre autres, d'une intercommunale, une RCA, … : ces personnes ne peuvent être président du conseil communal ou membre du collège communal. Cette disposition entre en vigueur après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2018.

4. On relèvera que d'autres incompatibilités de fonction se trouvent encore dans des réglementations spécifiques. Ainsi, notamment :
   - l'incompatibilité entre la qualité de membre du personnel de CPAS (en ce compris les praticiens de l'art de guérir) avec le mandat de bourgmestre ou de conseiller communal exercé dans le ressort territorial du CPAS ; cette incompatibilité se justifie par le lien organique existant entre la commune et le CPAS (L.O. CPAS, art. 49, par. 4) ;
   - le cumul entre les fonctions de juge, de référendaire et de greffier à la Cour d'Arbitrage est incompatible avec un mandat public conféré par élection (L. 6.1.1989 sur la Cour d'Arbitrage, art. 44) ;
   - les fonctions d'expert (au sens de l'A.R. 9.3.1953, art. 2, concernant le commerce des viandes de boucherie et réglementant l'expertise des animaux abattus à l'intérieur du pays) sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal lorsque la nomination émane du conseil communal.

En cas d'incompatibilité de fonction, l'intéressé ne pourra exercer en même temps le mandat communal et la fonction incompatible : il devra choisir. L'élu concerné ne pourra donc être installé que si la cause d'incompatibilité a pris fin au moment de son installation.

Le choix de l'élu doit donc être opéré avant sa prestation de serment. S'il ne se démet pas des fonctions incompatibles avec son mandat, il ne peut être admis au serment. Si, dans le mois à dater de l'invitation que lui adresse le collège communal, il n'a pas opéré ce choix, il est alors considéré comme n'acceptant pas le mandat qui lui a été conféré (CDLD, art. L1125-5).

Si l'incompatibilité intervient en cours de mandat, le conseiller communal ne peut conserver son mandat. Il cesse alors de faire partie du conseil si, endéans les quinze jours à dater de l'invitation que lui adresse le collège communal, il n'a pas renoncé aux fonctions incompatibles ou n'a pas renoncé au traitement ou au subside alloué par la commune (CDLD, art. L1125-6).

C'est le conseil communal lui-même (sur information par le collège communal) qui est compétent pour constater la déchéance du conseiller concerné et procéder à son remplacement[4].

Un recours au Conseil d'État est ouvert contre sa décision.

L'on relèvera que le décret « gouvernance » a inséré de nouvelles dispositions[5] dans le CDLD, et notamment un article L6311-1 qui stipule que la méconnaissance - par un conseiller communal, un

[3] Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018) modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supralocales et de leurs filiales, art. 7, insérant un par. 2 sous l'article L1125-1 CDLD.

[4] Cf. art. L1125-7, tel que modifié par le décr. 26.4.2012 (*M.B.*, 14.5.2012).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

président du conseil, un échevin, un bourgmestre, ou un président de CPAS entre autres - d'une incompatibilité notamment peut conduire à la déchéance de tous ses mandats originaires. Cette déchéance peut être constatée par le Gouvernement wallon au terme d'une procédure précisée dans cet article.

2. Les incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance

À l'origine, la volonté du législateur a été d'éviter la mainmise d'une famille sur un conseil communal, ce qui pourrait la conduire à privilégier ses intérêts propres au détriment de ceux de la commune.

Le statut de cohabitation légale est assimilé à celui du mariage. Les membres du conseil ne peuvent donc pas être parents ou alliés jusqu'au 2e degré inclus ; ils ne peuvent pas non plus être unis par les liens du mariage, ni être cohabitants légaux.

De même, ne peuvent faire partie en même temps du conseil communal, ceux dont les conjoints ou les cohabitants légaux sont parents entre eux jusqu'au deuxième degré inclus (CDLD, art. L1125-3).

Le degré de parenté (en ligne directe ou collatérale) se détermine selon les règles du Code civil (C. civ., art. 735 et ss.).

Exemple de calcul de lien de parenté

A, B (père), C (grand-père paternel) : A + B, B + C sont parents au 1er degré (en ligne directe) - A + C sont parents au 2e degré.

L'alliance n'est pas définie par le Code civil, mais elle est généralement considérée comme étant le lien qui existe entre chacun des époux et les parents du conjoint. Il n'y a cependant pas alliance entre les parents de chacun des conjoints. Ainsi, Paul et Pierre sont les époux respectifs de deux sœurs, Jacqueline et Suzanne. Paul et Pierre ne sont pas alliés, bien que dans le langage courant, ils soient qualifiés de beaux-frères.

Les deux personnes "tomberont" toutefois en incompatibilité, puisque l'article L1125-3, par. 1er, al. 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation interdit à ceux dont les conjoints sont parents entre eux jusqu'au 2e degré inclus de faire partie en même temps du conseil communal. La même règle vaut également pour les cohabitants légaux.

À noter encore que l'alliance est censée dissoute lorsque la personne, en raison de laquelle elle existait, vient à disparaître, ou si elle divorce.

Concernant les conséquences de cette incompatibilité, la renonciation de l'un des conseillers élus confère à l'autre, de plein droit, l'entrée au conseil communal.

Si un tel accord n'intervient pas entre les personnes concernées, l'article L1125-3 du CDLD a établi un ordre de préférence :

- s'il s'agit de deux conseillers effectifs, l'ordre de préférence sera réglé par l'ordre d'importance des quotients qui auront déterminé l'attribution à leur liste des sièges dévolus à ces candidats ;
- s'il s'agit d'un conseiller effectif et d'un suppléant, l'interdiction de siéger n'est opposée qu'à ce dernier, à moins que la vacance qui l'appelle à siéger soit antérieure à l'élection de son parent, allié, conjoint, ou cohabitant légal ;
- entre suppléants que des vacances appellent à siéger, la priorité se détermine en ordre principal par l'antériorité de la vacance.

---

[5] Voir décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 65 et suivants, insérant dans la partie VI du CDLD, un livre III intitulé "*Des sanctions contre les mandataires méconnaissant les incompatibilité, interdiction et empêchement*".

Depuis le 24 mai 2012, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que l'élu qui, en raison de ces circonstances, ne peut être installé, conserve le droit d'être admis ultérieurement à prêter serment et est remplacé par le conseiller classé en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. Lorsque l'incompatibilité cesse, celui-ci est classé premier suppléant.

Pour mémoire (à tout le moins actuellement), l'on précisera que le décret du 18 avril 2013[6] modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (réforme des grades légaux) instaure, à partir de la législature communale de 2018, une nouvelle incompatibilité familiale : ne pourront faire partie du conseil communal[7] les personnes ayant un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au deuxième degré inclus avec un directeur (général ou financier) de la commune concernée.

Par exception, il était originairement prévu que cette incompatibilité ne serait toutefois pas applicable aux membres des conseils et collèges désignés avant le 3 décembre 2018 et qui continueraient à siéger sans interruption au-delà de cette date.
Cette "faveur transitoire" a été supprimée par le décret "gouvernance"[8] : la nouvelle incompatibilité sera donc bien d'application dès le 3 décembre 2018 aux mandataires qui seraient réélus et continueraient ainsi à siéger "sans interruption".

6 Cf. *M.B.*, 22.8.2013.
7 Une disposition équivalente est prévue pour les conseillers CPAS.
8 Cf. décr. 29.3.2018, art. 91.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'installation du conseil communal

1. L'installation et la prestation de serment

En vertu du principe de continuité des fonctions, les membres du conseil communal sortants à l'issue des élections communales restent en fonction jusqu'à ce que l'installation de leurs successeurs ait eu lieu. Pendant ce temps, ils expédient les affaires courantes (cf. CDLD, art. L1121-2).

L'installation des nouveaux mandataires consiste en fait en leur prestation de serment, celle-ci étant nécessaire comme manifestation définitive de l'acceptation de la fonction de conseiller communal.

Le serment à prêter par les conseillers et les membres du collège communal est le suivant : « *Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* » (CDLD, art. L1126-1).

La prestation de serment a lieu en séance publique ; il s'agit d'une formalité substantielle qui n'emporte pas de délibération, en manière telle qu'aucun quorum de présence n'est obligatoire.

La séance d'installation du conseil communal, issu des élections communales, a lieu le premier lundi de décembre qui suit les élections (CDLD, art. L1122-3, dern. al.). Cette modification, par rapport à ce qui se faisait jusqu'au scrutin communal de 2006[1], a été souhaitée par le législateur wallon, qui a estimé que la longue période de transition existant entre le début des affaires dites prudentes[2] et l'installation du conseil (+/- six mois jusqu'alors) n'était pas une bonne chose, notamment dans les communes où un changement de majorité intervenait. Pour rendre cette installation plus rapide, le législateur a réduit les délais de recours en matière électorale[3].

L'on relèvera que l'élu qui, au jour de son installation, ne remplit pas (ou plutôt plus) les conditions d'éligibilité, ne peut pas être admis à prêter serment (c'est le collège qui est chargé de l'information à l'élu, lequel dispose d'un recours devant le Conseil d'Etat) ; le conseil, également informé par le collège, prend acte de l'absence de l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité et procède au remplacement du membre concerné[4].

Les conseillers communaux prêtent serment entre les mains du président du conseil. Il s'agit du bourgmestre ou du président d'assemblée, si le conseil communal en a désigné un (CDLD, art. L1122-15 et L1122-34, par. 3) (voir infra). Cette possibilité est entrée en vigueur le 24 mai 2012[5].

Avant l'adoption par le conseil du pacte de majorité visé à l'article L1123-1 (cf. infra), le conseil est présidé par le conseiller communal qui, à la fin de la législature précédente, exerçait la fonction de bourgmestre, à défaut, une fonction d'échevin, et dont le rang était le plus élevé ou, à défaut, une fonction de conseiller dans l'ordre de leur ancienneté au conseil.

En cas de parité d'ancienneté, le plus âgé est choisi parmi les formations politiques qui respectent les principes démocratiques énoncés notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide, ainsi que les droits et libertés garantis par la Constitution.

---

1 A savoir l'installation du nouveau conseil à compter du 1er janvier qui suit l'élection.
2 C'est-à-dire à dater de la période réglementée en matière de dépenses électorales - cf. circ. min. 1.6.2006 (*M.B.*, 12.7.2006).
3 Les candidats doivent désormais introduire leur réclamation dans les 10 jours de la date du procès-verbal de l'élection (au lieu des 40 jusqu'alors) ; le résultat de l'élection devient définitif 45 jours après les élections (au lieu des 75 jours jusqu'alors).
4 Cf. CDLD, art. L1122-5, par. 1er (décr. 29.3.2018, art. 1er, *M.B.*, 14.5.2018).
5 Cf. décr. 26.4.2012, mod. certaines dispositions du CDLD (*M.B.*, 14.5.2012).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À défaut, le conseil est présidé par le candidat qui, aux dernières élections, a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste ayant obtenu le plus grand chiffre électoral (CDLD, art. L1122-15).

Après l'adoption d'un pacte de majorité, le candidat bourgmestre prête serment entre les mains du président du conseil.

Si le bourgmestre dont le nom figure dans le pacte de majorité adopté est le bourgmestre en charge, il prête serment entre les mains du premier échevin en charge.

Les échevins et le président du CPAS prêtent serment, préalablement à leur entrée en fonction, entre les mains du président du conseil.

2. Le tableau de préséance

C’est au conseil communal, via le vote de son règlement d'ordre intérieur, qu’il appartient de fixer les conditions dans lesquelles est établi un tableau de préséance des conseillers communaux (cf. CDLD, art. L1122-18).
C'est donc l'autonomie communale qui préside à l'établissement du tableau de préséance : celui-ci pourrait donc varier d'une commune à l'autre.

Précisons toutefois que le Bourgmestre empêché occupe la première place dans l’ordre de préséance (en application de CDLD, art. L1123-5, par. 3, al. 3).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La durée du mandat de conseiller communal - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions - Le remplacement

1. La durée du mandat de conseiller - Sa fin prématurée

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, les conseillers sont normalement élus pour un terme de six ans à partir du 1er lundi de décembre qui suit leur élection.

Il arrive cependant des situations où le mandat de conseiller communal prend fin avant son terme légal. Ces hypothèses sont les suivantes:

- le décès ;
- la démission ;
- la déchéance en ses diverses causes.

Avant d'évoquer quelques-unes de ces causes de fin prématurée de mandat de conseiller communal, il nous paraît important de faire état de deux situations, antérieures à l'entrée en fonction du conseiller communal (c'est-à-dire avant sa prestation de serment) : il s'agit du ***désistement*** et de ***l'interdiction de prêter serment***.

Le désistement : celui-ci ne peut, selon nous, s'assimiler à une fin prématurée du mandat puisqu'il intervient avant l'installation du conseiller communal. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-4) permet à l'élu, avant son installation, mais après validation de son élection, de se désister.

Le désistement est adressé par écrit au conseil communal et ne devient définitif qu'après que ce dernier en a pris acte par une décision motivée (le désistement pourrait donc être retiré jusque-là). Cette décision motivée est notifiée par le directeur général à l'intéressé. Un recours est ouvert devant le Conseil d'État, dans les huit jours de cette notification.

L'interdiction de prêter serment : déjà prévue auparavant dans le CDLD[1] pour le candidat élu conseiller communal qui exerce des fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller, qui participe à une entreprise ou exerce une profession ou métier à raison desquels il reçoit un traitement ou un subside de la commune ; elle est désormais en outre opposée[2] à l'élu qui, au jour de son installation, ne remplit pas les conditions d'éligibilité. Le collège en informe le conseil et l'intéressé. Celui-ci peut communiquer au collège, dans un délai de quinze jours, ses moyens de défense. Le conseil prend acte de l'absence de l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité et procède au remplacement du membre concerné (lequel peut introduire un recours auprès du Conseil d'État).

A. La démission

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation envisage deux formes de démission : la démission d'office et la démission volontaire.

1 Cf. CDLD, art. L1125-5.
2 Cf. décr. 29.3.2018, modifiant l'art. L1122-5, CDLD.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

1. La démission d'office

Les membres du conseil communal qui après avoir reçu deux convocations consécutives à l'effet de prêter serment, s'abstiennent, sans motif légitime, de remplir cette formalité, sont réputés démissionnaires (CDLD, art. L1126-2).

Ici encore, il nous semble qu'à proprement parler, il ne s'agisse pas d'une fin prématurée du mandat de conseiller, puisque cette « démission d'office » intervient avant l'installation du candidat conseiller communal. Il aurait dès lors mieux valu considérer que lesdits candidats sont réputés se désister.

2. La démission volontaire

Le conseiller communal qui souhaite mettre fin anticipativement à son mandat est tenu d'adresser sa démission par écrit au conseil communal.

La démission des fonctions de conseiller est notifiée par écrit au conseil, lequel l'accepte lors de la première séance suivant cette notification.

La démission prend effet à la date où le conseil l'accepte et est notifiée par le directeur général à l'intéressé. Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est ouvert contre cette décision. Il doit être introduit dans les huit jours de sa notification (CDLD, art. L1122-9).

B. La déchéance en ses diverses causes

Nous n'aborderons pas ce point par le menu, mais nous nous attacherons aux éléments nous paraissant les plus importants.

a) La perte d'une condition d'éligibilité

Le membre du conseil communal qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité ne peut plus continuer l'exercice de ses fonctions (CDLD, art. L1122-5, par. 2).

Une jurisprudence assez importante existe en la matière, relativement à l'exigence d'inscription au registre de population de la commune : il s'agit là d'une exigence assez lourde, qui ne peut être considérée comme une simple formalité.

Il est ainsi admis par une jurisprudence constante du Conseil d'État que, pour se porter légalement candidat et demeurer conseiller communal, il faut avoir, de manière effective, sa résidence dans la commune envisagée[3].

Une procédure est organisée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, visant à constater la déchéance. Cette procédure a été modifiée par la réforme du 26 avril 2012, entrée en vigueur le 24 mai 2012. Le collège informe des faits le conseil communal et l'intéressé (qui dispose d'un délai de quinze jours pour communiquer ses moyens de défense au collège). Le conseil prend acte de la perte de l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité et constate la déchéance de plein droit. Il procède au remplacement du membre concerné. Un recours est ouvert au Conseil d'État à l'encontre de cette décision, dans les huit jours de sa notification.

[3] C.E., 2.4.1985, n° 25.186, arrêt Debroux, "le candidat doit toujours avoir sa résidence principale dans la commune, à côté de l'inscription formelle".

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

On relèvera également que si, ayant connaissance de la cause de déchéance, même en l'absence de toute notification, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines prévues par l'article 262 du Code pénal.

b) L'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller communal ou l'acceptation d'un traitement ou d'un subside de la commune

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, ces deux situations constituent des incompatibilités de fonction à l'égard du mandat de conseiller communal.

Il est dès lors prévu que les membres du conseil qui, en cours de mandat, viennent à connaître ce genre de situation, cessent de faire partie du conseil communal si, endéans les quinze jours à dater de l'invitation que leur adresse le collège communal, ils n'ont pas renoncé soit aux fonctions incompatibles, soit au traitement ou au subside alloué par la commune (CDLD, art. L1125-6).

La procédure de déchéance est alors mise en œuvre (CDLD, art. L1125-7).

c) Le mariage ou la cohabitation légale avec un autre membre du corps communal ou avec le directeur général, le directeur général adjoint ou le directeur financier de la commune

Comme dit plus haut, deux époux ne peuvent faire partie du même corps communal au sens de l'article L1121-1 CDLD, le mariage ultérieur à l'installation des mandataires emportant révocation du mandat de l'un des conjoints, l'ordre de préférence étant, pour rappel, réglé par l'ordre d'importance des quotients qui ont déterminé l'attribution à leur liste des sièges dévolus à ces candidats (CDLD, art. L1125-3).

Il en va de même en cas de cohabitation légale.

L'interdiction de siéger au conseil ou au collège pour les personnes unies par les liens du mariage ou de la cohabitation légale avec un grade légal de la commune (voir plus haut) – qui n'entre en vigueur que lors du renouvellement intégral des conseils communaux de 2018 – a été appréhendée par le législateur comme une incompatibilité de fonction (CDLD, art. 1125-1, 12°) et non comme une incompatibilité familiale (CDLD, art. L1125-3).

d) Les autres motifs de déchéance

Rappelons que les sanctions par déchéance de l'absence de déclaration, la fausse déclaration quant à la nature des mandats, mandats dérivés ou charges publics d'ordre politique et leur rétribution, qui s'impose aux mandataires ainsi que l'absence de déclaration annuelle (ou de fausse déclaration) de l'ensemble des mandats, fonctions dirigeantes ou professions exercées au cours de l'année précédente, qui existaient déjà dans le CDLD, ont subi des modifications importantes par le décret « gouvernance »[4].

Il s'agit d'une part de modifications étoffant le système régional de déclarations des mandats et de rémunérations (e.a. nouvelles définitions, …).

Ces modifications seront étudiées plus largement dans la fiche « Statut des mandataires » à laquelle nous vous renvoyons expressément.
Rappelons simplement l'insertion - notamment - d'un article CDLD L6311-1, qui stipule que la méconnaissance - par un conseiller communal, un président du conseil, un échevin, un bourgmestre, ou un président de CPAS entre autres - d'une incompatibilité, d'une interdiction ou d'un empêchement

[4] Décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018).

prévu par le Code peut conduire à la déchéance de tous ses mandats originaires. Cette déchéance peut être constatée par le Gouvernement wallon au terme d'une procédure précisée dans cet article.

2. La continuité des fonctions

Le fonctionnement du corps communal ne peut être interrompu.

Il est dès lors prévu que, hors le cas du mandataire déchu - qui doit cesser immédiatement ses fonctions dès sa connaissance d'une cause de déchéance dans son chef -, les conseillers sortants lors du renouvellement intégral du conseil continuent à siéger jusqu'à leur réinstallation (s'ils sont réélus) ou l'installation de leurs successeurs (dans le cas contraire) ; les conseillers démissionnaires continuent à siéger jusqu'à l'installation de leurs successeurs, ils doivent donc continuer à être convoqués aux séances (CDLD, art. L1121-2).

3. Le remplacement

A. Le congé parental - La maladie de longue durée

Comme hypothèse effective de remplacement, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit qu'un conseiller (homme ou femme) peut prendre congé à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant (CDLD, art. L1122-6).

La procédure, déjà modifiée par la réforme du 26 avril 2012, l'a encore été par un décret du 29 mars 2018[5].

Le conseiller communal concerné notifie son congé au collège communal par écrit, en indiquant la date de début et de fin. La durée du congé est de maximum 20 semaines. Il prend fin au plus tard 20 semaines après la naissance ou l'adoption.

À l'occasion de ce congé, le conseil communal procède au remplacement du conseiller communal pour la durée du congé, si la majorité des membres du groupe auquel il appartient le demande. Il est alors remplacé par le 1er suppléant de sa liste, après vérification de ses pouvoirs par le conseil communal.

Le Code précise néanmoins que ce remplacement ne s'applique qu'à partir de la première séance du conseil communal suivant celle au cours de laquelle le conseiller communal empêché a été installé.

Pour ce qui est de la mise en congé pour cause de maladie, l'incapacité à prendre en considération est désormais de 3 mois minimum (elle était de 6 mois jusqu'ici).

Les congés pour séjour à l'étranger dans un cadre professionnel ou dans un cadre académique sont désormais aussi autorisés, moyennant respect de certaines conditions évoquées dans le CDLD[6].

B. La vacance

Le remplacement du conseiller qui vient à cesser définitivement son mandat en cours de législature est fixé comme suit par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation : en cas de vacance d'un siège, le premier suppléant, dans l'ordre de la liste du groupe politique du conseiller défaillant, est appelé à entrer en fonction.

---

5 Il ne s'agit pas ici du décret dit « gouvernance » mais du décret modifiant les art. L1122-6, L1123-32, L2212-9 et L2212-42 du CDLD et insérant un art. L2212-50*bis*, *M.B.*, 13.4.2018.

6 Pour plus de développements à ce sujet, voir : http://www.uvcw.be/articles/3,17,2,0,7595.htm (point 18).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les règles concernant le remplacement d'un conseiller communal, lorsqu'il n'y a plus de suppléant dans le groupe politique concerné, ont été modifiées lors de la réforme du 26 avril 2012, entrée en vigueur le 24 mai 2012.

Alors que jusque-là, il pouvait être pourvu à la vacance par voie d'élections extraordinaires, non pas de manière automatique, mais en vertu d'une décision du conseil communal, ou d'un arrêté du Gouvernement (dans la pratique, de telles élections étaient rarissimes), le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit désormais (CDLD, art. L4145-14, par. 2) qu'à défaut de suppléants, il sera pourvu à la vacance en reprenant le tableau de résultats des élections, et d'attribuer ce siège dans l'ordre des quotients électoraux, en commençant à partir du premier quotient qui, avant la vacance n'était pas en ordre utile pour une attribution de siège et en attribuant le siège vacant disposant d'un ou de plusieurs suppléants.

Cela implique donc que le suppléant ainsi « montant » ne proviendra pas forcément du même groupe politique que celui affecté par la vacance.

Le législateur wallon a en effet entendu insister sur le caractère supplétif du recours à l'élection extraordinaire (CDLD, art. L4124-1), compte tenu des contraintes matérielles et financières importantes qu'impose l'organisation d'une élection.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les droits et les devoirs du conseiller communal

1. Les droits du conseiller communal

Certains droits sont liés au statut des mandataires (jetons de présence, congé politique…). Ces prérogatives seront évoquées lors du chapitre consacré au statut des mandataires communaux.

Les droits des conseillers inscrits dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation sont les suivants.

A. Le droit à l'assistance, pour les conseillers handicapés, d'une personne de confiance

L'accès des personnes handicapées aux mandats communaux a été renforcé par l'article L1122-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel stipule que : « *Le conseiller qui, en raison d'un handicap, ne peut exercer seul son mandat peut, pour l'accomplissement de ce mandat, se faire assister par une personne de confiance choisie parmi les électeurs de la commune qui satisfont aux conditions d'éligibilité pour le mandat de conseiller communal, et qui n'est pas membre du personnel communal ni du personnel du centre public d'aide sociale de la commune concernée.*

Pour l'application de l'al. 1er, le Gouvernement fixe les critères déterminant la qualité de conseiller handicapé.

Lorsqu'elle fournit cette assistance, la personne de confiance dispose des mêmes moyens et est soumise aux mêmes obligations que le conseiller. Elle n'a toutefois pas droit à des jetons de présence ».

Cette personne de confiance prêtera main-forte au conseiller toutes les fois où le handicap dont il souffre l'empêche d'exercer ses prérogatives.

Un arrêté royal fixe les critères déterminant la qualité de conseiller handicapé[1].

B. Le droit de regard

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation institue en faveur des conseillers communaux une prérogative importante, prévoyant que « *aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil. Les conseillers communaux peuvent obtenir copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune dans les conditions arrêtées par le règlement d'ordre intérieur établi par le conseil. (…) la redevance éventuellement réclamée pour la copie ne peut en aucun cas excéder le prix de revient* » (CDLD, art. L1122-10).

Droit important des conseillers communaux, il a fait couler beaucoup d'encre quant à son champ d'application.

[1] A.R. 25.2.1996 portant exécution de la NLC, art. 12*bis*, devenu l'art. L1122-8 du CDLD.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C'est ainsi qu'en date du 19 janvier 1990[2], le Ministre de l'Intérieur a publié une circulaire administrative, relative au droit de regard des conseillers communaux, en distinguant notamment les actes et pièces relevant :

- de l'intérêt communal : ils sont visés par le droit de regard ;
- de l'intérêt général : l'accès à ces actes et pièces est identique à celui qu'ont les autres habitants de la commune ;
- d'intérêt mixte : la circulaire y a étendu le droit de regard, s'agissant de dossiers « (…) d'intérêt général, en l'espèce confiés au bourgmestre ou au collège, qui sont tellement liés aux missions de pur intérêt communal que le conseil en est chargé de la surveillance (…) »[3].

À l'occasion d'une réponse donnée le 4 avril 2007 à la question posée le 27 février 2007[4] par le Député Fourny, le Ministre des Pouvoirs locaux, Philippe Courard, a apporté certaines précisions quant au droit de regard : « *(…) Le procès-verbal du collège communal relate des actes relatifs à la gestion de la commune et ne peut, à ce titre, échapper à l'article L1122-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui consacre le droit de regard des conseillers communaux. Les conseillers communaux peuvent également en obtenir copie en vertu de l'article L1122-10, par. 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Toutefois, si les délibérations du collège ont trait à des matières d'intérêt exclusivement général, elles peuvent être soustraites à la consultation. Il appartient alors au collège communal de prendre les mesures nécessaires pour soustraire des procès-verbaux les décisions relevant de l'intérêt général au regard des conseillers, ce qui peut se faire, par exemple, en voilant les passages concernés ou en ne permettant la consultation et la copie que d'un extrait du procès-verbal. (…)* ».

Lors de sa réponse du 6 juillet 2020 à la question lui écrite le 9 juin 2020 par Madame la Députée Durenne, le Ministre des Pouvoirs locaux, Pierre-Yves Dermagne a notamment confirmé que « *… le droit de regard est une composante fondamentale de la mission de contrôle démocratique des élus communaux sur l'exécutif. En Wallonie, ce droit trouve son fondement dans l'article L1122-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour les conseillers communaux, et consiste en ce que tout conseiller dispose du droit de s'informer sur toute "affaire" d'intérêt communal au sens large. Il en découle que les procès-verbaux du collège constituent des documents sur lesquels le droit de regard des conseillers peut naturellement s'exercer en ce qui concerne les matières d'intérêt communal et d'intérêts mixtes. Aucune restriction à cet accès ne peut être posée lorsqu'un conseiller en fait la demande. (…)* »[5].

Cette disposition est à combiner avec les articles L3211-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[6], qui prévoient notamment un mécanisme de publicité passive, faisant obligation aux autorités administratives communales de permettre l'accès à chacun aux documents administratifs en leur possession, moyennant le respect d'une procédure (demande écrite, devant justifier d'un intérêt pour la demande de communication de documents à caractère personnel, etc.).

Ces dispositions pourraient, le cas échéant, permettre au conseiller communal - moyennant respect des formalités prévues par celles-ci - d'obtenir communication de documents qui ne lui seraient pas accessibles par le biais de l'article L1122-10.

Il semble toutefois qu'il n'existe pas de recoupement total entre ces deux séries de dispositions.

En effet, il ressort de la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 10 janvier 1990 « (*…) que le droit de regard des conseillers n'est pas limité aux matières de pur intérêt communal, mais s'étend à l'ensemble des matières gérées au niveau communal. (…) La circulaire du 10 janvier 1990 étend donc très largement le droit d'information des mandataires communaux, mais rejoint la logique de la loi du*

---

2 *M.B.*, 25.1.1990.
3 Ch. Havard, *Manuel pratique de droit communal*, La Charte, 1999, p. 47.
4 Cf. P.W., 2006-2007, 130, 1, La publicité des décisions du collège communal.
5 Cf . P.W, 2019-2020, 2020, 206 (2019-2020), 1, La transmission des procès-verbaux des réunions de collège.
6 Les art. L 3211-1 et ss. reprennent, dans la codification wallonne, la L. 12.11.1997 rel. à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, avant la codification de la législation relative aux pouvoirs locaux.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

12 novembre 1997 lorsqu'elle précise que les notes personnelles des agents, des échevins et du bourgmestre, qui sont encore en voie d'élaboration ou soumises à l'examen du collège des bourgmestre et échevins, à l'exception des données de fait qui y sont consignées, peuvent toujours être soustraites à l'exercice du droit de regard. (…) De façon générale, on pourrait avoir le sentiment que la loi du 12 novembre 1997 a pour effet de donner à tout un chacun un droit de consultation des documents administratifs communaux aussi large que celui dont bénéficiaient jusque là les seuls conseillers communaux. Ce sentiment n'est toutefois pas pleinement exact. D'abord, il apparaît que le régime des exceptions susceptibles d'être opposées aux conseillers communaux est un peu moins large que celui des exceptions susceptibles d'être opposées aux citoyens ordinaires. Ensuite, les conseillers communaux disposent d'un droit de consultation qui ne doit en principe pas s'exercer par le biais d'une demande écrite au préalable, en tout cas en ce qui concerne les documents se rapportant à l'ordre du jour du conseil communal.
Pareilles différences semblent tout à fait légitimes, dès lors que les buts poursuivis sont différents. Si la loi du 12 novembre 1997 poursuit la concrétisation de l'article 32 de la Constitution, et donc le droit du citoyen d'être informé de l'action administrative, les dispositions de la nouvelle loi communale relatives aux conseillers communaux ont pour but de permettre le bon exercice du système électoral représentatif. Dans un cas, il est question de transparence de l'administration, dans l'autre, de contrôle politique. (…) »[7].

Par décret du 18 mai 2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux[8], les conditions d'exercice du droit de regard ont été assouplies : alors que, jusqu'à présent, la consultation des documents relevant dudit droit s'exerçait au siège de la commune, sans déplacement des documents, sauf le droit pour le conseiller d'en obtenir une copie papier, désormais, la transmission électronique devient la règle, la consultation sur place n'ayant plus lieu que si la transmission électronique n'est pas techniquement possible.

Il importe de souligner que cet assouplissement n'affecte en rien la responsabilité du conseiller dans l'usage qu'il fait des informations ainsi obtenues (ex. si un document comporte des données à caractère personnel au sens du RGPD, s'il est admis que le droit de regard constitue la base légale à la transmission de ces données – exercice du contrôle démocratique – les traitements ultérieurs par le conseiller sont, à notre estime, de sa responsabilité (mise en ligne sur une page Facebook…).

Cette extension de la publicité active sera évoquée dans une de nos nouvelles fiches, consacrée à la transparence administrative. Nos lecteurs y retrouveront également, la modification assez récente[9] de la procédure en matière de publicité passive.

C. Le droit d'initiative

Chaque conseiller communal dispose du droit de faire ajouter, préalablement à la réunion du conseil communal, un ou plusieurs points à l'ordre du jour[10] de celle-ci (CDLD, art. L1122-24, al. 3).

Cette prérogative est exclusivement réservée aux conseillers et expressément interdite aux membres du collège communal.

Quelques remarques s'imposent à ce sujet.

- Cette demande doit être formulée par écrit ; le conseiller communal joint à sa proposition une note de synthèse explicative ou tout document susceptible d'éclairer le conseil ; en outre, s'il s'agit d'une demande d'ajout d'un point donnant lieu à une décision, il joint à sa demande un projet de délibération. Il est en fait considéré que, lorsqu'un conseiller communal fait usage de

7 F. Jongen, *Les régimes spéciaux d'accès, Les communes et la transparence administrative, Rev. dr. comm.*, 1999/1-2, pp. 108 à 110.
8 *M.B.* 15.7.2022.
9 Cf. décr. 2.5.2019 (*M.B.* 30.8.2019).
10 S. Bollen, *L'ordre du jour du conseil communal, Mouv. comm.*, 8-9/2005.

cette prérogative, il se substitue au collège communal, en manière telle qu'il lui incombe de préparer l'examen, par le conseil communal, du ou des points qu'il a fait ajouter à l'ordre du jour.

- Cette demande doit être remise au bourgmestre ou à son remplaçant. Il semblerait que cette notion de remplacement soit entendue de manière très large : « le directeur général, en tant que premier fonctionnaire et secrétaire du conseil, est habilité à remplacer le bourgmestre pour cette tâche (…) »[11].

- Cette demande doit être remise au moins cinq jours francs avant la séance, soit cinq jours entiers de 24 heures. Ceci implique que le jour où le bourgmestre ou son remplaçant reçoit cette demande et le jour où le conseil communal se réunit ne sont pas compris dans le délai (puisqu'ils ne constitueront pas des jours entiers de 24 heures).

- Le bourgmestre est tenu de déférer à cette demande, même s'il considère que le ou les point(s) dont l'addition est demandée ne relève(nt) pas de la compétence du conseil communal (toutefois, lors de la réunion, le président invitera le conseil communal à se déclarer incompétent). En revanche, le bourgmestre n'est pas tenu de déférer à cette demande s'il estime qu'elle présente un caractère manifestement vexatoire.

Dans sa réponse écrite du 11 juin 2010, par suite de la question posée le 22 avril 2010[12], le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a estimé qu'il ne semblait pas possible pour un conseiller communal d'obtenir l'inscription de points "complémentaires" à l'ordre du jour du conseil communal avant que celui-ci n'ait été formellement établi.

Il existe une autre facette à ce droit d'initiative exercé, non plus individuellement, mais à la demande d'au moins un tiers des membres du conseil communal en fonction.

Il s'agit de la possibilité, sur la demande dudit tiers, de faire convoquer le conseil par le collège communal, aux jour et heure indiqués (CDLD, art. L1122-12), ce quota étant réduit à un quart lorsque, au cours de l'année civile précédente, le conseil communal ne s'est pas réuni au minimum 10 fois, ainsi que l'exige l'article L1122-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Nous reviendrons plus loin sur cette prérogative, lors de l'examen de la convocation du conseil communal.

D. Le droit de consultation des dossiers en rapport avec le point inscrit à l'ordre du jour

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que, pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, toutes les pièces qui s'y rapportent doivent être mises à la disposition sans déplacement (des documents) des conseillers communaux, et ce, dès l'envoi de l'ordre du jour (CDLD, art. L1122-13).

Alors que jusqu'il y a peu, il était prévu que la convocation ainsi que les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour pouvaient être transmises par voie électronique si le mandataire en avait fait la demande par écrit, les collèges communaux mettant à disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle, c'est désormais la transmission par voie électronique de la convocation ainsi que des pièces relatives à l'ordre du jour qui devient la règle, l'écrit remis ou

[11] C. Havard, op. cit., p. 93, citant deux réponses à des questions parlementaires posées à la Chambre des Représentants.
[12] Question n° 285, 22.4.2010, P.W., 2009-2010, 1.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

envoyé à domicile ne valant plus que si le mandataire en fait la demande ou lorsque la transmission électronique est matériellement impossible[13].

Par ailleurs, le Code stipule expressément que le directeur général et le directeur financier (ou tout fonctionnaire désigné par lui) doivent se tenir à la disposition des conseillers pour leur donner des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers, pendant au moins deux périodes précédant la séance du conseil communal, dont une durant les heures normales d'ouverture des bureaux, et une en dehors de ces heures. Le règlement d'ordre intérieur du conseil communal précise les modalités d'application de cette disposition[14].

Par suite de la question écrite n° 115 lui posée le 25 janvier 2019 par Monsieur le Député Collignon à propos des permanences imposées au directeur général et au directeur financier par cette disposition, la Ministre des Pouvoirs locaux, Valérie De Bue, dans sa réponse du 30 janvier 2019, a rappelé qu'en dehors de cette imposition, rien n'obligeait l'administration communale à apporter des explications par mail ou par téléphone. Apporter des éléments supplémentaires aux conseillers paraît sain d'un point de vue démocratique, pour autant que la demande reste proportionnelle et raisonnable et qu'elle ne nuise pas à la bonne gestion communale.[15]

Il convient de relever que d'autres dispositions du Code de la démocratie et de la décentralisation précisent un mécanisme spécifique pour certains points inscrits à l'ordre du jour.

Ainsi en va-t-il des réunions du conseil communal au cours desquelles celui-ci est appelé à délibérer du budget, d'une modification budgétaire ou des comptes (disposition non modifiée quant aux modes de transmission).

Dans semblable hypothèse, au plus tard sept jours francs avant la séance où ces points seront débattus, le collège communal remet à chaque conseiller communal un exemplaire du projet de budget, du projet de modification budgétaire ou des comptes.

Tous les documents qui doivent être joints, ainsi que la forme du projet qui doit être communiqué, sont détaillés à l'article L1122-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Beaucoup se posent des questions concernant l'attitude que les conseillers communaux doivent adopter face aux informations dont ils disposent du fait de leurs prérogatives.

Il faut en effet signaler qu'il n'existe pas de sanction disciplinaire à charge des conseillers communaux, mais, bien sûr, la « sanction » électorale persiste.

En outre, ainsi que Monsieur Spaute l'a rappelé dans son ouvrage[16] « *(…) Monsieur le Ministre fédéral de l'Intérieur rappelait (…) en réponse à une question parlementaire (n° 236 - M. Dallons, 9.11.1992), que "les conseillers communaux, aussi bien d'ailleurs que le bourgmestre et les échevins, doivent, en tant qu'administrateurs de la commune, veiller à ne pas diffuser de données susceptibles de porter atteinte au respect dû à la vie privée des personnes dont le nom est cité dans les documents et dossiers auxquels ils demandent accès". Ils sont également tenus au secret professionnel : l'article 458 du Code pénal poursuit en effet (…) toute personne qui (…) aura révélé les secrets dont elle est dépositaire par état ou par profession* ».

Relevons par ailleurs que le règlement d'ordre intérieur du conseil communal (cf. infra) doit notamment comprendre des règles de déontologie et d'éthique. Même si l'article L1122-18 ne cite pas ce point expressément, se bornant à stipuler que « *Ces règles consacrent notamment le refus*

[13] Voir décr. 24.5.2018 mod. les art. L1122-13 et L2212-2 CDLD en vue d'instaurer le principe de la transmission par voie électronique des convocations et des pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour du conseil communal et du conseil provincial (*M.B.*, 4.6.2018), entré en vigueur le 14.6.2018.

[14] Cf. CDLD, art., L1122-13, par. 2, al. 2, tel que mod. par le décr. 31.1.13.

[15] Question n°115, 25.1.2019, P.W., 2018-2019, 1.

[16] L. Spaute, *Manuel du conseiller communal*, La Charte, 1994, p. 62.

d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions, les relations entre les élus et l'administration locale, l'écoute et l'information du citoyen », il nous semble que pareil devoir de réserve et de discrétion s'inscrit pleinement dans des règles éthiques et déontologiques. Sur ce point, le Ministre des Pouvoirs locaux a adressé une circulaire aux communes notamment en date du 1er décembre 2006, reprenant les engagements des conseillers communaux en vertu de l'article L1122-18 du CDLD. Il y va notamment d'exercer son mandat avec probité et loyauté, et de ne pas divulguer toute information confidentielle concernant la vie privée d'autres personnes.

E. Le droit, pour les conseillers communaux, de poser des questions écrites et des questions orales d'actualité au collège communal

Ce droit, consacré depuis longtemps dans la législation organique communale (CDLD, art. L1122-10, par. 3), a vu ses contours précisés lors de la réforme du 26 avril 2012, entrée en vigueur le 24 mai 2012.

En effet, alors que, jusqu'alors, il se bornait à stipuler que les conseillers pouvaient poser des questions écrites ou orales au collège, le texte précise depuis cette date que « *Les conseillers ont le droit de poser des questions orales d'actualité et des questions écrites au collège communal sur les matières qui relèvent de la compétence :*
1° de décision du collège ou du conseil communal ;
2° d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet qui concerne le territoire communal. (…) ».

Il appartient toujours au règlement d'ordre intérieur du conseil communal de fixer les conditions d'application de cette disposition.

À noter qu'un droit assez proche de celui-ci, mais qui institue un droit collectif en faveur du conseil, figure à l'article 133bis de la nouvelle loi communale. Il s'agit, pour le conseil communal, ***du droit d'être informé par le bourgmestre de la manière dont celui-ci exerce ses pouvoirs de police et de maintien de l'ordre***.

Il s'agit uniquement d'un droit d'information, le conseil ne pouvant intervenir à la place du bourgmestre, le texte étant tout à fait explicite sur ce point (« *sans pouvoir, d'une façon quelconque, porter atteinte aux attributions du bourgmestre (…)* »).

F. Le droit de visiter les établissements et services communaux

Ce droit est également consacré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-10, par. 2), le règlement d'ordre intérieur du conseil communal ayant à préciser les conditions de visite desdits établissements et services communaux.

Ce droit est limité aux établissements et services créés et gérés par la commune. On notera toutefois que ce droit de visite existe également à l'égard des intercommunales et des asbl communales à prépondérance communale.

Pour le surplus, nous renvoyons nos lecteurs sur ce point, à la partie de l'ouvrage consacrée aux modes de gestion.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les devoirs du conseiller et les interdictions liées à son mandat

Permettons-nous ici une remarque préalable : certaines interdictions (ex. limitation du nombre de mandats à cumuler…, obligation de rédaction de rapport annuel) ont été modifiées ou insérées par la réforme du décret dit « gouvernance »[17]. Elles seront abordées dans les chapitres consacrés au statut des mandataires ou de ceux relatifs aux différents modes de gestion.

Nous y renvoyons expressément nos lecteurs.

A. Le devoir de discrétion et le secret professionnel

Ainsi que nous l'avons déjà signalé plus haut, les conseillers communaux doivent, en tant qu'administrateurs de la commune, veiller à ne pas diffuser des données susceptibles de porter atteinte au respect dû à la vie privée des personnes dont le nom est cité sur les documents et dans les dossiers auxquels ils demandent accès. Ils sont par ailleurs tenus au secret professionnel, en vertu de l'article 458 du Code pénal qui punit toute personne qui aura révélé les secrets dont elle est dépositaire par état ou par profession.

B. L'interdiction de siéger et de poser certains actes

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation envisage toute une série d'hypothèses dans lesquelles le conseiller communal (mais également les échevins, le président du CPAS - puisque faisant désormais partie intégrante du collège communal) se verra interdire soit de participer à certaines délibérations, soit de poser certains actes, le législateur ayant voulu éviter les confusions d'intérêt (CDLD, art. L1122-19 et L1125-10).

S'agissant de dispositions dérogatoires, il est généralement admis que ces textes sont de stricte interprétation et qu'ils ne peuvent, dès lors, être appliqués par analogie (ni au niveau des personnes concernées ni au niveau des situations envisagées).

Il nous semble néanmoins qu'il faille faire preuve de la plus grande prudence en la matière, afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Les interdictions ainsi édictées sont parfois renforcées par des dispositions spécifiques.

Ainsi, il convient d'être attentif à l'article 245 du Code pénal qui entend réprimer le fonctionnaire ou officier public qui serait tenté d'utiliser son mandat à des fins personnelles.

Il ne nous paraît pas dénué d'intérêt de reproduire intégralement cette disposition: « *Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par acte simulé, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou règles dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera puni d'un emprisonnement de trois à deux ans et d'une amende de 275 euros à 16.500 euros et pourra, en outre, être condamné à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, conformément à l'article 33. La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés, et qui aura agi ouvertement* »[18].

---

[17] Voir décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018).

[18] Sur la responsabilité pénale du bourgmestre, v. M. Boverie et S. Smoos, *La responsabilité des élus locaux, Mouv. comm.* 2/2006 ; M. Boverie et S. Smoos, *La responsabilité pénale des mandataires locaux*, 2005, sur www.uvcw.be.

1. L'interdiction d'être présent aux délibérations relatives aux objets à propos desquels le conseiller communal ou l'un de ses proches a un intérêt direct matériel

Il est généralement admis, sur base d'une jurisprudence du Conseil d'État[19], que cette interdiction (CDLD, art. L1122-19, 1°) doit être entendue de manière tout à fait restrictive, faisant interdiction aux conseillers d'être présents à la délibération dont l'issue leur procurera immédiatement et nécessairement un avantage (ou un désavantage) en argent ou appréciable en argent, étant entendu que les délibérations portant sur des présentations de candidats ou des nominations à des emplois ou sur des poursuites judiciaires sont toujours considérées comme des délibérations à impact pécuniaire immédiat et nécessaire.

L'intérêt doit être personnel, c'est-à-dire que l'intérêt - outre qu'il doit résulter immédiatement de la décision prise - doit affecter exclusivement le patrimoine du conseiller communal ou de ses proches. L'intérêt collectif n'est ainsi pas pris en compte (par exemple, un conseiller communal pourrait participer à la délibération du conseil communal décidant l'adoption d'un règlement de taxe relatif au remboursement de travaux d'égouts effectués dans la rue de son domicile. De la même manière, l'on considère que lorsqu'il s'agit d'accorder des jetons de présence aux conseillers communaux, cette disposition n'est pas applicable).

Cette interdiction vaut également lorsque le conseiller dispose d'un intérêt comme "chargé d'affaires", hypothèse qui sera à établir au cas par cas. Il est admis que le « (*...) conseiller ne doit pas s'abstenir à la délibération allouant un subside à une société dont il est membre. En ce qui concerne les administrateurs d'asbl, le Conseil d'État a confirmé la même théorie : il faut vérifier si la délibération du conseil relative à l'asbl peut procurer ou non un intérêt direct et personnel au conseiller (...)* »[20].

La prohibition s'étend au cas où l'intérêt existe dans le chef du conseiller lui-même ou dans celui de ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, cette extension étant ramenée aux parents et alliés au deuxième degré, lorsqu'il s'agit de la présentation des candidats, de nominations aux emplois et de poursuites judiciaires.

2. L'interdiction d'effectuer certaines prestations pour la commune, directement ou indirectement

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1125-10, 1°) fait interdiction aux conseillers communaux de se voir attribuer des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services pour leur commune. Cette disposition s'étend au fonctionnaire autre que le directeur général qui a reçu délégation des compétences du conseil conformément aux articles L1222-3, par. 3, L1222-6, par. 3, et L1222-7, par. 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[21].

Cette interdiction vise les seuls marchés publics communaux et ne fait donc pas obstacle à ce qu'un conseiller communal soit attributaire d'un marché public en faveur du CPAS (pour autant qu'il ne soit pas également membre du conseil de l'action sociale)[22].

Elle vise le fait de prendre part à un marché public, soit directement soit par personne interposée : il s'agit de l'hypothèse où un tiers apparaît officiellement, alors qu'en fait, le marché profite directement au conseiller communal. Cette interposition de personne sera à prouver au cas par cas, par celui qui l'invoque. À noter que le conjoint est assez rapidement considéré comme personne interposée. Si c'est une société qui soumissionne, il conviendra de déterminer si le poste occupé par le

[19] C.E., 29.10.1986, n° 27.081.
[20] C. Havard, op. cit., p. 118.
[21] CDLD, art. L1222-5
[22] Cf. L.O. CPAS, art. 37, 2°.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

conseiller communal dans ladite société est susceptible de lui apporter - via l'attribution du marché à la commune - un avantage pécuniaire immédiat.

Concernant la réglementation en matière de marchés publics, il nous paraît important de rappeler que celle-ci comporte également des interdictions de poser certains actes en cas de conflit d'intérêts.

Ainsi, celle-ci[23] précise tout d'abord ce que les adjudicateurs doivent faire en matière de conflits d'intérêts : « *L'adjudicateur prend les mesures nécessaires permettant de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace des conflits d'intérêts survenant lors de la passation et de l'exécution du marché et ce, afin d'éviter toute distorsion de concurrence et d'assurer l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques* ».

Elle définit ensuite très largement la notion de conflits d'intérêts, visant « *au moins toute situation dans laquelle lors de la passation ou de l'exécution tout fonctionnaire concerné, tout officier public ou toute autre personne liée à un adjudicateur de quelque manière que ce soit, en ce compris le prestataire d'activités d'achat auxiliaires agissant au nom de l'adjudicateur, ainsi que toute personne susceptible d'influencer la passation ou l'issue de celle-ci, a directement ou indirectement un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant leur impartialité ou leur indépendance dans le cadre de la passation ou de l'exécution* », le Roi pouvant également désigner d'autres situations comme des conflits d'intérêts.

Elle interdit enfin à tout fonctionnaire, officier public ou à toute autre personne liée à un adjudicateur de quelque manière que ce soit, d'intervenir d'une façon quelconque, directement ou indirectement, dans la passation ou l'exécution d'un marché public, dès qu'il peut se trouver, soit personnellement, soit par personne interposée, dans une situation de conflit d'intérêts avec un candidat ou un soumissionnaire, cette situation de conflits étant encore présumée par la loi dans une série de situations (pour plus de détails à ce sujet, voir infra, fiche marchés publics n° 9 « Incompatibilités et conflits d'intérêts »).

3. L'interdiction pour le conseiller communal d'intervenir comme avocat, notaire ou homme d'affaires

L'article L1125-10, 2°, du CDLD le stipule expressément : le conseiller communal ne peut intervenir comme avocat, notaire ou homme d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne peut, en la même qualité, plaider, aviser ou suivre aucune affaire litigieuse quelconque dans l'intérêt de la commune, si ce n'est gratuitement.

4. L'interdiction d'assister à l'examen des comptes des administrations publiques subordonnées à la commune dont le conseiller communal serait membre[24]

Les administrations publiques subordonnées à la commune sont :
- le centre public d'action sociale,
- la ou les fabrique(s) d'église[25].

L'interdiction ne vise que les réunions au cours desquelles les ***comptes*** de ces administrations subordonnées sont examinés ; il n'en sera donc pas de même en cas d'examen du budget (par exemple).

[23] Cf. Loi 17.6.2016, art. 6 (M.B. 14.7.2016).
[24] CDLD, art. L1122-19, 2°.
[25] Et, pour mémoire, "la ou les caisse(s) publique(s) de prêt (ou monts-de-piété)".

5. L'interdiction d'intervenir comme conseil d'un membre du personnel en matière disciplinaire

Cette interdiction, qui n'appelle pas de commentaire particulier, est prévue par l'article L1125-10, 3°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

6. L'intervention comme délégué syndical

L'article L1125-10, 4°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation porte interdiction au conseiller communal « *(…) d'intervenir comme délégué ou technicien d'une organisation syndicale dans un comité de négociation ou de concertation de la commune* ».

C. La sanction en cas de « transfuge » - L'exclusion du groupe politique

Nouveauté issue de la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 8 décembre 2005, le droit communal précise désormais la notion de groupe politique (CDLD, art. L1123-1, par. 1er, al. 1er) : "*Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste*".

Il prévoit en outre désormais que « *(…) le conseiller qui, en cours de législature, démissionne de son groupe politique, est démissionnaire de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé tel que défini à l'article L5111-1…* ».

La réforme du 26 avril 2012 a, ici également, apporté des précisions ou modifications. Outre le fait que le texte stipule désormais que les mandats dérivés sont ceux définis par l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (relatif aux déclarations de mandats), il précise également que « *… l'acte de démission, dûment signé, est communiqué au collège et porté à la connaissance des membres du conseil communal lors de la séance la plus proche. La démission prend effet à cette date et le procès-verbal de la séance du conseil communal en fait mention. Un extrait du procès-verbal est signifié aux organismes dans lesquels le membre siège en raison de sa qualité de conseiller communal. …* ».

On relèvera que, lors de cette dernière réforme, le législateur wallon est allé plus loin, puisqu'il envisage désormais également la situation du conseiller communal non pas démissionnaire, mais exclu de son propre groupe politique (sanction qui existait déjà en matière d'intercommunales) : il est démis de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé tel que défini à l'article L5111-1.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1123-1, précise les conditions auxquelles doit répondre cet acte d'exclusion pour être valable (être signé par la majorité des membres du groupe politique, être communiqué au collège). La procédure est ensuite identique à celle suivie en cas de démission, par un conseiller communal, de son groupe politique.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le fonctionnement du conseil communal

1. Le règlement d'ordre intérieur (ROI)

Le conseil communal est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur (CDLD, art. L1122-18).

Certaines dispositions doivent y être consignées, en vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il s'agit notamment :

- des conditions dans lesquelles copie des actes et pièces (relatifs à l'administration de la commune) peut être obtenue par les membres du conseil communal, ainsi que des conditions d'exercice du droit de visite des établissements et services communaux ;
- des conditions d'exercice du droit, pour les membres du conseil communal, de poser des questions écrites et orales d'actualité au collège communal ;
- des modalités suivant lesquelles le directeur général ou le fonctionnaire désigné par lui, ainsi que le directeur financier ou le fonctionnaire désigné par lui, se tiennent à la disposition des conseillers afin de leur donner des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers, et cela pendant au moins deux périodes précédant la séance du conseil communal, dont une période durant les heures normales d'ouverture des bureaux et une période en dehors de ces heures : il s'agit là d'une nouveauté en vigueur depuis le 1er juin 2013[1], liée à la volonté du législateur wallon de renforcer l'information des conseillers communaux. Jusque-là en effet, le ROI ***pouvait*** préciser ces modalités si le conseil communal le décidait ; c'est désormais obligatoire ;
- des modalités de mise en œuvre de la mise à disposition des conseillers d'une adresse électronique personnelle par le collège, l'envoi électronique des convocations du conseil étant devenu la règle, l'envoi par écrit et à domicile n'ayant plus lieu que si le mandataire en fait la demande, ou si l'envoi électronique se révèle techniquement impossible[2] ;
- des modalités de composition et de fonctionnement des commissions qui ont pour mission de préparer les discussions lors des réunions du conseil communal (dans l'hypothèse où le règlement d'ordre intérieur prévoit la constitution de semblables commissions) ;
- des modalités d'application du droit d'interpellation des citoyens, introduit dans le Code lors de la réforme du 26 avril 2012 (cf. infra) ;
- des modalités selon lesquelles les conseillers, administrateurs dans des structures paralocales, rédigent annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et sur la manière dont ils ont exercé leur mandat ainsi que sur la manière dont ils ont pu développer et mettre à jour leurs compétences[3].

Le règlement d'ordre intérieur a pris une importance accrue depuis la réforme communale wallonne du 8 décembre 2005.

L'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précise en effet qu'à partir du 8 octobre 2006, le règlement d'ordre intérieur du conseil communal :

- fixe les conditions dans lesquelles est établi un tableau de préséance des conseillers communaux ;
- fixe les conditions dans lesquelles sont organisées les réunions communes du conseil communal et du conseil de l'action sociale ;
- détermine les règles de déontologie et d'éthique du conseil communal. Ces règles consacrent notamment le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions, les relations entre les élus et l'administration locale, l'écoute et l'information du citoyen.

1 Cf. décr. 31.1.2013 mod. certaines dispositions du CDLD (*M.B.*, 14.2.2013).
2 Cf. CDLD, art. L1122-13, par. 1er, décret 24.5.2018 (*M.B.*, 4.6.2018), en vigueur le 14.6.2018.
3 Voir décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A partir du 1er octobre 2021, le ROI doit fixer les conditions et modalités des réunions à distance (art. L6511-2, par. 2 CDLD.).

Le règlement d'ordre intérieur peut en outre comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil.

Bien évidemment, le règlement d'ordre intérieur ne peut ni déroger ni contrevenir à aucune disposition légale.

En outre, depuis la réforme de la tutelle ordinaire, opérée par le décret du 22 novembre 2007, les délibérations relatives au règlement d'ordre intérieur du conseil communal notamment, ainsi qu'à ses modifications, sont soumises à tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire (CDLD, art. L3122-2, 1°).

Un nouveau modèle de ROI du conseil communal, intégrant les réformes récentes, a été mis à disposition de nos membres au lendemain des élections d'octobre 2018. Il a été actualisé suite à la pérennisation des réunions à distance du conseil communal notamment.

2. La fréquence des réunions du conseil communal

Le conseil communal est tenu de s'assembler toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation précisant toutefois qu'il doit se réunir au moins dix fois par an (CDLD, art. L1122-11). À défaut, lorsqu'au cours d'une année, le conseil se sera réuni moins de dix fois, durant l'année suivante, le nombre de conseillers requis pour permettre la convocation du conseil est réduit au quart des membres du conseil communal en fonction (au lieu de l'exigence normale du tiers).

Il n'y a pas de date précise pour les séances. Le collège communal étant en principe compétent pour convoquer le conseil, il lui appartiendra de veiller au respect de l'exigence du nombre minimal des réunions.

3. Les réunions communes du conseil communal et du conseil de l'action sociale

Nouveauté issue de la réforme du 8 décembre 2005, il est désormais prévu une série de synergies entre la commune et son CPAS.

L'une de ces synergies consiste en la possibilité, pour le conseil communal, de tenir des séances communes avec le conseil de l'action sociale (CDLD, art. L1122-11). La tenue obligatoire d'une séance par an est prévue par l'article 26*bis* de la loi organique des CPAS, pour l'examen du rapport des synergies réalisées entre la commune et le CPAS.

L'on relèvera que par décret du 19 juillet 2018 intégrant le renforcement des synergies dans le CDLD[4], le législateur wallon a établi le cadre juridique du développement des synergies entre la commune et son CPAS (rédaction annuelle et conjointe d'un projet de rapport sur l'ensemble des synergies par les directeurs généraux des deux institutions, établissement d'une convention réglant les modalités juridiques et organisationnelles des synergies, …). Le Gouvernement a en outre établi le canevas (grilles, tableaux) que doit comporter ledit rapport annuel[5].

[4] M.B. 6.9.2018. Un décret de la même date visant le même objet dans la L.O. CPAS.

[5] Cf. AGW 28.3.2019 fixant le canevas du rapport annuel sur les synergies en exécution de l'article L1122-11, al. 7 CDLD (M.B. 5.6.2019).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En cas de situation extraordinaire au sens de l'article L6511-1, par. 1, 2° CDLD, de telles réunions peuvent avoir lieu à distance[6] (voir infra).

4. La convocation du conseil communal : formalités et modalités

A. Le principe : c'est le collège qui décide de la nécessité de réunir le conseil communal

Ainsi que nous venons de le signaler, c'est le collège communal qui est normalement compétent pour décider de la réunion du conseil communal. Il est généralement admis que le droit de convoquer le conseil communal implique celui de le décommander.

Les modalités de convocation sont fixées dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-13). Certaines d'entre elles ont été modifiées récemment.

La convocation adressée aux membres du conseil, les avisant de ce que le conseil se réunira à telle date, à telle heure n'est régulière que si elle constitue l'exécution d'une décision du collège communal de réunir le conseil communal.

Hormis les cas d'urgence, cette convocation doit en outre désormais[7] :

- être transmise par voie électronique : alors que jusqu'il y a peu[8], il était prévu que la convocation, ainsi que les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour, pouvaient être transmises par voie électronique si le mandataire en avait fait la demande par écrit, les collèges communaux mettant à disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle, c'est désormais la transmission par voie électronique de la convocation, ainsi que des pièces relatives à l'ordre du jour, qui devient le principe, l'écrit remis ou envoyé à domicile ne valant plus que si le mandataire en fait la demande ou lorsque la transmission électronique est matériellement impossible[9] ;
- être réalisée au moins 7 jours francs avant le jour fixé pour la réunion (ce qui implique que le jour de réception de la convocation et le jour fixé pour la réunion ne sont pas comptés) ;
- contenir l'ordre du jour, avec suffisamment de clarté, afin que les conseillers sachent à propos de quoi ils vont être appelés à délibérer (cf. infra).

En cas d'urgence ?

Dans les cas d'urgence - où à tout le moins dans ceux que le collège estimera provisoirement tels, car la réalité de l'urgence sera en définitive appréciée par le conseil lui-même -, la convocation peut être faite :

- verbalement,
- en n'importe quel lieu,
- sans délai.

À relever encore : si le conseil n'a pu délibérer lors d'une première réunion parce que le quorum de présence n'était pas atteint, le délai pour procéder aux deuxième et troisième convocations est ramené à deux jours francs - entre le jour de la convocation et le jour fixé pour la réunion - (CDLD, art. L1122-13, par. 1er). Dans cette hypothèse, la convocation devra expressément stipuler qu'elle constitue la deuxième ou la troisième convocation. Lors de la troisième convocation, l'article L1122-17 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation devra être repris textuellement.

---

[6] Voit décr. 15.7.2021 (M.B. 28.7.2021), article 16 et ss.

[7] C'est-à-dire depuis le 14.6.2018.

[8] Cf. précédente réforme de cette dispositoin, entrée en vigueur le 1.6.2013.

[9] Voir décr. 24.5.2018 mod. les art. L1122-13 et L2212-2 CDLD en vue d'instaurer le principe de la transmission par voie électronique des convocations et des pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour du conseil communal et du conseil provincial (*M.B.*, 4.6.2018), entré en vigueur le 14.6.2018.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Les exceptions

1. Les convocations obligatoires en vertu de la loi

Certaines dispositions légales exigent que le conseil communal s'assemble à telle date ou dans le courant de telle période (ces délais ne sont toutefois pas prescrits à peine de nullité).

Ainsi en va-t-il notamment :

- du règlement des comptes annuels de l'exercice précédent, prescrit chaque année au cours du premier trimestre (CDLD, art. L1312-1, al. 3) (pour rappel, la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services pour lesquels le conseil communal a choisi le mode de passation et a fixé les conditions, notamment, doit être jointe aux pièces) ;
- du budget de l'exercice suivant, qui est prévu chaque année, le premier lundi du mois d'octobre (CDLD, art. L1312-2).

2. La convocation du conseil communal à la demande d'un tiers des conseillers communaux en fonction[10]

Pour pallier d'éventuelles carences du collège communal, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation a prévu qu'un tiers des membres du conseil en fonction peut demander au collège de convoquer le conseil aux jour et heure qu'ils ont fixés.

Le texte ne spécifie pas que cette demande doit être formulée par écrit, mais cette précaution s'avère prudente, notamment au niveau de la preuve. La demande pourrait ainsi être exprimée verbalement lors d'une séance du conseil et être mentionnée au procès-verbal de ladite réunion.

Pour les mêmes motifs de preuve, et notamment pour permettre au collège d'établir si la demande émane bien du tiers des conseillers en fonction, il nous semble qu'il convient que la demande soit signée par tous les demandeurs.

La demande doit être effectuée en temps voulu pour permettre l'écoulement du délai de 7 jours francs entre la convocation et la date fixée pour la réunion (sauf les cas d'urgence).

La convocation du conseil communal est obligatoire pour le collège, même s'il estime que les points inscrits à l'ordre du jour ne relèvent pas de la compétence du conseil : il appartiendra à ce dernier de se prononcer sur sa compétence. En fait, dans l'application de cette disposition, le collège ne pose qu'un acte matériel, à savoir l'envoi de la convocation, l'acte juridique de décision de réunir le conseil ayant été pris par le tiers des conseillers. Le collège ne sera toutefois pas tenu de déférer à semblable demande si elle présente un caractère manifestement vexatoire.

Dans sa réponse du 3 juin 2010, pour donner suite à la question posée le 18 mai 2010[11], le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a rappelé ces éléments, précisant que : « *… Ainsi qu'il ressort d'auteurs de doctrine et de la jurisprudence du Conseil d'État[12] : "la convocation du conseil est obligatoire. Le collège a compétence liée. Il n'a pas à débattre de l'opportunité ni à délibérer au sens strict du mot, ni prendre de résolution à ce sujet. La décision de convoquer, acte juridique, appartient au tiers des conseillers". (…)* ».

---

10 CDLD, art. L1122-12, al. 2.
11 Cf. Q. PW n° 319, P.W., 2009-2010, 1.
12 Arrêt Bachmann n° 10.331 du 12.12.1963 et arrêt Lepaffe n° 24.603 du 3.8.1984.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le collège pourrait décider d'ajouter des points à ceux inscrits à l'ordre du jour par les conseillers demandeurs.

À noter que cette demande n'emporte que convocation du conseil communal aux jour et heure fixés, sans garantir de quelconque délibération sur les points portés à l'ordre du jour (l'on pourrait ainsi imaginer que le quorum de présence requis des conseillers ne soit pas atteint lors de cette réunion).

Relevons enfin que, si au cours d'une année civile, le conseil communal ne s'est pas réuni dix fois, l'année suivante, seulement un quart des conseillers communaux en fonction seront "nécessaires" pour provoquer la convocation du conseil (CDLD, art. L1122-11).

5. L'ordre du jour

La fixation de l'ordre du jour des réunions du conseil communal appartient au collège communal (compétence générée par sa compétence de décider de la nécessité de réunir le conseil).

Cette règle souffre deux dérogations :

- lorsqu'un tiers des conseillers communaux demande la convocation du conseil communal, c'est lui qui fixe l'ordre du jour de sa réunion - même si le collège peut ajouter certains points à cet ordre du jour - (cf. supra) ;
- ainsi que nous l'avons évoqué dans la section relative aux droits des conseillers communaux, le droit communal autorise chaque conseiller communal à faire ajouter, préalablement à la réunion du conseil, un ou plusieurs points à l'ordre du jour de celle-ci (cf. supra).

Normalement, aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger. L'urgence sera déclarée par les deux tiers au moins des membres présents, leurs noms seront insérés au procès-verbal (CDLD, art. L1122-24).

Pour rappel également, pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, le dossier complet s'y rapportant (càd un dossier comprenant tous les éléments permettant aux conseillers de délibérer en connaissance de cause) est mis à la disposition des membres du conseil communal - sans déplacement des pièces - dès l'envoi de l'ordre du jour.

Chaque point inscrit à l'ordre du jour donnant lieu à une décision doit, dans les conditions établies par le règlement d'ordre intérieur, être accompagné par un projet de délibération.

Pour rappel, deux nouveautés importantes sont entrées en vigueur à ce sujet le 1er juin 2013 :

1. les points à l'ordre du jour doivent être accompagnés d'une note de synthèse explicative (CDLD, art. L1122-13, par. 1er) ;
2. le directeur général ou le fonctionnaire désigné par lui, ainsi que le directeur financier ou le fonctionnaire désigné par lui, ***doivent*** désormais se tenir à la disposition des conseillers afin de leur donner des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers, et cela pendant au moins deux périodes précédant la séance du conseil communal, dont une période durant les heures normales d'ouverture des bureaux et une période en dehors de ces heures (le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités d'application de cette disposition).

Rappelons en outre que, désormais[13], l'ordre du jour est, avec la convocation, transmis par voie électronique : alors que jusqu'il y a peu[14], il était prévu que la convocation ainsi que les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour pouvaient être transmises par voie électronique

[13] C'est-à-dire depuis le 14.6.2018.
[14] Cf. précédente réforme de cette dispositoin, entrée en vigueur le 1.6.2013.

si le mandataire en avait fait la demande par écrit, les collèges communaux mettant à disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle, c'est désormais la transmission par voie électronique de la convocation ainsi que des pièces relatives à l'ordre du jour qui devient le principe, l'écrit remis ou envoyé à domicile ne valant plus que si le mandataire en fait la demande ou lorsque la transmission électronique est matériellement impossible[15].

Une fois que le conseil communal s'est saisi de l'ordre du jour, il en devient le maître. Cela implique notamment qu'il n'est pas tenu de voter sur tous les points inscrits, pouvant, notamment, décider de reporter l'examen de l'un d'eux. Cette compétence est bien celle du conseil communal, et non celle de son président[16].

6. L'information du public quant aux séances du conseil communal – La tenue de séances présentielles ou à distance - La publicité des séances/le huis clos

A. L'information du public

En vertu de l'article L1122-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les lieu, jour et heure, ainsi que l'ordre du jour des réunions du conseil sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale, dans les mêmes délais que ceux prévus pour la convocation du conseil communal :
« *La presse et les habitants intéressés de la commune sont, à leur demande et dans un délai utile, informés de l'ordre du jour du conseil communal, moyennant éventuellement paiement d'une redevance… Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modes de publication* ».

Nouveauté importante entrée en vigueur le 1er septembre 2022 pour les communes de 50.000 habitants et plus, et qui entrera en vigueur le 1er avril 2023 pour les communes entre 12 000 et 49 999 habitants, et le 1er octobre 2023 pour les communes de moins de 12.000 habitants[17] : les projets de délibérations accompagnant les points de l'ordre du jour de la partie ***publique*** de la séance du conseil donnant lieu à décision doivent être publiés – que ces projets émanent du collège ou proviennent d'un conseiller communal, actionnant son droit d'initiative individuel – sur le site de la commune ou un site capable de recevoir ces publications, ainsi que les notes explicatives s'il y en a.

Cette publication doit intervenir au plus tard dans les 5 jours francs avant celui de la réunion.

Certaines limites sont toutefois posées à cette publication (e.a. pseudonymisation dans le cadre du RGPD). Nous examinerons plus avant ces nouveautés dans la fiche consacrée à la transparence administrative.

B. La tenue de séances présentielles ou à distance

L'on s'en souviendra : à l'entame de la crise Covid et des confinements qui ont suivi, le Gouvernement avait été appelé à modifier, par le biais d'arrêtés de pouvoirs spéciaux, le fonctionnement des organes locaux, en prévoyant notamment un transfert de certaines compétences du conseil vers le collège, ou ensuite la réunion des organes de manière virtuelle.

---

[15] Voir décr. 24.5.2018 mod. les art. L1122-13 et L2212-2 CDLD en vue d'instaurer le principe de la transmission par voie électronique des convocations et des pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour du conseil communal et du conseil provincial (*M.B.*, 4.6.2018), entré en vigueur le 14.6.2018.

[16] Cf. Question orale de Monsieur De Lamotte sur le Centre hospitalier hutois, PW – CRAC 5 (2008-2009), Commission des Affaires intérieures, 30.9.2008, p. 10.

[17] Voir décr. 18.5.2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux (M.B. 15.7.2022)

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La possibilité de réunir les organes de manière virtuelle a été prolongée à plusieurs reprises, la dernière en date courant jusqu'au 30 septembre 2021.

L'expérience positive quant à de genre de réunions a incité le législateur wallon à pérenniser celles-ci, de manière supplétive (les réunions en présence restent la règle de principe), en ce qui concerne les conseils pour les réunions en situation extraordinaire (voir infra).

C'est le décret du 15 juillet 2021 (M.B. 28.7.2021) qui fixe les balises de semblables réunions, ***à dater du 1.10.2021.***

Le décret établit donc une différence entre la situation ***ordinaire*** et la situation ***extraordinaire*** : cette dernière est définie comme étant *« la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'AR du 22.05.2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national. [18]».*

Pour ce qui concerne le conseil notamment[19], ce n'est ***qu'en cas de situation extraordinaire*** que des séances à distance peuvent être organisées. Est définie comme ***réunion à distance*** : « *la réunion qui se tient à l'aide de moyens techniques de visioconférence, c'est-à-dire la conférence permettant, en plus de la transmission en direct de la parole et de documents graphiques, la transmission d'images animées des participants éloignés.''*[20].

En situation ***extraordinaire***, les réunions peuvent donc se tenir à distance.
Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités, et e procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

Attention toutefois, ***tous*** les points ***ne pourront être abordés*** lors de telles séances. Le texte prévoit en effet que ***sauf*** si l'autorité est tenue de respecter un ***délai de rigueur***, les points relatifs à la situation ***disciplinaire*** d'un ou plusieurs membres du personnel et les dossiers nécessitant l'***audition*** de personnes extérieures dans le cadre d'un ***contentieux ne peuvent faire l'objet*** d'une discussion ou d'un vote[21].

Des précisions ont été apportées à ce sujet par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021 portant exécution des articles L6511-1 à L6511-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[22], ainsi que par la circulaire explicative du 30 septembre 2021.

Notre modèle de R.O.I. du conseil communal a été adapté à ces nouveautés[23].

[18] Cf. art. 16 dér. 15.7.2021, insérant un art. L6511-1, par. 1, 2° CDLD
[19] Sont également visées les A.G. d'intercommunales. On verra plus loin que la solution retenue pour le collège e.a. est plus souple, celui-ci pouvant également se réunir à distznce en cas de situation ordinaire, selon un quota à ne pas dépasser.
[20] Cf. Art. L6511-1, par. er, 1° CDLD (art. 16 décr. 15.7.2021).
[21] Cf. Art. L6511-2 CDLD (art. 17 décr. 15.7.2021). Cette même disposition précise que pour ce qui est des AG d'intercommunales, « *s'il est recouru à une réunion à distance, une délibération du conseil communal, provincial ou de CPAS sur chaque point à l'ordre du jour conformément à ce qui est prévu à l'article L1523-12, § 1er, alinéa 1er, est obligatoire. Si le conseil communal, provincial ou de CPAS ne souhaite pas être physiquement représenté, il transmet ses délibérations sans délai à la structure, laquelle en tient compte pour ce qui est de l'expression des votes mais également pour ce qui est du calcul des différents quorums de présence et de vote* ».
[22] M.B. 1.10.2021
[23] Voir actu du 4.10.2021 https://www.uvcw.be/fonctionnement/modeles/art-6814

C. La publicité des séances - Le huis clos

1. Le principe

Les réunions du conseil communal sont publiques (CDLD, art. L1122-20, al. 1er).

Il s'agit là d'une condition substantielle de validité des réunions du conseil, qui doit être consignée au procès-verbal.

2. Les exceptions

Le principe de la publicité des réunions du conseil communal n'est pas absolu. Il connaît deux exceptions :

1. Sauf si le conseil est appelé à délibérer du budget, d'une modification budgétaire ou des comptes (cf. les termes « *Sous réserve de l'article 1122-23, (…)* » utilisés à l'art. L1122-20 du CDLD), le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents, peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que sa réunion ne sera pas publique.
2. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit expressément que "La séance du conseil communal n'est pas publique lorsqu'il s'agit de questions de personnes. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce immédiatement le huis clos" (CDLD, art. L1122-21).

   La notion de « *question de personnes* » - que le législateur n'a pas définie - a connu une évolution sensible dans son interprétation. Initialement interprétée très restrictivement (visant la seule mise en cause), il semble désormais admis qu'elle soit interprétée de manière très large, la discussion prenant une tournure personnelle quand la personne est facilement identifiable[24].

À relever enfin que, lorsque les réunions du conseil communal ne sont pas publiques, seuls peuvent être présents : les conseillers communaux, le président du centre public d'action sociale, le bourgmestre (s'il n'est pas nommé parmi le conseil communal) et, le cas échéant, les personnes appelées pour exercer une tâche professionnelle.

7. La présidence, l'ouverture et la clôture des réunions - La police des réunions

A. La présidence, l'ouverture et la clôture des réunions

1. La présidence

Le conseil communal est présidé par le bourgmestre ou celui qui le remplace, sauf si le conseil communal a désigné un président d'assemblée (CDLD, art. L1122-15), ce qui n'est pas obligatoire.

La possibilité de désigner un président d'assemblée a été introduite lors de la réforme du 26 avril 2012, entrée en vigueur le 24 mai 2012.

C'est le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, article L1122-34 (par. 3 à 5), qui précise les modalités de désignation (et de fin à ses fonctions) d'un tel président (la procédure est similaire à celle qui est prévue pour les motions de méfiance - voir infra) :

[24] Pour une analyse de l'évolution de l'interprétation des « questions de personnes », lire S. Bollen, Vos questions - *Fonctionnement des organes (Comment comprendre les termes* « lorsqu'il s'agit de questions de personnes » *de l'article 94 NLC), Mouv. comm*., 1/1999, p. 44.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- il peut être élu parmi les conseillers communaux, de nationalité belge, des groupes politiques démocratiques, autres que les membres du collège communal en fonction, cette fonction n'étant plus accessible non plus aux bourgmestres et échevins empêchés[25];
- introduite par la réforme dite de la gouvernance[26], le président de séance se voit opposer les mêmes incompatibilités de fonction[27] que les membres du collège, et ce après le renouvellement des conseils communaux du 3 décembre 2018 ;
- l'acte de présentation de sa candidature doit être signé par le conseiller-candidat, par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique appartenant au pacte de majorité, et par la moitié au moins des conseillers du groupe politique auquel appartient le candidat (chaque personne ne pouvant signer qu'un acte de présentation) ;
- le débat et le vote sont inscrits à l'ordre du jour du prochain conseil communal suivant le dépôt de l'acte de présentation entre les mains du directeur général, pour autant qu'un délai minimum de sept jours se soit écoulé à la suite de ce dépôt ;
- l'élection a lieu en séance publique et à haute voix.

Il pourra être mis fin aux fonctions de ce président d'assemblée par le dépôt d'un acte de présentation d'un successeur (mêmes conditions que pour le dépôt de candidature initiale). Le texte prend soin de préciser dans cette hypothèse que « … *Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent. …* ».

Les missions du président d'assemblée sont :
- présidence du conseil communal (CDLD, art. L1122-15) ;
- police de l'assemblée (CDLD, art. L1122-25) ;
- prestation de serment des conseillers communaux, personnes de confiance visées par l'article L1122-8, et des membres du collège (CDLD, art. L1126-1, par. 2).

2. L'ouverture et la clôture de la séance

La séance est ouverte et close par le président, bourgmestre ou président d'assemblée (CDLD, art. L1122-15, al. 1er).

Relevons, à ce sujet, que :
- la compétence de clore la réunion du conseil inclut la compétence de la suspendre ;
- le président ne peut pas ouvrir la réunion du conseil avant l'heure fixée et ce, même si tous les conseillers sont présents, car il faut tenir compte du public ;
- le président doit ouvrir la séance à l'heure fixée pour ce faire, à moins que le règlement d'ordre intérieur n'ait institué le principe du « quart d'heure académique » ;
- si le conseil communal n'est pas en nombre compétent pour délibérer valablement (cf. infra), le président, après avoir ouvert la séance, doit la clore immédiatement ;
- si, à un moment quelconque, pendant la réunion du conseil, celui-ci vient à ne plus être en nombre suffisant pour délibérer valablement, le président doit clore immédiatement la séance ;
- lorsque, pour un motif quelconque, le président a clos ou suspendu la réunion du conseil, celui-ci ne peut plus délibérer valablement ; la personne qui aurait illégalement présidé la séance pourrait être poursuivie pour usurpation de fonctions (C. pén., art. 227) ;
- le président a le droit de lever la séance à tout moment ; cela pourrait, au besoin, lui permettre de mettre un terme à des débats irritants ou d'éviter des résolutions irrégulières ; il ne doit toutefois user de ce droit qu'avec la plus grande réserve ;
- lorsque le président a clos la réunion du conseil communal, elle ne peut pas être rouverte.

[25] Cf. décr. 12.10.2017 mod. certaines dispositions du CDLD en vue d'encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin (*M.B.*, 23.10.2017) – modifications des art. L1122-34, L1123-5 et L1123-10 CDLD.
[26] Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 7.
[27] À savoir notamment être titulaire d'une fonction dirigeante ou d'une fonction de direction au sein, entre autres, d'une intercommunale, d'une RCA, d'une asbl communale, …

B. La police des réunions du conseil communal

Le président (bourgmestre ou président d'assemblée) exerce la police des réunions du conseil ; celle-ci a un double rôle : à l'égard du public et à l'égard des conseillers.

1. À l'égard du public

Les pouvoirs du président du conseil à l'égard du public sont très étendus (CDLD, art. 1122-25). Il dispose là, en outre, d'une compétence exclusive.

Après un avertissement clair et univoque (lequel peut être dirigé contre plusieurs personnes de l'assemblée), il peut :

- faire expulser à l'instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera le tumulte de quelque manière que ce soit ;
- dresser procès-verbal à charge du contrevenant et le renvoyer devant le tribunal de police qui pourra le condamner à une amende d'un à quinze euros ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites, si le fait y donne lieu (CDLD, art. L1122-25).

2. À l'égard des conseillers communaux

Le président dirige les débats et veille à ce que les travaux se déroulent dans la sérénité. Il accorde la parole, clôt la discussion, met aux voix les points inscrits à l'ordre du jour, prononce le huis clos chaque fois qu'il s'agit de questions de personnes, …

Lui et lui seul peut rappeler les conseillers à l'ordre et demander que mention en soit faite au procès-verbal.

Il peut même aller jusqu'à suspendre la réunion ou décider de la clore. Il pourrait même décider d'exclure un conseiller: cette solution (à n'utiliser, selon nous, qu'en dernier recours et avec la plus grande circonspection) est admise depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 1982[28], la Haute Juridiction administrative ayant estimé que « *(…) si un membre d'une assemblée élue démocratiquement et dès lors destinée au dialogue n'observe manifestement pas, à l'estime du président de cette assemblée, les formes du dialogue démocratique - opinion dont la valeur est déterminée par le degré d'objectivité et de tolérance qui s'en dégage -, une mesure d'ordre peut être prise à l'encontre de ce membre, qui peut aller jusqu'à l'exclure de la participation au dialogue, c'est-à-dire de la réunion où l'incident se produit* »[29].

8. Le quorum de présence

A. Le principe

En principe, le conseil communal ne peut pas délibérer valablement si la majorité de ses membres en fonction n'est pas présente (CDLD, art. L1122-17, al. 1er).

Par membres en fonction, il y a lieu d'entendre les conseillers en exercice, même sortants ou démissionnaires tant que leurs successeurs ne sont pas installés. De la même manière, les membres du conseil qui s'abstiennent entrent en ligne de compte pour la détermination de la majorité des membres en fonction.

---

[28] C.E. n° 22.068. Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée par C.E., 24.11.1999, n° 83.601.

[29] Sur une appréciation nuancée de cette prérogative, J. Bouvier, *Une démocratie en bâillon, Mouv. comm.,* 4/1996, p. 211, et *Une démocratie en bâillon, le retour, Mouv. comm.,* 2/2000, pp. 143 et 144.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ne sont pas pris en considération, les conseillers décédés, les conseillers déchus, ceux qui n'ont pas encore prêté serment, ceux qui ne peuvent siéger en vertu d'une interdiction.

Il faudra donc, au cas par cas, déterminer la majorité requise.

Quant à cette dernière, elle sera constituée par :

- la moitié des membres en fonction + 1, si le nombre total des conseillers en fonction est pair ;
- la moitié des membres en fonction + ½, si ce nombre est impair.

B. La dérogation

Afin d'éviter d'entraver la marche de l'administration, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que, si le conseil communal a été convoqué deux fois sans s'être trouvé en nombre suffisant au moment où l'objet inscrit puis réinscrit à l'ordre du jour a été mis en discussion, l'assemblée pourra, pour ledit objet mis ainsi pour la troisième fois à l'ordre du jour, délibérer valablement quel que soit le nombre de conseillers présents (CDLD, art. L1122-17, al. 2).

Ce n'est donc que sur les seuls objets inscrits pour la troisième fois que la délibération pourra valablement avoir lieu indépendamment du nombre de conseillers présents et pas, par exemple, sur les points éventuellement inscrits en supplément pour la première fois lors de cette troisième convocation.

Les deuxième et troisième convocations se font donc conformément aux autres convocations du conseil par le collège (CDLD, art. 1122-17, al. 3, renvoyant à CDLD, art. L1122-13), si ce n'est que :

- le délai de convocation est ramené à deux jours francs ;
- les convocations devront préciser qu'il s'agit de la deuxième ou de la troisième convocation ;
- la troisième convocation doit reproduire intégralement les premier et deuxième alinéas de l'article L1122-17 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

9. Le vote au conseil communal

A. La forme du vote

1. Le principe : vote à haute voix

En principe, les membres du conseil votent à haute voix (CDLD, art. L1122-27).

La loi admet que des modes de scrutin équivalents soient prévus par le règlement d'ordre intérieur. Sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée. Toutefois, le principe du vote à haute voix est tellement établi que, nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demandent (CDLD, art. L1122-27, al. 3).

Sauf en cas de scrutin secret, quand le président est membre du conseil, il vote en dernier lieu.

2. L'exception : vote au scrutin secret

En vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-27, al. 4), seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions

préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages.

Afin d'assurer le caractère secret du vote, il faut que les conseillers puissent émettre sur leur bulletin un vote positif ou négatif, sans quoi les bulletins blancs (qui constituent des abstentions) pourraient être considérés soit comme des votes négatifs, soit comme des abstentions. La jurisprudence considère qu'un tel vote n'est pas valable[30].

B. Le quorum de vote

Quel est le nombre de conseillers communaux qui doivent voter en faveur d'une proposition pour que celle-ci soit adoptée ?

1. La règle générale

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages ; en cas de partage, la proposition est rejetée (CDLD, art. L1122-26, par. 1er).

La majorité absolue signifie plus de la moitié des votes (soit la moitié + 1, si le chiffre total des votes est pair, et la moitié + ½, si ledit chiffre est impair).

N'entrent pas en ligne de compte pour la détermination du nombre de votes :

- les abstentions,
- les bulletins de vote nuls.

Pour rappel, si les membres qui s'abstiennent n'entrent pas en ligne de compte pour la détermination de la majorité des voix, ils sont toutefois pris en considération pour la détermination de la majorité des membres en fonction devant être présents pour que le conseil puisse valablement délibérer: dans de telles conditions, il pourrait arriver que la minorité, voire même un seul conseiller en cas de vote unique positif ou négatif, puisse décider valablement du sort à réserver à l'objet débattu.

2. Les nominations et présentations de candidats

Lorsqu'il s'agit de présenter des candidats, le scrutin doit avoir lieu pour une présentation à la fois.

Lorsqu'il s'agit de nommer à des emplois, le scrutin doit avoir lieu pour une nomination à la fois.

Lorsqu'il s'agit de sanctionner disciplinairement, le scrutin doit avoir lieu pour une sanction à la fois.

Lorsqu'il s'agit de présenter un candidat ou de nommer à un emploi et ***qu'une seule personne est proposée*** au conseil communal, les membres du conseil doivent pouvoir se comporter de trois manières différentes :

- voter pour la personne proposée ;
- voter contre la personne proposée ;
- s'abstenir.

Lorsqu'il s'agit de présenter un candidat ou de nommer à un emploi et que plusieurs personnes sont proposées au conseil communal, les membres du conseil doivent pouvoir se comporter de trois manières différentes (le vote devant être univoque et mener à un choix) :

[30] C.E., 20.9.1989, n° 33.041.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- voter pour une des personnes proposées ;
- voter contre toutes ces personnes ;
- s'abstenir.

Lorsqu'il s'agit de prononcer une mise en disponibilité, une suspension préventive dans l'intérêt du service ou une sanction disciplinaire, les membres du conseil doivent pouvoir se comporter des trois manières suivantes :

- voter pour la mesure proposée ;
- voter contre cette mesure ;
- s'abstenir.

En cas de nomination et de présentation de candidats, la règle de rejet de la proposition en cas de partage des voix ne trouve pas à s'appliquer. En effet, il faut ici un vote décisif pour que le cours de l'administration ne soit pas interrompu. Le droit communal a prévu un scrutin de ballottage pour assurer ce vote décisif. L'article L1122-28 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipule en effet que : « *En cas de nomination ou de présentation de candidats, si la majorité requise n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. À cet effet, le président dresse une liste contenant deux fois autant de noms qu'il y a de nominations ou de présentations à faire. Les suffrages ne peuvent être donnés qu'aux candidats portés sur cette liste. La nomination ou la présentation a lieu à la pluralité des voix. En cas de parité des voix, le plus âgé des candidats est préféré* ».

Plusieurs précisions s'imposent :

- le ballottage est obligatoire dès après le premier tour de scrutin : il ne pourrait d'abord être procédé à un second scrutin « *normal* » avant de procéder au ballottage ;
- lorsque le premier tour de scrutin a été régulier, il demeure acquis : ainsi, si une présentation ou une nomination est annulée pour irrégularité lors du ballottage, le premier tour de scrutin n'a pas à être recommencé, puisque l'irrégularité est intervenue plus tard, lors du scrutin de ballottage ;
- le ballottage ne peut avoir lieu qu'entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix lors du premier tour (on exclut donc la possibilité de ballottage entre trois candidats qui auraient obtenu le même nombre de voix au premier tour) : la liste, dressée par le président « (*…) contenant deux fois autant de noms qu'il y a de nominations ou de présentations à faire (…)* » (CDLD, art. L1122-28, al. 2) est donc un bulletin de vote sur lequel apparaissent uniquement les noms de ces deux personnes.

10. Le procès-verbal des réunions du conseil communal

A. Le contenu du procès-verbal

Comme dans toute assemblée, il est dressé procès-verbal des délibérations du conseil communal, afin d'en conserver acte. Le procès-verbal ne porte que sur la preuve des délibérations du conseil, il n'est pas un élément constitutif de l'existence et de la validité juridique des décisions prises.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe le contenu minimal (le conseil communal, pouvant, par le biais de son règlement d'ordre intérieur, prescrire un contenu plus large) du procès-verbal des réunions du conseil communal. Le procès-verbal reprend ainsi, dans l'ordre chronologique :

- tous les objets mis en discussion ;
- la suite réservée à tous les points pour lesquels le conseil communal n'a pas pris de décision.

Il reproduit clairement toutes les décisions (CDLD, art. L1132-2).

En cas de réunion à distance du conseil en raison d'une situation extraordinaire, le P.V doit le mentionner (art. L6511.2 CDLD – en vigueur le 1.10.2021).

Il importe de relever que le procès-verbal du conseil communal n'est pas un « *compte rendu analytique* », de manière telle que le conseil ne peut pas obliger le directeur général à reproduire toutes les discussions dans leur intégralité.

C'est le directeur général qui rédige le procès-verbal (CDLD, art. L1132-1). S'il lui est interdit d'être présent (dans le cas où il aurait un intérêt personnel ou direct), il est remplacé par le secrétaire adjoint, s'il y en a un, ou par le secrétaire faisant fonction désigné par le conseil ou, en cas d'urgence, par le collège avec confirmation de cette désignation par le conseil communal lors de sa plus prochaine séance (CDLD, art. 1124-19).

On ne peut imposer au directeur général de relater des faits qu'il n'a pu constater par lui-même ou qui sont inexacts[31].

B. L'approbation du procès-verbal

Il est normalement donné lecture du procès-verbal de la précédente séance à l'ouverture de chaque séance (CDLD, art. L1122-16, al. 1er) et ce, à moins que le règlement d'ordre intérieur en dispose autrement (il semblerait que bon nombre de règlements d'ordre intérieur prévoient une stipulation contraire).

Dans tous les cas, le procès-verbal de la réunion précédente du conseil communal est mis à la disposition des conseillers communaux 7 jours francs au moins avant le jour de la séance (CDLD, art. L1122-16, al. 2 - parallélisme avec le délai de convocation aux réunions du conseil communal).

Durant toute la réunion suivant celle à laquelle le procès-verbal se rapporte, les conseillers communaux peuvent formuler des observations quant à la rédaction de celui-ci ; lesdites observations doivent faire l'objet d'un vote ; si elles sont adoptées, le directeur général présente séance tenante ou, au plus tard lors de la prochaine réunion, un nouveau texte conforme à la décision du conseil communal.

Si cette réunion se déroule sans observations, le procès-verbal est considéré comme approuvé.

À noter enfin que, chaque fois que le conseil communal le juge convenable, le procès-verbal est rédigé séance tenante, en tout ou en partie, et signé par les conseillers communaux présents (CDLD, art. L1122-16, al. 5).

Le procès-verbal signé constitue un acte authentique qui fait pleine foi de son contenu (même si des membres ayant assisté à la séance affirment le contraire). Il ne peut être mis en cause que par une procédure spécifique, appelée "procédure en inscription de faux"[32]

C. La transcription du procès-verbal et la signature

Après son approbation, le procès-verbal des réunions du conseil communal est transcrit dans un registre par le directeur général (CDLD, art. L1132-1).

---

[31] Sur le faux en écritures publiques, v. S. Bollen, M. Boverie et S. Smoos, *Vade-mecum de la responsabilité pénale des mandataires locaux*, 2006, www.uvcw.be.

[32] Cf. Ch. Havard, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, La Charte, Bruxelles, 2006, p. 140.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le procès-verbal transcrit des réunions du conseil communal est signé par le bourgmestre et par le directeur général ; cette signature doit intervenir dans le mois qui suit la réunion du conseil communal à l'issue de laquelle le procès-verbal a été considéré comme approuvé (CDLD, art. L1132-1, al. 3 et 4).

D. La notification du procès-verbal au directeur financier

En vertu de l'article 4 du Règlement général de la comptabilité communale, tous les procès-verbaux du conseil et du collège sont immédiatement notifiés au directeur financier.

Par lettre circulaire du 22 juin 2010, la Direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé a rappelé cette obligation aux autorités communales.

E. La publication du procès-verbal sur le site de la commune

C'est indirectement que la publication du procès-verbal du conseil sur le site de la commune a été introduite dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En effet, c'est l'article L1122-14, par. 4, al. 4, du Code, relatif aux interpellations citoyennes, qui, depuis quelque temps déjà, précise que : « *Les interpellations sont transcrites dans* ***le procès-verbal*** *de la séance du conseil communal.* ***Il*** *est publié sur le site internet de la commune* », instituant cette obligation.

L'on relèvera en outre que c'était au travers de cette même disposition qu'était prévue, à tout le moins implicitement, la possession d'un site internet par les communes wallonnes.

C'est désormais l'article L3221-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[33] qui, en insérant l'article L3221-4, - lequel stipule que : « *Chaque commune et chaque province dispose d'un site internet* », - consacre maintenant l'obligation pour les communes de disposer d'un site internet.

11. La création de commissions au sein du conseil communal - L'institution de conseils consultatifs

A. La création de commissions au sein du conseil communal

En vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseil communal ***peut*** créer en son sein des commissions chargées de ***préparer*** les discussions lors de ses réunions (CDLD, art. L1122-34, par. 1er).

Ces commissions ne sont donc pas obligatoires ; leur mise en place dépendra de la nécessité du moment ; elles ne peuvent que préparer les réunions du conseil et ne peuvent en aucun cas se substituer à celui-ci (c'est le conseil communal qui garde le pouvoir de décision).

Elles sont composées de conseillers communaux, dans le respect de l'équilibre politique[34], c'est-à-dire suivant une répartition proportionnelle entre les groupes qui composent le conseil communal.

C'est au règlement d'ordre intérieur qu'il appartient de préciser les modalités de composition et de fonctionnement de ces commissions et il ne peut déroger à cette règle de proportionnalité.

[33] Introduit par l'art. 2 du décr. 18.5.2022 rel. à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux (M.B. 15.7.2022)

[34] CDLD, art. L1122-34, al. 2, stipule en effet que "Les mandats de membre de chaque commission sont répartis proportionnellement entre les groupes qui composent le conseil communal ; sont considérés comme formant un groupe, les membres du conseil qui sont élus sur une même liste ou qui sont élus sur des listes affiliées en vue de former un groupe ; (…)".

C'est la raison pour laquelle par arrêté du 23 avril 2007, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a annulé l'article d'un règlement d'ordre intérieur relatif à la composition de ces commissions, parce qu'il y était prévu qu'un membre du collège était d'office membre des commissions, le solde des postes à pourvoir étant réparti proportionnellement entre les groupes du conseil communal[35].

Le cas échéant, le concours d'experts extérieurs ou de personnes intéressées pourra être requis.

En cas de situation extraordinaire au sens de l'article L6511-1, par. 1, 2° CDLD, les réunions de ces commissions peuvent avoir lieu à distance[36] (voir supra).

B. L'institution de conseils consultatifs

Le conseil communal peut instituer des conseils consultatifs (CDLD, art. L1122-35). Certains, comme les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire ou les commissions locales de développement rural, sont organisés par des législations particulières.

En cas de situation extraordinaire au sens de l'article L6511-1, par. 1, 2° CDLD, les réunions des conseils consultatifs peuvent avoir lieu à distance[37] (voir supra).

12. Les organes intracommunaux

Le livre IV, première partie, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, est consacré aux organes territoriaux intracommunaux, en ses articles L1411-1 à L1451-3, a été abrogé par le décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et de leurs filiales[38].

La loi organique wallonne ne prévoit dès lors plus la création de tels organes[39].

[35] Pour plus de développements, lire: K. Rinaldi, Institutions, *Annulation d'un article de ROI relatif à la composition de commissions communales*, Réponses n° 23, 4/2007, p. 10.
[36] Voit décr. 15.7.2021 (M.B. 28.7.2021), article 16 et ss.
[37] Voit décr. 15.7.2021 (M.B. 28.7.2021), article 16 et ss.
[38] *M.B.*, 14.5.2018.
[39] Pour une découverte "historique", lire S. Bollen, *Les organes intracommunaux, Mouv. comm*., 10/1999, pp. 472 et ss.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les attributions du conseil communal

Les attributions du conseil communal sont de deux ordres : les matières d'intérêt communal, qui sont ses attributions propres inhérentes au pouvoir communal, et des matières d'intérêt général, pour lesquelles son intervention est expressément requise par la loi ou l'autorité supérieure.

Nous aborderons principalement les matières d'intérêt communal.

Le pouvoir communal est souverain dans son propre domaine ; il ne doit rendre compte de ses actes que dans la limite tracée par la loi et sous réserve de l'intervention de l'autorité de tutelle. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation inscrit ce principe en son article L1122-30, al. 1er, lequel stipule que « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; (…)* ».

Partant de ce que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal, il est admis que, dans ce cadre, le conseil communal a non seulement les attributions que la loi lui confère expressément, mais également les attributions que la loi ne confère pas expressément à un autre organe de la commune.

Parmi les attributions les plus importantes du conseil communal, l'on peut ainsi relever :

a. chaque année, le règlement des comptes annuels de l'exercice précédent (CDLD, art. L1312-1, par. 1er), le vote du budget de l'exercice suivant (CDLD, art. L1312-2) ;

b. le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure (CDLD, art. L1122-32) et les ordonnances de police communale (NLC, art. 119, al. 1er).
   Les règlements d'administration intérieure sont ceux qui fixent les règles d'utilisation des services communaux (par ex., les heures d'ouverture de la maison communale et des autres bâtiments communaux : bibliothèque, piscine, cimetières, etc.). Cette compétence a été régionalisée (CDLD, art. 1122-32).
   Quant aux ordonnances de police, mieux connues sous le nom de règlements de police, elles fixent les règles de portée générale qui ont pour objet le maintien de l'ordre public, au sens de l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale (cette compétence est restée fédérale).
   Sur la portée de la notion d'ordre public et la répartition des compétences entre le conseil communal, le collège communal et le bourgmestre, voyez D. Missions de la commune – 1. Police et sécurité – fiche 1 ;

c. c'est le conseil communal qui adopte le cadre et les statuts du personnel communal (CDLD, art. L1212-1) ;

d. relevons encore que c'est le conseil communal qui vote notamment les règlements fiscaux, qui décide de la passation des marchés publics, et fixe leurs conditions, sauf certaines exceptions (CDLD, art. 1222-3) ;

e. par ailleurs, sans une délibération préalable du conseil communal, la commune ne peut acheter, vendre, ou échanger un bien corporel immobilier, acquérir ou octroyer un droit d'emphytéose, conclure un contrat de bail, …

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le collège communal

Sylvie BOLLEN
Union des Villes et Communes de Wallonie
Anne-Marie VASTESAEGER
Inforum

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La majorité communale - Le pacte de majorité - La composition du collège

Les réformes du Code de la démocratie locale et de la décentralisation intervenues depuis le 8 décembre 2005 ont apporté des modifications substantielles quant à la constitution et la composition de l'exécutif communal, mais également quant à son fonctionnement.

À ce sujet, constituent évidemment des modifications majeures l'adoption du pacte de majorité en début de législature et le principe de la mise en cause de la responsabilité du collège et de ses membres (v. infra).

Cette réforme a par ailleurs été poursuivie par le décret du 26 avril 2012[1], dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 24 mai 2012.

Nous allons ici aborder ces modifications, dans leurs grandes lignes. Il convient néanmoins d'être attentifs au fait que tous ces changements ne concernent pas l'intégralité des communes de la Région wallonne : un sort particulier est réservé aux communes de la Communauté germanophone[2], ainsi qu'à la Commune de Comines-Warneton[3].

1. Le pacte de majorité

Le pacte de majorité est, en quelque sorte, l'acte formel[4] par lequel le conseil communal va constituer l'exécutif communal.

Les articles L1123-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précisent qu'au plus tard le 2e lundi du mois de novembre[5] qui suit les élections, le ou les projets de pacte de majorité doivent être déposés entre les mains du directeur général. Ce ou ces projets sont, sans délai, portés à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale.

Ce projet de pacte doit comporter l'indication des groupes politiques qui y sont parties - le texte précisant que « *Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste* »[6] -, l'identité du bourgmestre, des échevins, ainsi que celle du président du conseil de l'action sociale pressenti « *(…) si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal. (…)* ». Cette précaution « *textuelle* » a été insérée pour respecter la compétence communautaire en matière de loi organique des CPAS. La règle de la présence du président de CPAS au sein du collège communal (et toutes les règles corollaires) ne sera donc un jour effective pour les communes de langue allemande que si elle est également votée par le Parlement de la Communauté germanophone. Le décret communal du 23 avril 2018 de la Communauté germanophone (*M.B.*, 30.5.2018) prévoit désormais en son article 50 la participation dudit président, avec voix délibérative, au sein du collège, à certaines occasions.

1 Cf. décr. 26.4.2012 mod. certaines dispositions du CDLD (*M.B.*, 14.5.2012).

2 La Communauté germanophone a désormais "son" décret communal du 23.4.2018 (*M.B.*, 8.6.2018) qui règle le fonctionnement des institutions communales et abroge certaines dispositions du CDLD.

3 Pour laquelle le législateur régional ne peut édicter des règles que dans la mesure où celles-ci ne sont pas inconciliables, incompatibles avec les dispositions instaurées par la loi dite de pacification communautaire.

4 Ch. Havard, dans son *Commentaire pratique de droit communal en Wallonie* (Bruxelles, La Charte, 2006, p. 75), parle ainsi de véritable « *… contrat entre conseillers destiné à composer l'exécutif de la commune. …* ».

5 La date ultime de dépôt des projets de pacte a été avancée lors de la réforme du 26.4.2012: jusque-là, le texte prévoyait que ce dépôt devait intervenir au plus tard le 15 décembre; le législateur wallon a avancé cette date pour tenir compte de la date d'installation des conseillers de l'action sociale.

6 Art. L1123-1, par. 1er, al. 1er.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

On parle également du président de CPAS « *pressenti* » puisqu'il convient que celui-ci soit élu comme conseiller de l'action sociale pour pouvoir briguer le poste de président du CPAS. Si la personne pressentie n'est pas élue conseiller de l'action sociale, il conviendra de modifier le pacte, le cas échéant, par un avenant.

Le projet doit présenter des personnes de sexe différent. À la suite de la publication (*M.B.*, 9.10.207) du décret du 7 septembre 2017 modifiant le CDLD, afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux et provinciaux de Wallonie, le projet de pacte, doit présenter, depuis le scrutin d'octobre 2018, un tiers minimum des membres du même sexe[7].

Il doit être signé par l'ensemble des personnes qui y sont désignées, ainsi que par la majorité des membres de chaque groupe politique dont au moins un membre est proposé pour participer au collège.

Le pacte de majorité est adopté à la majorité des membres du conseil présents, et ce au plus tard dans les trois mois suivant la date de validation des élections[8].

Le pacte de majorité est adopté en séance publique et à haute voix. Il s'agit là d'une exigence qui ne figurait pas dans le décret du 8 décembre 2005 mais qui a été ajoutée par le décret du 8 juin 2006[9], afin de répondre aux critiques que le Conseil d'Etat a opposées à la procédure initialement prévue en matière de motion de méfiance constructive (« *pendant* » de l'adoption du pacte de majorité). Nous y reviendrons plus loin.

Le pacte fait l'objet d'une présentation globale. Hormis la personne du bourgmestre, désigné d'office par les votes des électeurs, c'est donc toute l'équipe qui doit être agréée ou rejetée.

2. La composition du collège

En vertu de l'article L1123-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le collège communal « *(…) comprend le bourgmestre, les échevins et le président de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal. Il comprend des membres de sexe différent. Le collège est responsable devant le conseil* ».

A. La mixité obligatoire

C'est pour se conformer au prescrit de l'article 11bis de la Constitution que l'exécutif collégial doit comporter des représentants des deux sexes.

Plusieurs balises ont été posées par le législateur wallon pour assurer cette représentation.

C'est ainsi que sur les listes électorales, tout candidat doit être de sexe différent par rapport au candidat qu'il suit dans la liste (c'est le mécanisme dit de la « tirette »)[10].

---

7 Cf. . art. L1123-1, par. 2, CDLD. Le texte prévoit l'arrondissement à l'unité supérieure quand la décimale est supérieure à 5. Par ailleurs, des dérogations seront possibles « *dans les cas où les groupes politiques liés par le pacte de majorité ne comprennent pas de membres d'un des sexes en nombre suffisant, et au maximum à concurrence du nombre de membres du sexe manquant concerné, sans préjudice de l'article L1123-8, par. 2* ».

8 À défaut, un commissaire du Gouvernement pourra être désigné, qui expédierait les affaires courantes en lieu et place du collège communal. (cf. art. L1123-1, par. 4).

9 Cf. *M.B.*, 15.6.2006.

10 Cf. Art. L4142-7 CDLD. A noter, d'une part, que cette disposition est libellée différemment pour les communes germanophones (où une liste ne peut être compposée pour plus de la moitié de candidats d'un même sexe, les 2 premiers candidats d'une liste ne pouvant être du même sexe ; d'autre part, une exception à ce principe a été introduite par le décr. 29.1.2017 visant à modifier l'art. L4142-7, qui entrera en vigueur le 1.1.2018 (exception à la tirette pour la dernière place de la liste qui, au moment de son arrêt définitif, comprend un nombre impair de candidats).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par ailleurs, compte tenu du décret du 7 septembre 2017, portant modification du CDLD afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux et provinciaux de Wallonie, suite au scrutin d'octobre 2018, le tiers au minimum des membres du collège doivent être du même sexe, avec une possibilité de dérogation dans le cas où les groupes politiques liés par le pacte de majorité ne comprennent pas de membres d'un des sexes en nombre suffisant, et au maximum à concurrence du nombre de membres du sexe concerné manquants.

Le législateur a, en outre, maintenu la possibilité de désigner un échevin en dehors du conseil communal « *(…) pour l'un des échevins si tous les conseillers des groupes politiques liés par le pacte de majorité sont du même sexe. L'échevin ainsi désigné a, dans tous les cas, voix délibérative dans le collège. Il siège avec voix consultative au sein du conseil. Lorsqu'un échevin n'est pas membre du conseil, il doit remplir et conserver les conditions d'éligibilité prévues à l'article L4125-1. Le pacte de majorité indique le groupe politique auquel l'échevin élu hors conseil est rattaché* »[11].

Il s'agira donc, en dernier recours, d'aller chercher "*l'échevin du deuxième sexe*" en dehors des élus (plutôt que parmi les élus de la minorité, ce qui nuirait à la cohésion de l'exécutif), ce non-élu ne devant en outre pas être spécialement un suppléant.

Ces dispositions ont pu soulever certaines difficultés, notre association ayant d'ailleurs sollicité une évaluation rapide de celles-ci.

B. Le président du CPAS, membre du collège[12]

Motif du changement de dénomination[13], le président du CPAS devient membre du collège, avec voix délibérative (sauf lorsque le collège exercera ses compétences de tutelle à l'égard du CPAS).

En tant que tel, le président peut également se voir confier des attributions scabinales, mais il n'est pas échevin.

Cette solution est la résultante du souhait du législateur wallon de voir augmenter les synergies entre la commune et le CPAS.

Elle implique notamment que, si le président du CPAS n'est pas élu au conseil communal, il devra néanmoins participer aux réunions de cet organe, mais uniquement avec voix consultative.

C. Le nombre d'échevins

Le nombre des échevins varie selon la population de la commune (comme le nombre des conseillers communaux. Pour rappel, depuis la réforme du 26 avril 2012, ce sont les chiffres de la population au 1er janvier de l'année des élections – et non plus de l'année précédant celle des élections – qui sont pris en considération).

Outre le bourgmestre et le président du CPAS, on comptera donc :

3 échevins dans les communes de 1.000 à 4.999 habitants ;
4 échevins dans les communes de 5.000 à 9.999 habitants ;
5 échevins dans les communes de 10.000 à 19.999 habitants ;
6 échevins dans les communes de 20.000 à 29.999 habitants ;
7 échevins dans les communes de 30.000 à 49.999 habitants ;

[11] Cf. art. L1123-8, par. 2.

[12] Sauf pour ce qui concerne les communes de la Région de langue allemande : s'agissant d'une compétence communautaire, il conviendrait que le Parlement de la Communauté germanophone prenne un décret allant dans le même sens - voir supra – art. 50 du décret communal de la Communauté germanophone.

[13] De collège des bourgmestre et échevins en collège communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

8 échevins dans les communes de 50.000 à 99.999 habitants ;
9 échevins dans les communes de 100.000 à 199.999 habitants ;
10 échevins dans les communes de 200.000 habitants et plus (CDLD, art. L1123-9).

Eu égard à la présence du président de CPAS au sein du collège[14], les conseils communaux peuvent désormais décider de réduire d'une unité le nombre des échevins. Depuis 2012, cette réduction est obligatoire pour les communes comptant au moins 20.000 habitants.

Le bourgmestre est de droit président du collège communal (CDLD, art. L1123-19).

3. La désignation des échevins - Le serment

Sont élus de plein droit échevins, les conseillers dont l'identité figure sur la liste comprise dans le pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1.

Les membres du collège communal, préalablement à leur entrée en fonction, prêtent le serment suivant : « *Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* ». Ce serment est prêté en séance publique.

Les échevins, ainsi que le président du CPAS[15], prêtent serment, préalablement à leur entrée en fonction, entre les mains du président du conseil (bourgmestre, ou président d'assemblée si le conseil communal a décidé d'en désigner un - CDLD, art. L1126-1 -).

4. Le rang des échevins

Le rang des échevins est déterminé par leur place dans la liste figurant dans le pacte de majorité (CDLD, art. L1123-8).

[14] Sauf pour ce qui est des communes de la Région de langue allemande.
[15] Cf. art. 10 du décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le bouleversement et les modifications au sein du collège

Nous l'avons déjà signalé : les réformes du Code de la démocratie locale et de la décentralisation intervenues depuis le 8 décembre 2005 ont apporté des modifications substantielles, notamment quant au fonctionnement de l'exécutif communal.

La réforme du 26 avril 2012 a, elle aussi, apporté des modifications quant à ce fonctionnement.

L'une de ces modifications substantielles consiste bien évidemment dans le principe de la mise en cause de la responsabilité du collège et de ses membres, à savoir le dépôt d'une motion de méfiance constructive (collective ou individuelle). Mais il existe également d'autres mécanismes susceptibles d'apporter des modifications au paysage exécutif communal. Nous allons les aborder ci-après.

1. Les bouleversements

A. La rupture du pacte de majorité en cours de législature

L'article L1123-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été complété, par décret du 27 juin 2007[1] (pour rencontrer l'hypothèse de la démission de tous les membres du collège communal), d'un paragraphe 5, lequel stipulait ***initialement*** que : « *(…). Si, en cours de législature, tous les membres du collège démissionnent, le pacte de majorité est considéré comme rompu.*
Un nouveau projet de pacte doit être déposé entre les mains du secrétaire communal dans les trente jours de l'acceptation par le conseil communal de la démission du dernier des membres du collège communal visé à l'al. précédent.
Le bourgmestre est le conseiller de nationalité belge issu d'un des groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité et dont l'identité est reprise dans le nouveau pacte de majorité.
Le bourgmestre peut également être désigné hors conseil.
Le bourgmestre désigné hors conseil a voix délibérative dans le collège. Il siège avec voix consultative au sein du conseil. Il doit être de nationalité belge, remplir et conserver les conditions d'éligibilité fixées à l'article L4142-1.
Le pacte de majorité indique le groupe politique auquel le bourgmestre désigné hors conseil est rattaché.
A l'issue de la période de trente jours, telle que visée à l'al. 2 et pour autant qu'aucun nouveau pacte de majorité n'ait été adopté, le Gouvernement peut faire procéder à de nouvelles élections. Dans ce cas, le Gouvernement charge le gouverneur de dresser le registre des électeurs de la commune à la date de la notification au conseil de la décision du Gouvernement et de convoquer les électeurs pour procéder à de nouvelles élections dans les cinquante jours de cette notification. Le calendrier précis des opérations électorales est fixé par le Gouvernement ».

Ce dernier alinéa, relatif à la tenue de nouvelles élections à décider par le Gouvernement wallon en cas de blocage persistant, a été modifié lors de la réforme du 26 avril 2012 : le texte organise préalablement la désignation obligatoire d'un conciliateur par le Gouvernement wallon, dont celui-ci fixe la mission. Ce n'est qu'au terme de cette mission que le Gouvernement pourra, désormais, procéder à de nouvelles élections. Le texte précise également que les conseillers qui seraient élus à la suite d'un tel scrutin ne le seraient que pour achever le terme de ceux qu'ils remplacent (et non pour 6 ans).

[1] *M.B.*, 29.6.2007.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. La motion de méfiance collective

L'instauration d'un mécanisme de responsabilité du collège et de ses membres devant le conseil communal constitue l'une des nouveautés majeures de la réforme du 8 décembre 2005.

C'est l'article L1123-3, al. 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui en pose le principe : le collège est responsable devant le conseil. Ledit principe est rappelé par l'article L1123-14, par. 1er : « *Le collège, de même que chacun de ses membres est responsable devant le conseil.*
Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège, ou à l'un de ses membres, selon le cas.
Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, ou à l'un ou plusieurs de ses membres, selon le cas. (…) ».

C'est parce qu'elle implique présentation d'un ou plusieurs successeurs (en cas de méfiance individuelle) ou d'une nouvelle équipe (en cas de méfiance collective) que la méfiance est dite constructive.

Le mécanisme de la motion de méfiance a suscité de nombreuses réactions, qui ont incité le Gouvernement wallon à entamer une réforme conduisant à poser des balises supplémentaires au dépôt d'une semblable motion, pour éviter qu'elle ne déstabilise l'institution collégiale. Cette réforme a abouti en date du 26 avril 2012.

Quelles sont les particularités de la motion de méfiance collective dans l'état actuel de la législation ?

Elle n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative, le texte précisant que « *Dans ce cas, la présentation d'un successeur au collège constitue un nouveau pacte de majorité* ».

La motion doit être adoptée à la majorité des membres du conseil ; son adoption emporte démission du collège, ainsi que l'élection du nouveau collège.

Le vote d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ou l'adoption du nouveau pacte de majorité emporte de plein droit la démission des membres du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux. Ceux-ci restent en fonction jusqu'à la prestation de serment de leur remplaçant[2].

Des périodes transitoires sont prévues pour le dépôt d'une motion de méfiance collective et ce, en vue d'assurer une relative stabilité collégiale : semblable motion ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an et demi suivant l'installation du collège communal, ni après le 30 juin de l'année qui précède le scrutin communal. De plus, lorsqu'une motion de méfiance collective a été adoptée par le conseil et qu'une majorité alternative a été installée, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an.

Nouveauté introduite par la réforme du 26 avril 2012 : il ne peut être voté plus de deux motions de méfiance collective au cours d'une même législature communale.

[2] Cf. L.O. art. 10, par. 3, al. 1er, la volonté étant de maintenir un parallélisme entre la majorité communale et celle du CPAS.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les modifications au sein du collège

A. La motion de méfiance individuelle

Moins radicale que la motion de méfiance collective (qui a pour effet le renversement complet du collège), la motion de méfiance individuelle, comme son nom l'indique, va conduire au remplacement d'un (ou de plusieurs) membre du collège.

Une motion de méfiance individuelle peut être déposée à l'encontre de tout membre du collège : échevins, mais également bourgmestre et président du CPAS[3].

Dans son arrêt n° 214.529 du 11 juillet 2011[4], le Conseil d'Etat a considéré qu'une motion de méfiance pouvait être déposée contre un bourgmestre empêché et que rien ne justifierait qu'un bourgmestre désigné à la suite de l'adoption de semblable motion ne soit pas immédiatement titulaire de la fonction au motif que son prédécesseur aurait le statut de bourgmestre empêché.

Le décret du 8 décembre 2005, qui a introduit ce mécanisme dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, avait bien évidemment fixé la procédure à respecter (délai de minimum trois jours entre le dépôt de la motion entre les mains du directeur général et son vote par le conseil communal, …). Des précisions quant à cette procédure avaient d'ailleurs été apportées par le Ministre des Pouvoirs locaux par une circulaire du 2 février 2006.

Par suite de la mise en œuvre de plusieurs motions de méfiance individuelles, des recours en suspension furent introduits auprès de la Section d'Administration du Conseil d'État. Dans deux des trois cas qui lui furent soumis, la Haute Juridiction administrative a suspendu l'exécution des délibérations des conseils communaux ayant adopté les motions, estimant que la gravité de la mesure - même si elle n'était pas précisément de nature disciplinaire - exigeait le respect de délais assez longs et la nécessité de pouvoir entendre le mandataire concerné[5].

Un recours en annulation avait en outre été déposé devant la Cour constitutionnelle, fondé sur les mêmes motifs, à savoir que le décret instituant la motion de méfiance violait le principe général de droit du respect des droits de la défense notamment, en ne permettant pas à l'avocat du membre du collège visé de faire valoir ses observations devant le conseil communal (seul le mandataire concerné pouvant le faire). Par son arrêt n° 156 du 19 décembre 2007[6], la Cour constitutionnelle a considéré que l'impossibilité pour un membre du collège de se faire assister par un avocat n'était pas discriminatoire et trouvait sa justification dans la nature particulière dudit débat (à savoir le maintien ou non de la confiance du conseil communal à un membre de l'exécutif portant une responsabilité politique. La Cour a estimé qu'un tel débat supposait que le mandataire visé se justifie en personne devant l'organe élu démocratiquement).

Pour remédier à cette situation, le décret du 8 juin 2006[7] a complété comme suit l'article L1123-14, par. 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en ses al. 7 et suivants :
« *Le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal qui suit son dépôt entre les mains du secrétaire communal, pour autant que ce soit écoulé au minimum un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt.*

---

3 À noter que, depuis la réforme du 26.4.2012, si la motion concerne l'ensemble du collège ou le président du CPAS, le directeur général doit adresser sans délai le texte de la motion à chacun des membres du conseil de l'action sociale.

4 En cause Daerden M c/ Commune d'Ans, référé.

5 Cf. C.E. n° 156.078 du 8.3.2006 et C.E. n° 157.044 du 28.3.2006. Pour une analyse circonstanciée de la jurisprudence du Conseil d'État, lire D. Renders, *La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État*, *J.T.*, 13.5.2006, pp. 317 à 324. L'on relèvera en outre que, dans l'affaire C.E. n° 156.078, le Conseil d'Etat, par arrêt n° 171.146 du 14.5.2007, a annulé la motion de méfiance constructive dont il avait précédemment suspendu l'exécution, estimant encore une fois qu'un délai plus long aurait dû être consenti à l'échevin concerné pour préparer son argumentation.

6 Cour const., 19.12.2007, arrêt n° 156/2007 (*M.B.*, 14.1.2008).

7 *M.B.*, 15.6.2006.

Le texte de la motion de méfiance est adressé sans délai par le secrétaire communal à chacun des membres du collège et du conseil. Le dépôt de la motion de méfiance est, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale. Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote. Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du conseil. Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent.
La motion de méfiance est examinée par le conseil communal en séance publique. Le vote sur la motion se fait à haute voix.

L'adoption de la motion emporte la démission du collège ou du ou des membres contestés, ainsi que l'élection du nouveau collège ou du ou des nouveaux membres ».

B. Les avenants au pacte de majorité

Le Code de la démocratie locale, issu de la réforme du 8 décembre 2005, prévoyait qu'en cours de législature, un avenant au pacte de majorité pouvait être adopté « *(…) afin de pourvoir au remplacement* ***définitif*** *d'un membre du collège dans les cas visés aux articles L1123-6, L1123-7, L1123-12, L1125-2 et L1125-7 ou à la désignation du président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal. L'avenant est adopté à la majorité des membres présents du conseil. Le nouveau membre du collège achève le mandat de celui qu'il remplace* » (CDLD, art. L1123-2).

Interrogé au sujet de cette disposition par Monsieur le Député Neven le 21 janvier 2010[8], Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, a précisé ce qui suit : « *L'article L1123-2 du Code de la démocratie et de la décentralisation s'inscrit dans le contexte général de 'pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège (…) ou à la désignation du président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal. C'est donc bien l'hypothèse du remplacement définitif d'un membre du collège qui détermine l'application de l'article L1123-2 précité du Code.*

La référence dans cette disposition aux articles L1123-6, L1123-7, L1123-12, L1125-2 et L1125-7 du Code doit être comprise comme illustrative et non énumérative. (…). »

C'est pour pallier cette difficulté d'interprétation que le décret du 26 avril 2012 a modifié le libellé de l'article L1123-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel stipule désormais que : « *Au cours de la législature, un avenant au pacte de majorité peut être adopté afin de pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège ou à la désignation du président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal. L'avenant est adopté à la majorité des membres présents du conseil. Le nouveau membre du collège achève le mandat de celui qu'il remplace*. »

[8] Cf. question écrite du 21.1.2010 et réponse du 10.3.2010, Session 2009-2010, année 2010, n° 130 (2009-2010) 1.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La durée du mandat d'échevin - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions - Le remplacement des échevins

1. La durée du mandat d'échevin

Les échevins élus à la suite du renouvellement du conseil communal le sont pour un terme de 6 ans, après l'adoption du pacte de majorité. Ils ne peuvent exercer leur mandat qu'après leur installation, c'est-à-dire après leur prestation de serment en qualité d'échevin.

2. La fin prématurée du mandat d'échevin

Le mandat d'échevin prend fin dans les 7 hypothèses suivantes :

- le décès,
- la perte de qualité de conseiller communal,
- la démission volontaire,
- la démission d'office,
- la déchéance en ses diverses causes,
- la révocation,
- la motion de méfiance.

A. La perte de qualité de conseiller communal

Les échevins perdent cette qualité si, durant la législature, ils cessent de faire partie du conseil communal (CDLD, art. L1123-12).

B. La démission volontaire et la démission d'office

Conformément à l'article L1126-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les échevins qui, après avoir reçu deux convocations consécutives à l'effet de prêter serment, s'abstiennent, sans motifs légitimes, de remplir cette formalité, sont considérés comme démissionnaires. Comme nous le signalions pour les conseillers communaux, il nous semble qu'à proprement parler, il ne s'agisse pas d'une fin prématurée du mandat d'échevin, puisque cette « *démission d'office* » intervient avant installation. Il aurait dès lors mieux valu parler de désistement.

La démission volontaire, quant à elle, est notifiée par écrit au conseil communal, lequel l'accepte lors de la première séance suivant cette notification. La démission prend effet à la date où le conseil l'accepte (CDLD, art. L1123-11).

Le terme « accepte » soulève des difficultés d'interprétation : convient-il de mettre ce type de point au vote ? Que se passe-t-il si le conseil communal refuse d'accepter la démission d'un échevin ? En faisant usage du terme « accepte », il semblerait que le législateur ait simplement voulu que la démission ait date certaine.

Une telle décision est soumise à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, car elle constitue un acte administratif à portée individuelle[1].

[1] À ce sujet, l'on notera que par arrêté du 12.6.2008, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a annulé une délibération du conseil communal relative au refus de démission d'un conseiller communal au motif que la justification invoquée par le conseil communal ne pouvait être assimilée à une motivation adéquate.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par ailleurs, dans sa réponse du 1er mars 2021 à la question écrite n°111 lui posée le 5 février 2021 par le Député Dodrimont[2], le Ministre Collignon a rappelé que la démission volontaire des fonctions d'échevin était réglée par l'article L1123-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, libellé suivant une formulation impérative, qui prive le conseil communal de toute liberté d'appréciation quant à cette manifestation unilatérale de volonté. « *... La compétence du conseil communal est donc liée et celui-ci a l'obligation d'accepter la démission. En d'autres termes, le refus de la démission volontaire d'un échevin est interdit au conseil communal. Telle est par ailleurs la solution qui ressort des travaux préparatoires de l'article 14 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du CDLD (Doc. parl., Parl. w., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, pp. 10 et 11, et n° 204/64, pp. 53, 54 et 74). ...* ».

Rappelons que, dans l'hypothèse où tous les membres du collège démissionnent en cours de législature, le pacte de majorité est considéré comme rompu et un nouveau projet de pacte doit être déposé, dans les conditions fixées par l'article L1123-1, par. 5.

C. La déchéance en ses diverses causes

Si un échevin devait, en cours de mandat, accepter une fonction incompatible avec son mandat, il ne pourrait poursuivre celui-ci.

Souvent ces fonctions sont incompatibles avec le mandat de conseiller, en manière telle qu'elles vont impacter l'échevin désigné au sein du conseil. Certaines sont toutefois spécifiques aux membres du collège[3].

Rappelons également que le décret « gouvernance »[4] a introduit dans le CDLD notamment un article L6311-1 précisant que (par. 1er) : « *La méconnaissance d'une incompatibilité, d'une interdiction ou d'un empêchement prévu par le présent Code par le titulaire d'un mandat de conseiller communal, de président du conseil, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président de centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal peut conduire à la déchéance de tous ses mandats originaires. (...)* ».

D. La révocation

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit expressément que le Gouvernement wallon, ou son délégué, peut révoquer les échevins pour inconduite notoire ou négligence grave, les échevins devant au préalable être entendus (CDLD, art. L1123-13).

Il est en outre prévu que l'échevin révoqué ne pourra être réélu au cours de la même législature communale.

E. La motion de méfiance individuelle

L'une des modifications les plus importantes du paysage institutionnel communal wallon réside, bien entendu, dans l'instauration du mécanisme de méfiance constructive, collective ou individuelle.

Le principe en est posé à l'article L1123-3, al. 3, du Code de la démocratie et de la décentralisation : le collège est responsable devant le conseil ; il est rappelé par l'article L1123-14, par. 1er : « *Le collège,*

2 https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=101800
3 Cf. CDLD, art. L1125-2.
4 Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 66 insérant un article L6311-1 dans le CDLD.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

de même que chacun de ses membres, est responsable devant le conseil. (...) », la même disposition poursuivant en précisant qu'il s'agit bien d'un mécanisme de méfiance constructive, puisque « *(...) Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, à l'un ou plusieurs de ses membres, selon le cas* ».

Une motion de méfiance individuelle peut être déposée à l'encontre de tout membre du collège : échevins, mais également bourgmestre et président du CPAS.

Nous avons déjà évoqué ce mécanisme plus avant. Nous n'y reviendrons pas plus.

3. La continuité des fonctions

Conformément au principe de continuité du service public, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1121-2) stipule que : « *(...). Les membres du collège communal sortants lors d'un renouvellement intégral et les démissionnaires continuent l'exercice de leur mandat jusqu'à leur remplacement. Sans préjudice de l'article L1123-1, par. 4, le conseil et le collège sortants expédient les affaires courantes jusqu'à l'installation de leurs successeurs* ».

Cette règle ne vaut bien évidemment pas lorsque l'échevin vient à être déchu de sa qualité de conseiller communal, auquel cas il doit cesser immédiatement toutes ses fonctions tant au sein du collège qu'au sein du conseil. Elle ne vaut pas non plus, à notre estime, en cas de vote de motion de méfiance individuelle, puisqu'une telle mesure implique démission du ou des membres(s) du collège contesté(s) et élection du ou des nouveau(x) membre(s) du collège.

4. Le remplacement des échevins

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation vise à empêcher toute interruption dans le fonctionnement du collège communal.

Il s'agit donc de gérer certaines périodes pendant lesquelles l'échevin ne pourra temporairement pas exercer son mandat.

C'est l'article L1123-10, par. 1er CDLD qui définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « échevin empêché » : est considéré comme empêché l'échevin qui exerce la fonction de Ministre, de Secrétaire d'État, de membre d'un Gouvernement ou de Secrétaire d'État régional, ou dans le cas visé par le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, pendant la période d'exercice de cette fonction.

Attention, en ce qui concerne ledit décret spécial, il convient de rappeler que ce dernier précisait que pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement était **incompatible** avec le mandat au sein d'un collège communal (pour ceux n'ayant pas atteint le taux de pénétration), mais qu'à titre **transitoire,** jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en **2018**, les membres du Parlement qui ne pouvaient cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège communal, pouvaient se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat.

Cette disposition étant désormais échue, c'est bien **l'incompatibilité qui joue désormais à plein**.

Est également considéré comme empêché l'échevin qui prend un congé en application de l'article L1123-32.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À l'instar de ce qui a été prévu pour les conseillers communaux[5], la possibilité pour les échevins de se mettre en congé de leur mandat pour cause de maladie (sur base d'un certificat attestant d'une incapacité de 3 mois minimum) leur a été octroyée formellement. Cette disposition leur permet de conserver leur mandat de conseiller communal s'ils le souhaitent.

Nous renvoyons nos lecteurs, pour de plus amples développements à ce sujet, à la fiche « Statut des mandataires ».

L'absence aura, quant à elle, trait à des indisponibilités provisoires de l'échevin (vacances, …), pour autant qu'elles ne soient pas visées au titre d'empêchement (tel que le congé parental visé par l'article L1123-32).

L'échevin absent ou empêché peut être remplacé, pour la période correspondant à l'absence ou à l'empêchement, sur proposition du collège, par un conseiller désigné par le conseil parmi les conseillers du groupe politique auquel il appartient. À défaut, il peut être remplacé par un conseiller issu d'un autre groupe politique lié par le pacte de majorité.
Il est tenu compte des incompatibilités mentionnées à l'article L1125-2.

L'échevin absent ou empêché peut être remplacé, dans les conditions fixées par l'article L1123-8, par. 2, al. 2, par un échevin hors conseil et rattaché au même groupe politique si tous les membres du collège et tous les conseillers appartenant aux groupes politiques liés par le pacte de majorité sont du même sexe.

Alors que jusque-là, c'étaient des circulaires ou d'autres interprétations administratives qui précisaient ce que l'échevin empêché pouvait ou ne pouvait pas faire, le législateur[6], afin d'éviter les risques éventuels de contradiction, a désormais précisé ce qu'il en est, en intégrant un paragraphe 3 sous l'article L1123-10. Ce paragraphe stipule clairement désormais que l'échevin empêché ne peut pas :

- assister au collège communal ou au bureau de CPAS, à quelque titre que ce soit ;
- présider le conseil communal ou le conseil de l'action sociale ;
- signer un document officiel émanant de la commune ou du CPAS ;
- signer la revue communale ou du CPAS ou des courriers d'invitation ;
- porter l'écharpe, sauf pour les cérémonies de mariage et les manifestations en présence de représentants du corps diplomatique ;
- assurer la communication officielle de la commune ou du CPAS ;
- bénéficier de manière permanente d'un local au sein de la commune ou du CPAS ;
- disposer d'un cabinet au niveau de la commune ou du CPAS.

L'échevin empêché est autorisé, dans sa correspondance privée, à utiliser un papier mentionnant son titre sans employer la charte graphique de la commune ni le blason communal.

Pour terminer, rappelons que le Code de la démocratie locale prévoit qu'en cours de législature, un avenant au pacte de majorité peut être adopté pour pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège (cas de démission, décès, …) : « *(…) Au cours de la législature, un avenant au pacte de majorité peut être adopté afin de pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège ou à la désignation du président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal.*

L'avenant est adopté à la majorité des membres présents du conseil.

Le nouveau membre du collège achève le mandat de celui qu'il remplace » (CDLD, art. L1123-2).

[5] Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 13.4.2018) modifiant ou complétant les congés des bourgmestres, échevins et conseillers communaux.
[6] Cf. décr. 10.10.2017 (*M.B.*, 23.10.2017) modifiant certaines dispositions du CDLD visant à encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les incompatibilités propres aux membres du collège communal

Outre les incompatibilités communes à tous les conseillers communaux et aux membres du collège (CDLD, art. L1125-1 et L1125-4), le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit certaines incompatibilités ***de fonction*** spécifiques aux membres du collège communal. Ainsi, ne peuvent faire partie du collège communal (ce qui vise donc les présidents de CPAS quand ils font partie intégrante du collège) (CDLD, art. L1125-2) :

1. les ministres des cultes et les délégués laïques ;
2. les agents des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort, sauf dérogation accordée par le Gouvernement ;
3. le conjoint ou cohabitant légal du secrétaire ou du directeur financier.

Par décret du 6 octobre 2010[1], deux hypothèses ***ont été ajoutées à cette disposition*** : ne peuvent faire partie du collège :

4. les fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent (par arrêt du 1.3.2012[2], la Cour constitutionnelle a estimé que cette interdiction, assimilable à une incompatibilité, ne portait pas atteinte de manière disproportionnée au droit fondamental d'éligibilité et a, partant, rejeté le recours en annulation qui avait été introduit à l'encontre de cette disposition. L'on relèvera toutefois que, dans un arrêt rendu le 21 juin 2013[3], le Conseil d'État siégeant en référé, a suspendu l'exécution de la décision du Gouvernement wallon révoquant un bourgmestre pour contravention à cette interdiction, estimant que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt évoqué ici, avait basé son raisonnement sur l'exercice effectif du mandat, et considéré en conséquence qu'un fonctionnaire général soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral pouvait être bourgmestre en Wallonie s'il n'en exerce pas effectivement la fonction);
5. les titulaires d'une fonction au sein d'un organisme d'intérêt public et qui consiste à en assumer la direction générale.

Les articles L1125-11 (un membre d'un collège communal d'une commune associée ne peut siéger en qualité de membre permanent au sein d'un organe de direction d'une intercommunale ou d'une société à participation publique locale significative[4]) et L1125-12 (un conseiller communal ou un membre du collège communal ne peut détenir plus de trois mandats d'administrateur rémunérés dans une intercommunale ou dans une société à participation publique locale significative[5]) ont également été insérés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation par ce décret.

À noter que d'autres incompatibilités de fonction sont insérées dans des réglementations spécifiques.

À ce sujet, l'on rappellera que si jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les députés wallons - qui ne disposaient pas du taux de pénétration exigé par le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon et ne pouvaient dès lors cumuler ce mandat avec celui d'un membre d'un collège communal - pouvaient, à titre transitoire, se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou l'autre mandat, c'est désormais bien une incompatibilité qui prévaut entre ces deux mandats.

[1] *M.B.*, 26.10.2010.
[2] Cf. arrêt n° 27/2012 (*M.B.*, 11.6.2012).
[3] Cf. arrêt n° 224021 du 21.6.2013.
[4] Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2013).
[5] Idem.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

On relèvera par ailleurs qu'en matière d'incompatibilités liées ***à la parenté ou à l'alliance***, alors le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, version 2005, maintenait à charge des bourgmestres et des échevins (et donc pas des présidents de CPAS) l'interdiction d'être parents ou alliés jusqu'au 3e degré inclus (CDLD, art. L1125-3, al. 7), cette disposition ***a été modifiée*** lors de la réforme du 26 avril 2012, notamment en ce que l'interdiction est ***limitée au deuxième degré*** de parenté inclus, et ce, pour ***tous*** les ***membres*** du ***corps communal*** : le corps communal est composé des conseillers, du bourgmestre et des échevins ainsi que du président du conseil de l'action sociale, si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal (cf. CDLD, art. L1121-1).

Sont donc visés tant les conseillers communaux, que les échevins, le président du CPAS ou le bourgmestre.

Pour le surplus en matière d'incompatibilités familiales, et notamment à l'interdiction de siéger au conseil et au collège qui s'oppose - à partir du renouvellement intégral des conseils communaux de 2018 - aux parents ou alliés jusqu'au 2e degré inclusivement avec le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier, ainsi qu'aux personnes unies par les liens du mariage ou de la cohabitation légale avec ces mêmes fonctionnaires, nous nous permettons de renvoyer nos lecteurs au point tel qu'abordé pour les conseillers communaux (cf. supra).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour les membres du collège communal

Nous nous permettons de renvoyer nos lecteurs à ce qui a été écrit sur ce point à l'égard des conseillers communaux[1].

Il importe néanmoins de relever qu'une disposition extérieure au Code de la démocratie locale et de la décentralisation emporte une interdiction à l'encontre des échevins (et non des conseillers).

Il s'agit de l'article 1596 du Code civil qui stipule que « *Ne peuvent se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes ni par personnes interposées : les administrateurs des biens des communes ou des établissements publics confiés à leurs soins* » (seuls les membres du collège sont considérés comme administrateurs des biens communaux).

[1] En effet, les art. L1122-19 et L1125-10 visent « *tout membre du conseil et du collège…* ».

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le fonctionnement du collège communal

1. Le principe de responsabilité du collège devant le conseil et les mécanismes de méfiance

Nous l'avons déjà évoqué plus haut : l'une des modifications les plus importantes du paysage institutionnel communal wallon réside, bien entendu, dans l'instauration du principe de responsabilité du collège et de ses membres devant le conseil et de ses corollaires, les mécanismes de méfiance constructive, collective ou individuelle.

Le principe en est posé à l'article L1123-3, al. 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; il est rappelé par l'article L1123-14, par. 1er : « *Le collège, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le conseil. (…)* ». La même disposition poursuit en précisant qu'il s'agit bien d'un mécanisme de méfiance constructive, puisque « *(…) Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, à l'un ou plusieurs de ses membres, selon le cas* ».

Nous avons déjà évoqué le vote d'une motion de méfiance individuelle. Voyons rapidement les particularités de la motion de méfiance collective, à savoir à l'encontre du collège communal, dans son ensemble.

Le dépôt d'une motion de méfiance collective n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative, le texte précisant que « *Dans ce cas, la présentation d'un successeur au collège constitue un nouveau pacte de majorité* ».

La motion doit être adoptée à la majorité des membres du conseil ; son adoption emporte démission du collège, ainsi que l'élection du nouveau collège.

Le vote d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ou l'adoption du nouveau pacte de majorité emporte de plein droit la démission des membres du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux. Ceux-ci restent en fonction jusqu'à la prestation de serment de leur remplaçant[1].

Des périodes transitoires sont prévues pour le dépôt d'une motion de méfiance collective et ce, en vue d'assurer une relative stabilité collégiale : semblable motion ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an et demi suivant l'installation du collège communal, ni après le 30 juin de l'année qui précède le scrutin communal. De plus, lorsqu'une motion de méfiance collective a été adoptée par le conseil et qu'une majorité alternative a été installée, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an.

En outre, depuis la réforme du 26 avril 2012, il est prévu qu'au cours d'une même législature communale, il ne pourra pas être voté plus de deux motions de méfiance concernant l'ensemble du collège (CDLD, art. L1123-14, par. 3)[2].

[1] Cf. L.O., art. 10, par. 3, al. 1er, la volonté étant de maintenir un parallélisme entre la majorité communale et celle du CPAS.

[2] Le texte prévoit également qu'en cas de dépôt d'une motion de méfiance collective notamment, le directeur général adresse sans délai le texte de la motion à chacun des membres du conseil de l'action sociale *"si la législation qui est applicable au président du centre public d'action sociale prévoit sa présence au sein du collège"* (information nécessaire puisque la motion de méfiance collective vise également, dans cette hypothèse, le président de CPAS).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le règlement d'ordre intérieur

Alors que l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur est une obligation pour le conseil communal, aucune disposition du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'impose semblable obligation au collège, l'article L1123-20 se bornant à spécifier que le collège se réunit aux jour et heure fixés par le règlement. C'est donc la seule imposition formulée à charge du collège, à savoir de fixer réglementairement les jour et heure de ses réunions ordinaires.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie met désormais à disposition de ses membres un modèle de règlement d'ordre intérieur du Collège communal[3].

3. Le lieu et la date des réunions du collège - La convocation du collège

A. Le cas des réunions présentielles

Comme le conseil communal, le collège se réunit ordinairement à la maison communale.

Il se réunit aux jour et heure fixés par le règlement (cas des réunions ordinaires) et aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires (cas des réunions extraordinaires - CDLD, art. L1123-20).

1°. Les réunions ordinaires

En cas de réunions ordinaires, c'est-à-dire lors des réunions dont les jour et heure ont été fixés réglementairement, il est superflu d'envoyer une convocation.

2°. Les réunions extraordinaires

Dans ces hypothèses, la convocation est obligatoire. Elle émane du bourgmestre, seul compétent pour apprécier la nécessité de réunir ces séances extraordinaires.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prescrit les conditions de régularité d'une telle convocation (CDLD, art. L1123-21).

Cette convocation n'est régulière que :

- si elle constitue l'exécution d'une décision de réunir le collège prise par le bourgmestre ;
- si elle est faite par écrit ;
- si elle est faite à domicile ;
- si elle est faite au moins deux jours ***francs*** avant celui de la réunion, exception étant faite des cas d'urgence (dont la réalité sera appréciée par le collège), où elle peut être faite sans délai.
-

B. Le cas des réunions virtuelles

L'on s'en souviendra : à l'entame de la crise Covid et des confinements qui ont suivi, le Gouvernement avait été appelé à modifier, par le biais d'arrêtés de pouvoirs spéciaux, le fonctionnement des organes locaux, en prévoyant notamment un transfert de certaines compétences du conseil vers le collège, ou ensuite la réunion des organes de manière virtuelle[4].

[3] Cf. actu du 16.12.2022 https://www.uvcw.be/commune-et-uvcw/modeles/art-7917 .

[4] Pour plus de développements au sujet de la crise Covid, lire fiche relative au fonctionnement institutionnel et crise Covid (chapitre Gouvernance)

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La possibilité de réunir les organes de manière virtuelle a été prolongée à plusieurs reprises, la dernière en date courant jusqu'au 30 septembre 2021.

L'expérience positive quant à de genre de réunions a incité le législateur wallon à pérenniser celles-ci, de manière supplétive (les réunions en présence restent la règle de principe), et pour les collèges, tant pour une partie de réunions en situation ordinaire, que pour les réunions lors de situations extraordinaires. C'est le décret du 15 juillet 2021 (M.B. 28.7.2021) qui établit les balises de semblables réunions.

Des précisions ont été apportées à ce sujet par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021 portant exécution des articles L6511-1 à L6511-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[5], ainsi que par la circulaire explicative du 30 septembre 2021.

Le respect des principes fondamentaux relatifs aux séances du collège devra bien évidemment être assuré lors de ces réunions à distance, et notamment le respect du huis-clos ou du scrutin secret[6].

Les éléments qui suivent restent donc d'application, *mutatis mutandis*. Nous détaillerons donc simplement ici les conditions liées à la tenue de ces réunions à distance.

Le décret établit donc une différence entre la situation ordinaire et la situation extraordinaire : cette dernière est définie comme étant *« la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'AR du 22.05.2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national. [7]».*

En cas ***de situation extraordinaire***, les réunions du collège communal notamment[8], peuvent se tenir à distance. Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités.

En cas de situation ***ordinaire***, si le principe reste bien la réunion physique, l'exécutif communal[9] bénéficie d'une certaine souplesse, puisque le texte prévoit que ses réunions peuvent se tenir à distance, dans ***20 pour cent des cas maxim***um.

Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités.

Le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

Attention, que ce soit en situation ***ordinaire*** ou en situation ***extraordinaire***, certains points ***ne pourront pas*** faire l'objet d'une discussion ou d'un vote – à savoir : les points relatifs à la situation disciplinaire d'un ou plusieurs membres du personnel, les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux, le plan stratégique, les décisions relatives à la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel que ce soit les conditions d'accès aux emplois ou les conditions rémunératoires, les règles particulières applicables à la fonction dirigeante locale et les budgets et comptes **– *à moins*** qu'il s'agisse pour le collège, pour les dossiers ***disciplinaires et les dossiers contentieux nécessitant l'audition de personnes extérieures***, - de devoir ***respecter un délai de rigueur*.[10,11]**

---

5 *M.B.* 1.10.2021

6 Au moment d'écrire ces lignes (10.9.2021), l'AGW exécutant le décret du 15.7.2021 n'a pas encore été publié.

7 Cf. décr. 15.7.2021, art. 16, insérant un art. L6511-1, par. 1, 2°, au CDLD

8 Sont également visées les réunions de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, des organes de gestion de l'intercommunale

9 Sont également visées les réunions de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, du bureau exécutif de l'intercommunale, du comité de rémunération de l'intercommunale, d'un organe restreint de gestion de l'intercommunale, du comité d'audit de l'intercommunale.

10 Cf. décr. 15.7.2021, art. 18, insérant un article L6511-3 au CDLD.

11 Cette disposition est également rendue applicable aux réunions de concertation commune / CPAS visées à l'art. L1122-11 du CDLD, et l'art. 26, par. 2, L.O. CPAS.

4. L'ordre du jour des réunions du collège

L'établissement et l'envoi d'un ordre du jour des séances du collège ne sont pas prescrits par le Code de la démocratie local et de la décentralisation.

Toutefois, il nous semble que rien n'interdirait au collège de fixer, dans son règlement d'ordre intérieur, l'établissement d'un ordre du jour, ce dernier ne pouvant toutefois jamais se révéler limitatif, puisque, conformément aux règles qui le gouvernent, le collège doit régler promptement les affaires qui relèvent de sa compétence.

5. La publicité des séances du collège communal

Les séances du collège ne sont pas publiques (CDLD, art. L1123-20). Peuvent donc être seuls présents lors des réunions du collège :

- le bourgmestre,
- les échevins,
- le président du CPAS (lorsque la législation lui applicable prévoit sa présence au sein du collège),
- le directeur général.

À noter toutefois que :

1. en cas de procédure disciplinaire, l'audition des témoins a lieu en présence de l'intéressé et, si ce dernier l'a demandé et si l'autorité disciplinaire y consent, publiquement (CDLD, art. L1215-15) ;
2. un membre du conseil communal pourrait avoir été appelé (en cas de partage des voix, le collège a le choix entre remettre l'affaire à une autre séance ou appeler un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau - CDLD, art. L1123-22 - voir plus loin) ;
3. le collège pourrait appeler des spécialistes étrangers à l'administration afin d'éclairer ses membres au sujet de dossiers bien spécifiques (ces personnes quitteront immédiatement la séance une fois qu'ils auront donné l'explication demandée) ;
4. à l'occasion de sa réponse du 14 mai 2012 à la question écrite posée par Monsieur le Député Borsus en date du 27 avril 2012, relative à la participation du bourgmestre empêché aux collèges communaux[12], le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, a considéré que « *... si un bourgmestre empêché est invité par le collège à être présent au collège pour apporter son témoignage, sa connaissance d'un problème ou son expertise, il ne me paraît pas illogique mais plutôt sain, pour un mandataire, plébiscité par l'électeur pour être le premier magistrat de la commune, de répondre à cette invitation. Bien sûr, il ne prendra pas part aux délibérations. …* ».
   Le Ministre des Pouvoirs locaux a précisé la portée de cette possibilité, rappelant notamment que le bourgmestre empêché ne pouvait pas participer aux délibérations du collège, dans sa réponse à la question n° 150 lui posée le 24 novembre 2015 par Madame la députée Vandorpe.

   Cette interprétation n'est aujourd'hui ***plus de mise :*** le décret du 12 octobre 2017 modifiant certaines dispositions du CDLD et visant à encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin[13] a ainsi notamment prévu que ni le bourgmestre empêché, ni l'échevin empêché ne peuvent assister au collège, à quelque titre que ce soit[14].
   Il précise également que le remplaçant du bourgmestre, désigné par celui-ci, ou à défaut, s'agissant du 1er échevin, porte le titre de « bourgmestre faisant fonction » (et n'est plus désigné « échevin délégué »). Il assume pleinement les missions et fonctions du bourgmestre.

[12] Cf. Q.R. P.W. n° 287 du 27.4.2012, session 2011-2012, année 2012, n° 287 (2011-2012) 1.
[13] *M.B.*, 23.10.2017.
[14] Cf. CDLD, art. L1123-5 et L1123-10.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

6. La présidence des réunions - L'ouverture et la clôture de celles-ci

A. La présidence des réunions

La présidence du collège communal appartient de droit au bourgmestre (CDLD, art. L1123-19).

B. L'ouverture et la clôture des réunions

Les réunions du collège sont ouvertes et closes par le président.

Les mêmes observations que celles formulées à l'égard de l'ouverture et de la clôture des réunions du conseil valent ici, si ce n'est qu'en ce qui concerne l'interdiction de l'ouverture de la séance avant l'heure fixée, pour la réunion du collège, l'ouverture pourra avoir lieu avant ladite heure pour autant que tous les membres du collège soient présents (situation non envisageable pour les réunions du conseil communal, compte tenu de leur caractère public).

7. Le quorum de présence

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que le collège ne peut délibérer que si plus de la moitié de ses membres est présente (CDLD, art. L1123-20, al. 2).

Il s'agit ici de la majorité des membres dont le collège se compose en fonction du chiffre de la population de la commune, qu'ils soient ou non en fonction, et non, comme pour le fonctionnement des réunions du conseil communal, de la majorité des membres en fonction.

8. Le vote au collège communal

A. La forme du vote (vote public ou scrutin secret)

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation rend applicable aux séances du collège les dispositions relatives au vote au conseil communal (CDLD art. L1123-22).

Nous renvoyons donc, *mutatis mutandis*, à ce qui est exposé relativement au fonctionnement du conseil communal.

B. Le quorum de vote

1. Les propositions autres que celles ayant pour objet les nominations et les présentations de candidats

Les résolutions sont prises à la majorité des voix (CDLD, art. L1123-22). Pour rappel, n'entrent pas dans la détermination du nombre de voix, les bulletins nuls et les abstentions.

Que se passe-t-il en cas de partage des voix ?

Alors que, devant le conseil, la proposition est rejetée, la loi prévoit ici diverses solutions, afin d'éviter d'entraver l'administration journalière de la commune :

- si la majorité du collège a reconnu l'urgence préalablement à la discussion, la voix du président est prépondérante ;

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le collège appelle un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau. Cela postule un vote à la majorité des voix exprimées[15];
- le collège remet l'affaire à une séance ultérieure. Cette remise ne peut toutefois intervenir que deux fois. Si, après deux remises, les voix se partagent à nouveau sur la même affaire lors de la troisième séance, sans qu'au sein du collège ne se soit préalablement constitué une majorité pour appeler un membre du conseil, la voix du président est prépondérante.

2. Les propositions ayant pour objet les nominations et les présentations de candidats

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation rend applicable aux séances du collège les dispositions relatives au vote au conseil communal (CDLD, art. L1123-22).

Nous renvoyons donc, *mutatis mutandis*, à ce qui est exposé relativement au fonctionnement du conseil communal.

9. Le procès-verbal des réunions du collège communal

A. Le contenu du procès-verbal

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipule que seules les décisions sont actées au procès-verbal et au registre des délibérations ; elles sont seules susceptibles d'avoir des effets de droit (CDLD, art. L1123-20, al. 3).

Il est néanmoins généralement admis que d'autres énonciations doivent y figurer. « *(…) Ainsi en va-t-il notamment de la mention du nom des membres présents à la réunion, du nom des participants assistant aux délibérations avec voix consultative et de leur qualité (…)* »[16].

En cas de réunion à distance en situation ordinaire (soit dans le quota des 20% admis), le P.V. devra mentionner que la réunion a eu lieu de la sorte[17].

B. L'approbation du procès-verbal

Le droit communal wallon est muet quant à l'approbation du procès-verbal des réunions du collège communal.

Il est néanmoins généralement admis par la doctrine et la jurisprudence que les règles fixées pour l'approbation du procès-verbal du conseil communal (CDLD, art. L1122-16) valent également pour l'approbation du procès-verbal des réunions du collège (autant que faire se peut).

Nous renvoyons donc, *mutatis mutandis*, à ce qui a été exposé relativement au fonctionnement du conseil communal.

C. La notification du procès-verbal au directeur financier

En vertu de l'article 4 du Règlement général de la comptabilité communale, tous les procès-verbaux du conseil et du collège sont immédiatement notifiés au directeur financier.

---

15 C. Havard, *Manuel pratique de droit communal*, La Charte, 1999, p. 127.
16 Quest. parl. n° 533 posée le 3.7.1990 (Q.R. Ch. Représ., S.O. 1989-1990, n° 124, pp. 10.192 et 10.193).
17 Cf. décr. 15.7.2021, art. 18

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par lettre circulaire du 22 juin 2010, la Direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé a rappelé cette obligation aux autorités communales.

10. Les dispositions particulières relatives à certaines communes

Il convient de rappeler tout d'abord la situation particulière de Comines-Warneton.

Ainsi que nous l'avons signalé en début de chapitre consacré au collège, le législateur régional n'est pas compétent pour modifier les dispositions de la loi communale insérées par la loi du 9 août 1988, dite de « *pacification communautaire* » (comme par exemple, l'art. 15, par. 2, al. 1er, NLC, qui prévoit le mécanisme d'élection directe des échevins).

Rappelons par ailleurs que, pour les communes de la Communauté germanophone, les règles relatives au fonctionnement du collège communal, notamment, figurent désormais dans le décret communal (Gemeindedekret) du 23 avril 2018 (*M.B.*, 8.6.2018).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les attributions du collège communal - La répartition interne des attributions

1. Les attributions du collège communal

Contrairement au conseil communal, le collège communal ne détient que les attributions que la loi lui confère expressément.

La plupart des attributions que la loi confère au collège sont énumérées par l'article L1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cet article dispose que :
« *Le collège communal est chargé :*
1° de l'exécution des lois, des décrets, des règlements et arrêtés de l'État, des Régions et Communautés, du conseil provincial et du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée ;
2° de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ;
3° de l'administration des établissements communaux ;
4° de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité ;
5° de la direction des travaux communaux ;
6° des alignements de la voirie en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale ;
7° des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant ;
8° de l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits ;
9° de la surveillance des employés salariés par la commune autres que les membres du corps de police locale ;
10° de faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux dispositions législatives et aux règlements de l'autorité provinciale ;
11° l'imposition de la suspension, le retrait ou la fermeture visé à l'article L1122-33, par. 2 ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 125, al. 1er, de la nouvelle loi communale, le collège est également chargé « de la tenue des registres de l'état civil », mais c'est le bourgmestre ou un échevin délégué qui exerce la fonction d'officier de l'état civil.

Le collège est également compétent pour prendre des ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière (NLC, art. 130bis).

Sous l'angle du maintien de l'ordre public au sens de l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale (la police administrative générale), le collège dispose de très peu de compétences. Il est toutefois chargé de l'application de certaines sanctions administratives communales (suspension ou retrait d'autorisation, fermeture d'établissements : NLC, art. 119bis) ainsi que de la confirmation des mesures de fermeture prises en urgence par le bourgmestre (NLC, art. 134ter, 134quater et 134septies).

Sur la répartition des compétences de police entre collège, conseil et bourgmestre, voyez le chapitre relatif aux missions.

La loi attribue encore au collège la surveillance des monts-de-piété (CDLD, art. L1123-26), la protection contre les insensés et furieux laissés en liberté (NLC, art. 129) et la police des spectacles (NLC, art. 130), mais la plupart de ces compétences sont désuètes ou théoriques.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La répartition interne des attributions

Il est admis qu'un collège puisse faire une répartition interne du travail parmi ses membres (échevin de la culture, des finances, etc.) prise dans le but de simplifier la mission du collège.

Il s'agit toutefois d'une mesure administrative d'ordre interne, qui ne contient et ne peut contenir aucune délégation des compétences accordées par la loi au collège. Il ne s'agit donc nullement d'une titularisation, d'un « *portefeuille* », l'échevin concerné n'ayant pas un pouvoir personnel ou une compétence propre pour ces dossiers. Cette répartition est en outre facultative, le collège n'étant pas, à notre estime, obligé de l'effectuer.

Compte tenu de la présence effective du président de CPAS, il est expressément prévu qu'il participe à la répartition des compétences scabinales (CDLD, art. L1123-8, par. 1er).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

*Les archives**

Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel (donc tant en format papier qu'en format électronique), produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité.

Une administration locale est donc un important producteur d'archives. Or, une bonne gestion[1] de celles-ci est importante à plus d'un titre :

- garder des traces est capital pour la gestion d'un organisme et pour son bon fonctionnement. Il faut pouvoir assurer la continuité de l'action administrative et informer correctement les gestionnaires, collaborateurs et usagers. La gestion des archives participe donc à la gestion des connaissances au sein de l'organisation (ex. : les procès-verbaux des réunions des directeurs d'un organisme, les plans d'un bâtiment en vue d'une rénovation) ;
- une archive dispose, dans certains cas, d'une valeur probante. Ces documents doivent alors être conservés en vue de prouver des droits éventuels, de démontrer que des obligations ont été remplies, et de justifier les actions vis-à-vis du politique et du citoyen (ex. : titre de propriété, arrêté de nomination, etc.) ;
- les archives constituent un outil historique capital. Elles forment le patrimoine culturel et l'identité de toute institution ;
- les archives jouent un rôle d'information du citoyen dans le cadre de la publicité de l'administration et sont essentielles à la bonne gouvernance.

L'article L1123-28 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en Région wallonne dispose que « *Le collège communal veille à la garde des archives et des titres ; il en dresse les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et empêche qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite du dépôt* »[2]. L'article 45, par. 1er, de la loi organique des CPAS prévoit que « *sous l'autorité du président du conseil de l'action sociale, le secrétaire (…) a la garde des archives*. ».

En pratique, c'est au collège de prendre les décisions et au directeur général, aidé ou non par un(e) archiviste[3], de faire en sorte que ces mesures (lieu de conservation, moyens financiers, personnel, etc.) soient appliquées[4]. Cela implique que les dossiers et archives, qui se trouvent encore dans les services, soient soignés et gérés selon les règles fixées. Des règles et directives en matière de gestion des documents actuels et les principes selon lesquels les documents transférés vers un lieu de conservation sont conservés et consultés doivent être décidées.

Les documents créés et reçus par les administrations publiques sont soumis à la loi sur les archives du 24 juin 1955[5] et ses arrêtés[6] d'application. Cela implique notamment que les documents doivent être conservés dans des conditions appropriées et être accessibles. Il faut veiller à ce qu'aucun document ne puisse être aliéné, et que ceux qui doivent être conservés de façon permanente soient transférés à un service d'archives.

---

* Fiche rédigée par Anne-Marie Vastesaeger, Conseillère, Inforum.

1 *Questions d'archivage*, Bruxelles, Politeia, 2022.

2 En ce qui concerne l'archivage des registres de l'état civil, l'art. 132 de la NLC a été abrogé par la loi du 18 juin 2018 qui a réformé l'état civil (*M.B.*, 2.7.2018).

3 Association des Archivistes francophones de Belgique (AAFB), www.archivistes.be.

4 L'UVCW a rédigé un cahier spécial des charges type pour l'archivage. Il est consultable dans la partie réservée du site de l'Union.

5 *M.B.*, 12.8.1955 mod. 6.5.2009 (*M.B.*, 10.5.2009).

6 A.R. 18.8.2010 portant exécution des art. 1er, 5 et 6bis de la L. 24.6.1955 rel. aux archives (*M.B.*, 23.9.2010) et A.R. 12.8.1955 portant exécution des art. 5 et 6 de la L. 24.6.1955 rel. aux archives (*M.B.*, 23.9.2010, add. *M.B.*, 22.10.2010, *M.B.*, 22.10.2010, 2e éd.).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La loi du 24 juin 1955 relative aux archives prévoit en son article 5 que les autorités (communes et établissements publics qui sont soumis au contrôle ou à la surveillance administrative des Archives de l'État) « *ne pourront procéder à la destruction de documents sans avoir obtenu l'autorisation de l'archiviste général du Royaume ou de ses délégués* ». L'article 6 prévoit quant à lui que « *les documents détenus par ces autorités sont sous la surveillance de l'archiviste général du Royaume ou de ses délégués. Le Roi détermine la manière dont cette surveillance doit être exercée.* »

Ces principes sont également applicables pour l'archivage digital. Le *Digital Act* du 21 juillet 2016[7] confère aux services et aux documents électroniques sauvegardés en respectant certaines conditions la même valeur juridique qu'à leur équivalent papier ou physique et permet l'utilisation de plusieurs *'services de confiance électroniques'* : l'envoi recommandé électronique, l'archivage électronique, le cachet électronique, la signature électronique, l'horodatage électronique et l'authentification de sites web. Ces services peuvent être qualifiés ou non. Lorsque la mise en œuvre de cette loi sera pleinement opérationnelle et que les autorités certifiantes seront connues, cette loi permettra d'organiser un archivage digital de qualité. Signalons la parution le 16 avril 2019 de l'arrêté royal du 29 mars 2019 fixant les numéros de référence des normes applicables au service d'archivage électronique qualifié.

Rappelons également que l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020[8] a (enfin) diminué le délai de conservation des documents comptables de 30 à 10 ans. Se faisant, il a donné une réponse positive à une ancienne revendication des archivistes, relayée par l'UVCW.

Par ailleurs, les réglementations en matière de publicité de l'administration[9] ont consacré le droit de consulter un document administratif et de recevoir une copie du document.

Les Archives du Royaume[10] sont un partenaire incontournable en ce qui concerne les archives. Cette institution a récemment publié la version actualisée du tableau de tri pour les communes et de celui des CPAS.

[7] L.21 7 2016 mettant en œuvre et complétant le règlement UE n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 7 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, MB 28.6.2016 (Inforum 304168).

[8] *M.B.*, 14.8.2020, n° inforum 338288.

[9] L. 11.4.1994, *M.B.*, 30.6.1994 ; L. 30.6.1997, *M.B.*, 19.12.1997 ; CDLD, art. 3211-11 et ss.

[10] www.arch.be.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

*Les archives**

Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel (donc tant en format papier qu'en format électronique), produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité.

Une administration locale est donc un important producteur d'archives. Or, une bonne gestion[1] de celles-ci est importante à plus d'un titre :

- garder des traces est capital pour la gestion d'un organisme et pour son bon fonctionnement. Il faut pouvoir assurer la continuité de l'action administrative et informer correctement les gestionnaires, collaborateurs et usagers. La gestion des archives participe donc à la gestion des connaissances au sein de l'organisation (ex. : les procès-verbaux des réunions des directeurs d'un organisme, les plans d'un bâtiment en vue d'une rénovation) ;
- une archive dispose, dans certains cas, d'une valeur probante. Ces documents doivent alors être conservés en vue de prouver des droits éventuels, de démontrer que des obligations ont été remplies, et de justifier les actions vis-à-vis du politique et du citoyen (ex. : titre de propriété, arrêté de nomination, etc.) ;
- les archives constituent un outil historique capital. Elles forment le patrimoine culturel et l'identité de toute institution ;
- les archives jouent un rôle d'information du citoyen dans le cadre de la publicité de l'administration et sont essentielles à la bonne gouvernance.

L'article L1123-28 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en Région wallonne dispose que « *Le collège communal veille à la garde des archives et des titres ; il en dresse les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et empêche qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite du dépôt* »[2]. L'article 45, par. 1er, de la loi organique des CPAS prévoit que « *sous l'autorité du président du conseil de l'action sociale, le secrétaire (…) a la garde des archives*. ».

En pratique, c'est au collège de prendre les décisions et au directeur général, aidé ou non par un(e) archiviste[3], de faire en sorte que ces mesures (lieu de conservation, moyens financiers, personnel, etc.) soient appliquées[4]. Cela implique que les dossiers et archives, qui se trouvent encore dans les services, soient soignés et gérés selon les règles fixées. Des règles et directives en matière de gestion des documents actuels et les principes selon lesquels les documents transférés vers un lieu de conservation sont conservés et consultés doivent être décidées.

Les documents créés et reçus par les administrations publiques sont soumis à la loi sur les archives du 24 juin 1955[5] et ses arrêtés[6] d'application. Cela implique notamment que les documents doivent être conservés dans des conditions appropriées et être accessibles. Il faut veiller à ce qu'aucun document ne puisse être aliéné, et que ceux qui doivent être conservés de façon permanente soient transférés à un service d'archives.

---

* Fiche rédigée par Anne-Marie Vastesaeger, Conseillère, Inforum.

1 *Questions d'archivage*, Bruxelles, Politeia, 2022.

2 En ce qui concerne l'archivage des registres de l'état civil, l'art. 132 de la NLC a été abrogé par la loi du 18 juin 2018 qui a réformé l'état civil (*M.B.*, 2.7.2018).

3 Association des Archivistes francophones de Belgique (AAFB), www.archivistes.be.

4 L'UVCW a rédigé un cahier spécial des charges type pour l'archivage. Il est consultable dans la partie réservée du site de l'Union.

5 *M.B.*, 12.8.1955 mod. 6.5.2009 (*M.B.*, 10.5.2009).

6 A.R. 18.8.2010 portant exécution des art. 1er, 5 et 6bis de la L. 24.6.1955 rel. aux archives (*M.B.*, 23.9.2010) et A.R. 12.8.1955 portant exécution des art. 5 et 6 de la L. 24.6.1955 rel. aux archives (*M.B.*, 23.9.2010, add. *M.B.*, 22.10.2010, *M.B.*, 22.10.2010, 2e éd.).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La loi du 24 juin 1955 relative aux archives prévoit en son article 5 que les autorités (communes et établissements publics qui sont soumis au contrôle ou à la surveillance administrative des Archives de l'État) « *ne pourront procéder à la destruction de documents sans avoir obtenu l'autorisation de l'archiviste général du Royaume ou de ses délégués* ». L'article 6 prévoit quant à lui que « *les documents détenus par ces autorités sont sous la surveillance de l'archiviste général du Royaume ou de ses délégués. Le Roi détermine la manière dont cette surveillance doit être exercée.* »

Ces principes sont également applicables pour l'archivage digital. Le *Digital Act* du 21 juillet 2016[7] confère aux services et aux documents électroniques sauvegardés en respectant certaines conditions la même valeur juridique qu'à leur équivalent papier ou physique et permet l'utilisation de plusieurs *'services de confiance électroniques'* : l'envoi recommandé électronique, l'archivage électronique, le cachet électronique, la signature électronique, l'horodatage électronique et l'authentification de sites web. Ces services peuvent être qualifiés ou non. Lorsque la mise en œuvre de cette loi sera pleinement opérationnelle et que les autorités certifiantes seront connues, cette loi permettra d'organiser un archivage digital de qualité. Signalons la parution le 16 avril 2019 de l'arrêté royal du 29 mars 2019 fixant les numéros de référence des normes applicables au service d'archivage électronique qualifié.

Rappelons également que l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020[8] a (enfin) diminué le délai de conservation des documents comptables de 30 à 10 ans. Se faisant, il a donné une réponse positive à une ancienne revendication des archivistes, relayée par l'UVCW.

Par ailleurs, les réglementations en matière de publicité de l'administration[9] ont consacré le droit de consulter un document administratif et de recevoir une copie du document.

Les Archives du Royaume[10] sont un partenaire incontournable en ce qui concerne les archives. Cette institution a récemment publié la version actualisée du tableau de tri pour les communes et de celui des CPAS.

[7] L.21 7 2016 mettant en œuvre et complétant le règlement UE n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 7 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, MB 28.6.2016 (Inforum 304168).

[8] *M.B.*, 14.8.2020, n° inforum 338288.

[9] L. 11.4.1994, *M.B.*, 30.6.1994 ; L. 30.6.1997, *M.B.*, 19.12.1997 ; CDLD, art. 3211-11 et ss.

[10] www.arch.be.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les signes distinctifs des échevins et du président de CPAS

Jusqu'il y a peu, ~~l~~a réglementation en la matière en vigueur était la suivante (A.G.W. 20.4.2006, M.B. 28.4.2006) :

> L'écharpe des échevins et du président de CPAS était à fond noir et jaune avec franges rouges ; un coq rouge pouvant y être apposé. Elle pouvait être portée soit à la taille (la couleur noire vers le haut, le nœud à gauche), soit sur l'épaule droite (le nœud du côté gauche, la couleur noire étant celle qui se trouve le plus près du cou).
> Le port de l'écharpe ne pouvait avoir lieu qu'à l'occasion et au cours de l'exercice des attributions échevinales au sein de sa commune.

Une nouvelle réglementation trouve à s'appliquer depuis le jour de constitution des collèges communaux suivant le renouvellement des conseils communaux en 2018 (A.G.W. 15.9.2016, M.B. 3.10.2016) :

> L'écharpe des échevins et du président de CPAS est désormais à fond rouge et jaune, avec franges d'argent, à porter soit à la taille, la couleur rouge vers le haut, le nœud à gauche, soit sur l'épaule droite, le nœud du côté gauche, la couleur rouge étant celle qui se trouve le plus près du col.
> Elle ne peut être portée que lors de manifestations ou de cérémonies se déroulant exclusivement sur le territoire communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le bourgmestre

Sylvie BOLLEN
John ROBERT
Sylvie SMOOS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La désignation du bourgmestre[1]

1. La désignation automatique

A. Le principe

Afin d'accorder plus de poids au choix exprimé par l'électeur et éviter que les accords politiques n'interfèrent dans les résultats, il est prévu, depuis le scrutin 2006, que sera désigné de plein droit bourgmestre le candidat qui a obtenu le plus de voix de préférence (sans prendre en considération l'effet dévolutif de la case de tête[2]) sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité[3].

En cas de parité de voix sur une même liste, l'ordre de la liste prévaut.

Le bourgmestre n'est donc plus nommé par le Gouvernement wallon.

Toujours en vue d'assurer le respect des choix des électeurs, le décret de 2005 prévoyait que celui qui refuserait le poste de bourgmestre ou qui démissionnerait en cours de mandat ne pourrait plus faire partie du collège communal, c'est-à-dire ne plus être bourgmestre ni échevin ni président de CPAS, cette règle prévalant également en cours de législature (ainsi, si lors d'une situation de vacance du mandat de bourgmestre, l'échevin qui a fait le deuxième meilleur score sur la liste la plus importante de la majorité, ne souhaite pas accéder au poste de bourgmestre, il devra « sortir » du collège et redevenir « simple » conseiller communal).

Dans une telle hypothèse, après désistement ou démission du « premier » désigné, le CDLD prévoit expressément que (CDLD, art. L1123-4, par. 2) : « *(…) est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui, après lui, a obtenu, dans le même groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections, et ainsi de suite.*
Si tous les conseillers du groupe politique, partie à l'accord de majorité, qui a obtenu le plus de voix de préférence lors des dernières élections renoncent à exercer cette fonction, est élu bourgmestre le conseiller qui a obtenu le plus de voix de préférence dans le groupe politique, partie à l'accord de majorité, qui a obtenu le deuxième score en voix lors des dernières élections ».

De nombreuses voix (dont celle de l'UVCW) se sont élevées face à la sévérité d'une telle sanction, de nombreux motifs légitimes pouvant en effet justifier un tel choix difficile. Aussi, lors de la réforme du 26 avril 2012, le législateur wallon a-t-il décidé que cette sanction se limiterait désormais au conseiller qui, lors des élections, figurait ***à l'une des trois premières places*** de la liste des candidats (hors l'hypothèse de la démission de tout le collège en cours de législature).

---

1 Sur la réforme importante introduite par le décr. 8.12.2005, v. S. Bollen et L. Mendola, *La réforme du droit communal : le nouveau paysage institutionnel et éthique wallon, Mouv. comm.*, 2/2006 ; A. Coenen, *Les décrets du 8.12.2005 modifiant le Code wallon de la démocratie locale et la loi organique des CPAS : regard d'un secrétaire communal, Mouv. comm.*, 3/2006.

2 Celui-ci ayant d'ailleurs été supprimé des dispositions du CDLD en matière électorale.

3 CDLD, art. L1123-4, par. 1er.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. La dérogation

Introduite par le décret du 27 juin 2007[4], une dérogation est désormais apportée à la règle évoquée de la désignation automatique du bourgmestre (meilleur score individuel de la liste la plus forte participant au pacte de majorité), en cas de démission de tous les membres d'un collège (hypothèse de la rupture de pacte - cf. supra).

En effet, dans semblable hypothèse, un nouveau projet de pacte doit être déposé dans les trente jours de l'acceptation par le conseil communal du dernier des membres du collège communal, et le bourgmestre est alors le conseiller de nationalité belge issu d'un des groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité et dont l'identité est reprise dans le nouveau pacte de majorité.

Le bourgmestre peut également être désigné hors conseil.

Le bourgmestre désigné hors conseil a voix délibérative dans le collège. Il siège avec voix consultative au sein du conseil. Il doit être de nationalité belge, remplir et conserver les conditions d'éligibilité fixées à l'article L4142-1.

Le pacte de majorité indique le groupe politique auquel le bourgmestre désigné hors conseil est rattaché.

A l'issue de la période de trente jours (à dater de l'acceptation de la démission du dernier membre du collège) et pour autant qu'aucun pacte de majorité n'ait été adopté, le Gouvernement peut faire procéder à de nouvelles élections[5], mais ce depuis la réforme du 26 avril 2012, ***seulement après*** qu'il aura, aux termes desdits 30 jours, ***désigné « … un conciliateur*** *dont il fixe la mission. Au terme de cette mission, le Gouvernement peut faire procéder à de nouvelles élections. …* ».

Par ailleurs, le conseiller qui renoncerait à exercer la fonction ou qui démissionnerait pourrait encore être membre du collège communal au cours de la législature (cf. CDLD, art. L1123-4, par. 3).

2. Le serment

Le bourgmestre prête le serment suivant : « *Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* » (CDLD, art. 1126-1).

Après l'adoption du pacte de majorité, le candidat bourgmestre prête serment entre les mains du président du conseil.

Si le bourgmestre dont le nom figure dans le pacte de majorité adopté est le bourgmestre en charge, il prête serment entre les mains du premier échevin en charge (CDLD, art. 1126-1, al. 3 et 4).

---

4 *M.B.* 29.6.2007 – cf. CDLD, art. L1123-1, par. 5.

5 CDLD, art. L1123-1, par. 5, précise que, dans ce cas, "*(…), le Gouvernement charge le gouverneur de dresser le registre des électeurs de la commune à la date de la notification au conseil de la décision du Gouvernement et de convoquer les électeurs pour procéder à de nouvelles élections dans les cinquante jours de cette notification. Le calendrier précis des opérations électorales est fixé par le Gouvernement*".

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les incompatibilités applicables au bourgmestre

Outre les incompatibilités communes à tous les conseillers communaux et aux membres du collège (CDLD, art. L1125-1 et L1125-4), le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit certaines incompatibilités ***de fonction*** spécifiques aux membres du collège communal (et partant, du bourgmestre). Ainsi, ne peuvent faire partie du collège communal (ce qui vise donc les présidents de CPAS quand ils font partie intégrante du collège - CDLD, art. L1125-2 -) :

1. les ministres des cultes et les délégués laïques ;
2. les agents des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort, sauf dérogation accordée par le Gouvernement ;
3. le conjoint ou cohabitant légal du secrétaire ou du receveur communal.

Par décret du 6 octobre 2010[1], deux hypothèses ***ont été ajoutées à cette disposition*** : ne peuvent faire partie du collège :

4. les fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent (par arrêt du 1.3.2012[2], la Cour constitutionnelle a estimé que cette interdiction, assimilable à une incompatibilité, ne portait pas atteinte de manière disproportionnée au droit fondamental d'éligibilité et a, partant, rejeté le recours en annulation qui avait été introduit à l'encontre de cette disposition. L'on relèvera toutefois que, dans un arrêt rendu le 21 juin 2013[3], le Conseil d'État siégeant en référé, a suspendu l'exécution de la décision du Gouvernement wallon révoquant un bourgmestre pour contravention à cette interdiction, estimant que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt évoqué ici, avait basé son raisonnement sur l'exercice effectif du mandat, et considéré en conséquence qu'un fonctionnaire général soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral pouvait être bourgmestre en Wallonie s'il n'en exerce pas effectivement la fonction) ;
5. les titulaires d'une fonction au sein d'un organisme d'intérêt public et qui consiste à en assumer la direction générale.

Les articles L1125-11 (un membre d'un collège communal d'une commune associée ne peut siéger en qualité de membre permanent au sein d'un organe de direction d'une intercommunale ou d'une société à participation publique locale significative[4]) et L1125-12 (un conseiller communal ou un membre du collège communal ne peut détenir plus de trois mandats d'administrateur rémunérés dans une intercommunale ou dans une société à participation locale significative[5]) ont également été insérés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation par ce décret.

À noter que d'autres incompatibilités de fonction sont insérées dans des réglementations spécifiques.

À ce sujet, l'on rappellera que si jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les députés wallons - qui ne disposaient pas du taux de pénétration exigé par le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon et ne pouvaient dès lors cumuler ce mandat avec celui d'un membre d'un collège communal - pouvaient, à titre transitoire, se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou l'autre mandat, c'est désormais bien une incompatibilité qui prévaut entre ces deux mandats.

---

1 *M.B.*, 26.10.2010.
2 Cf. arrêt n° 27/2012 (*M.B.*, 11.6.2012).
3 Cf. arrêt n° 224021 du 21.6.2013.
4 Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018).
5 Idem.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

On relèvera, par ailleurs, qu'en matière d'incompatibilités liées ***à la parenté ou à l'alliance***, alors le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, version 2005, maintenait à charge des bourgmestres et des échevins (et donc pas des présidents de CPAS) l'interdiction d'être parents ou alliés jusqu'au 3e degré inclus (CDLD, art. L1125-3, al. 7), cette disposition ***a été modifiée*** lors de la réforme du 26 avril 2012, notamment en ce que l'interdiction est ***limitée au deuxième degré*** de parenté inclus, et ce pour ***tous*** les ***membres*** du ***corps communal*** : le corps communal est composé des conseillers, du bourgmestre et des échevins, ainsi que du président du conseil de l'action sociale, si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal (cf. CDLD, art. L1121-1).

Sont donc visés tant les conseillers communaux, que les échevins, le président de CPAS ou le bourgmestre.

Pour le surplus en matière d'incompatibilités familiales, et notamment à l'interdiction de siéger au conseil et au collège qui s'oppose - à partir du renouvellement intégral des conseils communaux de 2018 - aux parents ou alliés jusqu'au 2e degré inclusivement avec le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier, ainsi qu'aux personnes unies par les liens du mariage ou de la cohabitation légale avec ces mêmes fonctionnaires, nous permettons de renvoyer nos lecteurs au point tel qu'abordé pour les conseillers communaux (cf. supra).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La durée du mandat de bourgmestre - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions - Le remplacement en cas d'absence ou d'empêchement

1. La durée du mandat de bourgmestre

Les bourgmestres sont désignés pour le terme de la législature communale.

2. La fin prématurée du mandat de bourgmestre

Le mandat du bourgmestre prend fin prématurément dans diverses hypothèses :

- le décès,
- la démission,
- la perte de qualité de conseiller,
- la révocation,
- la motion de méfiance individuelle.

A. La démission

La démission des fonctions de bourgmestre est notifiée par écrit au conseil, lequel l'accepte lors de la première séance suivant cette notification. Elle prend effet à la date où le conseil l'accepte (CDLD, art. 1123-7).

Dans une telle hypothèse, il ne peut plus faire partie du collège pendant le solde de la législature communale[1]. Depuis la réforme du 26 avril 2012, cette sanction est toutefois limitée au conseiller qui figurait lors des élections à ***l'une des trois premières places*** de la liste des candidats concernée (CDLD, art. L1123-4, par. 3).

À noter également la « démission d'office » ou plutôt la présomption de désistement à l'égard des candidats qui, après deux convocations à l'effet de prêter serment, se seront abstenus, sans motif légitime, de remplir cette formalité : la loi les considère comme « démissionnaires ».

B. La perte de qualité de conseiller

Le bourgmestre perd sa qualité si, entre le début et la fin normale de son mandat, il cesse de faire partie du conseil (CDLD, art. 1123-7)[2].
L'on se référera donc à ce qui a été dit en matière de déchéance à l'égard des conseillers communaux notamment (laquelle implique la "sortie" du conseil communal) (voir supra).

[1] Sauf l'hypothèse visée par l'article CDLD, art. 1123-4, par. 3, tel que mod. par le décr. 27.6.2007 (*M.B.*, 29.6.2007) - hypothèse de la démission collective de tous les membres du collège communal.

[2] Sauf, à notre estime, l'hypothèse du bourgmestre désigné hors conseil après démission collective de tous les membres du collège communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. La révocation

Le Gouvernement wallon ou son délégué[3] peut, pour inconduite notoire ou négligence grave, révoquer le bourgmestre, qui sera préalablement entendu. Le bourgmestre révoqué ne peut être réélu au cours de la même législature (CDLD, art. L1123-6).
Il peut également, pour le même type de faits, suspendre le bourgmestre, pour une durée qui ne pourra excéder trois mois.

D. La motion de méfiance individuelle

Nous renvoyons ici aux commentaires relatifs à la motion de méfiance individuelle à l'égard des échevins.

3. La continuité des fonctions

Le bourgmestre sortant ou démissionnaire, comme tout autre membre du collège, continue l'exercice de son mandat jusqu'à son remplacement (CDLD, art. L1121-2, al. 2). L'on excepte, bien sûr, l'hypothèse de la motion de méfiance individuelle (laquelle implique présentation d'un successeur).

4. Le remplacement en cas d'absence ou d'empêchement

A. Le remplacement provisoire

L'article L1123-5[4], par. 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipule expressément que « *En cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre, ses fonctions sont remplies par l'échevin de nationalité belge délégué par le bourgmestre. À défaut, il est remplacé par l'échevin de nationalité belge, le premier en rang* ».

L'article L1123-5, par. 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précise quant à lui que : « *Est considéré comme empêché, le bourgmestre qui exerce la fonction de Ministre, de Secrétaire d'État, de membre d'un Gouvernement ou de Secrétaire d'État régional, ou dans le cas visé par le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, pendant la période d'exercice de cette fonction.*

Est également considéré comme empêché le bourgmestre qui prend un congé en application de l'article L1123-32, par. 2. (…) ».

Attention, en ce qui concerne ledit décret spécial, il convient de rappeler que ce dernier précisait que, pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement était **incompatible** avec le mandat au sein d'un collège communal (pour ceux n'ayant pas atteint le taux de pénétration), mais qu'à titre **transitoire,** jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en **2018**, les membres du Parlement qui ne pouvaient cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège communal, pouvaient se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat. Cette disposition étant désormais échue, c'est bien **l'incompatibilité qui joue désormais à plein**.

[3] Cette compétence disciplinaire du Gouvernement à l'égard du bourgmestre est entrée en vigueur le 1.1.2007. Jusque-là, il s'agissait d'une compétence royale.

[4] L'art. L1123-5 du CDLD a en effet fait l'objet d'une réécriture lors de la réforme du 26.4.2012 et celle implémentée par le décr. 12.10.2017 (*M.B.*, 23.10.2017) modifiant certaines dispositions du CDLD et visant à encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin (insertion d'un par. 3 à l'article L1123-5).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Sur la modification du congé pour maladie (incapacité de plus de trois mois) et sur la fixation légale des conséquences de l'empêchement du bourgmestre, et notamment sa participation aux séances du collège, voir fiche fonctionnement du collège (supra).

B. Le remplacement définitif

En cas de cessation définitive de ses fonctions, le bourgmestre sera remplacé par le conseiller de nationalité belge qui, après lui, avait obtenu le plus de voix de préférence dans le groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections, et ainsi de suite (CDLD, art. L1123-4, par. 2). Le cas échéant, après « épuisement » de tous les conseillers du groupe politique le plus fort de la majorité, l'on passera au conseiller qui a obtenu le plus de voix de préférence dans le groupe politique, partie à l'accord de majorité, qui a obtenu le deuxième score en voix lors des dernières élections (et ainsi de suite).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La délégation de pouvoirs du bourgmestre - La délégation de signature du bourgmestre

1. La délégation de certains pouvoirs

Avant son absence ou son empêchement, le bourgmestre peut déléguer à un échevin l'ensemble de ses pouvoirs de bourgmestre.

Lorsqu'il n'y a ni absence ni empêchement du bourgmestre, celui-ci peut également déléguer à un échevin certains de ses pouvoirs.

Les pouvoirs du bourgmestre sur lesquels la délégation peut porter sont ceux qu'il tient de l'article 133, al. 2, de la nouvelle loi communale, lequel stipule que le bourgmestre « *(…) est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins* ».

Il s'agit donc essentiellement de ses pouvoirs de police administrative générale, tels qu'énoncés à l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale (cf. infra).

Le bourgmestre peut également proposer la délégation (qui doit être décidée par le collège), à un échevin, de ses fonctions d'***officier de l'état civil*** (NLC, art. 125, al. 2).

On notera que « *en cas d'empêchement de l'officier délégué, il sera remplacé momentanément par le bourgmestre, échevin ou conseiller, dans l'ordre des nominations respectives* » (NLC, art. 125, al. 3).

À noter que, depuis l'entrée en vigueur du CDLD, c'est l'article L1123-5, § 1er, qui règle les questions d'empêchement (ou d'absence) du bourgmestre, en prévoyant notamment que le bourgmestre peut choisir son échevin remplaçant, mais qu'à défaut de choix, c'est l'ordre de nominations (le "rang", dit le CDLD) qui prévaut.

2. La délégation de signature

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation autorise le bourgmestre à déléguer, par écrit, la signature de certains documents à un ou plusieurs membres du collège communal, cette délégation n'entraînant aucune délégation de pouvoir, et pouvant être révoquée à tout moment.

Dans semblable hypothèse, la mention de la délégation doit précéder la signature, le nom et la qualité de l'échevin titulaire de la délégation (CDLD, art. L1132-4).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie

Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour le bourgmestre

Nous nous permettons de renvoyer nos lecteurs à ce qui a été écrit sur ce point à l'égard des conseillers communaux.

Il importe néanmoins de relever qu'une disposition extérieure au Code de la démocratie locale et de la décentralisation emporte une interdiction à l'encontre des échevins et du bourgmestre (mais non des conseillers). Il s'agit de l'article 1596 du Code civil qui stipule que « *Ne peuvent se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes ni par personnes interposées : les administrateurs des biens des communes ou des établissements publics confiés à leurs soins* » (seuls les membres du collège sont considérés comme administrateurs des biens communaux).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les attributions du bourgmestre[1]

Le bourgmestre est certainement la figure la plus visible de l'action communale.

Rappelons ainsi que :
- le bourgmestre préside le conseil communal, à moins que le conseil communal ait décidé de désigner un président d'assemblée, possibilité qui lui est offerte depuis la réforme du 26 avril 2012 (CDLD, art. L1122-15 et L1122-34, par. 3) ;
- le bourgmestre est de droit président du collège communal (CDLD, art. L1123-19) ;
- le bourgmestre signe les règlements et ordonnances du conseil et du collège, les publications, les actes et la correspondance de la commune (CDLD, art. L1132-3).

Parmi les missions dont le bourgmestre est chargé en propre, on peut distinguer :
- la mission générale d'exécution des lois et règlements ;
- les missions de police administrative ;
- la mission d'autorité sur les services de police au niveau de la commune ;
- la mission d'officier de l'état civil.

1. La mission générale d'exécution des lois et règlements

En vertu de l'article L1123-29 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : « *le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions et des Communautés, du conseil provincial et du collège provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège communal ou au conseil communal* ».

Cette disposition permet de déterminer la répartition des compétences lorsque le texte qui prévoit une mission ne précise pas l'organe qui en est chargé.

2. Les missions de police administrative

Traditionnellement, on distingue police administrative générale et polices administratives spéciales.

Pour mener à bien ses missions de police administrative générale (NLC, art. 135, par. 2), le bourgmestre dispose de divers pouvoirs :

- **Un pouvoir d'exécution des lois et règlements de police** (NLC, art. 133, al. 2).
  C'est en vertu de ce pouvoir général d'exécution que le bourgmestre est habilité à prendre des arrêtés de police, de portée individuelle, destinés à maintenir l'ordre public en application de la loi (l'art. 135, par. 2, NLC étant la première base légale - et la plus vaste - de son pouvoir d'intervention) ou des règlements de police pris à tous les niveaux : fédéral, régional, communautaire, provincial et même communal (le bourgmestre est compétent pour appliquer les ordonnances de police du conseil communal).

- **Un pouvoir réglementaire exceptionnel** (NLC, art. 134).
  Alors que le conseil est normalement seul compétent pour prendre les mesures de police de portée générale, réglementaire, la loi a prévu un cas tout à fait exceptionnel où le bourgmestre prendra ce règlement (ordonnance - NLC, art. 119) à la place du conseil, à charge cependant d'en informer

[1] Sur les diverses missions du bourgmestre, v. P. Blondiau, S. Bollen, M. Boverie, P. Despretz et J. Robert, *Les missions du bourgmestre*, UVCW, 1999.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

immédiatement les membres, et de faire confirmer ce règlement à la plus prochaine séance du conseil, et à défaut de quoi la mesure cesse automatiquement ses effets, pour l'avenir.

Il convient de rappeler que l'hypothèse prévue par l'article 134 est limitée à des situations relativement rares « d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portés à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ».

S'il s'agit seulement de prendre des mesures particulières pour la tenue d'un marché, le passage d'une course cycliste ou la sécurisation de la voie publique le long d'un immeuble menaçant ruine, l'arrêté de police est la mesure adaptée.

- **Un pouvoir de réquisition exceptionnel** (L. 7.12.1998, art. 43, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux).
  Ce cas vise également les situations d'émeutes ou de catastrophes et permet d'avoir recours aux services de la police fédérale, et même de l'armée.

3. La mission d'autorité sur les services de police au niveau de la commune

Le bourgmestre est l'autorité compétente pour prendre toutes les mesures de portée individuelle qui ont trait au maintien de l'ordre public. Il doit par ailleurs veiller à prendre les mesures générales nécessaires pour garantir la sécurité sur le territoire communal.

Par conséquent, la mise en œuvre des arrêtés de police qu'il prend sur cette base doit être contrôlée et, au besoin, imposée ou exécutée par les services de police et, en particulier, par la police locale.

La loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, a inclus ce principe de base de la compétence du bourgmestre en matière de police administrative et précise qu'il reste l'autorité responsable de la sécurité sur le territoire de sa commune[2].

Les modalités d'exécution de ses ordres et arrêtés par les services de police sont précisées dans la loi ; ces modalités tiennent compte de la particularité des zones pluricommunales.

Pour plus d'informations sur le pouvoir de police des autorités communales et le fonctionnement du corps de police, voyez dans la partie *Les missions de la commune*, le chapitre *La police et la sécurité*.

4. La mission d'officier de l'état civil

Le bourgmestre « *remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres* » (NLC, art. 125, al. 2).

Il peut toutefois demander au collège communal de désigner un échevin pour accomplir cette tâche (NLC, art. 125, al. 2). Il s'agit donc d'une véritable réattribution de compétence, et non d'une délégation ou d'un remplacement temporaire, cas prévu par ailleurs (NLC, art. 125, al. 3).

L'on relèvera que suite à la question écrite lui posée le 2 juillet 2021 par le Député LOMBA, le Ministre Collignon a répondu ce qui suit en date du 23 juillet, quant à la possibilité pour un conseiller communal qui officierait en qualité d'officier de l'Etat civil, de porter l'écharpe échevinale[3] : « *L'article L1123-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que « le*

[2] L. 7.12.1998, art. 42, al. 1er

[3] Cf. QR PW, 2020-2021 (2021), question n°374 de Monsieur Lomba au Ministre Collignon.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Gouvernement déterminera le costume ou le signe distinctif des bourgmestres et échevins ». À ce jour, ces signes distinctifs sont régis par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 septembre 2016. Le droit wallon ne prévoit de signes distinctifs que pour les seuls bourgmestres et échevins. Il n'a jamais été envisagé qu'il en soit de même pour les conseillers communaux. Cependant, le port d'une écharpe spécifique pour les conseillers est toléré dans la pratique.

Même si certaines communes n'ont pas prévu de dispositif de ce genre, un conseiller communal ne pourra revêtir une écharpe scabinale s'il est amené à célébrer une cérémonie comme, à titre d'exemple, un mariage et dans la seule enceinte du lieu dédicacé à cet effet au sein de la maison communale.

En effet, bien qu'exerçant les fonctions d'échevin pour la célébration, lorsqu'un conseiller communal est amené à célébrer un mariage, il conserve sa qualité de conseiller communal. Il ne peut pour autant porter l'écharpe d'échevin. Il ne prend, en effet, pas la place du bourgmestre ou d'un échevin. (…) ».

Pour plus d'informations sur la fonction d'officier de l'état civil, voyez dans la partie *Les missions de la commune*, le chapitre *L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures – Les cultes*, et en particulier la fiche *L'état civil et la population*.

Les signes distinctifs du bourgmestre

Jusqu'il y a peu, la réglementation en vigueur était la suivante (A.G.W. 20.4.2006, M.B. 28.4.2006) : l'écharpe du bourgmestre était à fond noir, jaune et rouge avec franges en argent ; le blason de la commune pouvait y être apposé. Elle pouvait être portée soit à la taille (la couleur noire vers le haut, le nœud à gauche), soit sur l'épaule droite (le nœud du côté gauche, la couleur noire étant celle le plus près du cou).

Le port de l'écharpe ne pouvait avoir lieu qu'à l'occasion et au cours de l'exercice des attributions maïorales au sein de sa commune.

Une nouvelle réglementation s'applique depuis le jour de constitution des collèges communaux suivant le renouvellement des conseils communaux en 2018 (A.G.W. 15.9.2016, M.B. 3.10.2016) : l'écharpe du bourgmestre est désormais à fond noir, jaune, rouge, avec franges d'or, frappée d'un coq hardi, à porter soit à la taille, la couleur noire vers le haut, le nœud à gauche, soit sur l'épaule droite, le nœud du côté gauche, la couleur noire étant celle qui se trouve le plus près du col.

Cette écharpe ne peut être portée que lors de manifestations ou de cérémonies se déroulant exclusivement sur le territoire communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le statut des mandataires communaux

Luigi MENDOLA
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins[1]

1. Les principes de fixation

A. Le traitement sensu stricto

Le traitement des bourgmestres et échevins est fixé par le législateur wallon. Jusqu'au 1er juillet 2009, il était fonction d'un pourcentage de l'échelon maximal de l'échelle de traitement du secrétaire communal (devenu entre-temps directeur général) de la commune correspondante ; il est désormais défini sans référence à celui des directeurs généraux, ce qui permet dorénavant une évolution indépendante de l'un et de l'autre[2]. C'est l'article L1123-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui précise le montant (inchangé dans le cadre du décret de 2009) des traitements des mandataires locaux[3].

Suivant le chiffre de la population, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe, pour les ***bourgmestres***, le niveau de traitement suivant :

Nombre d'habitants[4]	***Traitement alloué***
300 habitants et moins	13.785,16 euros
301 à 500 habitants	15.242,03 euros
501 à 750 habitants	16.697,77 euros
751 à 1.000 habitants	18.639,00 euros
1.001 à 1.250 habitants	20.580,68 euros
1.251 à 1.500 habitants	21.186,92 euros
1.501 à 2.000 habitants	21.793,61 euros
2.001 à 2.500 habitants	22.582,33 euros
2.501 à 3.000 habitants	23.492,59 euros
3.001 à 4.000 habitants	24.523,74 euros
4.001 à 5.000 habitants	25.433,75 euros
5.001 à 6.000 habitants	28.100,02 euros
6.001 à 8.000 habitants	29.912,10 euros
8.001 à 10.000 habitants	31.983,61 euros
10.001 à 15.000 habitants	36.663,56 euros
15.001 à 20.000 habitants	39.276,32 euros
20.001 à 25.000 habitants	46.817,39 euros
25.001 à 35.000 habitants	49.891,02 euros
35.001 à 50.000 habitants	52.810,93 euros
50.001 à 80.000 habitants	61.937,53 euros
80.001 à 150.000 habitants	74.668,50 euros
plus de 150.000 habitants	80.492,09 euros

Il s'agit de montants annuels bruts, non indexés[5].

---

1 Pour connaître les spécificités légales et réglementaires applicables aux mandataires des communes wallonnes de langue allemande, le lecteur est invité à consulter notre ouvrage *Le statut des mandataires locaux* (L. Mendola, UVCW, 2018 : http://www.uvcw.be/publications/commandes/31)

2 Le traitement des mandataires exécutifs locaux n'est donc pas affecté par la revalorisation pécuniaire du traitement des directeurs généraux (ex-secrétaires communaux) portée par la réforme du 18.4.2013.

3 Décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8-7-1976, *M.B.*, 22.5.2009.

4 Cf. A.G.W. 8.3.2018 portant classification des communes en exécution de l'art. L1121-3, al. 1er CDLD (*M.B.*, 21.3.2018).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le traitement des ***échevins*** est fixé à 60 % de celui du bourgmestre de la commune correspondante dans les communes dont la population est inférieure ou égale à 50.000 habitants et à 75 % dans les communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants.

B. Les autres avantages

1. Les bourgmestres et échevins ont droit à un *pécule de vacances et à une prime de fin d'année* (CDLD, art. L1123-15).

Les modalités d'octroi du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année sont définies dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2018[6].

Nous en résumons ci-dessous les principes :
- le pécule de vacances des mandataires est égal à 92 % du douzième de leur traitement annuel ;
- sont prises en compte pour le calcul du pécule les prestations effectuées l'année précédant celle de son octroi (un élu nouvellement installé en décembre 2018 ne commence donc à percevoir un pécule en cette qualité qu'à partir de 2019, au prorata des prestations effectuées en 2018) ;
- le traitement utilisé comme référence pour le calcul du pécule est celui du mois de mars ;
- le pécule est payé entre le 1er mai et le 30 juin.

Le calcul de l'allocation de fin d'année obéit quant à elle aux principes suivants :
- l'allocation de fin d'année se compose d'une partie forfaitaire et d'une partie variable ;
- en 2018, la partie forfaitaire a été fixée à 380 euros. Pour l'année 2019 et les années suivantes, la partie forfaitaire s'élève au montant de la partie forfaitaire de l'année précédente, augmentée d'une fraction dont le dénominateur est l'indice-santé (base 2013) du mois d'octobre de l'année précédente et le numérateur l'indice-santé du mois d'octobre de l'année considérée[7] ;
- la partie variable s'élève à 2,5 % du traitement annuel ;
- le droit à une allocation de fin d'année est ouvert si des prestations ont été effectuées durant tout ou partie de la période de référence, s'étalant du 1er janvier au 30 septembre de l'année concernée.

Si le mandataire local exerce, outre son mandat, une autre activité professionnelle, se pose la question du ***cumul des pécules de vacances entre eux et d'allocations de fin d'année entre elles***. Ces cumuls sont réglés différemment selon le secteur dans lequel est occupé le mandataire.

Si le mandataire exerce une ***profession d'indépendant***, il ne perçoit pas de pécule de vacances ou d'allocation de fin d'année du chef de cette activité ; la commune doit donc lui verser l'intégralité du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année attachés à son mandat.

Si le mandataire est employé dans ***le secteur public et bénéficie d'un pécule sur base du régime de vacances public***, il ne peut cumuler les pécules de vacances au-delà du montant correspondant au pécule le plus élevé, sur base d'un temps plein (A.G.W. 22.11.2018, art. 6). La même règle s'applique pour le cumul des allocations de fin d'année (A.G.W. 22.11.2018, art. 10).

---

5 Il convient de les multiplier par 1,9999 depuis le 1.1.2023. Au moment d'écrire ces lignes, des prévisions de nouveau dépassement de l'indice-pivot, entraînant l'application de nouveaux coefficients d'indexation, étaient annoncées pour septembre 2023, ainsi que pour février et juin 2024, impliquant l'application des indices respectifs suivants à partir de novembre 2023 (2,0399), avril 2024 (2,0807) et août 2024 (2,1223). S'agissant de prévisions du Bureau du Plan, ces indices seront confirmés le moment venu : cf. https://www.plan.be/databases/17-fr-indice_des_prix_a_la_consommation_previsions_d_inflation

6 A.G.W. 22.11.2018 fixant le pécule de vacances et la prime de fin d'année des bourgmestres et échevins, *M.B.* 19.12.2018.

7 En 2019, le montant s'élevait donc à 380 x (108,98/108,26) = 382,53 EUR. En 2020, le montant applicable était calculé comme suit : 382,53 x (indice-santé oct.2020 / indice-santé oct. 2019), soit donc : 382,53 x (110,11 / 108,98) = 386,47 eur. En 2021, l'indice-santé d'octobre était de 113,94, ce qui donnait le calcul suivant : 386,47 x (113,94 / 110,11) = 399,91 eur. En 2022, l'indice-santé d'octobre s'établissait à 127,92, donnant le résultat suivant : 399,91 x (127,92/113,94) = 448,98. L'indice-santé d'octobre 2023 n'était pas encore connu au moment d'écrire ces lignes. Le calcul s'établira comme suit : 448,98 x (indice-santé oct. 2023 / 127,92).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En cas de dépassement de ce plafond, une réduction devra être effectuée. Celle-ci devra être opérée, selon le cas, sur le moins élevé des pécules et/ou sur l'allocation de fin d'année la moins élevée[8].

Exemple : *un mandataire local est employé à mi-temps dans le secteur public. Le pécule (régime public) qu'il touche en vertu de cette activité est de 1.000 euros. S'il avait été employé à temps plein, il aurait eu droit, disons, à un pécule de 2.000 euros. Son mandat local lui donne droit à un pécule de 1.500 euros.*

Le plafond théorique à ne pas dépasser est donc de 2.000 euros.

Le cumul des différents pécules amène à une somme de 2.500 euros. Il convient donc de réduire cette somme de 500 euros.

C'est le pécule le moins élevé qui doit être réduit, donc le pécule issu de l'exercice de la profession d'employé. L'intéressé touchera un pécule de 1.500 euros pour son activité de mandataire et de 500 euros pour sa profession dans le secteur public.

Si le mandataire est employé dans le ***secteur privé ou s'il est employé dans le secteur public et bénéficie d'un pécule sur base du régime privé***, une distinction s'impose entre le pécule et l'allocation :

- le mandataire a en toute hypothèse droit à l'intégralité de l'allocation de fin d'année attachée à son mandat. Seul le cumul entre allocations du secteur public étant réglementé, le cumul avec une allocation du secteur privé n'est pas sanctionné ;
- par contre, les pécules de vacances ne peuvent être cumulés au-delà d'un certain plafond (AGW 22.11.2018, art. 6). Ce plafond est constitué par le pécule le plus élevé auquel il pourrait prétendre, sur base d'un temps plein. Il en ira de même si le bénéficiaire du pécule travaille non pas dans le secteur privé, mais dans le secteur public, et se voit appliquer le régime privé de vacances.

Concernant le pécule de vacances, les règles sont donc identiques à celles applicables dans le secteur public (cf. supra). On notera cependant qu'en vertu de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2018 précité, aucune réduction ne peut être opérée sur le pécule privé : la réduction sera donc opérée au niveau du pécule de mandataire.

2. Les bourgmestres et échevins ont également droit à une *couverture sociale* s'ils ne sont pas couverts par le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ou indépendants.

Dans ce cas, ils sont soumis partiellement à la sécurité sociale des travailleurs salariés (soins de santé et indemnités, allocations familiales et allocations de chômage)[9].

Le traitement, le pécule de vacances, la prime de fin d'année et le régime de sécurité sociale du ***président de CPAS*** sont identiques à ceux des échevins de la commune correspondante[10].

3. L'article L1123-15, §3 CDLD balise désormais les *avantages en nature* dont pourront bénéficier les mandataires exécutifs communaux en plus de leur rémunération de base.

[8] À noter une différence entre le cumul de pécules de vacances et le cumul d'allocations de fin d'année : en cas de dépassement du plafond autorisé, la réduction s'opère, en matière de pécule, sur le montant le moins élevé des divers montants perçus, sur base de prestations réelles tandis qu'en matière de cumul d'allocations de fin d'année, la réduction sera opérée sur le moins élevé des montants en tenant compte de prestations à temps plein.

[9] Cf. https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/persons/specific/local_mandatory.html

[10] L.O. 8.7.1976, *M.B.*, 5.8.1976, art. 38, par. 1er. Voir également l'A.R. 15.12.1977, *M.B.*, 22.12.1977.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ces avantages en nature sont listés par un arrêté du gouvernement wallon du 31 mai 2018[11]. Ils concernent, chaque fois dans le cadre d'une utilisation mixte (privée et professionnelle), les mises à disposition gratuites :

- d'un vélo ;
- d'un téléphone mobile et/ou d'une tablette ;
- d'un ordinateur fixe ou portable ;
- d'une connexion internet fixe et/ou mobile ;
- d'un abonnement de téléphonie fixe et/ou mobile ;
- d'un véhicule de fonction.

L'acquisition ou le crédit-bail des véhicules visés par l'arrêté du Gouvernement wallon est permis :

- pour les bourgmestres dans les communes de 50.000 à 100.000 habitants ;
- pour les bourgmestres et échevins dans les communes de plus de 100.000 habitants.

2. La rétribution maximale des mandataires locaux

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en son article L5321-1, §2, plafonne l'ensemble des rémunérations, jetons et avantages en nature dont peuvent bénéficier les mandataires exécutifs dans le cadre de l'exercice de leur mandat de bourgmestre ou d'échevin et de leurs mandats dérivés, mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique.

Ces émoluments ne peuvent dépasser une fois et demie l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants et du Sénat, soit 223.668 euros bruts en 2023, sur la base de l'indice 1,9999 applicable à partir du 1er janvier 2023[12]. Ce montant deviendra, en fonction de l'indexation attendue pour novembre 2023 (à confirmer, au moment d'écrire ces lignes), 228.141,36 euros bruts.

Un système de contrôle est porté par la partie 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : il est décrit *infra*, dès lors qu'il est identique pour les mandataires exécutifs et pour les mandataires non exécutifs (à une différence près : les mandataires exécutifs étant tenus de déclarer les rémunérations issues de l'exercice de leurs mandats dits privés).

3. Le droit au traitement, la renonciation et la demande de compensation

1. Le traitement des mandataires est une dépense obligatoire, mise à charge de la commune et que le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget (CDLD, art. L1321-1).

Dès lors, le paiement du traitement du bourgmestre ou de l'échevin est un droit qui ne peut lui être enlevé par le conseil communal au motif, par exemple, qu'il n'assiste pas régulièrement aux séances du

---

11 A.G.W. 31.5.2018 pris en exécution des art. L1123-15, L2212-45, L6411-1, L6421-1 et L6451-1 CDLD, *M.B.* 18.6.2018.

12 Le *M.B.* 24.1.2023 a publié un communiqué fixant le montant que les membres des assemblées législatives sont autorisés à percevoir en rétribution de mandats, fonctions ou charges publics d'ordre politique exercés en dehors de leur mandat parlementaire. Pour 2023, ce montant est fixé à 74.556 euros (il s'agit d'un montant lié à l'indice 1,9999, applicable à la date de publication du communiqué ; à la suite de chacune des éventuelles indexations intervenant en 2023, le plafond devra être augmenté de 2%). Le plafond renseigné par le communiqué publié au *Moniteur* correspond à 50 % de l'indemnité parlementaire, et ce en vertu de la L. 4.5.1999 limitant le cumul du mandat de parlementaire fédéral et de parlementaire européen avec d'autres fonctions, de la L. sp. 4.5.1999 visant à limiter le cumul du mandat de membre du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale avec d'autres fonctions et de la L. 25.5.1999 mod. L. 31.12.1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.
Pour rappel, l'indemnité parlementaire est composée d'un montant brut d'un peu plus de 53.500 EUR (montant à multiplier par l'indice en vigueur pour obtenir le montant actualisé), d'un pécule de vacances et d'une prime de fin d'année, ainsi que de frais professionnels forfaitaires (28 % du montant précité de 53.500 euros à indexer, à moins que le parlementaire n'opte pour le système de déclaration des frais réels) ; les frais professionnels forfaitaires sont exonérés d'impôts.
Il résulte de ce qui précède que les rétributions que les mandataires locaux pourront percevoir en 2023 du chef de leurs mandats originaires, mandats dérivés, mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique tels que définis par le CDLD, art. L5111-1, ne pourront dépasser le montant renseigné par le *Moniteur belge*, multiplié par 3 et adapté à l'indice actuel.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

collège communal. Une telle mesure équivaudrait d'ailleurs à une sanction disciplinaire qui n'est pas prévue par la réglementation en vigueur.

En cas de maladie d'un mandataire, l'article L1123-16 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lui permet de conserver son traitement. Le conseiller communal remplaçant l'échevin ou l'échevin remplaçant le bourgmestre, empêché pour cause de maladie pendant plus d'un mois, bénéficiera, pendant le remplacement, d'un traitement équivalant à celui du mandataire remplacé (pour ce qui concerne l'échevin remplaçant, il est prévu que celui-ci ne pourra cumuler le traitement plus élevé avec celui afférent à son mandat originaire).

2. Les mandataires locaux ne peuvent *renoncer* à leur traitement[13].

Ce n'est que si leur traitement entraîne la réduction ou la suppression d'autres indemnités ou allocations légales ou réglementaires, que le bourgmestre ou l'échevin peuvent demander une réduction de leur traitement selon les modalités arrêtées par le Gouvernement wallon (CDLD, art. L1123-15, par. 1er).

Ces modalités n'ayant pas encore été arrêtées par l'Exécutif wallon, il convient de se reporter, dans l'attente, à l'arrêté royal du 23 juillet 1990 fixant les modalités d'octroi aux bourgmestres et aux échevins de la réduction de traitement prévue à l'article 19, par. 1er, al. 4, de la nouvelle loi communale (*M.B.*, 11.8.1990).

3. Signalons en outre que le mandataire d'une commune de moins de 50.000 habitants qui subirait une perte de revenus (qu'il s'agisse de traitements, pensions, indemnités ou allocations d'origine légale ou réglementaire) peut, selon certaines modalités[14], solliciter de la commune une *majoration* de son traitement pour compenser la perte subie[15].

En tout état de cause le traitement majoré ne pourra excéder le traitement d'un bourgmestre ou d'un échevin, selon le cas, d'une commune de 50.000 habitants[16].

4. Le remboursement de frais

A. Le principe

En vertu de l'article L1123-15, par. 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les bourgmestres et échevins ne peuvent bénéficier, en dehors de leur traitement et d'éventuels avantages en nature[17], d'aucun émolument à charge de la commune, pour quelque cause ou sous quelque dénomination que ce soit.

---

13 Ce principe a été rappelé dans une réponse à une question parlementaire par le Ministre de l'époque qui était interrogé sur la possibilité, pour un mandataire local, de solliciter de l'administration communale qu'elle verse directement une partie de son traitement à la section locale du parti politique de ce mandataire : Q.R. Ch., 12.2.2002, 2001-2002, (110), 12773-12775.

14 Ces modalités sont fixées, jusqu'à présent, par l'A.R. 29.3.2000 (rel. à l'ancien art. 19 de la NLC) déterminant les modalités de majoration des jetons de présence des conseillers communaux et du traitement des bourgmestres et échevins, *M.B.* 13.4.2000. Voir aussi la circ. 12.5.2000 explicitant l'A.R. 29.3.2000, *M.B.* 3.6.2000.

15 Pour des détails concernant cette notion de compensation, voir notre contribution in *Mouv. comm*., 6-7/2007, pp. 321-322.

16 Pour ce qui concerne le président de CPAS, voir L.O. art. 38, par. 1er.

17 Ces avantages en nature sont listés par un arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2018 (A.G.W. 31.5.2018 pris en exécution des art. L1123-15, L2212-45, L6411-1, L6421-1 et L6451-1 CDLD, *M.B.*, 18.6.2018). Pour davantage de détails sur le sujet, voy. L. Mendola, *Bonne gouvernance – Les modifications apportées au statut des mandataires locaux par les décrets du 29 mars 2018*, UVCW, 2018 (http://www.uvcw.be/articles/3,17,2,0,7595.htm).

Cette disposition prohibe tout remboursement qui ne couvrirait pas une charge réelle de l'élu[18]. L'interdiction prévue par l'article précité ne concerne pas les indemnités pour les ***frais réels***[19] résultant des fonctions exercées (frais de déplacement, de séjour, de téléphonie, etc.).

Ces frais ne sont pas couverts par le traitement et constituent des dépenses réelles qui ne peuvent être considérées comme des gains complémentaires, sauf si l'indemnité dépasse notoirement les dépenses réelles.

B. Les applications pratiques

L'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2018[20] liste les frais pour lesquels le mandataire exécutif peut obtenir remboursement, sur base de justificatifs.

Sont ainsi visés les frais de parcours lorsqu'ils sont effectués avec un véhicule personnel[21] (le conseil fixe les modalités d'octroi de l'intervention, qui doivent être identiques à celles appliquées aux membres du personnel communal). Les frais de formation, de séjour et de représentation, pour autant qu'ils s'inscrivent strictement dans le cadre de l'exercice du mandat, peuvent aussi faire l'objet d'un remboursement[22].

[18] W. Somers et L. Van Summeren, *Le collège des bourgmestre et échevins*, La Charte, 1991, pp. 136 et ss.

[19] La notion de remboursement des frais réels exclut l'application d'un forfait : il conviendra donc que les intéressés produisent des pièces justificatives à l'appui de leur demande de remboursement.

[20] AGW 31.5.2018, pris en exécution des articles L1123-15, L2212-45, L6411-1, L6421-1 et L6451-1 CDLD, MB 18.6.2018.

[21] Les déplacements liés à l'exercice du mandat peuvent aussi être réalisés au moyen d'un véhicule de service.

[22] À noter que le directeur général doit établir un rapport annuel sur les frais remboursés à l'exercice antérieur. Ce rapport fait l'objet d'un point à l'ordre du jour du Conseil.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les jetons de présence des membres du conseil communal

1. Les principes d'octroi des jetons de présence

1. L'article L1122-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose que les conseillers communaux ne perçoivent aucun traitement.

Il est cependant prévu l'octroi d'un jeton de présence quand les conseillers communaux assistent aux réunions du conseil, des commissions et sections. Depuis la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le décret du 8 décembre 2005, le Gouvernement wallon est habilité à arrêter les conditions et modalités selon lesquelles ces jetons leur sont attribués[1].

Notons toutefois que le montant du jeton de présence reste fixé par le conseil communal : son montant se situe entre 37,18 euros et 125 euros (montant du jeton provincial) et est adapté en application des règles de liaison à l'indice des prix[2].

En vertu de l'article L1122-7 par. 1er, tel que modifié par le décret du 26 avril 2012[3], le président du conseil (désigné sur base de l'art. L1122-34, par. 3) perçoit quant à lui un double jeton de présence.

Le conseiller communal ne peut renoncer au bénéfice du jeton de présence (sauf les cas de réduction de traitement en cas de dépassement de la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire, v. infra, selon les modalités à arrêter par l'Exécutif wallon).

Comme pour les mandataires exécutifs, les conseillers communaux peuvent solliciter une majoration de leurs jetons de présence en cas de perte d'un revenu de remplacement.

Le montant maximum absolu de jetons attribuables prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation équivaut au traitement d'un échevin d'une commune de 50.000 habitants.

2. Spécificité du président de CPAS

Depuis la réforme de 2005, le président de CPAS, en sa qualité de membre du collège communal, assiste aux séances du conseil communal.

Deux cas de figure sont à distinguer : si le président de CPAS a été élu au conseil communal, il est conseiller communal à part entière et bénéficie, en cette qualité, de jetons de présence[4].

---

1 Les travaux préparatoires du décr. 8.12.2005 mod. certaines dispositions du CDLD révèlent que le but est de tendre vers un parallélisme avec les dispositions applicables aux conseillers de l'aide sociale qui prévoient notamment des conditions de présence minimale à une réunion pour bénéficier d'un jeton de présence (conditions portées par l'A.R. 15.12.1977, *M.B.* 22.12.1977). Au moment d'écrire ces lignes, aucun arrêté du Gouvernement wallon n'avait été pris en ce qui concerne les modalités d'octroi de jetons de présence aux conseillers communaux.

2 CDLD, art. L1122-7, §1er, al. 5. Pour obtenir le montant actualisé, il convient de multiplier les montants légaux par 1,9999 (coefficient de majoration applicable à partir du 1.1.2023). Une nouvelle majoration pourrait avoir cours à partir du 1.11.2023 si la prévision de nouveau dépassement de l'indice-pivot devait intervenir en septembre 2023 (encore à confirmer au moment d'écrire ces lignes – ce qui entraînerait l'application d'un nouveau coefficient de majoration de 2,0399).

3 Décr. 26.4.2012 mod. certaines dispositions du CDLD, *M.B.* 14.5.2012

4 La disposition qui empêche les mandataires exécutifs communaux de bénéficier de jetons de présence aux séances du conseil (en application de l'art. L1123-15, par. 3, CDLD) ne s'applique pas au président de CPAS, dès lors que ne sont pas visés les « membres du collège communal », mais spécifiquement les « bourgmestre et échevins ». Le jeton de présence pour l'assistance

Si, en revanche, il n'a pas été élu au conseil communal, il y est présent (il dispose dans ce cas d'une voix consultative), mais n'en acquiert pas pour autant la qualité de conseiller communal : il ne bénéficiera donc pas du jeton de présence découlant de cette qualité.

2. Le statut fiscal des jetons de présence

Les jetons de présence attribués aux conseillers communaux sont considérés fiscalement comme des profits au sens des articles 23, par. 1er, et 27 du Code des impôts sur les revenus (CIR 92)[5] et doivent être déclarés comme tels (partie 2 de la déclaration fiscale, code 1650/2650). Le précompte retenu sur ces jetons doit quant à lui être déclaré dans la rubrique 1758/2758.

Les taux de retenue de précompte professionnel sur ces jetons sont les suivants[6] :

Montant des jetons de présence	***Pourcentage de précompte professionnel dû sur le montant total des jetons de présence***
jusqu'à 500,00 euros	27,25
de 500,01 euros à 650,00 euros	32,30
supérieur à 650,00 euros	37,35

aux séances du conseil communal étant à charge de la commune et non du CPAS, l'art. 3 de l'A.R. 15.12.1977 rel. au traitement des présidents et aux jetons de présence des membres des conseils de l'aide sociale n'entraîne pas non plus l'interdiction pour le président-conseiller communal de percevoir un jeton de présence pour les séances du conseil communal, dès lors que ce jeton est à charge de la commune, et non du CPAS comme visé par l'article 3 précité.

5 Voir en ce sens le commentaire n° 23/169 de la base de données Fisconetplus du SPF Finances qui élargit la portée de l'art. 27, 6°, CIR/92 aux jetons de présence alloués aux membres des conseils communaux (fisconetplus.be). Voir également Q.R. Ch., 25.4.2005, 2004-2005, (75), 12558-12560.

6 AR/CIR 92, annexe III, consultable sur fisconetplus.be, points 7.1 et 2.17 combinés.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La limitation des rétributions, la déclaration de la liste des activités relevant de la sphère publique et la déclaration annuelle de l'ensemble des activités publiques et privées des mandataires locaux[1]

Depuis la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation intervenue en décembre 2005, les rétributions perçues par le conseiller communal sont limitées, à l'instar de celles des mandataires exécutifs.

Comme nous le signalions supra[2], un mécanisme de contrôle des rémunérations des mandataires locaux est porté par la partie 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il a été étoffé par le décret du 29 mars 2018[3].

A côté de ce contrôle régional existe également un contrôle fédéral des mandats locaux, que nous aborderons dans le point 2 de cette fiche.

1. Le contrôle régional

Il ressort des articles L5111-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation que la rémunération des mandataires publics ne peut dépasser 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire[4], soit 223.668 euros bruts en 2023, sur la base de l'indice 1,9999 applicable à partir du 1er janvier 2023[5]. Ce montant deviendra, en fonction de l'indexation attendue pour novembre 2023 (à confirmer, au moment d'écrire ces lignes), 228.141,36 euros bruts.

Sont visés les traitements (de bourgmestre, échevin ou président de CPAS), les jetons de présence (de conseiller communal ou de l'action sociale) et les rétributions et avantages en nature dont bénéficient les mandataires en raison de leurs activités dans la sphère politique.

En cas de dépassement du plafond précité, le montant des traitements, jetons et/ou rétributions et avantages en nature est réduit à due concurrence. Le trop-perçu est remboursé à la commune ou à la province, selon qu'il s'agit d'un mandataire communal ou provincial. Si le mandataire est titulaire d'un

---

1 Voy. également G. De Roeck et L. Mendola, « Les obligations en matière de déclaration : Quelles sont les obligations à charge des communes (Directeurs généraux) et des mandataires ? », *Mouv. Comm.* 03/2021, p. 35-43

2 V. Fiche 1 *Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins*.

3 L. Mendola, *Bonne gouvernance – Les modifications apportées au statut des mandataires locaux par les décrets du 29 mars 2018*, UVCW, 2018 (http://www.uvcw.be/articles/3,17,2,0,7595.htm). Voy. not. l'art. L6421-1, §2 (modifié par le Décr.- prgrm. 17.7.2018 portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, (…), *M.B.* 8.10.2018 : cette disposition enjoint le conseil communal/de CPAS à établir un « rapport annuel de rémunération » opérant un relevé individuel et nominatif des jetons, rémunérations et avantages en nature perçus dans le courant de l'exercice comptable précédent par les mandataires (notamment).

4 Art. L5321-1, §1er, pour les conseillers communaux ; art. L5321-1, §2, pour les bourgmestres et échevins.

5 Le *M.B.* 24.1.2023 a publié un communiqué fixant le montant que les membres des assemblées législatives sont autorisés à percevoir en rétribution de mandats, fonctions ou charges publics d'ordre politique exercés en dehors de leur mandat parlementaire. Pour 2023, ce montant est fixé à 74.556 euros (il s'agit d'un montant lié à l'indice 1,9999, applicable à la date de publication du communiqué ; à la suite de chacune des éventuelles indexations intervenant en 2023, le plafond devra être augmenté de 2 %). Le plafond renseigné par le communiqué publié au *Moniteur* correspond à 50 % de l'indemnité parlementaire, et ce en vertu de la L. 4.5.1999 limitant le cumul du mandat de parlementaire fédéral et de parlementaire européen avec d'autres fonctions, de la L. sp. 4.5.1999 visant à limiter le cumul du mandat de membre du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale avec d'autres fonctions et de la L. 25.5.1999 mod. L. 31.12.1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.
Pour rappel, l'indemnité parlementaire est composée d'un montant brut d'un peu plus de 53.500 EUR (montant à multiplier par l'indice en vigueur pour obtenir le montant actualisé), d'un pécule de vacances et d'une prime de fin d'année, ainsi que de frais professionnels forfaitaires (28 % du montant précité de 53.500 euros à indexer, à moins que le parlementaire n'opte pour le système de déclaration des frais réels) ; les frais professionnels forfaitaires sont exonérés d'impôts.
Il résulte de ce qui précède que les rétributions que les mandataires locaux pourront percevoir en 2023 du chef de leurs mandats originaires, mandats dérivés, mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique tels que définis par le CDLD, art. L5111-1, ne pourront dépasser le montant renseigné par le *Moniteur belge*, multiplié par 3 et adapté à l'indice actuel.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

mandat originaire à la fois dans une province et une commune, le remboursement se fait au bénéfice de la commune. Le montant trop perçu par le président de CPAS est quant à lui remboursé au CPAS.

Afin de contrôler le respect de la limite de rémunération précitée, un système de déclaration annuelle de mandats[6] et de rémunération (à distinguer des obligations de déclarations "fédérales" de mandats et de patrimoine à adresser à la Cour des comptes en vertu des lois du 2.5.1995 et du 26.6.2004) est mis en place. Il est décrit dans les articles L5211-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La déclaration annuelle est à adresser, ***pour les mandataires locaux qui ne sont pas membres d'une assemblée législative*** (Chambre des Représentants, Sénat, Parlement wallon, Parlement de la Communauté française, Parlement de la Communauté germanophone ou Parlement européen), à la Direction du Contrôle des mandats locaux créée au sein du SPW[7].

Pour les mandataires locaux qui sont également membres d'une assemblée législative, l'organe de contrôle est l'instance désignée à cette fin par l'Assemblée parlementaire dans laquelle ils exercent leur mandat. En l'attente d'une désignation de l'instance compétente par les différentes assemblées précitées, il est conseillé à ces mandataires locaux d'adresser leur déclaration à l'Assemblée législative au sein de laquelle ils exercent un mandat.

Les déclarations doivent être remises au plus tard le 1er juin de chaque année.

La déclaration doit mentionner les éléments repris dans le tableau ci-après.

Type de mandataires locaux	**Éléments à déclarer l'année suivant celle de leur exercice**
Mandataires originaires	Mandats originaires + montants des jetons, de la rémunération et des avantages en nature y liés
	Mandats dérivés + montants des jetons, de la rémunération et des avantages en nature y liés
	Mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique + montants des jetons, rémunérations et avantages en nature y liés
	Fonctions dirigeantes locales + montant de la rémunération et des avantages en nature y liés
	Fonctions de gestionnaire + montant de la rémunération et des avantages en nature y liés
	Mandats, fonctions dirigeantes et professions exercés dans le secteur public ou pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, en Belgique ou à l'étranger + indication de ceux de ces mandats, fonctions dirigeantes ou professions qui donnent lieu à l'octroi de jetons, rémunérations ou avantages en nature
Mandataires originaires exécutifs	L'ensemble des éléments à déclarer par les mandataires originaires + rémunération des mandats privés (sous enveloppe scellée)

[6] Doivent être déclarés les mandats originaires (conseiller communal ou de CPAS), mandats originaires exécutifs (bourgmestre, échevin, président de CPAS) et dérivés, les mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique, les fonctions dirigeantes locales et fonctions de gestionnaire.

[7] Cette direction a été créée par l'A.G.W. 6.11.2014 (*M.B.*, 2.1.2015), qui a également par la même occasion abrogé l'A.G.W. 6.12.2007 portant création d'une Cellule temporaire de contrôle des mandats locaux.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ne sont pas pris en compte, dans le calcul de la limite d'1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire, les revenus découlant du mandat de Ministre, secrétaire d'État ou membre d'un Gouvernement régional ou communautaire.

Des limites spécifiques (outre le principe du plafond général de 1,5 fois l'indemnité parlementaire) sont introduites pour certains mandats dérivés par les articles L5311-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : sont visés les président, vice-président, administrateur ou administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière au sein du Conseil d'administration ou de tout autre organe de gestion d'une personne morale).

À noter en outre que, en vertu de l'article L5321-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les mandataires ne peuvent être titulaires ou faire usage d'une carte de crédit émanant de la personne morale dans laquelle ils exercent un mandat.

Au terme de la procédure de vérification des déclarations opérée par l'organe de contrôle (cette procédure est détaillée aux articles L5421-1 et ss. CDLD), le Gouvernement peut constater la déchéance des mandats originaires ou dérivés (en ce compris donc les mandats exécutifs) confiés aux mandataires n'ayant pas déposé de déclaration, ayant établi sciemment une fausse déclaration ou ayant omis de rembourser les sommes indûment perçues dans le délai imparti. Un recours au Conseil d'Etat est ouvert au mandataire déchu qui contesterait la décision prise par le Gouvernement wallon.

L'article L5431-1 prévoit ainsi que le Gouvernement peut constater la déchéance des mandats originaires[8] et dérivés de tout mandataire communal, et l'impossibilité du titulaire d'un mandat originaire d'être titulaire, pendant une période de 6 ans prenant cours le lendemain de la notification de la déchéance, d'un mandat en qualité de personne non élue au sens de l'article L5111-1, 9°.

Rappelons en outre que la sanction de déchéance entraîne une condition d'inéligibilité pour 6 ans, comme prévu à l'article L4142-1, §2, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La nouvelle mouture de l'article L5431-1 stipule en outre que, si à la fin de la procédure pouvant entraîner la déchéance, la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel le Gouvernement peut constater la déchéance, le Gouvernement peut prononcer l'inéligibilité au conseil communal et l'interdiction d'exercer un mandat en qualité de personne non élue, et ce pour une période de 6 ans après la notification de sa décision.

Les délais de procédure et possibilité de recours sont précisés au paragraphe 3 de l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : nous y renvoyons le lecteur.

La continuation de l'exercice des fonctions malgré la connaissance de la déchéance suite à la réception de la notification du Gouvernement est passible de la peine prévue à l'article 262 du Code pénal[9].

Un cadastre des mandats est tenu par l'organe de contrôle : le nouvel article L5511-1 prévoit désormais que :

- l'organe de contrôle établit un cadastre des mandats pour chaque titulaire d'un mandat originaire[10] ;
- ce cadastre reprend les informations fournies par le déclarant dans les différents volets de sa déclaration, sauf le volet 7 de la déclaration des mandataires originaires exécutifs (rémunération des mandats privés) ;

---

[8] En ce compris les mandats originaires exécutifs.

[9] À savoir un emprisonnement de 8 jours à 1 an et de 26 à 500 euros d'amende (auxquels il convient d'ajouter les décimes additionnels, ce qui donne de 208 à 4 000 euros actuellement).

[10] Ainsi que pour les personnes non élues et titulaires de fonction dirigeante locale.

- le cadastre est publié au *Moniteur belge* et sur le site de la Région au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année pendant laquelle la fonction ou le mandat a été exercé ;
- est également publiée, en même temps, la liste des assujettis n'ayant pas déposé de déclaration ;
- s'il constate une différence entre sa déclaration et le cadastre, l'intéressé a la possibilité d'apporter un correctif, qui fera l'objet d'une publication ultérieure.

Notons en outre que, aux termes de l'article L6311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la méconnaissance d'une incompatibilité, d'une interdiction ou d'un empêchement prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le titulaire d'un mandat de conseiller communal, de président du conseil, d'échevin, de bourgmestre ou de président de centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal peut conduire à la déchéance de tous ses mandats originaires.

Signalons enfin que les formulaires de déclaration sont téléchargeables sur le site internet du SPW (https://interieur.wallonie.be/institutionnel/mandataires/declaration-mandats/138975). Des instructions relatives aux modalités de déclaration figurent également sur ce site.

2. Le contrôle fédéral des mandats

Outre les contrôles prévus au niveau régional décrits ci-dessus, les lois ordinaire et spéciale du 2 mai 1995[11], exécutées par les lois ordinaire et spéciale du 26 juin 2004[12], prévoient un système de contrôle fédéral, par la Cour des comptes, des mandats et du patrimoine des élus locaux[13].

Ces lois ont été partiellement modifiées par les lois ordinaire et spéciale du 14 octobre 2018[14] afin, notamment, d'introduire le principe du dépôt électronique des déclarations de mandats.

A. Ratio legis

Le but poursuivi par le législateur de 1995 était d'assurer la transparence démocratique en se donnant les moyens de contrôler que l'exercice d'une fonction ne puisse "*injustement profiter à celui qui l'exerce*[15]".

La déclaration de mandat permet ainsi au grand public de se rendre compte "*de la sphère d'influence que les mandataires ont au sein de la société*", tandis que la déclaration de patrimoine permet de garantir que le mandataire en question "*n'a tiré aucun avantage illicite de l'exercice d'un mandat. Si le mandataire est accusé à tort de s'être enrichi de manière irrégulière, la déclaration de patrimoine peut être un moyen de prouver son innocence*"[16].

---

[11] L. 2.5.1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et L. spéc. 2.5.1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 26.7.1995.

[12] L. 26.6.2004 exécutant et complétant la L. 2.5.1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et L. spéc. 26.6.2004 exécutant et complétant la L. 2.5.1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 30.6.2004.

[13] Pour de plus amples développements sur le sujet, v. notre article *Déclarations de mandats et de patrimoine : du désir de transparence démocratique au clair-obscur législatif*, *Mouv. comm.*, 3/2005, p. 116.

[14] L. ord. et spéc. 14.10.2018 mod. les L. ord. et spéc. rel. aux listes de mandats et déclarations de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, l'extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle, MB 26.10.2018.

[15] Proposition de loi rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1994-1995, n° 1697/1, p. 1.

[16] Projet de loi exécutant et complétant la L. 2.5.1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1997-1998 ; n° 621/12, p. 16.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Le champ d'application

Outre les bourgmestres, échevins, présidents de CPAS et membres des conseils d'administration et des comités de direction des intercommunales et interprovinciales, sont également visés par la législation les élus fédéraux, régionaux, communautaires et provinciaux[17]: la notion d'interprovinciale n'existe pas dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

C. Les obligations

Les personnes relevant du champ d'application des lois de 1995 ont deux obligations : le dépôt d'une liste de mandats, et le dépôt d'une déclaration de patrimoine.

1. Les modalités du dépôt

Le dépôt de la déclaration de mandats a lieu par voie électronique. Le dépôt de la déclaration de patrimoine a lieu au greffe de la Cour des comptes, soit par remise de la main à la main au fonctionnaire de la Cour habilité pour cette réception[18], soit par envoi recommandé avec accusé de réception[19].

2. Le dépôt d'une déclaration de mandats

a. Moment du dépôt[20]

Dès lors qu'une personne entrant dans le champ d'application des lois de 1995 exerce, au cours d'une année, un mandat ou une fonction visé à l'article 1er de ces lois, cette personne doit faire une déclaration de tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés durant l'année dont question, dans le secteur public ou pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger.

Cette déclaration, datée, signée et certifiée sur l'honneur exacte et sincère, doit être déposée avant le 1er octobre de l'année suivant celle pendant laquelle a été exercée l'activité visée.

b. Contenu de la déclaration

Outre la liste des mandats, fonctions ou professions exercés, la déclaration doit préciser s'ils sont ou non rémunérés et doit en plus contenir les mentions suivantes : les nom, prénoms, domicile, lieu et date de naissance du déclarant, ainsi que la date de début et, le cas échéant, la date de cessation[21] de l'exercice desdits mandats, fonctions ou professions.

---

17 Pour un relevé exhaustif des personnes visées, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à l'art. 1er des L. spéc. et ord. 2.5.1995.

18 La remise de la main à la main, qui peut être réalisée par le porteur d'une procuration, se fait contre la remise, par le fonctionnaire de la Cour des comptes, d'un accusé de réception. Le pli renfermant la déclaration doit mentionner, à l'extérieur, les nom, prénoms et domicile du déclarant et le fait qu'il s'agit d'une déclaration de patrimoine (L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 4).

19 L'envoi recommandé contient lui-même une enveloppe fermée, contenant la déclaration. Sur cette seconde enveloppe sont mentionnés les nom, prénoms et domicile du déclarant, ainsi que le fait qu'il s'agit d'une déclaration de patrimoine.

20 L. spéc. et ord. 2.5.1995, art. 2.

15 La mention de la date de début et de fin d'exercice n'est requise que pour autant que ces dates se situent dans l'année à laquelle se rapporte la déclaration (L. 26.6.2004, art. 2, al. 1er).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

c. Conservation de la déclaration

Les déclarations de mandats sont conservées par la Cour des comptes pendant un délai de trois ans suivant leur publication au *Moniteur belge*. À l'expiration de ce délai, lesdites déclarations sont détruites[22].

3. Le dépôt d'une déclaration de patrimoine

a. Moment du dépôt et contenu de la déclaration[23]

Les personnes qui exercent au cours d'une année une des fonctions ou un des mandats visés à l'article 1er des lois de 1995 déposent, avant le 1er octobre de l'année suivante, sous pli fermé, une déclaration de patrimoine, certifiée sur l'honneur exacte et sincère, relative à l'état de leur patrimoine au 31 décembre de l'année citée en premier lieu[24].

Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'au cours de l'année précédente, aucune modification au niveau de l'exercice de fonctions ou mandats n'est intervenue (sont visés les cas où il n'y a eu ni entrée en fonction, ni nomination à un mandat, ni cessation de fonction ou mandat).

Cette déclaration, datée et signée, fait état de toutes les créances, de tous les immeubles et de tous les biens meubles de valeur[25] du déclarant. Elle comporte également la mention des nom, prénoms, domicile, lieu et date de naissance du déclarant ainsi que les fonctions entraînant son assujettissement aux lois de 1995.

b. Garantie de confidentialité

La Cour des comptes est garante de l'absolue confidentialité des données qui lui sont confiées et que seul un juge d'instruction sera habilité à consulter, dans le cadre d'une instruction pénale qui serait menée à l'encontre de l'intéressé, en raison de son mandat ou de sa fonction.

Les membres du personnel de la Cour des comptes et de façon générale tout dépositaire ou détenteur de la déclaration est tenu au secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal qui stipule que « *toutes (...) personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice ou devant une commission d'enquête parlementaire et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent euros à cinq cents euros* »[26].

Les déclarations de patrimoine remises à la Cour des comptes sont restituées à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant la fin du dernier mandat ou de la dernière fonction. La restitution a lieu au moyen d'un envoi recommandé avec accusé de réception[27].

---

22 L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 11.

23 L. spéc. et ord. 2.5.1995, art. 3, tel que mod. par L. spéc. et ord. mod. la législation relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions, et professions et une déclaration de patrimoine, en ce qui concerne le dépôt de la déclaration de patrimoine, *M.B.*, 31.3.2009.

18 Notons que, si l'intéressé est nommé pour une durée indéterminée ou excédant six ans, une nouvelle déclaration de patrimoine doit être introduite pour le 1er avril de la sixième année qui suit celle de sa nomination et avant le 1er avril de chaque sixième année suivante ; cette déclaration est relative à l'état de son patrimoine au 31 décembre de la cinquième année qui suit celle de sa nomination et au 31 décembre de chaque cinquième année suivante (L. spéc. et ord. 2.5.1995, art. 3, par. 1er, al. 3).

19 Sans prétendre à l'exhaustivité, l'art. 3, par. 1er, al. 2, des lois du 2.5.1995 cite au titre de créances les comptes bancaires, actions et obligations, et au titre de biens meubles de valeur les antiquités et œuvres d'art.

26 À multiplier par 6, depuis le 1.1.2012, pour obtenir les montants actualisés.

27 L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 9.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Si, dans l'année de l'expiration du délai de cinq ans précité, la restitution n'est pas possible, la déclaration de patrimoine est détruite.

En cas de décès de l'intéressé, la déclaration de patrimoine est détruite à l'expiration du délai d'un mois après sa survenance.

4. Les informateurs institutionnels

a. Le principe

Afin d'éviter à la Cour des comptes d'établir et tenir à jour la liste des personnes relevant du champ d'application des lois de 1995, les lois de 2004 ont mis en place le système des informateurs institutionnels : à chaque niveau de pouvoir, au sein de chaque institution visée, est désigné un informateur chargé de dresser une liste des personnes assujetties à l'obligation de déclaration[28].

À l'échelon local, c'est le directeur général qui adresse une liste à la Cour des comptes pour les bourgmestres, échevins et présidents de CPAS[29].

Pour les membres du conseil d'administration et du comité de direction des intercommunales et interprovinciales, c'est le président du conseil d'administration de ces organismes qui assume cette fonction.

b. Leurs missions

Au plus tard le 15 avril de chaque année[30] et dans le mois qui suit l'entrée en fonction ou la cessation de fonction, les informateurs institutionnels adressent à la Cour des comptes les nom, prénoms, lieu et date de naissance des personnes assujetties, ainsi que la date de l'entrée en fonction, de la cessation de la fonction et de l'expiration de la période de cinq ans que nous avons évoquée supra.

Il leur incombe également d'informer la Cour des comptes de la survenance du décès d'une personne dont ils lui auraient communiqué l'identité.

5. La procédure d'établissement des listes officielles par la Cour des comptes

a. La liste provisoire

Le 31 octobre de chaque année, la Cour des comptes établit la liste provisoire des personnes assujetties aux lois de 1995 qui ne lui ont pas adressé de déclaration de mandats et/ou de patrimoine, ou qui ont adressé une déclaration incomplète ou inexacte.

Un courrier de rappel est adressé aux intéressés qui ont jusqu'au 15 novembre de l'année en cours pour faire part à la Cour des comptes des raisons pour lesquelles ils estiment, selon le cas, soit ne pas relever du champ d'application de la loi, soit avoir envoyé une déclaration complète et exacte.

La Cour a alors jusqu'au 30 novembre pour examiner les motifs invoqués par les intéressés et leur faire connaître la position définitive de la Cour quant à leur assujettissement ou quant au caractère complet et exact de leur déclaration.

---

28 L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 6.

29 Le directeur général du CPAS ne doit donc pas remplir cette mission.

30 Voir L. Spéc. et ord. 26.6.2004, art. 6, tel que modifié par L. spéc. et ord. 21.12.2022 mod. diverses dispositions rel. à la liste de mandats, fonctions et professions et à la déclaration de patrimoine, *M.B.* 30.12.2022.

Un « ***droit de recours*** » est octroyé à l'intéressé contre la position de la Cour des comptes quant à son assujettissement ou le caractère incomplet ou inexact de sa déclaration.

Les élus locaux ont ainsi la possibilité de faire examiner leur dossier par une commission de suivi composée de membres du Parlement wallon, qui statue sans recours. Copie de la décision de cette commission est communiquée à la Cour des comptes et au requérant au plus tard pour le 31 décembre de l'année en cours.

b. La liste définitive

La liste définitive des mandats, fonctions et professions, ainsi que la liste définitive des personnes assujetties qui n'ont pas fait parvenir la déclaration requise, sont arrêtées au plus tard le 15 janvier par la Cour des comptes, et font l'objet d'une publication au *Moniteur belge* au plus tard le 15 février.

La législation prévoit la possibilité d'apporter des corrections aux listes publiées, dans les cas suivants :

- lorsque le déclarant constate une différence entre la liste complète et exacte qu'il a envoyée et la publication qui en a été faite (L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 8, par. 1er) ;

- lorsque le déclarant constate qu'il a adressé une liste incomplète ou inexacte (L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 8, par. 2) ;

- lorsqu'une information parvient à la Cour des comptes, information selon laquelle une personne assujettie n'a pas procédé à la déclaration ou a procédé à une déclaration incomplète ou inexacte (L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 8, par. 3, al. 2). Dans ce cas, si la Cour estime l'information fondée, elle avertit l'intéressé de sa volonté de procéder à une correction des listes ; un droit de recours similaire à celui évoqué au point précédent est alors organisé.

6. Les sanctions

Les déclarations de mandats et/ou de patrimoine comportant des inexactitudes sont passibles des sanctions pénales frappant le faux et l'usage de faux en vertu de l'article 194 du Code pénal qui prévoit que « *tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura commis un faux, soit par fausses signatures, soit par altération des actes, écritures ou signatures, soit par supposition de personnes, soit par des écritures faites ou intercalées sur des registres ou d'autres actes publics, depuis leur confection ou clôture, sera puni de la réclusion de dix ans à quinze ans* ».

L'***omission*** de procéder aux déclarations requises est quant à elle passible d'une amende de 100 à 1.000 euros[31]. En cas de récidive dans les trois ans qui suivent un jugement coulé en force de chose jugée du chef d'une infraction aux lois ordinaire et spéciale de 1995, l'amende est triplée et une inéligibilité de 5 ans est prononcée.

En outre, la liste des personnes qui n'auraient pas déposé les déclarations de mandats et de patrimoine requises en vertu de la loi sera publiée au *Moniteur belge*.

Les informateurs institutionnels qui omettraient d'accomplir leur mission, ainsi que le retard dans cet accomplissement, sont passibles d'une amende de 100 à 1.000 euros[32].

[31] À multiplier par 8 pour obtenir les montants actualisés.
[32] Idem.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le régime fiscal des frais professionnels des mandataires locaux

1. Les bourgmestres et échevins

En matière fiscale, les mandataires exécutifs locaux bénéficient d'un forfait spécial pour frais professionnels, plus intéressant que le forfait légal des salariés. Chaque année, une circulaire du Ministère des Finances précise les montants forfaitaires de frais professionnels que les bourgmestres, échevins et présidents de CPAS peuvent déduire des rémunérations afférentes à leur mandat.

Pour l'exercice 2024 (revenus 2023), ces montants sont :

- bourgmestres : 8.308,39 euros
- échevins : 4.985,03 euros
- présidents de CPAS : 4.985,03 euros

Pour rappel, en lieu et place de ce forfait spécial, les élus locaux peuvent également choisir, pour les traitements qu'ils perçoivent pour l'exercice de leur mandat, la preuve des frais réels qu'ils ont eu à supporter en tant que mandataire local, ou opter pour le forfait légal « classique ».

Rappelons en outre que le fait d'opter pour ce forfait spécial n'a aucune incidence sur le choix à faire pour leurs autres revenus professionnels salariés (forfait légal ou frais réels).

2. Les conseillers communaux

En matière de frais professionnels, les conseillers ont le choix, comme les autres contribuables, entre la déduction des frais réels (dont il faut démontrer la réalité et le montant - code 1657/2657 de la déclaration) et le forfait légal qui doit être calculé selon les modalités arrêtées par l'article 51 du CIR/92[1].

[1] L'art. 51 dispose ***pour l'exercice 2023 (revenus 2022)*** que :
Pour ce qui concerne les rémunérations (…) et les profits (…), les frais professionnels (…) sont, à défaut de preuves, fixés forfaitairement en pourcentages du montant brut de ces revenus préalablement diminués desdites cotisations (…).
Ces pourcentages sont :
1° pour les rémunérations des travailleurs : 30 % ;
2° pour les rémunérations des dirigeants d'entreprise : 3 % ;
3° les rémunérations des conjoints aidants : 5 % ;
4° pour les profits :
a) 28,7 % de la première tranche de 6.410 euros (montant indexé) ;
b) 10 % de la tranche de 6.410 euros (montant indexé) à 12.730 euros (montant indexé) ;
c) 5 % de la tranche de 12.730 euros (montant indexé) à 21.190 euros (montant indexé) ;
d) 3 % de la tranche excédant 21.190 euros (montant indexé).
(…)
Le forfait ne peut, en aucun cas, dépasser 5.040 euros (montant indexé) pour l'ensemble des revenus d'une même catégorie visés à l'alinéa 2, 1° et 5°, ni 2.660 euros (montant indexé) pour l'ensemble des revenus visés à l'alinéa 2, 2°, ni 4.430 euros (montant indexé) pour l'ensemble des revenus d'une même catégorie visée à l'alinéa 2, 3° et 4°.
(…)

Pour l'exercice 2024 (revenus 2023), les tranches précitées de 6.410, 12.730 et 21.190 euros sont indexées comme suit : 7.020, 13.950 et 23.220 euros. Quant aux forfaits maxima de 5.040, 2.660 et 4.430 euros, ils sont indexés comme suit : 5.520, 2.910 et 4.850 euros.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La pension des bourgmestres et échevins

1. Les principes d'octroi

Les dispositions de base en la matière sont contenues dans la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit[1].

Cette loi impose aux communes et aux CPAS d'assurer, d'une part, à leurs anciens bourgmestres et échevins, d'autre part, à leurs anciens présidents de CPAS, une pension.

La pension de retraite prend cours le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'intéressé en fait la demande.

Le mandataire doit remplir certaines conditions (L. 8.12.1976, art. 4) :
- *avoir exercé son mandat pendant au moins 12 mois depuis le 31 décembre 1988*[2]*, ou* pendant au moins 60 mois avant cette date ;
- avoir payé les retenues obligatoires.

Une condition d'âge doit aussi être rencontrée. Auparavant simplement fixée à 60 ans, cette condition a connu un durcissement par suite de la réforme introduite par la loi du 28 décembre 2011. En effet, à cette date était adoptée la loi portant des dispositions diverses[3] contenant d'importantes modifications relatives aux pensions du secteur public, dont l'article 88 stipule que « *les conditions d'âge et de durée de services visées à l'article 46, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions s'appliquent à toute personne dont la pension est visée à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ou à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public* ». Or, l'article 38 précité vise directement les mandataires locaux[4] : la loi de 2011 leur est donc bien applicable, et ce, comme le souligne l'article 88 précité, « *Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle*. »

Force est donc de constater que le durcissement des conditions d'accès à la pension anticipée est applicable, depuis le 1er janvier 2013[5], aux mandataires locaux, quand bien même aucune modification directe n'est apportée à la loi de 1976 : il convient de considérer celle-ci comme implicitement amendée par la loi postérieure.

Ainsi, sur base du nouvel article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension, un mandataire local ne pourra voir ouvrir son droit à la pension de retraite d'ancien élu local qu'à partir de 65 ans, à moins de prouver des conditions de carrière dans les différents secteurs (privé, public, indépendant), contrairement à la norme qui était d'application jusqu'à présent et prévoyait un âge minimal de 60 ans. Une pension dite « anticipée » pourra être octroyée au mandataire qui répond à certaines conditions d'âge et de carrière, qui iront croissant dans les années à venir.

---

1 *M.B.* 6.1.1977.

2 L. 8.12.1976, art. 13bis.

3 *M.B.* 30.12.2011.

4 « *La présente section s'applique, nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle (...) 2° aux pensions de retraite ou de survie et aux avantages en tenant lieu accordés aux membres du personnel, ainsi qu'aux membres des organes de gestion, d'administration et de direction nommés par le Roi ou par l'assemblée investie du pouvoir de nomination :*
a) des provinces, des communes, des agglomérations de communes, des fédérations de communes, des associations de communes et des commissions de la culture ; (...) »"

5 L. 8.12.1976, art. 92.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Désormais, et à partir du 1er janvier 2019 :

- la pension peut être prise à 63 ans si la preuve de 42 ans de carrière dans les différents secteurs peut être apportée ;
- la pension peut être prise à 61 ans si la preuve de 43 ans de carrière dans les différents secteurs peut être apportée ;
- la pension peut être prise à 60 ans si la preuve de 44 ans de carrière peut être apportée.

Il faut en outre noter que des assouplissements ont été apportés aux principes évoqués ci-dessus, par la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public[6].

Ainsi :

- les pensions prenant cours en janvier de l'année N (à partir de 2014) se voient appliquer les conditions de l'année N-1 ;
- une fois que les conditions d'ouverture du droit à la pension sont réunies, on ne peut plus refuser ce droit [7];
- pour les mandataires nés avant le 1er janvier 1956 la condition 62 ans/40 ans de carrière est remplacée par 62 ans et 37 ans de carrière selon le mode de calcul des travailleurs salariés.

Ces nouvelles conditions d'accès à la pension de mandataire, qui sont entrées en vigueur au 1er janvier 2013, imposent un échange d'informations entre organismes de pension et institutions locales afin de déterminer si les conditions de carrière sont remplies.

Signalons par ailleurs que le bénéfice de cette pension de retraite est incompatible avec l'exercice du mandat de bourgmestre, échevin ou président de CPAS. Ainsi, un ancien bourgmestre ne peut bénéficier de sa pension tant qu'il est président de CPAS. En revanche, s'il siège en tant que conseiller communal, il peut bénéficier dans le même temps de sa pension d'ancien bourgmestre puisque le mandat de conseiller communal n'ouvre aucun droit à une pension.

De même, les dispositions portées par le titre 8 de la loi-programme du 28 juin 2013[8] qui remplacent les dispositions qui étaient portées jusque-là par la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement s'appliquent aux pensions locales: la pension d'ancien mandataire pourrait donc devoir être réduite en cas de dépassement des plafonds d'activité autorisée par l'intéressé.

6 *M.B.* 21.12.2012.

7 Par exemple: le mandataire qui, en 2012, remplissait les conditions d'ouverture du droit à la pension applicables à cette date (12 mois de mandat minimum et soixante ans en 2012) mais décide de continuer à exercer un mandat pourra prendre sa pension ultérieurement, sans devoir prouver le respect des conditions applicables l'année de la prise de cours effective de la pension (c'est p. ex. le cas d'un mandataire qui a sollicité sa pension de retraite locale en 2014, à soixante-deux ans – il avait donc soixante ans en 2012 – mais ne pouvait prouver les années de carrière requises).

8 *M.B.* 1.7.2013

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ces plafonds sont les suivants pour l'année 2023 :

	Limite par an pour celui qui bénéficie d'une pension de retraite ou d'une combinaison d'une pension de retraite et de survie	
	Moins de 65 ans	**À partir du 1er janvier de l'année des 65 ans OU en cas de pension anticipée, si carrière de 45 ans et plus**
Base	9.236 euros	Aucune limitation
Avec enfant(s) à charge	13.854 euros	Aucune limitation

	Limite par an pour celui qui bénéficie exclusivement d'une ou de plusieurs pensions de survie	
	Moins de 65 ans	**Plus de 65 ans (*)**
Base	21.505 euros	26.678 euros
Avec enfant(s) à charge	26.881 euros	32.451 euros

(*) : des règles spécifiques de calcul sont prévues pour l'année au cours de laquelle l'âge légal de la pension est atteint

2. La formule de calcul

La pension de retraite d'un ancien mandataire est établie selon la formule suivante :

$$\frac{a \times 3{,}75 \times t}{12 \times 100}$$

a = le traitement annuel de base ;
t = le nombre de mois de mandats entiers d'exercice du mandat considéré.

Cette formule a fait l'objet d'une modification par la loi du 28 décembre 2011 précitée. Pour les parties de mandat postérieures au 31 décembre 2011, la formule de calcul est moins avantageuse car son dénominateur est augmenté comme suit :

$$\frac{a \times 3{,}75 \times t}{12 \times \mathbf{180}}$$

Pour une meilleure lisibilité, elle est désormais libellée comme suit :

$$a \times (3{,}75/180) \times (t/12)$$

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cette modification du dénominateur vise à appliquer un tantième[9] moins favorable, conformément aux objectifs poursuivis par la réforme globale des pensions portée par la loi de décembre 2011.

À noter que les mandataires qui avaient atteint l'âge de 55 ans le 1.1.2012 conservent le bénéfice du mode de calcul qui leur était applicable à la date du 31.12.2011.

A. La notion de traitement annuel de base : détermination de l'élément "a" de la formule

1. Généralités

Pour établir le montant de la pension auquel a droit un ancien mandataire, il faut en premier lieu tenir compte du ou des traitements annuels de base qui, au moment de la prise de cours de la pension, sont attachés à chacun des mandats exercés.

Comme le souligne la circulaire du 31 janvier 2003[10], des modifications au niveau de l'importance de la commune, un accroissement de la population ou un relèvement de classe qui ne produisent leurs effets qu'après l'expiration du mandat n'ont pas d'influence sur le traitement de base à prendre en compte. Si ces modifications ont des effets pendant l'exercice du mandat, on en tiendra compte puisque seul vaut le traitement de base à l'expiration du mandat de 6 ans considéré. Pour les mandats qui se succèdent sans qu'une modification au niveau du traitement de base ne soit observée, on octroie une pension unique.

2. Distinction des périodes d'exercice de mandat

Pour rappel, le traitement de base, l'élément "a" de la formule, est fonction du traitement annuel de base qui, au moment de la prise de cours de la pension, est attaché au mandat concerné.

Trois périodes sont donc distinguées :

1) mandats ou parties de mandats exercés avant le 1er janvier 2001 : on applique les échelles fédérales. Ces échelles ont évolué au fil du temps. Depuis le 1er juin 2002, on doit tenir compte de l'échelle CA1, dont le montant non indexé est fixé à 22.648,02 euros, et y appliquer les coefficients de l'arrêté royal du 27 novembre 1990[11]. Il convient de garder à l'esprit que, si l'échelle fédérale précitée venait à évoluer (à la hausse ou à la baisse), les pensions de retraite et de survie attachées aux mandats calculés sur cette base devraient faire l'objet d'une adaptation[12];

2) les mandats exercés à partir du 1er janvier 2001 et jusqu'au 30 juin 2009 inclus[13]: le traitement de base est fonction d'un pourcentage de l'échelon maximal de l'échelle applicable au secrétaire communal de la commune concernée.

---

9 La L. 8.12.1976 n'évoque pas explicitement de tantième ; toutefois, l'application des règles qu'elle comporte revient à tenir compte d'un tantième de 1/20ème, le maximum de pension (équivalent à ¾ du dernier traitement d'activité) pouvant arithmétiquement être atteint au bout de ce délai. Par cette réforme, le nouveau tantième sera de 1/36e.

10 Circ. 31.1.2003 rel. aux pensions des mandataires locaux et de leurs ayants droit - traitement de base - passage à l'euro -péréquation, *M.B.* 28.2.2003.

11 Pour davantage de détails sur ce point, nous renvoyons le lecteur à l'article de Luigi Mendola, "*La pension des mandataires locaux sous la loupe*", *Mouv. comm.*, 12/2007, p. 555.

12 A l'image des pensions qui, par exemple, ont été octroyées en janvier 2002 sur base de l'échelle 20A et dont le montant était de 21.788,59 euros : ces pensions ont dû être péréquatées suite à l'évolution de l'échelle fédérale, qui fut d'abord augmentée d'1 % pour atteindre 22.006,56 euros puis subit encore une augmentation par l'introduction de la réforme Copernic.

13 Le 1.7.2009 entrait en vigueur le décr. mod. certaines dispositions du CDLD et de la L. O. 8.7.1976 des CPAS (*M.B.* 22.5.2009), opérant la rupture du lien entre l'échelle du directeur général (ex-secrétaire communal) et celle des mandataires locaux.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Suivant le chiffre de la population, le CDLD prévoyait, pour les bourgmestres[14], les pourcentages suivants :

Nombre d'habitants	***Pourcentage de l'échelon maximal du traitement du secrétaire communal***
jusqu'à 5.000	75
de 5.001 à 10.000	80
de 10.001 à 20.000	85
de 20.001 à 50.000	95
de 50.001 à 80.000	105
de plus de 80.000	120

3) les mandats exercés à partir du 1er juillet 2009 : par un décret du 30 avril 2009, entré en vigueur le 1er juillet, le législateur décidait de procéder à une légère augmentation barémique des grades légaux locaux des plus petites entités. Afin de ne pas trop peser sur les finances locales, il était dans le même temps décidé de ne plus lier l'échelle de traitement des mandataires à celle de leurs plus hauts fonctionnaires. Le CDLD fixait donc, à partir de cette date, en son article L1123-15, le niveau de rémunération des mandataires locaux, sans plus aucune référence à l'échelle des directeurs généraux désormais augmentée[15].

B. Le nombre de mois à prendre en compte : détermination de l'élément "t" de la formule

Seuls les mois entiers d'exercice de mandat peuvent être pris en compte pour l'établissement du droit à la pension.

Comme le prévoit la loi de 1976, les mandats de bourgmestre et d'échevin sont considérés comme des mandats distincts : le bourgmestre qui aura achevé la mandature le 3 décembre 2012 puis sera réinstallé en qualité d'échevin ne pourra voir pris en compte ce mois de décembre pour le calcul de sa pension. Le mandat de bourgmestre s'achève en cours de mois (= mois incomplet) et le nouveau mandat débute en cours de mois (= mois incomplet).

Une seule exception à ce principe est à relever : elle concerne la prise en compte du mois de décembre 2006, quand bien même le bénéficiaire de la pension n'aurait exercé son mandat que pendant une partie de ce mois. Cette exception à la règle est fondée sur l'article 52 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du CDLD[16], et s'explique par la modification, en cours de mandature, de la date d'installation des nouveaux élus impliquant, pour les élus en place, un raccourcissement de la durée de leur mandat et, partant, de la période pendant laquelle ils avaient escompté percevoir un traitement.

Pour compenser quelque peu cet écueil, par mesure de faveur, le législateur avait prévu l'assimilation de ce mois supplémentaire pour le calcul de la pension. Cette assimilation ne doit cependant pas être opérée pour le mois de décembre 2012 : outre le fait qu'elle n'est plus couverte par une disposition légale pour l'année 2012, elle n'a plus de raison d'être (la mandature venant de s'achever n'ayant pas été amputée d'un ou plusieurs mois).

[14] Le traitement des échevins étant fixé à 60 % de celui du bourgmestre de la commune correspondante dans les communes dont la population est inférieure ou égale à 50.000 habitants et à 75 % dans les communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants.

[15] Dans les faits, la hauteur du traitement de base pour la période postérieure au 1.7.2009 est identique à celle qui était applicable pendant la période janvier 2001-juin 2009, mais le calcul est désormais facilité, par la mention des niveaux de traitement directement à l'article L1123-15 du CDLD.

[16] *M.B.* 2.1.2006.

3. La péréquation

Comme évoqué ci-avant, les pensions de retraite évoluent au gré de l'augmentation ou de la diminution des traitements servant de base à leur calcul. Il est donc requis des pouvoirs locaux qu'ils adaptent le montant de la pension attribuée à leurs anciens mandataires si ces traitements venaient à évoluer.

Jusqu'à présent, seuls les mandats exercés avant 2001 sont concernés par la péréquation ; depuis 1990, cinq péréquations ont en effet dû être appliquées[17]. Les pensions relatives à des mandats exercés à partir du 1er janvier 2001 n'ont pas encore subi de péréquation, les échelles de traitement concernées n'ayant pas connu de hausse ou de baisse (il en serait allé autrement si, par exemple, le décret du 30 avril 2009 précité n'avait pas délié le traitement des mandataires de celui des titulaires d'un grade légal).

[17] Pour les détails, voy. L. Mendola, op. cit., p. 556.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le congé politique des mandataires locaux

Le congé politique des mandataires locaux est réglé différemment selon que le mandataire travaille dans le secteur privé ou le secteur public.

La durée du congé politique ne correspond pas au temps que l'élu local consacre à son mandat, mais au temps qu'il y consacre pendant ses heures de travail. C'est pourquoi le congé politique ne concerne que les fonctionnaires et les travailleurs salariés.

1. Le secteur public

Le congé politique des membres du personnel des services publics est régi par la loi du 18 septembre 1986[1].

Cette loi, sensiblement modifiée par la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer les congés politiques des mandataires locaux[2], a également subi d'importantes modifications, notamment en ce qui concerne son champ d'application, par une loi du 4 février 2003[3].

Telle que modifiée, la loi ne s'applique plus au personnel communal.

Saisie pour avis sur le projet de loi modifiant la loi de 1986 précitée, la section législation du Conseil d'Etat a, à juste titre, souligné l'impact de la loi du 13 juillet 2001 (entrée en vigueur, en grande partie, le 1.1.2002) portant transfert de diverses compétences aux Régions et aux Communautés et fait remarquer que : « *(…) le législateur n'est plus compétent pour adopter des dispositions relatives au congé politique des membres du personnel des provinces et des communes, (…). La modification de la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics ne peut dès lors concerner ces membres du personnel* »[4].

En outre, le Conseil d'Etat précisa : « *Ce qui implique que le texte actuellement en vigueur de cette loi doit subsister pour ces membres du personnel et ne peut être modifié ou remplacé que par les Régions en ce qui les concerne* ».

Il en résulte que, aussi longtemps que le législateur régional ne réglemente pas la matière, la situation des mandataires locaux qui sont également des membres du personnel local continue à être régie par la loi de 1986 ***dans sa version antérieure à la modification intervenue en 2003***[5]. Pour ce qui concerne les mandataires locaux qui sont fonctionnaires au sein d'une autorité publique autre que locale, c'est cependant la loi de 1986 dans sa version actuelle (telle que modifiée, notamment, en 2003) qui est d'application.

Le texte qui est donc applicable aux mandataires locaux wallons prévoit que les congés peuvent être pris de manière fractionnée (minimum 1 heure) afin de pouvoir s'absenter pour signer un acte ou participer à une réunion sans devoir prendre nécessairement toute une journée de congé.

En outre, les personnes travaillant à temps partiel ont également droit à un congé politique.

---

1 L. 18.9.1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics, *M.B.*, 31.10.1986.
2 *M.B.*, 28.7.1999.
3 L. 4.2.2003 mod. diverses dispositions en matière de congé politique pour les membres du personnel des services publics, *M.B.*, 19.2.2003.
4 Proj. De L. mod. la L. 18.9.1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics, avis de la Section de Législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl*., Ch., sess. ord. 2001-2002, n° 1573/005, p. 4.
5 Au moment où nous écrivons ces lignes, aucune réglementation régionale n'a modifié la L. 18.9.1986 dans sa version antérieure aux modifications apportées au texte, dans sa version fédérale, en 2003.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En ce qui concerne les travailleurs de la fonction publique, ils peuvent désormais consacrer au moins un jour par semaine (en volume global) à l'exercice de leur mandat exécutif, quelle que soit la taille de la commune, puisque le volume de travail ne décroît pas proportionnellement au nombre de la population.

La situation se présente comme suit[6]:

	Bourgmestre	***Echevin/ Président de CPAS***	***Conseiller communal/ Conseiller de l'action sociale***[7]
Dispense de service			2 jours/mois
Congé facultatif	- jusqu'à 30 000 h.: ¼ d'un temps plein - 30 001 – 50 000 h.: ½ d'un temps plein	- jusqu'à 30 000 h. : 4 jours / mois - 30 001 – 50 000 h. : ¼ d'un temps plein - 50 001 – 80 000 h.: ½ d'un temps plein	- jusqu'à 80 000 h. : 2 jours/mois - plus de 80 000 h. : 4 jours/mois
Congé d'office	- jusqu'à 20 000 h. : 3 jours/mois - 20 001 – 30 000 h. : ¼ d'un temps plein - 30 001 – 50 000 h. : ½ d'un temps plein - plus de 50 000 h. : temps plein	- jusqu'à 20 000 h. : 2 jours/mois - 20 001 – 30 000 h. : 4 jours/mois - 30 001 – 50 000 h. : ¼ d'un temps plein - 50 001 – 80 000 h. : ½ d'un temps plein - plus de 80 000 h. : temps plein	

Pour rappel, la dispense de service n'a aucune incidence sur la situation administrative et pécuniaire du fonctionnaire, tandis que les congés politiques d'office et facultatifs ne sont pas rémunérés.

Contrairement au régime applicable aux membres du personnel du secteur privé (v. infra), il n'existe aucun mécanisme de récupération, par l'employeur du fonctionnaire, de la rémunération qu'il a octroyée à ce dernier pendant les journées où une dispense de service a été accordée.

[6] Signalons en outre que, en vertu de l'art. 9 de la L. 18.9.1986, les bourgmestres, échevins et présidents de CPAS qui bénéficient d'un congé politique n'excédant pas la moitié d'un emploi à temps plein peuvent, à leur demande, obtenir un congé politique à mi-temps ou à temps plein. Quant aux mandataires exécutifs qui bénéficient déjà d'un congé politique à mi-temps, ils peuvent, toujours en vertu de l'art. précité, solliciter un congé politique à temps plein.

[7] Les membres du bureau permanent ont droit, en leur qualité de membre du conseil de l'action sociale, à 2 jours de dispense de service par mois. Ils ont également droit à des congés facultatifs (1 ou 2 jours/mois jusqu'à 10 000 h. ; 1, 2 ou 3 jours/mois de 10 001 à 20 000 h. ; 1, 2, 3, 4 ou 5 jours/mois pour une population de plus de 20 000 h.).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le secteur privé

A. Les mandataires exécutifs – régime général

Les règles de ce congé sont contenues dans la loi du 19 juillet 1976[8], qui fut profondément modifiée par une loi du 23 mars 2001[9].

Depuis lors, les travailleurs du secteur privé qui sont bourgmestre, échevin ou président du conseil de l'action sociale ont le droit de s'absenter de leur travail pendant un maximum de 2 jours de travail par semaine.

Il est également prévu la possibilité pour les bourgmestres, échevins et présidents de CPAS de suspendre complètement l'exécution de leur contrat de travail pendant la durée du mandat[10].

Le texte de la loi étant ambigu, le caractère non rémunéré de ce congé était sujet à controverses.

Sur base des travaux préparatoires, la Ministre de l'Emploi de l'époque a clarifié la situation en précisant que, « *pour les mandats exécutifs, il s'agit bien d'un congé sans solde* »[11] (sous réserve de ce qui est dit ci-dessous pour les jours de congé politique pris par le bourgmestre pendant une situation d'urgence).

Il n'est donc plus question pour les employeurs de réclamer aux autorités locales un quelconque remboursement.

B. Les mandataires exécutifs – régime d'exception : la situation d'urgence à laquelle est confronté le Bourgmestre

Une loi du 27 juin 2023[12] a inséré un article 4ter dans la loi du 19 juillet 1976. Cette nouvelle disposition, entrée en vigueur le 24 juillet 2023, permet au Bourgmestre de s'absenter du travail pour un nombre de jours correspondants prévus dans son régime de travail pour lesquels il ne prend pas de congé politique dans le régime général visé ci-dessus.

Ce congé complémentaire peut être pris lorsqu'une situation d'urgence survient avec pour conséquence de rendre indispensable la disponibilité exceptionnelle et continue du Bourgmestre, et ce, tant que dure ladite situation d'urgence.

Par situation d'urgence, la nouvelle disposition vise tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants.

Pendant les jours que le travailleur prend dans le cadre de ce congé complémentaire et exceptionnel, il maintient son droit à la rémunération. Attention toutefois qu'il s'agit de la rémunération plafonnée[13]

---

8 L. 19.7.1976, instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, *M.B.*, 24.8.1976.

9 Cette loi a notamment eu pour effet de mettre fin à l'exclusion des mandataires des communes de plus de 50 000 habitants du champ d'application de la L. 19.7.1976. Cette exclusion était prévue par l'A.R. 15.12.1977 rel. au champ d'application de la L. 19.7.1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, qui exécutait l'ancien art. 2, par. 2, de la loi de 1976. Cet art. 2, par. 2, ayant été modifié en 2001, l'A.R. précité perdait sa base légale, comme ce fut confirmé par les travaux préparatoires de la L. 23.3.2001 (v. Prop. de L. mod. la législation rel. au congé pour l'exercice d'un mandat politique (…), *Doc. parl*., Ch., sess. ord. 2000-2001, n° 1010/001, p. 5.).

10 L. 19.7.1976, art. 4*bis*.

11 Q.R. Ch., 18.10.2001, 2001-2002, Com. 558, 22-23.

12 L. 27.6.2023 mod. la L. 19.7.1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, *M.B.* 14.7.2023.

13 L. 19.7.1976, art. 4*ter* et 3, al. 3, combinés, et A.R. 22.2.1977 fixant le montant de la rémunération normale des travailleurs qui bénéficient d'un congé politique, *M.B.* 28.4.1977.

prescrite par le régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (secteur des indemnités)[14].

Par exception, le maintien de la rémunération de travailleur salarié (rémunération plafonnée) est également assuré au Bourgmestre pour les jours de congé politique du régime général pris pendant la période d'urgence.

L'employeur qui aura payé la rémunération (plafonnée) pendant la durée de la situation d'urgence pourra obtenir remboursement de cette rémunération (et des cotisations patronales y relatives) trimestriellement auprès de l'autorité locale du lieu d'exercice du mandat (application de l'A.R. 31.5.1977 décrit ci-après, en vertu de l'art. 4ter, §2, dernier al., de la L. 19.7.1976). La question de savoir si – à l'image de ce qui se passe à l'égard des conseillers communaux (v. ci-dessous) – l'autorité locale pourrait être ensuite admise à récupérer auprès du Bourgmestre tout ou partie de la rémunération remboursée à son employeur privé devra (pourra) être réglée par une disposition décrétale wallonne[15], non encore adoptée au moment de rédiger ces lignes.

C. Les mandataires non exécutifs

Les conseillers communaux, les conseillers de l'action sociale et les membres du bureau permanent bénéficient d'un congé rémunéré, qui varie en fonction de la taille de la commune, de 0,5 à 2,5 jours par mois[16] (v. le tableau ci-après). Dès lors, l'employeur peut toujours, mais pour ces mandats uniquement, réclamer à l'autorité locale le montant du salaire et des cotisations patronales.

	Conseillers communaux/Conseillers de l'action sociale	***Membres du bureau permanent du CPAS***
Moins de 10 000 habitants	½ jour par mois	1 jour par mois
10 000 à 50 000 habitants	1 jour par mois	2 jours par mois
50 001 habitants et +	1 jour par mois	2½ jours par mois

Le montant qui peut être réclamé par l'employeur privé en vertu des dispositions évoquées ci-dessus est limité à ce que cet employeur a effectivement dû supporter pour les jours non prestés.
Il s'agit donc de la rémunération brute (100 %) augmentée des cotisations patronales. L'arrêté royal du 22 février 1977[17] stipule que cette rémunération est calculée conformément à la législation relative aux jours fériés. Cette rémunération est toutefois limitée à la rémunération plafonnée prescrite par le régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (secteur des indemnités), le plafond journalier en vigueur depuis le 1er décembre 2022 est de 170,6926 euros en régime 6 jours/semaine, et de 204,8311 euros en régime 5 jours/semaine.

Finalement, le montant qui pourra être réclamé par l'employeur privé sera de l'ordre de 140 à 150 % de la rémunération brute (dans le respect du plafond précité) pour les jours de prise de congé politique, ce montant variant en fonction des cotisations patronales spéciales que l'employeur est amené à supporter dans certaines hypothèses particulières.

Conformément à l'arrêté royal du 31 mai 1977[18], l'autorité locale récupère ensuite la somme remboursée à l'employeur privé auprès du conseiller ou du membre du bureau permanent, mais cette

[14] Au 1.12.2022, le montant journalier de la rémunération est plafonné à 170,6926 euros en régime 6 jours/semaine, et à 204,8311 euros en régime 5 jours/semaine.
[15] Le législateur fédéral n'étant pas compétent en la matière : v. *Doc. parl*., Ch., Avis CE n°73.308, 55, 3378/001, p. 27 et s.
[16] A.R. 28.12.1976 rel. à la durée et aux conditions d'utilisation du congé accordé par la L. 19.7.1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, *M.B.*, 31.12.1976.
[17] A.R. 22.2.1977 fixant le montant de la rémunération normale des travailleurs qui bénéficient d'un congé politique, *M.B.*, 28.4.1977.
[18] A.R. 31.5.1977 d'exécution de l'art. 4 de la L. 19.7.1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, *M.B.*, 2.7.1977.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

récupération est limitée à la moitié de la totalité des jetons de présence perçus par le conseiller ou membre du bureau permanent sur une année.

3. Les enseignants

Les enseignants ne relèvent ni du champ d'application de la loi de 1986, ni de celle de 1976. Quel que soit le réseau concerné, ils se voient appliquer les dispositions portées par l'arrêté royal du 15.1.1974[19] et explicitées par la circulaire du 23.3.2007[20].

4. Les militaires

Le congé politique des mandataires locaux qui sont militaires est modalisé par l'arrêté royal du 20 décembre 2018[21], pris en exécution de la loi du 28 février 2007[22].

[19] A.R. pris en application de l'art. 160 de l'A.R. 22.3.1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardienne, primaire, spécialisé, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, *M.B.*, 26.2.1974, http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/01608_003.pdf

[20] Circ. n° 1810 du 23.3.2007, Congé pour l'exercice d'un mandat politique de bourgmestre, d'échevin, de conseiller communal, de président du conseil de l'aide sociale, de membre du conseil de l'aide sociale, de conseiller provincial ou de membre de la députation permanente d'un conseil provincial, http://www.adm.cfwb.be/upload/docs/1997_20070326112537.pdf

[21] A.R. 20.12.2018 rel. au congé politique des militaires, *M.B.* 22.1.2019.

[22] L. 28.2.2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées, *M.B.* 10.4.2007.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le cumul d'un mandat politique local avec un revenu de remplacement

Les traitements des mandataires communaux sont considérés comme des revenus du travail, tant en matière fiscale qu'en matière de cumul avec des revenus de remplacement (pension, prépension, allocation de chômage ou de maladie-invalidité).

De ce fait, il arrive que leurs revenus de remplacement soient réduits par le fait qu'ils se sont engagés dans la vie politique locale.

Deux solutions s'offrent à eux.

D'une part, il leur est possible de solliciter la réduction de leur traitement de mandataire au Ministre compétent[1], et ce afin de conserver l'intégralité de leur revenu de remplacement (CDLD, art. L1123-15, par. 1er).

D'autre part, ils peuvent préférer être sanctionnés au niveau de leur revenu de remplacement en conservant l'intégralité du traitement de mandataire, tout en sollicitant, éventuellement, la compensation partielle par la commune de la perte de ce revenu de remplacement. Ce régime, qui est limité aux mandataires des communes de moins de 50 000 habitants, nécessite toutefois l'accord du conseil communal.

Rappelons que, pour les conseillers communaux, une possibilité de majoration des jetons de présence par le conseil communal est également prévue en cas de perte de revenu de remplacement. Comme pour les mandataires exécutifs, la majoration ne pourra aboutir à octroyer un montant excédant le traitement d'un échevin d'une commune de 50 000 habitants.

Le fait d'opter pour l'une ou l'autre de ces solutions dépend donc de la situation personnelle du mandataire local.

1. Le cumul d'un mandat politique et d'une allocation de chômage

Conformément au prescrit de l'arrêté royal du 25 novembre 1991[2], le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté pour pouvoir bénéficier d'allocations.

L'article 46, par. 3, de cet arrêté royal exclut de la notion de rémunération les revenus provenant d'un mandat de conseiller communal ou de membre d'un CPAS. Les jetons de présence perçus en vertu de ces mandats peuvent dès lors être intégralement cumulés avec l'allocation de chômage, sans déclaration.

Il n'en va pas de même pour les autres mandats politiques (bourgmestre, échevin, président de CPAS). Ces mandats doivent faire l'objet d'une déclaration, le chômeur ne pouvant alors conserver ses allocations de chômage que dans certaines limites visées à l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Ses allocations seront réduites en fonction du revenu tiré de l'activité, mais avec maintien d'un minimum journalier de 12 cents, pour permettre au mandataire politique de conserver ses droits en matière de sécurité sociale.

---

1 Ministre des Pouvoirs locaux pour les bourgmestres et échevins, Ministre ayant l'Action sociale dans ses attributions pour les présidents de CPAS.

2 A.R. 25.11.1991, art. 44, portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31.12.1991.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le cumul d'un mandat politique et d'un revenu provenant de l'assurance maladie

A. Généralités

En principe, la poursuite d'une activité professionnelle est considérée comme un obstacle à la reconnaissance de l'état d'incapacité de travail[3].

Pour continuer à bénéficier des indemnités d'assurance maladie-invalidité, le titulaire devra demander au médecin-conseil l'autorisation de poursuivre l'exercice de son mandat.

L'article 230 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 en vertu duquel l'autorisation précitée doit être sollicitée précise clairement, en ce qui concerne les travailleurs salariés, qu'il n'est pas tenu compte des revenus provenant d'un mandat de conseiller communal ou de CPAS.

B. Le cas particulier de la période de protection de la maternité

En vertu de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, les mandataires locaux féminins relevant du champ d'application de la loi précitée et qui se trouvent en période de protection de la maternité se voient dans l'impossibilité de continuer à exercer leur mandat de conseillère communale ou de CPAS, l'article 115 de ladite loi prévoyant que « (…) *les périodes de repos, visées à l'article 114, ne peuvent être retenues qu'à la condition que la titulaire ait cessé toute activité ou interrompu le chômage contrôlé*. »

En cas de non-respect de l'interdiction d'activité pendant la période de protection, les intéressées n'ont pas droit aux prestations visées à l'article 112 de la loi coordonnée de 1994.

La perception d'une indemnité de maternité, ou plus généralement l'octroi d'un congé pendant la période de protection de la maternité, est incompatible avec l'exercice d'un travail.

Diverses implications découlent de cette interdiction pour les mandataires locales.

Il en résulte tout d'abord une ***interdiction de siéger***.

En effet, l'exercice d'un mandat de conseiller communal ouvre le droit à des jetons de présence, fiscalement considérés comme des profits, ce qui permet de considérer que l'élue exerce un travail, ce qui est interdit[4].

Bien plus, se pose la question de l'***interdiction de prêter serment*** en tant que nouvelle élue pour la conseillère communale en période de protection de la maternité. En effet, la simple participation à la séance d'installation ouvrant nécessairement le droit à un jeton de présence, les nouvelles élues ne sembleraient pas autorisées, par l'INAMI, à prêter serment, sous peine d'être considérées comme exerçant une activité pendant la période de congé de maternité[5].

---

[3] Pour les travailleurs salariés, v. L. 9.8.1963, art. 56, par. 1er, instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité et A.R. 4.11.1963, art. 232, portant exécution de cette loi ; pour les travailleurs indépendants, A.R. 20.7.1971, art. 19 et 20, instituant un régime d'assurance contre l'incapacité de travail en faveur des travailleurs indépendants.

[4] Quand bien même on considérerait qu'il est possible de renoncer aux jetons de présence – quod non en l'état actuel de la réglementation wallonne –, reste que l'objectif de la loi de 1994 est d'empêcher l'exercice d'une activité, pas la perception d'un émolument quelconque en raison d'une activité… l'émolument n'étant que le signal permettant de détecter qu'une activité prohibée est exercée.

[5] *Le Soir Namur-Luxembourg* 30.11.2012, *L'Avenir*, 4.12.2012.

 © Union des Villes etCommunes de Wallonie asbl

Il est évident que cette position de principe ne peut être soutenue : empêcher la prestation de serment revenait à empêcher les intéressés d'exercer un droit fondamental, celui d'être élue et d'exercer le mandat confié par les citoyens, et pouvait par ailleurs créer de réelles difficultés de fonctionnement au sein de la commune.

Deux propositions de loi furent déposées en 2014[6] pour mettre fin à ces difficultés : il semblait en effet urgent d'introduire, dans la réglementation fédérale, le principe selon lequel l'exercice d'un mandat non exécutif local ne doit pas être considéré comme une activité dont l'exercice est interdit pendant la période de protection de la maternité[7].

3. Le cumul d'un mandat politique et d'une prépension

La législation relative à l'activité autorisée dans le chef du prépensionné a été modifiée à diverses reprises[8].

Une distinction doit être opérée selon la date de prise de cours de la prépension.

S'il s'agit d'un travailleur salarié dont la prépension a pris cours ***avant le 1er janvier 1993***[9], l'exercice d'un mandat politique reste, pour ces personnes, assujetti à la législation en matière de pension.

S'il s'agit d'un travailleur salarié dont la prépension a pris cours ***après le 1er janvier 1993***, l'exercice d'un mandat politique reste soumis à la législation en matière de chômage.

4. Le cumul d'un mandat politique et d'une pension

La loi précise dans quelles limites et sous quelles conditions les bénéficiaires d'une pension (du secteur public[10], de travailleur salarié[11] ou d'indépendant[12]) peuvent exercer une activité professionnelle.

---

6 1° Prop. L. mod. l'art. 115 de la L. 14.7.1994 rel. à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de certaines activités durant le congé de maternité (Doc 53 294/001) : http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0294/53K0294001.pdf; 2° Prop. L. mod. L. 14.7.1994 rel. à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de certaines activités durant le congé de maternité (Doc 53 2536/001): http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2536/53K2536001.pdf . Suite aux élections de mai 2014, ces propositions, non abouties, sont devenues caduques ; seul un relèvement de caducité aurait permis que ces propositions voient leur examen poursuivi par les nouveaux députés.

7 Sans aucunement remettre en cause la pertinence des mesures de protection de la maternité, il nous semble que divers éléments plaident en faveur d'une adaptation de la réglementation afin de permettre aux futures mamans d'exercer un mandat non exécutif local.
Ainsi, à une époque où l'on plaide pour une plus grande mixité au sein des autorités politiques (c'est en ce que le décr. 8.12.2005 introduisait l'obligation de présence de représentants des deux sexes au sein du collège), force est de constater que le maintien de la réglementation actuelle risque de constituer un sérieux frein à l'engagement en politique des personnes du sexe féminin. Cette réglementation est en outre susceptible de décourager l'investissement des plus jeunes d'entre elles, qui n'ont pas forcément la possibilité financière de supporter une perte totale de revenus, à peine compensée par quelques jetons de présence.
Enfin, il nous semble qu'il ne serait pas porté atteinte à l'objectif premier du législateur - qui était d'assurer la protection la plus adéquate de la femme enceinte ou venant d'accoucher – en prévoyant, pour les mandataires qui le souhaitent, le droit de siéger au conseil communal/de CPAS, le cas échéant après avis médical favorable.

8 A.R. 7.12.1992, art. 14, par. 2, rel. à l'octroi des allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle ; A.M. 23.12.1992, art. 2, portant activités non rémunérées et activités professionnelles autorisées aux prépensionnés ; A.R. 25.11.1991, art. 49 et 130, par. 2, portant la réglementation du chômage.

9 Pour mémoire, dès lors que les bénéficiaires d'une prépension d'avant 1993 sont désormais tous dans les conditions d'âge pour bénéficier d'une pension de retraite.

10 L. progr. 28.6.2013, *M.B.*, 1.7.2013, art. 77 et ss. ; Avis 22.12.2022 concernant l'indexation à partir du 1.1.2023 des montants annuels visés aux articles 78, 80, 82, 85 et 86 de la loi programme du 28 juin 2013, *M.B.* 30.12.2022.

11 A.R. 21.12.1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.*, 16.1.1968, art. 64 et ss., A.M. 17.4.2023 portant adaptation des montants annuels visés à l'art. 64, par. 2 et 3, de l'A.R. 21.12.1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.*, 25.5.2023.

12 A.R. 22.12.1967 portant règlement général rel. à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, *M.B.*, 10.1.1968, art. 107 et ss. ; A.M. 27.3.2023 portant adaptation des montants annuels visés à l'art. 107, par. 2 et 3, de l'A.R. 22.12.1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, *M.B.*, 5.4.2023.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En principe, un pensionné ne peut exercer une activité professionnelle (comme l'exercice d'un mandat d'échevin ou de bourgmestre) que moyennant une déclaration préalable auprès de l'organisme qui paie la pension[13].

Les conditions de cumul ont récemment été revues, elles sont désormais les suivantes.

Les titulaires d'une pension de retraite du secteur privé ou du secteur public et les bénéficiaires d'une pension en qualité d'ancien indépendant peuvent cumuler sans aucune limite les revenus d'une activité professionnelle (telle que l'exercice d'un mandat exécutif local) avec leur pension de retraite dans les cas suivants :

- soit[14] si elles peuvent prouver une carrière d'au moins 45 ans (la condition de durée de carrière devant être remplie au moment de la prise de cours de la première pension de retraite belge ; pour le calcul des 45 années, on applique les règles qui sont utilisées pour la détermination de l'accès à la pension anticipée dans le secteur privé) ;
- soit si elles ont atteint l'âge de 65 ans (le cumul illimité est dans ce cas autorisé à partir du 1er janvier de l'année au cours de laquelle cet âge est atteint).

Les titulaires d'une pension de retraite qui ne se trouvent pas dans les conditions de l'activité autorisée illimitée précitées se voient appliquer une limite de rémunération, déterminée par année civile. Les plafonds sont majorés si le pensionné a au moins un enfant à sa charge et varient selon le type d'activité exercée.

Pour l'exercice d'un mandat, les limites sont les suivantes, pour l'année 2023 :

	Limite par an pour celui qui bénéficie d'une pension de retraite ou d'une combinaison d'une pension de retraite et de survie		
	Moins de 65 ans	**À partir du 1er janvier de l'année des 65 ans OU en cas de pension anticipée, si carrière de 45 ans et plus**	**À partir de 65 ans (uniquement applicable au conjoint du bénéficiaire d'une pension de retraite au taux ménage - régime salariés)**
Base	9.236 euros	Aucune limitation	26.678 euros
Avec enfant(s) à charge	13.854 euros	Aucune limitation	32.451 euros

En cas de dépassement des limites autorisées (pour les titulaires de pension de retraite n'entrant pas dans les conditions de l'autorisation du cumul illimité, ou pour les bénéficiaires exclusifs d'une ou plusieurs pensions de survie), le montant de la pension sera désormais toujours réduit au prorata de l'ampleur du dépassement, que ce dépassement excède ou non 25 % des plafonds. Il n'y aura donc plus de suspension totale de la pension en cas de dépassement important des plafonds.

Notons enfin que les personnes qui bénéficient exclusivement d'une pension de survie ne sont pas concernées par ces modifications (si ce n'est le principe de la réduction au prorata du dépassement, quelle que soit l'ampleur de celui-ci, comme évoqué ci-dessus).

[13] Les obligations de déclaration ont été allégées : voy. les conditions portées par la L.-progr. 28.6.2013, art. 93, l'A.R. 21.12.1967, art. 64*bis*, et l'A.R. 22.12.1967, art. 107*bis*.

[14] Conditions non cumulatives.

 © Union des Villes etCommunes de Wallonie asbl

Par ailleurs, il convient de souligner que le conjoint pensionné d'un titulaire d'une pension au taux ménage devra lui aussi (quel que soit son âge, donc) respecter les limites de plafonds autorisés détaillées ci-après.

	Limite par an pour celui qui bénéficie exclusivement d'une ou de plusieurs pensions de survie	
	Moins de 65 ans	**Plus de 65 ans (*)**
Base	21.505 euros	26.678 euros
Avec enfant(s) à charge	26.881 euros	32.451 euros

(*) : des règles spécifiques de calcul sont prévues pour l'année au cours de laquelle l'âge de 65 ans est atteint.

En outre, rappelons que l'exercice des mandats de bourgmestre, échevin, conseiller communal, président de CPAS ou membre du conseil de l'action sociale est autorisé sans déclaration et sans limitation de plafond jusqu'à leur terme, pour autant qu'ils aient pris cours avant la date de prise de cours de la pension et, au plus tard, le dernier jour du mois du 65e anniversaire du mandataire[15].

[15] L. progr. 28.6.2013, art. 76; A.R. 29.4.1981, art. 6 (*M.B.*, 8.5.1981); A.R. 18.5.1981, art. 2 (*M.B.*, 3.6.1981).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes etCommunes de Wallonie asbl

Le cumul d'un mandat politique local avec un autre mandat politique

1. En termes de rémunération

Pour rappel, les mandataires locaux voient leur rémunération[1] limitée à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire allouée aux membres de la Chambre des Représentants et du Sénat.

2. En nombre de mandats

2.1. Les règles portées par les lois ordinaire et spéciale du 4 mai 1999

Les mandataires locaux qui sont députés (Parlement européen, fédéral, régional, communautaire), en plus de la limite quantitative d'une fois et demie le montant de leur rétribution de député, tombent également sous le coup des lois ordinaire et spéciale du 4 mai 1999[2] et sont limités dans le nombre de mandats qu'ils peuvent exercer.

Il est donc prévu que le mandat :
- de parlementaire fédéral ou européen ;
- de député permanent ;
- de membre du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon, du Conseil flamand et du Conseil régional bruxellois ;
- de membre du Conseil de la Communauté germanophone ;

ne peut être cumulé avec plus d'un ***mandat exécutif rémunéré***.

On entend par cela :
- les fonctions de bourgmestre, échevin et président du conseil de l'action sociale (quel que soit le revenu y afférent) ;
- tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une Province ou d'une commune, pour autant que ce mandat confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme et quel que soit le revenu y afférent ;
- tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une Province ou d'une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 495,79 euros au moins (montant à indexer)[3].

2.2. Le décret anti-cumul au Parlement wallon

Le décret du 9 décembre 2010[4] limite, dans chaque groupe politique, à un quart le nombre de députés wallons autorisés à exercer simultanément un mandat exécutif local.

Seuls donc peuvent être député wallon et bourgmestre, échevin ou président de CPAS, les 25 % des députés de chaque groupe politique ayant obtenu le plus haut taux de pénétration aux élections régionales.

---

1 Est visée la somme du traitement de mandataire exécutif et des jetons, rémunérations et avantages en nature dont l'intéressé bénéficie en raison des mandats originaires, mandats dérivés et mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique.

2 *M.B.*, 28.7.1999, entrée en vigueur des incompatibilités le 31.1.2001.

3 Pour davantage de renseignements sur ces notions, voy. L. Mendola, *Le statut des mandataires locaux*, UVCW, 2018, p. 83-84.

4 Décr. spéc. 9.12.2010, limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, MB 22.12.2010.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Si, jusqu'au renouvellement intégral des collèges communaux en 2018, il était toujours possible pour les mandataires ne faisant pas partie de ces 25 % d'opter soit pour le mandat local, soit pour le mandat de député en se déclarant simplement empêché pour le mandat laissé de côté, cette possibilité n'existe plus depuis le renouvellement de 2018 : les intéressés doivent donc choisir le mandat à exercer et ne peuvent plus être, par exemple, bourgmestre empêché et député wallon[5].

2.3. Les règles portées par le CDLD

Diverses interdictions de cumul de mandats sont prévues par le CDLD.

Citons, à titre d'exemple[6] :

- l'article L1531-2, § 2, CDLD qui vise les bourgmestres, échevins et conseillers communaux en interdisant à tout membre d'un conseil communal ou provincial d'exercer dans les intercommunales, les associations de projet auxquelles sa commune ou sa province est associée et dans les sociétés à participation locale significative plus de trois mandats exécutifs[7] ;

- l'article L1125-12 CDLD qui vise les membres du collège et les conseillers communaux et limite à trois le nombre de mandats d'administrateur rémunéré dans une intercommunale ou dans une société à participation locale significative[8].

[5] Art. 4 décr. spéc. 9.12.2010. voy. égal. QP, Borsus, 26.6.2013, Bulletin des Questions et Réponses (version électronique), Session 2012-2013.
[6] Pour un relevé plus complet des cumuls interdits, voy. http://electionslocales.wallonie.be/candidat/incompatibilites
[7] Pour davantage de commentaires sur ces notions, voy. L. Mendola, *Le statut des mandataires locaux*, UVCW, 2018, p. 85-86.
[8] *Ibidem*

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'honorariat des mandataires locaux

1. L'octroi du titre honorifique des fonctions

La loi du 10 mars 1980 règle l'octroi du titre honorifique de leurs fonctions aux bourgmestres, aux échevins et aux présidents de CPAS.

Depuis l'adoption de la loi du 4 juillet 2001[1], sont également visés les conseillers communaux et conseillers de l'action sociale.

Suite à la loi spéciale du 31 juillet 2001 qui transfère la compétence sur les communes et les provinces aux Régions, ces dernières sont exclusivement compétentes pour l'octroi de titres honorifiques aux mandataires locaux.

Désormais, le Gouvernement wallon est compétent pour l'octroi du titre honorifique de la fonction de bourgmestre, le conseil communal est compétent pour l'octroi du titre honorifique de la fonction d'échevin et de conseiller communal, tandis que le conseil de l'action sociale est compétent pour l'octroi du titre honorifique de président de CPAS et de conseiller de l'action sociale[2].

Les conditions pour se voir octroyer le titre honorifique de ces fonctions sont résumées dans le tableau ci-dessous:

Bourgmestre	- conduite irréprochable et - soit exercice[3] de ses fonctions pendant au moins 10 ans - soit exercice de ses fonctions dans une même commune pendant 6 ans + fonction préalable d'échevin pendant au moins 6 ans ou conseiller communal pendant au moins 12 ans
Échevin	- conduite irréprochable et - soit exercice de ses fonctions pendant au moins 10 ans[4] - soit exercice de ses fonctions dans une même commune pendant 6 ans + fonction préalable de conseiller communal dans cette commune pendant au moins 12 ans
Président de CPAS	- conduite irréprochable et - soit exercice de ses fonctions dans un même CPAS pendant au moins dix ans[5] - soit exercice de ses fonctions dans un même CPAS pendant au moins 6 ans + fonction préalable de conseiller communal dans la commune desservie par le CPAS ou de conseiller de ce même CPAS[6] pendant au moins 12 ans
Conseiller communal /	- conduite irréprochable et

1 L. 4.7.2001 mod. la L. 10.3.1980 rel. à l'octroi du titre honorifique de leurs fonctions aux bourgmestres, aux échevins et aux présidents des conseils des centres publics d'aide sociale ou des anciennes commissions d'assistance publique, *M.B.* 26.9.2001.

2 Circ. 27.5.2004 rel. aux décorations civiques, titres et distinctions honorifiques, *M.B.* 6.7.2004.

3 La réglementation fait référence à l'exercice du mandat, pendant une période donnée. Selon l'interprétation du Ministre (interprétation que nous partageons), il doit donc s'agir d'un exercice ***effectif***. Les périodes pendant lesquelles un mandataire est empêché (par exemple en cas de limitation de cumul de mandats) ne sont donc pas prises en compte pour le calcul de la durée d'exercice du mandat ouvrant le droit à l'octroi du titre honorifique : voy. en ce sens Q.R. Parl. W., sess. ord. 2019-2020, n°199, 4.6.2020 (M. Lenzini).

4 Outre l'ancienneté acquise en qualité d'échevin, les mandataires intéressés peuvent également faire valoir les années au cours desquelles ils ont exercé un mandat de bourgmestre ou de président de CPAS.

5 Sont également prises en compte pour le calcul d'ancienneté de président les années d'exercice du mandat de bourgmestre ou d'échevin d'une commune ou partie de commune d'avant fusion.

6 V. Q.R. Ch., 30.4.2001, 2000-2001, (73), 8242-8243.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Conseiller de l'action sociale	- exercice pendant 18 ans au moins de ses fonctions au sein de la même commune/du même CPAS

La loi précise que les fonctions exercées dans les communes d'avant fusion sont prises en compte pour le calcul de l'ancienneté.

Le titre honorifique ne peut être porté:
- au cours des périodes d'exercice effectif de l'un de ces mandats ;
- par un membre d'un conseil communal ou d'un CPAS ;
- par une personne rémunérée par la commune ou le CPAS.

Le caractère *intuitu personae* de ce titre s'oppose à ce qu'il soit octroyé à titre posthume[7].

Enfin, l'octroi du titre honorifique de ces fonctions ne procure aucun avantage à ces mandataires.

Pour les mandataires intéressés, l'arrêté royal du 30 septembre 1981[8] fixe la procédure à suivre[9]. La demande peut être introduite même si le mandat est terminé depuis longtemps[10].

2. Les distinctions honorifiques

Outre l'octroi du titre honorifique de leur fonction, les mandataires locaux peuvent également bénéficier de distinctions honorifiques classées en deux catégories: les décorations civiques et les ordres nationaux.

Ces distinctions peuvent être décernées pendant l'exercice du mandat. Elles requièrent que l'élu ait accompli un grand nombre d'années de mandats.

La demande est introduite via le conseil communal et est ensuite traitée par la Direction générale des Pouvoirs locaux (pour les communes) ou la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé (pour les CPAS), qui instruisent le dossier. La proposition d'octroi de distinction honorifique signée par le Ministre régional compétent est transmise, via le Ministre-Président du Gouvernement wallon qui la contresigne, au Premier Ministre, qui contresigne également cette proposition et la transmet au Cabinet du Roi.

Les critères d'octroi de ces distinctions sont définis dans une circulaire du 3 août 2005, tandis que la procédure de transmission vers l'autorité fédérale est déterminée par la loi du 1er mai 2006[11] et son arrêté d'exécution du 13 octobre 2006[12].

7 Circ. 29.11.1983, *M.B.* 13.12.1983.
8 *M.B.* 8.10.1981
9 Il convient cependant de lire cet arrêté à la lumière des changements intervenus entre-temps en matière de compétence d'octroi des titres honorifiques (matière régionalisée) et de l'extension du champ d'application de la L. de 1980 aux conseillers communaux et de l'action sociale.
10 Les termes mandataire "sortant de charge" doivent plutôt se comprendre comme mandataire "sorti de charge".
11 L. 1.5.2006 rel. à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, *M.B.* 24.10.2006.
12 A.R. 13.10.2006 fixant les règles et la procédure d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, *M.B.* 24.10.2006.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La participation des citoyens

Sylvie BOLLEN
Alexandre MAITRE
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'information du citoyen

1. L'information générale du citoyen - La publicité active

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la publicité de l'administration dans les provinces et les communes[1], actuellement intégrée dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[2], les autorités administratives communales sont tenues de mettre en place une politique organisée de communication et d'information.

Les textes prévoient ainsi, notamment[3], que :

- le conseil communal désigne un fonctionnaire chargé de la conception et de la réalisation de l'information pour toutes les autorités administratives dépendant de la commune ;
- la commune publie un document décrivant les compétences et l'organisation du fonctionnement de toutes les autorités administratives qui en dépendent.

Par ailleurs, figure expressément dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (cf. CDLD, art. L3221-3), depuis la réforme du 26 avril 2012, la ***possibilité*** pour le conseil communal de décider d'éditer un ***bulletin d'information communal***[4], destiné à diffuser des informations d'intérêt local.

Afin de répondre aux exigences de la jurisprudence de la Commission permanente du pacte culturel, le texte stipule que, outre les communications des membres du collège communal dans l'exercice de leurs fonctions, si un groupe politique démocratique a accès aux colonnes de ce bulletin, chaque groupe politique démocratique y a également accès dans la même proportion.

C'est au règlement d'ordre intérieur du conseil communal qu'il appartient de déterminer les modalités et conditions de cet accès.

La thématique de la transparence administrative ayant connu de nombreux soubresauts récemment (voir notamment le décr. 18.5.2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux – *M.B.* 15.7.2022, lequel implique la mise en ligne des projets de délibération des points inscrits à la séance publique du conseil communal), nous avons décidé de lui consacrer une fiche spécifique. Les éléments repris ici demeurent pour mémoire.

2. L'information individuelle du citoyen - La publicité passive

En vertu de l'article L3231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, « *le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative ... communale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent code, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt* ».

---

1 L. 12.11.1997, *M.B.* 19.12.1997.

2 CDLD, art. L.3211-1 et ss.

3 Sont également visés comme éléments de publicité "active" le fait que : 1°) toute correspondance émanant d'une autorité administrative communale indique le nom, la qualité, l'adresse et le n° de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples renseignements sur le dossier (à noter, sur ce point, que le décr. 26.4.2012 prévoit en outre désormais de renseigner *"le cas échéant l'adresse e-mail"* de cette personne de contact) ; 2°) tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative communale indique les voies de recours éventuelles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter (faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours).

4 En accord avec le conseil de l'action sociale, il peut être décidé d'éditer un bulletin commun à la commune et au CPAS (synergies).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La demande doit être formulée par écrit auprès du collège communal et indiquer clairement la matière concernée, ainsi que, si possible, les documents administratifs visés.

Il existe des situations dans lesquelles l'autorité administrative devra rejeter semblable demande (loi sur la protection de la vie privée, RGPD, …), d'autres dans lesquelles elle pourra la rejeter (hypothèses où la demande :

- concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;
- concerne un avis ou une opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité ;
- est manifestement abusive ou répétée ;
- est formulée de façon manifestement trop vague).

Des délais de réponse sont impartis à l'autorité communale et, attention, par décret modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne[5], la CADA est devenue ***instance de recours*** depuis le 9 septembre 2019 (et non plus instance d'avis). En cas de refus, même implicite, de l'autorité (de communication, consultation, rectification d'un document administratif), un recours peut être introduit devant la CADA. Si celle-ci y fait droit, l'entité concernée sera tenue d'exécuter sa décision dans le délai lui imparti par la Commission[6].

Ainsi que cette législation le prévoit, le principe du droit de consultation instauré en faveur de « chacun » est assez étendu.

À noter qu'en matière environnementale, des règles spécifiques règlent l'accès à l'information en matière environnementale.

3. L'information spécifique au fonctionnement du conseil

A. L'information en amont des réunions du conseil

L'article L1122-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose que « *les lieu, jour et heure et l'ordre du jour des séances du conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage, dans les mêmes délais que ceux prévus aux articles (…) relatifs à la convocation du conseil communal. La presse et les habitants intéressés de la commune sont, à leur demande et dans un délai utile, informés de l'ordre du jour du conseil communal, moyennant éventuellement payement d'une redevance qui ne peut excéder le prix de revient. Ce délai utile ne s'applique pas pour les points qui sont ajoutés à l'ordre du jour après l'envoi de la convocation (…). Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modèles de publication* ».

Nombreuses sont les communes qui, à l'heure actuelle, par le biais de leur bulletin d'information ou de leur site internet, avertissent la population de l'ordre du jour du conseil communal.

Nouveauté issue du décret du 18 mai 2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux cité plus haut : les communes ont ou auront désormais – en fonction de leur taille – l'obligation de mettre en ligne des projets de délibération des points inscrits à la séance publique du conseil communal. Pour plus de développements, voir la fiche « Transparence administrative ».

[5] Cf. décret 2.5.2019 (M.B. 30.8.2019).
[6] Pour plus de développements, lire : http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,8358.htm

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. L'information lors des réunions du conseil communal

Pierre angulaire du fonctionnement du conseil communal, l'article L1122-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose que les réunions du conseil communal sont en principe publiques.

Ce principe est absolu en matière de budget, modification budgétaire et comptes (CDLD, art. L1122-23).

Pour les autres points soumis aux délibérations du conseil communal, ce dernier, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des graves inconvénients qui résulteraient de la publicité, peut voter le huis clos.

Par ailleurs, le droit communal considère que la publicité des débats ne peut être admise quand il s'agit de questions de personnes, auquel cas le président du conseil communal prononce immédiatement le huis clos (CDLD, art. L1122-21).

Autre mécanisme d'information de plus en plus mis en œuvre en faveur des citoyens : il s'agit des « question time » ouverts au public présent lors des réunions du conseil communal.

À noter que, jusqu'il y a peu, ce mécanisme - qui relève également de la participation active du citoyen -, s'il n'était pas inscrit dans le droit communal, était à tout le moins intégré, quant à son principe, dans l'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, relatif au règlement d'ordre intérieur du conseil communal. En effet, la réforme du 8 décembre 2005 a posé l'exigence d'intégrer dans ces règlements des normes déontologiques et d'éthique, dont les principes directeurs sont notamment « ***l'écoute et l'information du citoyen*** ».

Depuis la réforme du 26 avril 2012, entrée en vigueur le 24 mai 2012, c'est un véritable ***droit d'interpellation directe du collège*** en séance publique du conseil communal qui a été organisé en faveur des habitants des communes wallonnes dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-14, par. 2 à 6).

Sont considérés comme habitants de la commune « *toute personne physique de 18 ans accomplis inscrite au registre de la population de la commune*[7]*, ainsi que toute personne morale dont le siège social ou d'exploitation est localisé sur le territoire de la commune et qui est représentée par une personne physique de 18 ans accomplis* ».

Le texte intégral de l'interpellation doit être déposé par écrit au collège.

L'interpellation doit remplir 9 conditions pour être recevable (notamment : porter sur un objet relevant de la compétence de décision du conseil ou du collège, ou sur un objet portant sur leur compétence d'avis dans la mesure où cette compétence a un objet qui concerne le territoire communal ; être de portée générale ; ne pas être contraire aux libertés et droits fondamentaux ; ne pas constituer des demandes de documentation ; …).

C'est le collège qui statue sur la recevabilité de l'interpellation, décision qui doit être spécialement motivée en séance du conseil.

Les interpellations sont transcrites dans le PV de la séance du conseil communal, lequel est publié sur le site internet de la commune, ladite publication constituant dès lors un mécanisme complémentaire d'information des réunions du conseil communal.

[7] L'exigence d'être inscrit au registre de population de la commune depuis au moins six mois a été supprimée par le décret « gouvernance » (cf. décr. 29.3.2018, *M.B.* 14.5.2018, art. 3).

L'on relèvera que, depuis le 1er octobre 2021, si des réunions du conseil communal doivent être organisées à distance en cas de situation extraordinaire[8], il faut veiller au respect de la possibilité de garantir l'exercice du droit interpellation.

Il est en outre prévu qu'une commission communale des requêtes puisse être mise en place pour donner suite aux interpellations introduites.

Le règlement d'ordre intérieur du conseil communal fixe les modalités d'application de cette disposition.

C. L'information en aval des réunions du conseil communal

Il est un article du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prévoit que « *Il ne pourra être refusé à aucun des habitants de la commune, ni au fonctionnaire délégué à cet effet par le gouverneur ou le collège provincial, communication, sans déplacement, des délibérations du conseil communal. Le conseil pourra néanmoins décider que les résolutions prises à huis clos seront tenues secrètes pendant un temps déterminé* » (CDLD, art. L1122-29).

Outre cette disposition, relativement peu utilisée, il y a lieu de constater que, depuis l'obligation qu'ont les communes de publier le procès-verbal de la séance du conseil communal sur leur site internet, tout un chacun peut avoir connaissance des décisions prises par le conseil.

Si cette obligation découle, selon nous, de l'article L1122-14, par. 4, al. 4, relatif aux interpellations communales, qui précise que *« Les interpellations sont transcrites dans le procès-verbal de la séance du conseil communal. Il est publié sur le site internet de la commune »*, l'obligation pour les communes d'avoir un site internet est désormais formellement inscrite dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. C'est en effet l'article L3221-4 de ce Code[9], qui stipule que *« Chaque commune et chaque province dispose d'un site internet ».*

[8] Voir décret 15.7.2021, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de permette les réunions à distance des organes (M.B. 28.7.2021), art. 16 insérant l'article L6511-1, par. 2 du CDLD.
[9] Introduit par l'art. 2 du décr. 18.5.2022 rel. à l'extension de la publicité dans les pouvoirs locaux (*M.B.* 15.7.2022).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La participation du citoyen[1]

1. Les conseils consultatifs

Moyen de consultation des citoyens utilisé de manière fréquente, les conseils consultatifs sont expressément visés par le droit communal (CDLD, art. L1122-35)[2].

Ces conseils sont institués dans les matières les plus diverses : culture, environnement, jeunesse, sports, logement, troisième âge, développement durable, mobilité, ... Ils peuvent également être créés en fonction d'un critère d'appartenance géographique, par exemple telle entité d'une commune.

Le texte de l'article L1122-35 CDLD stipule expressément que de tels conseils visent « *toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargées par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées* ».

C'est au conseil communal qu'il appartient d'instituer de tels conseils. Lorsqu'il le fait, il en fixe la composition en fonction de leurs missions et détermine les cas dans lesquels leur consultation sera obligatoire. Le conseil doit mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Si, initialement, la composition de ces conseils était entièrement laissée au libre choix des conseils communaux, le législateur est intervenu en 1998[3], exigeant que deux tiers au maximum des membres d'un conseil consultatif soient d'un même sexe, prévoyant même que le non-respect de cette condition (sauf possibilité d'octroi de dérogations à certaines conditions) entraînait la non-validité des avis émis.

Ces conseils n'ont aucun pouvoir de décision, ainsi que leur nom l'indique d'ailleurs.

2. La consultation populaire

Instituée au niveau communal depuis le 10 avril 1995[4], et modifiée lors de la réforme du 26 avril 2012, la consultation populaire communale (CDLD, art. L1141-1 à L1141-12) - non contraignante - est décidée par le conseil communal :

- d'initiative,
- ou à la demande des habitants de la commune, semblable initiative devant être soutenue par un pourcentage plus ou mois important d'habitants compte tenu de la population de la commune (CDLD, art. L1141-1). Cette demande doit être introduite par lettre recommandée auprès du collège communal et doit être accompagnée d'une note motivée, ainsi que des documents de nature à informer le conseil communal.

À noter que l'âge requis pour solliciter et participer à une consultation populaire est de 16 ans.

Par ailleurs, il n'y a pas d'exigence de nationalité, puisqu'il suffit d'être inscrit ou mentionné au registre de la population de la commune (CDLD, art. L1141-5).

---

1 Pour de plus amples développements sur le thème, voir : *Démocratie participative – Recueil de fiches-outils pour les décideurs locaux*, numéro hors-série du Mouvement communal, décembre 2018, http://www.uvcw.be/publications/online/148.htm

2 À noter que certains conseils consultatifs sont institués et régis par des législations particulières (ex. les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et de mobilité, ou encore les commissions locales de développement rural).

3 L. 20.9.1998, *M.B.*, 28.10.1998.

4 L. 10.4.1995, *M.B.*, 21.4.1995, et A.R. 10.4.1995.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La consultation peut désormais porter - depuis la réforme du 26 avril 2012 - sur les matières qui relèvent de la compétence de décision du collège ou du conseil communal ou qui relèvent de la compétence d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet d'intérêt communal. Les questions de personnes, ainsi que les questions relatives aux comptes, budgets, taxes et rétributions communales sont exclues du mécanisme de consultation communale. Il en va de même de l'application de l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (CDLD, art. L1141-6).

C'est le collège qui est chargé de l'organisation pratique de la consultation (procédure similaire à celle existant en matière électorale - CDLD, art. L1141-5)[5].

Aucune consultation ne peut être organisée au cours des 16 mois précédant la réunion ordinaire pour le renouvellement des conseils communaux, ni au cours des 40 jours qui précèdent les élections législatives, régionales, de Communauté et du Parlement européen (CDLD, art. L1141-6). D'autres limitations sont encore prévues (une seule consultation par semestre et pas plus de 6 par législature ; une seule consultation sur un même sujet par législature). Elle ne peut avoir lieu que le dimanche.

La participation à la consultation n'est pas obligatoire ; chaque participant dispose d'une voix. Le scrutin est secret.

Il n'est pas procédé de manière systématique au dépouillement. Celui-ci ne sera réalisé que si 10 % des habitants ont participé à la consultation (jusqu'à la réforme du 26 avril 2012, le texte exigeait déjà un pourcentage de participation de la population, mais variable en fonction de la taille de la commune - CDLD, art. L1141-5, par. 6).

On le voit, la procédure est assez lourde, et partant, susceptible de décourager plus d'une initiative. Et pourtant, les exemples de consultation populaire ne sont pas inexistants[6].

Il importe, selon nous, de relever qu'avant l'instauration de la consultation populaire communale au sein de la nouvelle loi communale, certaines communes avaient déjà recouru "spontanément" à ce mode de consultation.

Depuis l'intervention du législateur, une controverse existe en la matière : l'existence de cette réglementation interdit-elle désormais aux communes de lancer des procédures de consultation en dehors de ce cadre, comme elles le faisaient précédemment ? Bon nombre estiment que le caractère non contraignant de la consultation autorise cette liberté, d'autant qu'elle participe à l'autonomie communale.

3. Le budget participatif

Alors que, jusqu'il y a peu, le budget participatif constituait un mécanisme ***non institutionnel*** de participation citoyenne (co-production[7] - cf. ci-après), son principe est – depuis la réforme du 26 avril 2012 – formellement inscrit dans le droit communal wallon (CDLD, art. L1321-3).

Le conseil communal ***peut*** (ce n'est donc pas obligatoire), selon les modalités qu'il détermine, décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique.

---

5 C'est un A.G.W. du 8.11.2012 (*M.B.*, 21.11.2012) qui fixe *« ... les dispositions particulières relatives à la procédure d'organisation d'une consultation populaire »*.

6 V. p. ex. G. Meeus, *Lobbes, petite histoire d'une consultation populaire réussie - Réhabilitation de la piscine communale*, sur le site de l'UVCW.

7 Le budget participatif constitue l'un des exemples les plus connus de ce procédé. L'expérience de Porto Alegre (Brésil) s'est ainsi propagée jusqu'en Belgique (Mons, Sambreville et Thuin, par exemple). Le principe est que les habitants, eux-mêmes représentés à cette fin, peuvent se prononcer sur l'affectation d'une partie au moins du budget communal, surtout en ce qui concerne des projets qui les touchent de près dans leur vie quotidienne.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Le droit d'interpellation

Nous avons abordé celui-ci dans la fiche 1 de la participation citoyenne (évolution des « question times » qui étaient auparavant organisées par de nombreux conseils communaux).

Nous y renvoyons donc expressément nos lecteurs.

5. Les mécanismes non institutionnels de participation citoyenne

Qu'il s'agisse des conseils consultatifs créés en vertu de réglementations particulières (CCATM, CLDR, …), des conseils consultatifs divers (constitués à l'initiative du conseil communal) ou des consultations populaires (organisées à l'initiative des autorités communales ou des habitants), …, tous ces modes de participation citoyenne sont institutionnalisés, au sens où ils sont encadrés par le droit et où des procédures, parfois relativement lourdes, doivent être suivies pour les mettre en œuvre.

Il existe cependant d'autres mécanismes de participation citoyenne, peu formalisés, dont l'initiative appartient aux citoyens et aux autorités communales et qui ne sont pas formellement prévus par le droit communal ni aucune législation particulière. Il est certainement impossible d'en faire ici un catalogue complet. Nous pouvons néanmoins en présenter quelques-uns, selon la manière dont les idées sont débattues (consultation, concertation et coproduction)[8].

A. La consultation

Ces mécanismes de participation citoyenne peuvent d'abord reposer sur le modèle de la consultation. Il en va ainsi des sondages[9] et enquêtes[10] « spontanés » (à distinguer de la consultation populaire[11] et des enquêtes publiques légalement prévues), des panels ou conférences de citoyens[12], des réunions d'information-consultation, … Les consultations citoyennes dans le cadre de projets de ville (Charleroi 2020, Liège 2010, …) sont également à signaler.

B. La concertation

D'autres reposent sur le modèle de la concertation. C'est le cas par exemple des réunions de concertation « spontanées » (il en existe aussi qui sont prévues légalement), dont l'objectif est plus ambitieux que les « simples » réunions d'information-consultation[13]. Il en va de même de la concertation avec des organes non institutionnels créés par les habitants d'une commune, associations présentes au niveau local et constituant des groupes d'intérêts (associations de commerçants, comités d'usagers d'un service public, …) ou encore des comités de quartier.

---

8 Pour une synthèse et des exemples, v. M. Lambert, *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer*, *Mouv. comm*., 1/2007, pp. 36-47.

9 Le sondage est une photographie de l'opinion à un moment donné. Le sondé choisit une ou plusieurs réponses pré-écrites à une question donnée. Les réponses des sondés sont globalisées et se traduisent en chiffres.

10 L'enquête conduit à une analyse plus en profondeur des phénomènes étudiés, notamment en permettant aux personnes interrogées de répondre spontanément aux questions posées (contrairement aux sondages dans le cadre desquels les réponses sont pré-écrites).

11 Les questions posées dans le cadre d'une consultation populaire doivent être formulées de manière telle qu'il puisse y être répondu par oui ou par non, sans possibilité de réponse nuancée ou subsidiaire.

12 Cf. p. ex. l'expérience d'un panel de citoyens mis en place en 2001 en Brabant wallon pour répondre à la question *Aménagement du territoire, mobilité, développement durable, … Quel Brabant wallon pour demain ?* v. à ce sujet F. André-Dumont, *Panel de citoyens Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne, Fondation pour les Générations Futures*, 2002.

13 Dans le cadre d'une concertation, contrairement à la consultation qui consiste à recueillir l'avis de la population, les idées des citoyens et le débat qui en découle peuvent transformer plus ou moins le projet initié par les autorités locales, qui conservent néanmoins leur pouvoir de décision.

C. La coproduction

À la différence de la concertation et a fortiori de l'information et de la consultation, la coproduction implique par définition une élaboration collective d'un projet dès son origine, sans que l'un des partenaires ait soumis auparavant aux autres un projet préexistant. Certes, l'initiative peut émaner des pouvoirs publics. Mais le projet lui-même est établi de commun accord.

Le mécanisme lui-même ne doit pas nécessairement être institutionnalisé (même s'il peut s'avérer utile de mettre en place de commun accord un certain formalisme pour la poursuite des travaux). Les décisions finales qui se dégageront de ce mode de participation feront quant à elles vraisemblablement l'objet d'une officialisation.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La tutelle

Sylvie BOLLEN
Union des Villes et Communes de Wallonie
Rudy JANSEMME
SPW Intérieur et Action sociale

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le cadre institutionnel et les principales notions en matière de tutelle administrative

1. Le cadre constitutionnel et réglementaire

Aux termes de l'article 162, al. 2, 6°, de la Constitution, « *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* ».

La commune est une entité décentralisée, c'est-à-dire qu'elle règle en toute indépendance ce qui est d'intérêt communal, la Constitution ayant toutefois limité cette liberté à l'interdiction pour les communes de violer la loi ou de blesser l'intérêt général. L'autorité de tutelle est chargée d'empêcher les communes d'enfreindre ces limitations.

L'on peut donc, de manière générale, définir les moyens de tutelle comme étant l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure, aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général par les autorités décentralisées.

Alors qu'au départ, la matière de la tutelle relevait du législateur fédéral, elle a, depuis, été régionalisée, à tout le moins en ce qui concerne la tutelle ordinaire (cf. ci-après). C'est désormais le législateur régional qui est compétent tant pour l'organisation que pour l'exercice de la tutelle ordinaire.

Ainsi que nous le verrons plus loin, le siège de la matière figure actuellement, pour les communes et les intercommunales de la Région wallonne - à l'exception des communes de la région de langue allemande et de la Ville de Comines-Warneton[1] - sous les articles L3111-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

2. Les principales notions

A. La tutelle ordinaire et la tutelle spécifique

C'est en fonction de la matière dans le cadre de laquelle une tutelle est organisée que l'on détermine si ladite tutelle est ordinaire ou spécifique.

La tutelle spécifique est organisée par une loi autre que la loi organique communale et émane de l'autorité compétente pour la matière à laquelle elle se rapporte.

B. Les mécanismes de tutelle préalable et les mécanismes de tutelle a posteriori

La tutelle préalable va en quelque sorte "donner vie" aux actes que l'autorité décentralisée se propose de prendre et qui n'existent encore qu'à l'état de projet. L'on peut citer, parmi ces mécanismes, l'avis et l'autorisation (aucun de ces deux mécanismes n'existe dans le système de tutelle ordinaire organisé en Région wallonne).

La tutelle a posteriori vise, quant à elle, des actes déjà pris. Elle comprend les mécanismes de l'approbation, de la suspension et de l'annulation.

[1] La tutelle sur les premières ayant été transférée au Gouvernement de la Communauté germanophone (cf. décr. 20.12.2004, M.B. 18.3.2005), la seconde demeurant de la compétence du législateur fédéral.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. La tutelle obligatoire et la tutelle facultative

Quand la tutelle est facultative, l'autorité de tutelle peut apprécier de l'opportunité d'exercer son contrôle. Constitue notamment un mécanisme de tutelle facultative, l'annulation.

En revanche, la tutelle obligatoire contraint - comme son nom l'indique - l'autorité de tutelle à exercer son contrôle. L'approbation est un mécanisme de tutelle obligatoire.

D. La tutelle générale et la tutelle spéciale

La tutelle est dite générale en ce sens qu'elle frappe tous les actes qui ne sont pas soumis à un mécanisme de tutelle spéciale. L'annulation constitue un mécanisme de tutelle générale.

Cependant, les actes soumis à tutelle spéciale - tels que l'approbation - sont limitativement énumérés par la loi ou le décret. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs encore rappelé dans un arrêt récent (25.7.2006), après avoir développé son raisonnement sur les bases suivantes : « *(…) L'analyse du Conseil d'État est imparable. Les dispositions relatives à la tutelle sont d'ordre public et la tutelle spéciale est une exception au principe de base, à savoir la tutelle générale facultative sur toutes les délibérations. Elles sont donc bien de stricte interprétation et il appartient au législateur d'être plus précis s'il souhaite éventuellement élargir les compétences de l'autorité désignée en la matière. (…)* »[2].

[2] Cf. T. Materne, *Tutelle – Jurisprudence du Conseil d'État*, Réponses n° 23, 4/2007, p. 8 (commentaires sur l'arrêt n°161.459 du Conseil *d'État*, 25.7.2006).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La tutelle administrative ordinaire en Région wallonne

La matière de la tutelle ordinaire en Région wallonne a subi, tout récemment, d'importantes modifications législatives. En effet, le décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux[1], entré en vigueur pour certaines de ses dispositions le 20 octobre 2018, et pour le solde d'entre elles le 1er février 2019, bouscule assez substantiellement certaines règles.

Nous brosserons dès lors, ci-après, les grandes lignes du régime de tutelle ordinaire en Wallonie, en pointant les modifications les plus importantes introduites par ce décret[2].

Une des raisons de cette réforme importante réside, à tout le moins en partie, dans la continuité des recommandations contenues dans le rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN.

Par ailleurs, relevons que le décret dit « gouvernance » a également apporté des modifications à certains des articles L3111-1 et suivants du CDLD[3].

1. Champ d'application quant aux personnes

Sont expressément visées par l'article L3111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment[4] :

- les communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande et de la ville de Comines-Warneton ;
- les intercommunales et les associations de projet qui relèvent de la compétence de la Région wallonne ;
- les zones de police unicommunales et pluricommunales en Région wallonne à l'exception de la zone de police constituée de la ville de Comines-Warneton ;
- les régies communales autonomes ;
- les régies provinciales autonomes ;
- les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ayant leur siège sur le territoire de la Région wallonne, à l'exception des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus situés sur le territoire de la région de langue allemande[5] ;
- les sociétés à participation publique locale significative, telles que définies à l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°[6].

Le décret du 4 octobre 2018 y a ajouté les asbl locales visées à l'article L5111-18° CDLD (à savoir les associations sans but lucratif de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, CPAS, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de

1 *M.B.*, 10.10.2018.

2 Pour plus de développements à ce sujet, lire : M. Lambert, *Nouvelles règles de compétence et de tutelle pour les marchés publics et les concessions des communes*, octobre 2018, http://www.uvcw.be/articles/3,18,2,0,7709.htm; S. Bollen, *Décret du 4.10.2018, modifiant le CDLD en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux*, octobre 2018, http://www.uvcw.be/articles/3,14,2,0,7728.htm.

3 Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 44 et ss.

4 Nous n'aborderons pas ici le cas des provinces, également visées par ces textes.
SSur ce point, rappelons que si le conseil communal est pour partie à tout le moins autorité de tutelle à l'égard de ces établissements, il en est de même à l'égard des CPAS, en vertu des articles 112 et ss de la L.O. CPAS (tutelle d'approbation).

6 Ce dernier point a été introduit par le décret « gouvernance » (décr. 29.3.2018, *M.B.*, 14.5.2018, art. 44).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées lesquelles soit subventionnent majoritairement, seules ou conjointement, l'activité de l'association, soit détiennent plus de 50 % des membres du principal organe de gestion).

Ces asbl ne sont pas soumises à la tutelle générale d'annulation avec transmis obligatoire, mais tous leurs actes sont néanmoins susceptibles d'être appelés par l'autorité de tutelle.

Afin de permettre à la Région d'avoir une vue d'ensemble aussi sur les entités paralocales communales, c'est le Gouvernement wallon qui exerce la tutelle sur certains actes relatifs à ces entités également (l'on relèvera à ce sujet que le collège provincial, depuis la réforme de 2013, n'est plus autorité de tutelle[7], c'est donc le Gouvernement wallon qui exerce directement la tutelle spéciale d'approbation. Ceci a pour corollaire que le droit d'évocation dudit Gouvernement qui existait pour cette tutelle a disparu).

Le décret du 29 avril 2021 a étendu la tutelle ordinaire régionale aux zones de secours[8], s'agissant de contrôler, sur base d'une réclamation, la conformité des actes des autorités zonales avec toute autre législation que celle contenue dans la loi du 15.05.2007 relative à la sécurité civile ainsi qu'avec l'intérêt général.

2. Les mécanismes de tutelle

Ce sont toujours, dans leurs principes à tout le moins, les mécanismes de tutelle qui existaient déjà précédemment, qui persistent à ce jour. Il s'agit de la tutelle générale d'annulation (facultative ou obligatoire) et de la tutelle spéciale d'approbation.

Rappelons que pour ce qui est des actes qui impliquent la transmission obligatoire de pièces justificatives, une circulaire ad hoc est établie à destination des communes. La dernière date du 21 janvier 2019[9].

L'on relèvera qu'à côté de ces mécanismes de tutelle au sens strict, certains articles du CDLD prévoient l'envoi, par le Gouvernement, d'un commissaire spécial (aux termes de mises en demeure…) lorsqu'une personne morale de droit public ou un organisme visé à l'article L3111-1, par. 1er, lèse l'intérêt général, reste en défaut de fournir les renseignements et éléments demandés, ou de mettre en exécution les mesures prescrites par les lois, décrets, arrêtés, règlements ou statuts ou par une décision de justice coulée en force de chose jugée. Le commissaire spécial est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires en lieu et place de l'autorité défaillante, dans les limites du mandat qui lui a été donné par l'arrêté qui le désigne[10].

Bien plus désormais, en vertu de l'article L3116/1-1[11], le Gouvernement peut charger l'administration d'une mission de contrôle, portant sur la légalité et la régularité d'opérations spécifiques ou à des investigations sur la gouvernance interne de l'institution.

On relèvera également, au terme de la nouvelle réforme, des modifications quant à la désignation de délégués au contrôle au sein des intercommunales. Nous renvoyons nos lecteurs, pour plus de précisions à ce sujet, aux fiches consacrées aux modes de gestion.

---

7 Cf. CDLD, art. 3112-2, 4°.

8 Voir décret 29.4.2021 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie et de la décentralisation en vue d'étendre la tutelle ordinaire régionale aux zones de secours (M.B. 7.5.2021).

9 Voir : *Tutelle, nouvelles circulaires pièces justificatives*, février 2019, http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,7891.htm.

10 Cf. CDLD, art. L3116-1, tel que modifié par le décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 45.

11 Cf. décr. 4.10.2018, art. 21 (*M.B.*, 10.10.2018)

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A. La tutelle d'annulation

Sont soumis à la tutelle d'annulation (c'est en ce sens qu'elle est générale) 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 de lésion de l'intérêt général.

Pour certains actes particuliers, les autorités communales sont tenues de les transmettre au Gouvernement wallon, accompagnés de leurs pièces justificatives[12], dans les 15 jours de leur adoption, lesdits actes ne pouvant être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis.

Il s'agit des actes suivants[13] :

- le règlement d'ordre intérieur du conseil communal ou provincial, ainsi que ses modifications ;
- 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 ;

En matière de marchés publics, le décret du 4 octobre 2018 a apporté beaucoup de modifications, qui sont entrées en vigueur le 1er février 2019. Il a, d'une part, voulu prendre en considération tous les types de procédures de passation des marchés publics, ainsi que toutes les situations spécifiques visées par la loi du 17 juin 2016 en matière de marchés publics et, d'autre part, adapter les dispositions du CDLD à la nouvelle terminologie des marchés publics. Les seuils de transmission des décisions à l'autorité de tutelle restent quant à eux inchangés. Nous reproduisons ci-dessous la disposition en la matière et-renvoyons nos lecteurs, pour de plus amples informations à ce sujet, aux fiches relatives aux marchés publics, et plus particulièrement celles dédiées à la tutelle sur les marchés publics.

Pour ce qui concerne les actes relatifs aux marchés publics :

a. l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant ceux repris au tableau ci-dessous :

	Procédure ouverte	Procédure restreinte / Procédure concurrentielle avec négociation et Procédure négociée avec mise en concurrence préalable / Procédure négociée directe avec publication préalable et Procédure négociée directe avec mise en concurrence préalable	Procédure négociée sans publication préalable et Procédure négociée sans mise en concurrence préalable
Travaux	300.000	150.000	75.000
Fournitures et services	250.000	75.000	40.000

b. la modification positive, compensée par les éventuelles modifications négatives approuvées concomitamment dans le même acte, apportée aux conditions de ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui augmente de minimum dix pour cent le montant initial du marché;

[12] Cf. note de bas de page n°8
[13] Cf. CDLD, art. 3122-2.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

c. la modification positive, compensée par les éventuelles modifications négatives approuvées concomitamment dans le même acte, apportée aux conditions de ces marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant cumulé aux montants des modifications positives successives augmente de minimum dix pour cent le montant initial du marché;

d. (abrogé) ;

e. l'attribution à un opérateur économique d'un marché public relatif à un prêt qu'il soit ou non lié à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers dont le montant de la rémunération totale du prestataire excède 250.000 euros HTVA ;

f. l'attribution d'une mission de services d'un montant excédant 75.000 euros HTVA par le pouvoir adjudicateur à un autre pouvoir adjudicateur ou à une association de pouvoirs adjudicateurs, sur la base d'un droit exclusif dont ceux-ci bénéficient en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives publiées ;

g. l'attribution d'un marché public d'un montant excédant 75.000 euros HTVA passé avec une personne morale régie par le droit privé ou le droit public dans le cadre d'un contrôle in house au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ;

h. (abrogé).

les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier ;

l'installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale. Depuis le 20 octobre 2018, les remplacements individuels des conseillers de l'action sociale ne sont plus soumis à tutelle générale d'annulation avec transmis obligatoire[14] ;

Pour ce qui concerne les actes relatifs aux concessions :

a. l'attribution d'une concession de services ou de travaux dont la valeur estimée lors de l'attribution conformément à la règlementation relative aux contrats de concession excède 250.000 euros HTVA;

b. la modification positive, compensée par les éventuelles modifications négatives approuvées concomitamment dans le même acte, apportée aux conditions de ces concessions de services et de travaux qui augmente de minimum dix pour cent la valeur de la concession telle qu'estimée au moment de l'attribution conformément à la règlementation relative aux contrats de concession;

c. la modification positive, compensée par les éventuelles modifications négatives approuvées concomitamment dans le même acte, apportée aux conditions de ces concessions de services et de travaux dont le montant cumulé aux montants des modifications positives successives augmente de minimum dix pour cent la valeur de la concession telle qu'estimée au moment de l'attribution conformément à la règlementation relative aux contrats de concession.

[14] Cf. CDLD, art. L3122-2 tel que mod. par le décr. 4.10.2018, article 23d).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

On le constate, ne sont plus soumises à cette procédure :

- les décisions d'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des collèges communaux et provinciaux[15] ;
- les garanties d'emprunts[16] ;
- les décisions relatives à la création et l'adhésion à une centrale d'achat ;
- les décisions relatives à l'attribution d'un marché conclu avec un autre pouvoir adjudicateur sous la forme d'une coopération horizontale non institutionnalisée au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

De nombreux actes des ***intercommunales*** sont également visés par cette tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire[17], dont notamment :

- les prises de participation dans toute personne morale de droit public ou de droit privé ;
- les décisions du comité de rémunération et les décisions de l'assemblée générale prises sur recommandation de ce même comité ; il s'agit désormais des décisions de l'assemblée générale prises sur recommandation du comité de rémunération[18] ;
- les marchés publics (idem communes) ;
- la désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes ;
- la composition physique des organes de gestion ; il y va désormais de la composition originale des organes de gestion[19] ;
- les règlements d'ordre intérieur des organes de gestion ;
- … .

Pour les ***régies communales autonomes*** (notamment), il y va :

- de la composition physique des organes de gestion ; comme pour les intercommunales, cette disposition vise désormais la composition originale des organes de gestion ;
- de la désignation des membres du collège des commissaires et/ou du réviseur membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises ;
- de l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres des organes de gestion.

Le Gouvernement doit prendre sa décision dans les trente 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 30 + 15 = 45 jours).
L'acte n'est plus susceptible d'annulation si le Gouvernement n'a pas notifié sa décision dans le délai.

Rappelons enfin qu'outre ce mécanisme de tutelle d'annulation avec transmission obligatoire, le Gouvernement conserve la faculté (c'est l'aspect facultatif de la tutelle générale) d'appeler un acte, par exemple à propos duquel il aurait reçu une plainte.

15 Cf. CDLD, art. L3122-2 tel que mod. par le décr. 4.10.2018, article 23a).
16 Cf. CDLD, art. L3122-2 tel que mod. par le décr. 4.10.2018, article 23c).
17 Cf. CDLD, art. L3122-3.
18 Cf. décr. 4.10.2018, art. 24.
19 Idem.

B. La tutelle d'approbation

Plusieurs types d'actes communaux sont à ce jour soumis à la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement wallon, que l'on peut scinder en deux « parties », avec, d'une part[20] :

- le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses ;
- 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 ;
- 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 ;
- le rééchelonnement des emprunts souscrits[21];
- les comptes annuels de la commune et des régies communales[22] ;

et, d'autre part[23] :

- les actes des autorités communales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les intercommunales, les régies communales et provinciales autonomes et les associations de projet ;
- les actes des autorités communales et 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[24]. Désormais de telles décisions à l'égard des seules associations de projet ne sont plus soumises à cette tutelle spéciale. Le législateur a en effet considéré que viser de tels actes, au moment de leur adoption par les communes, rendait la tutelle impraticable parce que les décisions communales intervenaient à des moments différents. Il a dès lors préféré exercer la tutelle sur l'acte émanant de ces organismes.
  C'est la raison pour laquelle il a ajouté à cette tutelle spéciale d'approbation *« l'acte constitutif des associations de projet ainsi que les modifications de leurs statuts »*[25].

Ne sont plus non plus soumis à tutelle spéciale d'approbation depuis le 20.10.2018, les actes des autorités communales 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[26].

En ce qui concerne les actes des organes des intercommunales, sont soumis à tutelle spéciale d'approbation :

- les comptes annuels[27];
- les dispositions générales en matière de personnel[28].

---

[20] Cf. CDLD, art. L3131-1, par. 1.
[21] Comme les trois autres types d'actes cités juste avant, les rééchelonnements d'emprunts peuvent se voir opposer un refus d'approbation pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général.
[22] Un refus d'approbation des comptes ne peut avoir lieu que pour violation de la loi.
[23] Cf. CDLD, art. L3131-1, par. 4, 1° à 4°.
[24] Pour ces différents types d'actes, le refus d'approbation peut intervenir pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général.
[25] Cf. décr. 4.10.2018, art. 27, c).
[26] Cf. décr. 4.10.2018, art. 27, a).
[27] Le refus d'approbation ne peut intervenir que pour cause de violation de la loi.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En ce qui concerne la procédure, le Gouvernement wallon peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte soumis à son approbation.

Il doit prendre sa décision dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives (prorogeable de moitié), ce délai étant porté à quarante jours (également prorogeable de moitié) pour l'approbation des comptes annuels (communaux ou intercommunaux).

À défaut de décision dans le délai, l'acte est exécutoire.

Rappelons enfin qu'en vertu de l'article 4 du Règlement général de la comptabilité communale (RGCC), toute décision de l'autorité de tutelle doit être communiquée par le collège communal au conseil communal et au directeur financier[29].

[28] Pour ce qui est des dispositions générales en matière de personnel et l'adoption/la modification des statuts des organes de l'intercommunale, le refus d'approbation peut être opposé pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général.

[29] Cette exigence a été rappelée aux autorités communales par circ. de la DGO5 du 22.6.2010.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'application « Guichet des Pouvoirs locaux »

Les pouvoirs locaux sont en constante interaction avec le SPW. À l'heure d'internet, la voie électronique peut paraître une évidence. Pourtant les multiples démarches et échanges quotidiens transitent encore souvent par dossier papier.

Depuis de nombreuses années, l'Administration wallonne s'inscrit dans un processus de dématérialisation visant à simplifier les procédures et à optimaliser les services aux usagers. Cette tendance se matérialise notamment par l'utilisation de plus en plus prégnante d'outils numériques.

Depuis le 1er août 2019, les villes et communes de Wallonie ont pu découvrir le nouveau « **Guichet des pouvoirs locaux** » avec son nouveau système d'authentification. En janvier 2020, les intercommunales, les régies et les provinces ont pu bénéficier elles aussi de cette plateforme. Et, finalement, en mars 2021, les CPAS et les associations chapitre XII sont entrés dans l'aventure.

Le Guichet permet à tous les pouvoirs locaux de transmettre leurs dossiers au Gouvernement wallon et aux Gouvernements provinciaux. Les thématiques présentées sur le Guichet sont diverses et variées (tutelle, appels à projets, travaux subsidiés, récolte de données). Un travail collaboratif continu, entre l'équipe du Guichet des pouvoirs locaux et les différentes directions du SPW, vise d'une part à rapatrier sur le Guichet les procédures dématérialisées via d'autres canaux et d'autre part à digitaliser des processus actuellement encore traités en version 'papier'.

La dématérialisation en soi n'est pas une fin si elle n'apporte pas davantage de facilités aux usagers.

Concrètement, quels sont les avantages du Guichet ?

- Sécurisation des accès à l'application
- Centralisation des droits d'accès à diverses applications du SPW (ex. Registre)
- Prise en considération des agents actifs au sein de plusieurs pouvoirs locaux à travers la création d'un compte unique mais de profils multiples
- Gestion autonome des rôles et accès des utilisateurs de votre pouvoir local
- Granularité des droits d'accès et des rôles des utilisateurs selon une hiérarchie en matières et/ou catégories
- Centralisation des dossiers dans un espace sécurisé
- Mise à disposition d'un outil de gestion de la transmission des dossiers vers le SPW
- Mise en conformité vis-à-vis de la protection des données à caractère personnel
- Traçabilité des dossiers.

Ces avantages ne représentent que la face visible de l'iceberg. En effet, grâce au travail de numérisation réalisé par les pouvoirs locaux, les agents du SPW peuvent se concentrer davantage sur l'analyse qualitative des dossiers. Ils bénéficient eux aussi d'un outil interne leur permettant de centraliser les dossiers et d'assurer leur suivi.

Par ailleurs, en janvier 2022, le projet « Nemo » a officiellement été lancé. Ce projet met en œuvre l'organisation d'un mécanisme de notification à l'attention des autorités des pouvoirs locaux. En pratique, il consacre deux innovations :

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

Nemo est donc une boîte aux lettres électronique à travers laquelle sont transmises aux autorités locales des informations ou décisions avec la même valeur que les courriers postaux.

En pratique :

Le Guichet des pouvoirs locaux (GPL) est accessible au départ d'Internet : https://guichet.pouvoirslocaux.wallonie.be/home.html.

Il ne nécessite aucune installation logicielle ni matériel spécifique. Il a été pensé pour préserver l'autonomie organisationnelle de chaque pouvoir local, qui répartira lui-même les rôles des différents agents qui utiliseront le Guichet par le biais d'un agent (ou plusieurs) disposant du rôle de Gestionnaire local de sécurité (GLS).

Ce nouvel outil évolutif est géré au sein de la Direction de la Prospective et du Développement du SPW Intérieur et Action sociale, par la même équipe qui a porté les projets eTutelle et Guichet unique des marchés publics subsidiés.

Afin d'aider au mieux les utilisateurs, un ***helpdesk*** est accessible par téléphone au **081.32.36.45** ou par mail via guichetunique.pouvoirslocaux@spw.wallonie.be.

Sur le site lui-même, sont également disponibles dans la rubrique FAQ :

- des réponses aux questions les plus fréquemment posées sur le fonctionnement du Guichet : https://guichet.pouvoirslocaux.wallonie.be/faq.html
- des explications précises sur les fondements légaux et l'utilisation pratique de Nemo : https://guichet.pouvoirslocaux.wallonie.be/faq.html
- des vidéos didactiques : https://guichet.pouvoirslocaux.wallonie.be/home/faq/pack-de-demarrage/videos-didactiques.html

© SPW

Les marchés publics

Elodie BAVAY
Mathieu LAMBERT
Marie-Laure VAN RILLAER
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Définitions et principes

Lorsque des personnes ou des sociétés privées font appel à une entreprise et contractent avec elle pour la réalisation de travaux, la fourniture de produits, ou l'accomplissement de certaines prestations, elles le font de manière totalement libre, il n'en est pas de même pour les administrations publiques ou les personnes morales de droit public.

En effet, pour ces dernières, les relations juridiques qui vont s'établir avec leurs cocontractants sont régies par une réglementation spéciale, la réglementation des marchés publics.

Dans ces différentes fiches, nous aborderons les grandes lignes de la réglementation relative aux marchés publics, et ce, dans les secteurs classiques.

La réglementation actuelle des marchés publics est complètement entrée en vigueur le 30 juin 2017. Cette réglementation est ainsi composée, notamment et principalement, de la loi du 17 juin 2016, de l'arrêté royal « passation » du 18 avril 2017, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 comportant les règles générales d'exécution (tel que modifié par l'arrêté royal du 22 juin 2017 et par celui du 15 avril 2018) et de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours.

1. Définitions

Le marché public est un contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques, privés ou publics, et un ou plusieurs adjudicateurs (pouvoirs adjudicateurs, entités adjudicatrices) et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services.

Quand la réglementation des marchés publics parle de « pouvoir adjudicateur », elle vise ainsi notamment les communes, les intercommunales, les fabriques d'église, les CPAS… En fait, sont notamment considérés comme un pouvoir adjudicateur : l'État, les Régions, les Communautés et les collectivités territoriales, les organismes de droit public, mais également les associations formées par un ou plusieurs de ces pouvoirs adjudicateurs, ainsi que les personnes morales (p. ex. les asbl) qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et qui dépendent de l'État, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes visés ici (financement public majoritaire et/ou contrôle de gestion et/ou désignation de plus de la moitié des membres des organes de gestion)[1].

Le marché public de travaux est un marché qui a pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution de travaux ou d'un ouvrage, soit la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins d'un pouvoir adjudicateur.[2]

Un marché de fournitures est un marché ayant pour objet l'achat, le crédit-bail, la location, la location-vente, avec ou sans option d'achat, de produits.[3]

Un marché de services est un marché autre qu'un marché public de travaux ou de fournitures.[4]

1 L. 17.6.2016, art. 2, 1°.
2 L. 17.6.2016, art. 2, 18°.
3 L. 17.6.2016, art. 2, 20°.
4 L. 17.6.2016, art. 2, 21°.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Exceptions

De nouvelles exclusions du champ d'application de la réglementation des marchés publics ont été introduites par la loi du 17 juin 2016 ; elles découlent directement des directives européennes ainsi transposées.

Plusieurs de ces exclusions peuvent tout particulièrement concerner les pouvoirs locaux.

Néanmoins, il faut d'emblée attirer l'attention sur le fait que, bien que ces services soient désormais exclus du champ d'application de la réglementation des marchés publics, les pouvoirs adjudicateurs ne sont pas pour autant dispensés d'appliquer le droit primaire européen (les traités), ce qui implique donc de respecter les règles d'égalité, de non-discrimination et de transparence, aboutissant ainsi à une mise en concurrence.

Autrement dit, les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de mettre en place une procédure concurrentielle d'attribution de ces services, pourtant formellement exclus de la réglementation des marchés publics, c'est-à-dire faire « comme un marché public » mais avec plus de souplesse, sans être tenus aux règles strictes normalement applicables aux marchés publics.

Il en va d'ailleurs de l'intérêt des pouvoirs adjudicateurs : d'une part, il s'agit que ces services répondent exactement à leurs besoins, dans les conditions qu'ils auront fixées ; d'autre part, il s'agit de déterminer quel opérateur économique fait valoir la meilleure offre de services, dans ces conditions.

Sont concernés ***certains services d'avocat***[5] : la représentation légale d'un client dans le cadre d'un arbitrage, d'une conciliation ou d'une procédure devant les juridictions ou les autorités publiques (contentieux judiciaires, contentieux administratifs, procédures administratives, etc.) ; le conseil juridique fourni en vue de la préparation d'une telle procédure ou lorsqu'il existe, à tout le moins, des signes tangibles et de fortes probabilités selon lesquels la question sur laquelle porte le conseil fera l'objet d'une telle procédure.

De même, ***certains services de notaire***[6] sont également exclus du champ d'application de la réglementation des marchés publics : ceux relatifs à la certification et à l'authentification de documents… et eux seuls.

Autres services juridiques désormais également exclus du champ d'application de la réglementation des marchés publics : ceux dont les prestataires sont désignés par une juridiction ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle de ces juridictions. Sont notamment concernés, derrière ces termes, ***certains services prestés par les huissiers de justice***[7].

Sont désormais également exclus du champ d'application de la réglementation des marchés publics les prêts (qu'ils soient ou non liés à l'émission, à la vente, à l'achat ou au transfert de titres ou d'autres instruments financiers). Autrement dit, les ***services d'emprunts***[8] ne sont plus soumis à la réglementation des marchés publics. On notera cependant que les services d'assurances restent bien soumis aux règles des marchés publics.

La seule circonstance que les deux parties à une convention sont elles-mêmes des pouvoirs publics n'exclut pas en principe l'application des règles relatives à la passation des marchés publics. Néanmoins, les deux exceptions à l'application de la réglementation des marchés publics liées à la coopération public-public - la relation *in house* et le contrat de coopération - telles qu'issues de la

5 L. 17.6.2016, art. 28, §1er, al. 1er, 4°, a et b.
6 L. 17.6.2016, art. 28, §1er, al. 1er, 4°, c.
7 L. 17.6.2016, art. 28, §1er, al. 1er, 4°, d.
8 L. 17.6.2016, art. 28, §1er, al. 1er, 6°.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, ont été codifiées, non sans quelques adaptations, par les directives européennes.

S'agissant ainsi de l'**exception *in house***[9], la loi prévoit qu'un marché passé entre un pouvoir adjudicateur et une autre personne morale n'est pas soumis à l'application de la réglementation des marchés publics, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

1. le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, c'est-à-dire qu'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée (c'est le contrôle *in house* « simple ») ;
2. plus de 80 % (on parlait auparavant de « l'essentiel ») des activités de cette personne morale contrôlée sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle ;
3. la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi, qui ne permettent cependant pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

L'hypothèse du contrôle conjoint, dont le meilleur exemple est celui de la relation entre les communes membres et une intercommunale pure, est maintenue, lorsque le pouvoir adjudicateur exerce, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, un contrôle sur la personne morale concernée, analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services, c'est -à-dire lorsque chacune des conditions suivantes est réunie :

a) les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant cependant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ;

b) ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ;

c) la personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent.

S'agissant cette fois des ***contrats de coopération***[10] entre pouvoirs locaux (sans, donc, qu'il y ait création d'une nouvelle personne morale distincte sur laquelle un contrôle serait exercé), un marché conclu exclusivement entre deux ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ne relève pas du champ d'application de la réglementation des marchés publics, lorsque chacune des conditions suivantes est réunie :

1. le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ; il n'est donc pas exigé que les services publics prestés par chacun des participants à l'accord soient identiques, seuls les objectifs poursuivis devant être communs à tous ;
2. la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ;
3. les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel (c'est-à-dire en concurrence avec les opérateurs économiques privés) moins de 20 % des activités concernées par la coopération.

Enfin, outre ces nouvelles exclusions, est maintenue celle visant les marchés publics de services passés entre un pouvoir adjudicateur et un autre pouvoir adjudicateur ou une association de pouvoirs

9 L. 17.6.2016, art. 30.
10 L. 17.6.2016, art. 31.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

adjudicateurs sur la base d'un droit exclusif dont ceux-ci bénéficient en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou de dispositions administratives publiées, à condition que ces dispositions soient compatibles avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[11].

3. Principes généraux[12]

Les pouvoirs adjudicateurs, lorsqu'ils lancent une procédure de passation de marché public, doivent traiter les entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services dans le respect du principe d'égalité, de manière non discriminatoire et doivent en outre agir avec transparence et proportionnalité.

Les marchés publics sont par ailleurs passés avec concurrence et à forfait.

La concurrence implique l'obligation de consulter plusieurs cocontractants potentiels au moyen d'une publicité adéquate.

Le principe du forfait implique que l'adjudicataire, c'est-à-dire le cocontractant du pouvoir adjudicateur, doit effectuer la totalité de ses prestations à un prix normalement définitif. Cela a pour conséquence que c'est, en principe, l'adjudicataire qui supporte le risque lié aux éventuelles difficultés d'exécution du marché.

Il existe toutefois des atténuations voire des dérogations à ce principe du forfait (à savoir par exemple les clauses de révision des prix en fonction de certains paramètres, le droit dans certaines hypothèses pour l'adjudicataire de réclamer une augmentation du prix de sa prestation par suite d'un préjudice très important subi…).

Un paiement ne peut être effectué que pour un service fait et accepté. Autrement dit, sauf exception, le pouvoir adjudicateur ne pourra consentir d'avance et l'opérateur économique ne pourra prétendre à un paiement que si les travaux sont réalisés, les fournitures livrées ou les services prestés, et s'ils sont acceptés par le pouvoir adjudicateur.

L'adjudicateur doit également prendre les mesures nécessaires permettant de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace des conflits d'intérêts survenant lors de la passation et de l'exécution du marché et ce, afin d'éviter toute distorsion de concurrence et d'assurer l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques (voir *Fiche 9 - Les incompatibilités et les conflits d'intérêts*).

Les opérateurs économiques sont tenus de respecter et de faire respecter, par toute personne agissant en qualité de sous-traitant à quelque stade que ce soit et par toute personne mettant du personnel à disposition pour l'exécution du marché, toutes les obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union européenne, le droit national, les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail. D'ailleurs, sans préjudice de l'application des sanctions visées dans d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, les manquements aux obligations précitées peuvent donner lieu, si nécessaire, à l'application des mesures prévues en cas de manquement aux clauses du marché (voir fiche *L'exécution des marchés publics*).

Enfin, autre nouveauté très importante apportée par l'actuelle législation : la consécration du « tout électronique » quant aux moyens de communication entre l'adjudicateur et les opérateurs économiques, à tous les stades de la procédure de passation.

Ce « tout électronique » concerne deux aspects :

[11] L. 17.6.2016, art. 29.
[12] Les principes généraux sont repris dans le Titre Ier, Chapitre 2 (art. 3 à 16) de la L. 17.6.2016.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- l'obligation pour le pouvoir adjudicateur d'offrir, par moyen électronique, un accès gratuit, sans restriction, complet et direct aux documents du marché à partir de la date de publication d'un avis de marché (depuis le 30.6.2017) ;
- l'obligation que les communications et échanges d'informations entre l'adjudicateur et les opérateurs économiques, en ce compris la transmission et la réception électroniques des offres, à tous les stades de la procédure, soient réalisés par des moyens de communication électroniques (depuis le 18.10.2018 pour les marchés dont le montant estimé atteint les seuils de publicité européenne et depuis le 1.1.2020 pour les marchés dont le montant estimé est inférieur aux seuils de publicité européenne).

La loi prévoit en outre certaines exceptions techniques, pour lesquelles l'adjudicateur ne doit pas imposer l'usage de moyens de communication électroniques. Depuis le 1er septembre 2023, les marchés passés par procédure négociée sans publication préalable, dont le montant estimé est inférieur au seuil fixé pour la publicité européenne, ne constituent plus une exception à l'obligation d'user des moyens de communication électroniques.

En pratique, il s'agira donc pour le pouvoir adjudicateur de publier l'avis de marché ou de procéder à l'invitation à soumissionner au moyen de la plateforme électronique eProcurement mise en place par le SPF BOSA et pour les adjudicataires d'y déposer leurs offres. En effet, l'envoi d'un simple mail ne correspond pas aux impositions et garanties prévues par la réglementation relative aux marchés publics.

À noter que ce tout électronique concerne aussi la facturation dont l'envoi et le traitement se dématérialisent aussi progressivement.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les règles de compétence en matière de marchés publics

La réglementation relative aux marchés publics fait toujours état de la notion de « *pouvoir adjudicateur* », sans distinguer selon que celui-ci soit l'Etat, une collectivité territoriale…

Pour déterminer les règles de compétences pour les communes, il convient donc de se référer aux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, plus précisément, ses articles L1222-3 à L1222-7.

Ces règles de compétences sont d'application, sans préjudice de ce que prévoit par ailleurs la loi relative aux marchés publics. Ainsi, si l'article 92 de la loi du 17 juin 2016 permet de passer les marchés dits « de faible montant » (montant estimé inférieur à 30.000 euros hors TVA) sur simple facture acceptée (c'est d'ailleurs seulement une possibilité, non une obligation), il ne dispense pas les pouvoirs adjudicateurs de respecter leur législation organique propre, en l'occurrence le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Autrement dit, même s'agissant des marchés de faible montant, les décisions doivent être prises par les organes compétents, le cas échéant en tenant compte des éventuelles délégations consenties conformément au Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

De même, ces règles de compétences sont applicables à tous les marchés publics, y compris ceux exclus du champ d'application de la loi et ses arrêtés d'exécution, notamment certains services (certains services d'avocat, les marchés d'emprunts…), (L. 17.6.2016, art. 28), mais également les marchés passés en vertu de l'exception *in house*, de l'exception de coopération horizontale ou d'un droit exclusif (L. 17.6.2016, art. 29, 30 et 31).

Le décret du 06 octobre 2022 a modifié le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier les dispositions relatives aux marchés publics et aux concessions de services et de travaux. La présente fiche tient compte des nouveautés apportées par ce décret.

1. Le conseil communal

Le conseil choisit la procédure de passation et fixe les conditions des marchés publics (CDLD, art. L1222-3, par. 1er, al. 1er).

Il s'agit donc, pour le conseil communal, de décider si tel marché va être passé suivant la procédure ouverte, restreinte… voire, si la situation le permet, par procédure négociée sans publication préalable, par exemple.

On entend généralement par la fixation des conditions du marché l'établissement du cahier des charges, les plans, mais également la détermination des critères de sélection et d'attribution quand ils existent[1].

Il s'agit là de compétences d'attribution, et encourrait l'annulation une décision du conseil communal qui aurait simplement ratifié le cahier spécial des charges[2].

Néanmoins, en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, le collège communal peut toujours, d'initiative, exercer les compétences du conseil communal quant au choix de la

1 Ces différentes notions seront vues dans des fiches subséquentes.
2 Cf. C.E., n° 78378 du 27.1.1999.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

procédure de passation et la fixation des conditions du marché. Sa décision doit alors être communiquée au conseil communal qui en prend acte lors de sa plus prochaine séance (CDLD, art. L1222-3, par. 1er, al. 2).

En outre, le conseil communal peut déléguer ses compétences au collège communal, au directeur général, au directeur général adjoint ou à un autre fonctionnaire, pour les dépenses relevant du budget ordinaire.

Il peut déléguer ses compétences au collège, au directeur général ou au directeur général adjoint, pour les dépenses relevant du budget extraordinaire (CDLD, art. L1222-3, par. 2 et 3). Néanmoins, le directeur financier en est exclu, en vue d'éviter qu'il soit juge et partie.

Pour les dépenses relevant du budget ordinaire, aucune limite de montant n'est fixée pour la délégation au collège (CDLD, art. L1222-3, par. 2, al. 1er). Le seuil financier limitant la délégation de compétences au directeur général et aux autres agents communaux est fixé à comme suit (CDLD, art. L1222-3, par. 3, al. 2) :

- 5.000 euros HTVA dans les communes de moins de 15.000 habitants ;
- 10.000 euros HTVA dans les communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 15.000 euros HTVA dans les communes de 50.000 habitants et plus.

Tous les marchés financés à l'ordinaire peuvent donc faire l'objet d'une telle délégation. Cela étant, chaque commune a la possibilité, en toute autonomie, de se saisir pleinement ou non de cette habilitation légale : sans préjudice du seuil imposé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseil reste libre de modaliser la délégation en l'assortissant de certaines conditions (par exemple : en instaurant un seuil financier, en ne permettant cette délégation que pour certains types de marchés…).

Pour les dépenses relevant du budget extraordinaire, le conseil communal peut également déléguer ses compétences au collège communal pour les marchés publics d'un montant estimé inférieur à (CDLD, art. L1222-3, par. 2, al. 2) :

- 30.000 euros HTVA dans les communes de moins de 15.000 habitants ;
- 60.000 euros HTVA dans les communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 120.000 euros HTVA dans les communes de 50.000 habitants et plus.

Une délégation pour des marchés financés à l'extraordinaire peut également être consentie au directeur général ou au directeur général adjoint – et eux seuls – limitée aux marchés publics d'un montant estimé inférieur à (CDLD, art. L1222-3, par. 3, al. 3) :

- 2.500 euros HTVA dans les communes de moins de 15.000 habitants ;
- 5.000 euros HTVA dans les communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 7.500 euros HTVA dans les communes de 50.000 habitants et plus.

Comme les délégations à l'ordinaire, les délégations à l'extraordinaire peuvent certainement être modalisées.

Enfin, le paragraphe 4 de l'article L1122-3 du CDLD prévoit que toute délégation octroyée par le conseil communal prend fin de plein droit le dernier jour du quatrième mois qui suit l'installation du conseil communal de la législature suivant celle pendant laquelle la délégation a été octroyée. Autrement dit, les délégations ne peuvent plus valoir pour une durée indéterminée dépassant celle de la mandature.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le collège communal

C'est le collège communal qui est compétent pour engager la procédure, attribuer le marché public et assurer le suivi de son exécution, sauf bien sûr dans les cas où c'est le directeur général, voire un autre agent communal, qui a reçu délégation de compétence du conseil communal (CDLD, art. L1222-4, par. 1er, al. 1er, et par. 2).

Il est généralement admis que fait partie intégrante de cette compétence la décision de renoncer à attribuer le marché.

En effet, en vertu de la réglementation relative aux marchés publics, un pouvoir adjudicateur n'a jamais l'obligation de mener à son terme une procédure de marché public qu'il a lancée (L. 17.6.2016, art. 85).

La réglementation lui permet soit de renoncer à attribuer ou à conclure le marché, soit de recommencer la procédure, le cas échéant, suivant une autre procédure, et ce par une délibération motivée.

Dans l'hypothèse où le collège communal aurait à renoncer à passer un marché, la procédure qui serait recommencée suivant une autre procédure de passation devrait faire l'objet d'une délibération du conseil communal, conformément à l'article L1222-3 du CDLD. En effet, à l'issue d'une renonciation à l'attribution, la procédure prend fin et une nouvelle procédure est relancée.

Dans sa décision préalable de choisir la procédure de passation et d'en fixer les conditions, le conseil communal a généralement réalisé une estimation du marché[3]. Il n'est pas rare que, lorsque le collège doit délibérer sur l'attribution du marché, le montant de l'offre normalement retenue soit supérieur au montant estimé précédemment par le conseil communal.

Dans cette hypothèse, le collège va pouvoir attribuer le marché public si l'estimation réalisée par le conseil communal n'a pas été contraignante, et ce pour autant que les crédits soient inscrits au budget. Si les crédits suffisants ne sont pas inscrits au budget, l'attribution, ou à tout le moins la conclusion, ne pourra avoir lieu qu'après vote d'une modification budgétaire ; si l'estimation lie le collège, il ne pourra attribuer à un montant supérieur à celle-ci.

Il pourrait arriver que le conseil communal ait choisi la procédure négociée sans publication préalable, compte tenu du montant peu élevé du marché à passer, et que lors de l'attribution, le collège en arrive à retenir une offre qui dépasse le montant maximum pour recourir à cette procédure.

Si une telle situation se présente, le collège ne pourra pas attribuer le marché et, s'il devait être décidé de relancer une procédure, il conviendrait au conseil de le faire, par exemple en choisissant une autre procédure de passation.

Et c'est le collège communal qui est également compétent pour apporter toute modification en cours d'exécution du marché, sauf dans les cas où c'est le directeur général, voire un autre agent communal, qui a reçu délégation de compétences du conseil communal (CDLD, art. L1222-4, par. 1er, al. 2, et par. 2).

3. Les marchés publics conjoints

L'article L1222-6 du le Code de la démocratie locale et de la décentralisation envisage le cas des marchés conjoints et règle les compétences en la matière.

[3] Ne fût-ce que pour déterminer, le cas échéant, la procédure applicable (il existe en effet des hypothèses où il peut être recouru à la procédure négociée sans publication préalable pour autant que la dépense à approuver soit inférieure à certains montants).

Il est prévu que c'est le conseil communal qui décide de recourir à un marché public conjoint[4], qui désigne, le cas échéant, l'adjudicateur qui agira pour le compte des autres adjudicateurs et, le cas échéant, adopte la convention régissant le marché public conjoint.

Pour le reste, qu'il s'agisse de faire face à une urgence impérieuse ou encore de consentir des délégations pour faciliter le recours aux marchés conjoints, ce sont les mêmes règles que celles prévues à l'article L1222-3 du CDLD qui s'appliqueront.

Enfin, l'article L1222-6 précise encore que, le cas échéant, le collège communal (ou, sur délégation, le directeur général ou un agent) de la commune ainsi représentée par un autre adjudicateur pour la passation du marché conjoint prend acte de l'attribution du marché public par l'adjudicateur désigné, le cas échéant (CDLD, art. L1222-6, par. 5)

L'usage des termes « le cas échéant », tant s'agissant des compétences du conseil que du collège, reflète la marge de manœuvre très large dont disposent les pouvoirs adjudicateurs souhaitant s'associer dans le cadre d'un marché public conjoint. En effet, selon le considérant 71 de la directive 2014/24, la passation conjointe de marchés peut prendre différentes formes, depuis la passation coordonnée de marchés, en passant par la préparation de spécifications techniques communes pour des travaux, fournitures ou services qui seront acquis par un certain nombre de pouvoirs adjudicateurs, chacun d'entre eux menant sa propre procédure de passation, jusqu'aux cas où les pouvoirs adjudicateurs concernés mènent conjointement une procédure de passation, soit en agissant ensemble, soit en confiant à l'un d'entre eux la gestion de la procédure au nom de l'ensemble des pouvoirs adjudicateur.

4. Les centrales d'achat

L'article L1222-7, § 1er du CDLD prévoit que le conseil communal est seul compétent pour adhérer à une centrale d'achat, manifester le cas échéant l'intérêt de la commune, modifier les conditions d'adhésion et résilier l'adhésion.

Sur la notion de « manifestation d'intérêt », les commentaires du décret apportent les explications suivantes : « *Elle consiste, le plus généralement, en l'indication par l'adjudicateur bénéficiaire d'une centrale d'achat de son intérêt pour un ou plusieurs accords-cadres à passer par la centrale et en l'estimation de ses besoins futurs quant à ces accords-cadres et aux marchés subséquents y fondés. Cette manifestation d'intérêt peut se réaliser précédemment, concomitamment ou encore postérieurement à l'adhésion (mais avant le lancement du marché) à la centrale d'achat et vise à permettre à celle-ci, pour un ou plusieurs accords-cadres donnés à passer, d'estimer au plus juste les quantités qui pourront faire l'objet des marchés subséquents fondés sur lesdits accords-cadres et par conséquent la valeur de ces accords-cadres* ». La manifestation d'intérêt est rendue nécessaire par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne imposant l'insertion d'une clause relative aux quantités/valeurs maximales dans les accords-cadres[5].

C'est également le conseil qui, ensuite et au cas par cas, définit les besoins en termes de travaux, de fournitures ou de services et décide de recourir à telle centrale à laquelle la commune a adhéré pour y répondre, par analogie avec sa compétence de principe d'arrêter la procédure de passation et les conditions de chaque marché public. En effet, l'adhésion à la centrale d'achat n'implique pas que la commune qui y a adhéré est tenue de passer automatiquement et obligatoirement par cette centrale d'achat pour les fournitures, services ou travaux concernés. Sauf exclusivité contractuellement prévue, la commune conserve son autonomie et peut, si elle le souhaite, notamment passer des marchés publics par elle-même sans passer par la centrale d'achat ou passer par une autre centrale d'achat à laquelle elle aurait adhéré.

---

4 Voy. L.17.6.2016, art. 2, 36°, et 48.

5 CJUE, 19.12.2018, C-216/17, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice ; CJUE, 17.6.2021, C-23/20, Simonsen & Weel A/S contre Region Nordjylland og Region Syddanmark

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cela dit, comme en ce qui concerne les marchés publics au sens strict, qu'il s'agisse de faire face à une urgence impérieuse ou encore de consentir des délégations pour faciliter le recours aux centrales, des règles sont prévues. Ainsi, en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, le collège communal peut d'initiative exercer les compétences du conseil communal d'adhérer à une centrale d'achat, manifester le cas échéant son intérêt, modifier les conditions d'adhésion et résilier l'adhésion, ainsi que de définir les besoins en termes de travaux, de fournitures ou de services et décider de recourir à la centrale d'achat à laquelle la commune a adhéré pour y répondre. La décision du collège est communiquée au conseil communal qui en prend acte lors de sa plus prochaine séance (CDLD, art. L1222-7, par.3).

Des facultés de délégation de compétences au profit du collège sont prévues (CDLD, art. L1222-7, par. 4).

Le conseil communal peut déléguer au collège communal ses compétences d'adhérer à une centrale d'achat, manifester le cas échéant son intérêt, modifier les conditions d'adhésion et résilier l'adhésion, ainsi que de définir les besoins en termes de travaux, de fournitures ou de services et décider de recourir à la centrale d'achat à laquelle la commune a adhéré pour y répondre.

Aucune limite de montant n'est fixée en ce qui concerne les dépenses relevant du budget ordinaire.

Pour les dépenses relevant du budget extraordinaire, aucune limite de montant n'est fixée concernant la délégation des compétences d'adhérer à une centrale d'achat, manifester le cas échéant son intérêt, modifier les conditions d'adhésion et résilier l'adhésion. Par contre, s'agissant des compétences de définir les besoins en termes de travaux, de fournitures ou de services et décider de recourir à la centrale d'achat à laquelle la commune a adhéré pour y répondre, la délégation au collège est limitée, à l'extraordinaire, aux besoins d'un montant estimé inférieur à :

- 30.000 euros HTVA dans les communes de moins de 15.000 habitants ;
- 60.000 euros HTVA dans les communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 120.000 euros HTVA dans les communes de 50.000 habitants et plus.

Des facultés de délégation au profit du directeur général, du directeur général adjoint ou d'un autre fonctionnaire, à l'exclusion du directeur financier, sont également prévues (CDLD, art. L1222-7, par. 5).

Le conseil peut déléguer la compétence de manifestation d'intérêt au directeur général, au directeur général adjoint ou à un autre fonctionnaire, à l'exclusion du directeur financier, sans limite de montant.

Le conseil communal peut déléguer ses compétences de définir les besoins en termes de travaux, de fournitures ou de services et décider de recourir à la centrale d'achat à laquelle la commune a adhéré pour y répondre pour les dépenses relevant du budget ordinaire au directeur général, au directeur général adjoint ou à un autre fonctionnaire, à l'exclusion du directeur financier, et pour les dépenses relevant du budget extraordinaire au directeur général ou au directeur général adjoint.

Pour les dépenses relevant du budget ordinaire, cette délégation est limitée, au maximum, aux besoins d'un montant estimé inférieur à :

- 5.000 euros HTVA dans les communes de moins de 15.000 habitants ;
- 10.000 euros HTVA dans les communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 15.000 euros HTVA dans les communes de 50.000 habitants et plus.

Pour les dépenses relevant du budget extraordinaire, cette délégation est limitée, au maximum, aux besoins d'un montant estimé inférieur à :

- 2.500 euros HTVA dans les communes de moins de 15.000 habitants ;

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- 5.000 euros HTVA dans les communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 7.500 euros HTVA dans les communes de 50.000 habitants et plus.

Toujours par analogie avec les marchés publics au sens strict, une fois la décision d'adhésion à la centrale prise par le conseil communal, une fois ensuite le choix réalisé par le même conseil de recourir à la centrale pour satisfaire tel besoin de la commune, c'est le collège communal qui est compétent pour passer commande à la centrale ou à l'adjudicataire du marché passé par la centrale, selon le modèle de centrale dont il s'agit, et pour en assurer le suivi, sans préjudice des éventuelles délégations de compétence au directeur général ou à un autre fonctionnaire communal (CDLD, art. L1222-7, par. 7).

Enfin, si le législateur n'a envisagé la question du recours à des centrales d'achat par les villes et communes que sous l'angle de l'adhésion à celles-ci, on rappellera que conformément à l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, selon lequel le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal, c'est bien le conseil qui est compétent pour ériger la commune en centrale d'achat, déterminer quels pouvoirs adjudicateurs peuvent y adhérer et quelles sont les conditions de cette adhésion et les modalités de fonctionnement de la centrale.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La tutelle sur les décisions en matière de marchés publics

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation instaure une tutelle d'annulation, soit un mécanisme a posteriori, en ce sens qu'il ne va pas donner vie à l'acte, mais qu'il va, au contraire, intervenir postérieurement à celui-ci pour le sanctionner, le cas échéant.

En effet, dans ce régime, dès que le dossier a été transmis de manière complète aux autorités de tutelle, il peut en principe être valablement mis à exécution.

L'annulation peut avoir lieu pour cause de violation de la loi ou lésion de l'intérêt général.

La procédure est la suivante : pour certaines décisions relatives à des marchés publics notamment, les autorités sont tenues de transmettre au Gouvernement wallon les délibérations accompagnées de leurs pièces justificatives, et ce dans un délai de 15 jours à dater de leur adoption, les dits actes ne pouvant être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis.

En matière de marchés publics, il s'agit des actes suivants (CDLD, art. L3122-2, al. 1er, 4.) :

a. l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant ceux repris au tableau ci-dessous :

	Procédure ouverte	***Procédure restreinte / Procédure concurrentielle avec négociation / Procédure négociée avec mise ne concurrence préalable / Procédure négociée directe avec publication préalable / Procédure négociée directe avec mise en concurrence préalable***	***Procédure négociée sans publication préalable / Procédure négociée sans mise en concurrence préalable***
Travaux	300.000 euros htva	150.000 euros htva	75.000 euros htva
Fournitures et services	250.000 euros htva	75.000 euros htva	40.000 euros htva

b. la modification positive, compensée par les éventuelles modifications négatives approuvées concomitamment dans le même acte, apportée aux conditions de ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui augmente de minimum dix pour cent le montant initial du marché;

c. la modification positive, compensée par les éventuelles modifications négatives approuvées concomitamment dans le même acte, apportée aux conditions de ces marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant cumulé aux montants des modifications positives successives augmente de minimum dix pour cent le montant initial du marché;

d. (abrogé) ;

e. l'attribution à un opérateur économique d'un marché public relatif à un prêt qu'il soit ou non lié à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers dont le montant de la rémunération totale du prestataire excède 250.000 euros HTVA ;

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

f. l’attribution d’une mission de services d’un montant excédant 75.000 euros HTVA par le pouvoir adjudicateur à un autre pouvoir adjudicateur ou à une association de pouvoirs adjudicateurs, sur la base d’un droit exclusif dont ceux-ci bénéficient en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives publiées ;

g. l’attribution d’un marché public d’un montant excédant 75.000 euros HTVA passé avec une personne morale régie par le droit privé ou le droit public dans le cadre d’un contrôle in house au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ;

h. (abrogé).

Une circulaire du 21 janvier 2019 précise les pièces justificatives qui doivent être envoyées à la tutelle.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les procédures de passation des marchés publics

Le grand principe gouvernant la matière, déjà évoqué, veut que les marchés publics soient passés avec concurrence. À cette fin, les pouvoirs adjudicateurs disposent toujours de deux procédures générales, et de plusieurs procédures exceptionnelles de passation des marchés publics[1].

Les procédures générales, qui peuvent toujours s'envisager, sont :
- la procédure ouverte (L. 17.6.2016, art. 36),
- la procédure restreinte (L. 17.6.2016, art. 37).

Les autres procédures de passation, qui ne peuvent trouver à s'appliquer que dans les cas limitativement prévus par la réglementation des marchés publics, sont principalement :
- la procédure concurrentielle avec négociation (L. 17.6.2016, art. 38),
- la procédure négociée directe avec publication préalable (L. 17.6.2016, art. 41),
- et la procédure négociée sans publication préalable (L. 17.6.2016, art. 42).

Nous aborderons également la procédure des marchés de faible montant.

Enfin, il sera également question de marché conjoint ou de centrale d'achat.

1. La procédure ouverte

La procédure ouverte est la procédure de passation dans laquelle tout opérateur économique intéressé peut présenter une offre en réponse à un avis de marché (L. 17.6.2016, art. 2, 22°).

Il s'agit donc d'une procédure en une phase (l'offre est assortie des informations relatives à la sélection) qui conduira à l'attribution du marché au soumissionnaire ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur ayant le choix entre différents critères pour déterminer celle-ci, dont son prix (L. 17.6.2016, art. 81) (voir fiche *Attribution* - infra).

2. La procédure restreinte

La procédure restreinte est la procédure de passation à laquelle tout opérateur économique intéressé peut demander à participer en réponse à un avis de marché et dans laquelle seuls les candidats sélectionnés par l'adjudicateur peuvent présenter une offre (L. 17.6.2016, art. 2, 23°).

Il s'agit donc d'une procédure en deux temps (sélection/offres). Tout comme la procédure ouverte, elle conduit à l'attribution du marché au soumissionnaire ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur ayant le choix entre différents critères pour déterminer celle-ci, dont son prix (L. 17.6.2016, art. 81) (voir fiche *Attribution* - infra).

[1] Nous ne citerons ici que pour mémoire les procédures de dialogue compétitif et de partenariat d'innovation. À noter que pour les services sociaux et autres services spécifiques (dont par exemple les services de formation ou les services juridiques non exclus), les conditions de recours à l'une ou l'autre procédure de passation sont assouplies (L. 17.6.2016, art. 88 et s.).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. La procédure concurrentielle avec négociation

Il s'agit d'une procédure en deux phases (sélection/attribution) à laquelle tout opérateur économique intéressé peut demander à participer en réponse à un appel à la concurrence, dans laquelle seuls les candidats sélectionnés peuvent présenter une offre, les conditions du marché pouvant ensuite être négociées avec les soumissionnaires (L. 17.6.2016, art. 2, 25°).

Ici encore, l'attribution se fera au soumissionnaire ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse.

Les hypothèses de recours à cette procédure sont fixées par la loi (L. 17.6.2016, art. 38). Il en va notamment (pour les travaux, fournitures ou services) :

- des marchés dont le montant estimé, hors TVA, est inférieur à certains montants (actuellement 750.000 euros pour les travaux, et 215.000 euros – seuil de publicité européenne – pour les fournitures et les services) ;
- des marchés dans lesquels les besoins du pouvoir adjudicateur ne peuvent être satisfaits sans adapter des solutions immédiatement disponibles ;
- des marchés dont l'accès est réservé à des ateliers protégés et à des opérateurs économiques dont l'objectif est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées et dont le montant estimé est inférieur au seuil de publicité européenne.

4. La procédure négociée directe avec publication préalable

Très proche de l'ancienne procédure négociée directe avec publicité, et reprenant ses atouts de facilité et de simplification administrative qui devraient séduire les pouvoirs adjudicateurs, la procédure négociée directe avec publication préalable est une procédure en une phase, dans laquelle tout opérateur économique peut présenter une offre en réponse à un avis de marché et dans laquelle l'adjudicateur peut négocier les conditions du marché avec l'un ou plusieurs d'entre eux (L. 17.6.2016, art. 2, 29°).

Elle pourra trouver à s'appliquer aux marchés de travaux dont le montant estimé est inférieur à 750.000 euros HTVA, ainsi qu'aux marchés de fournitures et de services dont le montant estimé est inférieur à 215.000 euros HTVA (L. 17.6.2016, art. 41).

5. La procédure négociée sans publication préalable

Très proche de la procédure négociée sans publicité connue sous l'empire de la loi du 15.6.2006, la procédure négociée sans publication préalable est celle dans laquelle le pouvoir adjudicateur demande une offre aux opérateurs économiques de son choix et peut négocier les conditions du marché avec l'un ou plusieurs d'entre eux (L. 17.6.2016, art. 2, 26°).

Elle reste sujette à la méfiance du législateur qui considère qu'elle a des effets négatifs sur la concurrence, en manière telle que ses hypothèses de recours sont strictement limitatives (L. 17.6.2016, art. 42).

On y retrouve notamment :

- les marchés de travaux, de fournitures ou de services pour lesquels la dépense à approuver est inférieure à 140.000 euros HTVA (montant porté à 215.000 euros pour des marchés *notamment* de services de placement de personnel, de recherche et de développement) ;
- pour les travaux, fournitures et services, dans la mesure strictement nécessaire, lorsque l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur ne permet pas de respecter les délais exigés par la procédure ouverte, restreinte ou concurrentielle avec négociation, les circonstances invoquées pour justifier l'urgence impérieuse ne pouvant, en aucun cas, être imputables au pouvoir adjudicateur ;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé pour l'une des raisons suivantes notamment : l'objet du marché est la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique, ou il y a absence de concurrence pour des raisons techniques ;
- lorsque des fournitures ou des services sont achetés à des conditions particulièrement avantageuses, soit auprès d'un fournisseur cessant définitivement ses activités commerciales, soit auprès des curateurs, des mandataires chargés d'un transfert sous autorité de justice ou liquidateurs d'une faillite, d'une réorganisation judiciaire ou d'une procédure de même nature existant dans les législations ou réglementations nationales ;
- lorsque le marché concerne des fournitures cotées et achetées à une bourse de matières premières.

6. Les marchés publics de faible montant

Alors que, sous l'empire de la loi du 15 juin 2006, les marchés par procédure négociée sans publicité de très faible montant (dépense à approuver de 8.500 euros htva) pouvaient être constatés par simple facture acceptée, ce sont désormais les marchés dont le montant estimé est inférieur à 30.000 euros htva qui sont soumis à un régime particulièrement souple (L. 17.6.2016, art. 92 et A.R. 18.4.2017, art. 124), puisque :

- ils sont uniquement soumis aux dispositions de la loi relatives aux définitions, aux principes généraux (sauf l'obligation d'utiliser les moyens de communication électroniques et le principe du paiement pour service fait et accepté), au champ d'application et aux règles d'estimation ;
- ils peuvent théoriquement être conclus par facture acceptée ; on ne perdra cependant pas de vue que la réglementation des marchés publics s'applique à tous les pouvoirs adjudicateurs et que s'agissant des villes et communes, le respect des règles prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation s'impose, de sorte que les décisions idoines devront dans tous les cas être prises par le conseil communal et/ou le collège communal, le directeur général ou un autre agent, sur délégation (v. fiche 2), sans préjudice par ailleurs des règles relatives à l'engagement des dépenses (RGCC, art. 53 et 56) ;
- le pouvoir adjudicateur passe son marché, après consultation, si possible, des conditions de plusieurs opérateurs économiques, mais obligation de demander le dépôt d'offres formelles (la preuve de cette consultation doit néanmoins pouvoir être fournie par le pouvoir adjudicateur).

Il semble donc bien s'agir ici d'une procédure de passation spécifique, et non d'une simple modalisation de la procédure négociée sans publication préalable.

7. Les marchés conjoints et les centrales d'achat

Plus une manière de s'organiser qu'une véritable procédure de passation, les ***marchés conjoints*** permettent à plusieurs pouvoirs adjudicateurs de passer commande ensemble. Pour le reste, ce sont les procédures de passation évoquées plus haut qui trouveront à s'appliquer.

La loi prévoit ainsi (L. 17.6.2016, art. 48) que plusieurs pouvoirs adjudicateurs peuvent convenir de passer conjointement certains marchés spécifiques.

Même si la loi ne le dit plus formellement, il est toujours possible d'y adjoindre des personnes privées (voir exposé des motifs de la loi).

Le marché conjoint peut viser une procédure de passation dans son intégralité ou non. La procédure aura lieu conjointement soit en agissant ensemble, soit en désignant un pouvoir adjudicateur pilote.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La ***centrale d'achat*** n'est pas non plus une procédure de passation supplémentaire, mais également une manière d'organiser les commandes, adoptée par un pouvoir adjudicateur s'étant érigé centrale, notion introduite dans la réglementation des marchés publics par la loi du 15 juin 2006.

Elle a été reprise comme suit dans la nouvelle réglementation (L. 17.6.2016, art. 2, 6°, et 47) : il s'agit d'un pouvoir adjudicateur qui réalise :

- des activités d'achat centralisées (acquisition de fournitures et/ou de services destinés à des adjudicateurs, ou passation de marchés publics de travaux, de fournitures et de services destinés à des adjudicateurs)
- et éventuellement des activités d'achat auxiliaires (activités fournissant un appui aux activités d'achat, telles que conseils sur le déroulement ou la conception des procédures de passation, préparation et gestion des procédures de passation au nom de l'adjudicateur concerné et pour son compte…).

Contrairement aux marchés conjoints, occasionnels, les centrales d'achat présentent un caractère de permanence quant à leurs activités.

L'avantage du recours à la centrale d'achat est double pour le pouvoir adjudicateur, bénéficiaire de la centrale, puisqu'il est dispensé de l'application de la réglementation des marchés publics, tant quant au choix de la centrale, qu'à celui de l'adjudicataire du marché « centralisé ».

8. Allotissement

L'article 58 de la loi prévoit l'obligation pour tous les pouvoirs adjudicateurs d'envisager l'allotissement pour les marchés de travaux, de fournitures ou de services dont l'estimation est égale ou supérieure au seuil révisable de 140.000 euros HTVA. L'obligation porte donc sur le fait d'envisager l'allotissement, mais non sur le fait d'allotir directement. Le pouvoir adjudicateur dispose d'une marge d'appréciation, certes réduite, mais il pourra démontrer qu'il existe des raisons justifiant, concrètement, dans le marché concerné, le non allotissement. Ces raisons peuvent tenir par exemple au risque de restreindre la concurrence, au risque d'une exécution excessivement coûteuse ou difficile techniquement ou encore au risque de compromettre gravement la bonne exécution du marché résultant de la nécessité de coordonner les adjudicataires.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La publicité dans les marchés publics

Pour assurer une concurrence effective, il convient que les opérateurs économiques intéressés puissent être informés que tel pouvoir adjudicateur va lancer un marché public.

La réglementation des marchés publics a donc prévu des mécanismes de publicité afin d'assurer cette information et, partant, d'alimenter la concurrence.

Les notions de publicité et de concurrence ne coïncident toutefois pas complètement dans la réglementation. En effet, s'il est certain que la publicité permet d'assurer une concurrence, l'absence de publicité n'équivaut pas à l'absence de concurrence.

Il convient en effet d'avoir égard à la procédure négociée sans publication préalable lors du lancement de la procédure, laquelle – comme son nom l'indique – n'organise aucun mécanisme de publicité lors de son lancement. Cette absence n'autorise toutefois nullement les pouvoirs adjudicateurs à se dispenser d'organiser une mise en concurrence. En effet, la législation prévoit expressément que cette procédure se réalise « *... si possible après consultation de plusieurs opérateurs économiques ...* » (L. 17.6.2016, art. 42, § 1er). De même, les marchés publics de faible montant (L. 17.6.2016, art. 92) sont passés « … *après consultation, si possible, des conditions de plusieurs opérateurs économiques* … » (A.R. 18.4.2017, art. 124).

Une loi du 8 février 2023 modifiant la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, en ce qui concerne la gouvernance (M.B., 16.2.2023) a apporté d'importantes modifications à la réglementation des marchés publics en ce qui concerne la gouvernance et la transparence.

Ainsi, afin de faciliter la collecte structurée de données également pour les marchés publics inférieurs aux seuils de publicité européenne, l'exception à l'utilisation de la plateforme électronique e-Procurement pour les marchés publics passés par procédure négociée sans publication préalable sous les seuils européens est supprimée. Pour ces marchés également, l'utilisation des outils eProcurement est désormais obligatoire depuis le 1er septembre 2023. Cela ne signifie bien sûr pas que la procédure négociée sans publication préalable devient une procédure avec publicité (sous réserve de l'avis d'attribution de marché, v. plus bas), mais les pouvoirs adjudicateurs doivent maintenant consulter les opérateurs économiques via e-procurement et ceux-ci doivent remettre offre via la plateforme. Pratiquement, c'est la fin des procédures négociées sans publication préalable (sous les seuils de publicité européenne) sous format papier ou par courriers électroniques.

1. Les seuils de publicité

La réglementation des marchés publics prévoit divers mécanismes de publicité, les uns étant plus complets que les autres, et visant divers stades de la procédure, suivant que les marchés atteignent ou pas certains seuils.

Quand les marchés atteignent les seuils européens, la publication se fait via la plateforme e-Procurement (anciennement le *Bulletin des Adjudications*) et au sein du Tenders Electronic Daily (TED), le supplément du *Journal officiel de l'Union européenne* consacré aux marchés publics. Lorsque ces seuils ne sont pas atteints, la publicité aura lieu uniquement au niveau belge, via e-Procurement.

Notez que la gestion de la plateforme e-Procurement est réalisée par le SPF Stratégie et Appui et que la publication d'un avis se fait d'une des façons suivantes :

- gratuitement sur la plateforme e-Procurement : https://www.publicprocurement.be/ ;

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- via une application accréditée pour transmettre les avis électroniques à la plateforme e-Procurement.

Les seuils de publicité européenne varient suivant le type de marchés. Dans les secteurs classiques, ils sont actuellement les suivants, depuis le 1er janvier 2022 :

- Travaux : 5.382.000 euros (hors TVA)
- Fournitures : 215.000 euros (hors TVA)
- Services : 215.000 euros (hors TVA)
- Services sociaux et autres services spécifiques : 750.000 euros (hors TVA) (A.R. 18.4.2017, art. 11).

Ils devraient être adaptés à compter du 1er janvier 2024.

Il s'agit de montants correspondant à la valeur estimée des marchés. La méthode de calcul de ces valeurs est distincte pour les travaux, les fournitures ou les services (A.R. 18.4.2017, art. 6 et 7).

Toutefois, quel que soit le type de marché, une règle essentielle prévaut : il est interdit de scinder un marché en vue de le soustraire aux dispositions relatives aux mesures de publicité (A.R. 18.4.2017, art. 7, § 3).

En outre, dans la détermination de la valeur du marché, il conviendra de raisonner en termes de globalité (ex. dans les marchés de travaux, la notion d'« *ouvrage* » exprime bien cette idée de globalisation. « *... L'ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique. ...* » (L. 17.6.2016, art. 2, 19°).

2. Les mécanismes de publicité

A. L'avis de pré-information

Il s'agit d'un avis préalable, du type information de planification, par lequel le pouvoir adjudicateur peut faire connaître ses intentions en matière de passation de marchés (L. 17.6.2016, art. 60).

Sa publication facultative permet au pouvoir adjudicateur de réduire, pour tel marché, le délai de réception des offres, qu'il s'agisse d'un marché soumis à la publicité belge ou européenne (A.R. 18.4.2017, art. 36, § 2, 37, § 3, 38, § 3, et 41, § 2).

B. L'avis de marché

Il s'agit là de la pierre angulaire de la publicité des marchés publics. L'avis de marché sera utilisé tant sous les seuils européens qu'à partir de ceux-ci.

Sa publication est obligatoire pour les marchés lancés par procédure ouverte, procédure restreinte, procédure concurrentielle avec négociation et procédure négociée directe avec publicité préalable lors du lancement de la procédure.

Il détaille de manière précise le marché lancé par le pouvoir adjudicateur.

Il s'agit d'un document standardisé (L. 17.6.2016, art. 61, et A.R. 18.4.2017, art. 22, et son annexe 4) qui, pour chaque marché déterminé dans les procédures citées ci-dessus, est publié via la plateforme e-Procurement (et, en outre, au TED s'il atteint les seuils de publicité européenne).

Rappelons également que le pouvoir adjudicateur doit offrir, par moyen électronique, un accès gratuit, sans restriction, complet et direct aux documents du marché à partir de la date de publication d'un avis de marché. Le texte de l'avis doit d'ailleurs préciser l'adresse internet à laquelle les documents du marché

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

sont accessibles (L. 17.6.2016, art. 64), sachant que la plateforme fédérale e-Procurement permet de joindre les documents de marché à l'avis de marché (voir Fiche *Définitions et principes*).

C. L'avis d'attribution de marché

Il s'agit d'une mesure de publicité intervenant a posteriori, à l'origine uniquement pour les marchés atteignant les seuils européens (L.17.6.2016, art. 62).

Néanmoins, depuis l'entrée en vigueur, le 1er septembre 2023, de la loi précitée du 8 février 2023, un avis d'attribution simplifié pour tous les marchés publics et accords-cadres d'un montant inférieur aux seuils de publicité européenne est désormais imposé. La généralisation de l'avis d'attribution vise ainsi aussi à permettre à l'État belge de remplir plus efficacement ses obligations statistiques envers la Commission européenne en matière de marchés publics.

L'obligation de publier semblable avis concerne donc tous les marchés et toutes les procédures de passation, y compris désormais la procédure négociée sans publication préalable, mais non les procédures de faible montant (A.R. 18.4.2017, art. 17, al. 1er).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les motifs d'exclusion et les critères de sélection

L'étape de sélection vise à s'assurer de la capacité d'un candidat ou d'un soumissionnaire à exécuter le marché public envisagé. Cette étape est en réalité constituée de deux sous-étapes ayant une finalité plus précise : d'une part, le pouvoir adjudicateur doit vérifier si le candidat ou le soumissionnaire se trouve dans une des hypothèses d'exclusion, c'est-à-dire dans une situation que l'on considère délicate et où il serait inapproprié de contracter avec lui, par exemple parce qu'il est en faillite ; d'autre part, le pouvoir adjudicateur doit aussi se soucier de ce que le candidat ou le soumissionnaire est suffisamment capable d'exécuter le marché public parce que, par exemple, il dispose de l'expérience utile. Voyons plus en détails ces deux sous-étapes.

1. Les motifs d'exclusion

La réglementation pose trois catégories de motifs d'exclusion : ceux emportant une exclusion obligatoire, celui relatif aux dettes fiscales et sociales et ceux pour lesquels l'exclusion est facultative[1].

A. Motifs d'exclusion obligatoire

Sauf dans le cas où le candidat ou le soumissionnaire démontre avoir pris des mesures suffisantes afin de démontrer sa fiabilité, le pouvoir adjudicateur exclut, à quelque stade de la procédure que ce soit, un candidat ou un soumissionnaire de la participation à la procédure de passation, lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation pour l'une des infractions suivantes :

1. participation à une organisation criminelle ;
2. corruption ;
3. fraude ;
4. infractions terroristes, infractions liées aux activités terroristes ou incitation à commettre une telle infraction, complicité ou tentative d'une telle infraction ;
5. blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme ;
6. travail des enfants et autres formes de traite des êtres humains ;
7. occupation de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

En principe, cette vérification ne concerne que les candidats ou soumissionnaires. Toutefois, pour les marchés européens, le pouvoir adjudicateur doit vérifier l'absence de commission de ces infractions non seulement par les candidats ou les soumissionnaires mais également par tout membre de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance des candidats ou des soumissionnaires et par toute personne qui détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle au sein des candidats ou soumissionnaires[2].

B. Motif d'exclusion relatif aux dettes fiscales et sociales

Sauf exigences impératives d'intérêt général et sous réserve d'un paiement ou d'un accord contraignant intervenu avant l'introduction d'une demande de participation ou des offres, le pouvoir adjudicateur exclut, à quelque stade de la procédure de passation que ce soit, la participation à une procédure, d'un candidat ou d'un soumissionnaire qui ne satisfait pas à ses obligations relatives au paiement d'impôts et taxes ou de cotisations de sécurité sociale sauf :

- lorsque le montant impayé ne dépasse pas le montant de 3.000 euros

[1] L. 17.6.2016, art. 67 à 69.
[2] L. 17.6.2016, art. 67, § 1er, al. 5.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- ou lorsque le candidat ou le soumissionnaire peut démontrer qu'il possède à l'égard d'un pouvoir adjudicateur ou d'une entreprise publique une ou des créances certaines, exigibles, libres de tout engagement à l'égard de tiers et équivalentes à 3.000 euros près.

Le pouvoir adjudicateur donne cependant l'opportunité à tout opérateur économique de se mettre en règle avec ces obligations sociales et fiscales dans le courant de la procédure de passation et ce, après avoir constaté une première fois que le candidat ou le soumissionnaire ne satisfaisait pas aux exigences. A partir de cette constatation, le pouvoir adjudicateur laisse à l'opérateur économique un délai de cinq jours ouvrables pour fournir la preuve de sa régularisation. Le recours à cette régularisation n'est possible qu'à une seule reprise[3].

Le pouvoir adjudicateur procède à la vérification de la situation sur le plan des dettes sociales et de la situation fiscale des candidats ou soumissionnaires, sur la base des attestations qui sont disponibles électroniquement pour le pouvoir adjudicateur via l'application Télémarc ou via d'autres applications électroniques équivalentes et accessibles gratuitement dans d'autres Etats membres, dans les vingt jours suivant la date ultime pour l'introduction des demandes de participation ou des offres[4].

C. Motifs d'exclusion facultative

Sauf dans le cas où le candidat ou le soumissionnaire démontre avoir pris des mesures suffisantes afin de démontrer sa fiabilité, le pouvoir adjudicateur peut exclure, à quelque stade de la procédure de passation, de la participation à une procédure, un candidat ou un soumissionnaire dans les cas suivants :

1. lorsque le pouvoir adjudicateur peut démontrer que le candidat ou le soumissionnaire a manqué aux obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail ;
2. lorsque le candidat ou le soumissionnaire est en état de faillite, de liquidation, de cessation d'activités, de réorganisation judiciaire ou a fait l'aveu de sa faillite ou fait l'objet d'une procédure de liquidation ou de réorganisation judiciaire ;
3. lorsque le pouvoir adjudicateur peut démontrer par tout moyen approprié que le candidat ou le soumissionnaire a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité ;
4. lorsque le pouvoir adjudicateur dispose d'éléments suffisamment plausibles pour conclure que le candidat ou le soumissionnaire a commis des actes, conclu des conventions ou procédé à des ententes en vue de fausser la concurrence ;
5. lorsqu'il ne peut être remédié à un conflit d'intérêts au sens de la réglementation par d'autres mesures moins intrusives ;
6. lorsqu'il ne peut être remédié à une distorsion de la concurrence résultant de la participation préalable des candidats ou soumissionnaires à la préparation de la procédure de passation, par d'autres mesures moins intrusives ;
7. lorsque des défaillances importantes ou persistantes du candidat ou du soumissionnaire ont été constatées lors de l'exécution d'une obligation essentielle qui lui incombait dans le cadre d'un marché public antérieur, d'un marché antérieur passé avec un adjudicateur ou d'une concession antérieure, lorsque ces défaillances ont donné lieu à des mesures d'office, des dommages et intérêts ou à une autre sanction comparable ;
8. le candidat ou le soumissionnaire s'est rendu gravement coupable de fausse déclaration en fournissant les renseignements exigés pour la vérification de l'absence de motifs d'exclusion ou la satisfaction des critères de sélection, a caché ces informations ou n'est pas en mesure de présenter les documents justificatifs requis ;

[3] L. 17.6.2016, art. 68.
[4] A.R. 18.4.2017, art. 62, § 2, al. 1er, et 63, § 2, al. 1er.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

9. le candidat ou le soumissionnaire a entrepris d'influer indûment sur le processus décisionnel du pouvoir adjudicateur ou d'obtenir des informations confidentielles susceptibles de lui donner un avantage indu lors de la procédure de passation, ou a fourni par négligence des informations trompeuses susceptibles d'avoir une influence déterminante sur les décisions d'exclusion, de sélection ou d'attribution[5].

L'on constatera utilement que, sauf disposition contraire dans les documents du marché, les dispositions relatives aux motifs d'exclusion facultative ne sont pas applicables à la procédure négociée sans publication préalable pour les marchés dont le montant estimé est inférieur au seuil correspondant pour la publicité européenne[6].

Enfin, on notera qu'aucun des motifs d'exclusion (même ceux emportant en principe obligatoirement l'exclusion du soumissionnaire) n'est applicable aux marchés de faible montant[7].

D. Mesures correctrices[8]

Tout candidat ou soumissionnaire qui se trouve dans une des situations d'exclusion obligatoire ou facultative peut fournir des preuves afin d'attester qu'il a pris des mesures pour contrer ces situations. Et s'agissant des motifs d'exclusion obligatoire, il est censé les signaler d'initiative au pouvoir adjudicateur, lorsqu'elles existent. A cet égard, le pouvoir adjudicateur doit d'ailleurs signaler dans les documents du marché que cette règle s'applique, afin d'attirer l'attention des soumissionnaires.
Par contre, lorsqu'il s'agit des motifs d'exclusion facultative, le pouvoir adjudicateur qui estime qu'un candidat ou un soumissionnaire en présente un, doit lui donner la possibilité de présenter les mesures correctrices. Toutefois, le pouvoir adjudicateur peut, en le précisant expressément dans les documents du marché, exiger que le candidat ou le soumissionnaire présente d'initiative les mesures correctrices relatives aux motifs d'exclusion facultative.

Si ces preuves sont jugées suffisantes par le pouvoir adjudicateur, le candidat ou le soumissionnaire concerné n'est pas exclu de la procédure de passation. Ces mesures peuvent consister par exemple en le versement d'une indemnité en réparation[9].

2. Le(s) critère(s) de sélection

Le ou les critères de sélection peuvent avoir trait :
1. à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle et/ou
2. à la capacité économique et financière et/ou
3. aux capacités techniques et professionnelles[10].

Le ou les critères sont prédéterminés par le pouvoir adjudicateur dans l'avis de marché ou dans l'invitation à remettre offre, et ils sont proportionnés et liés à l'objet du marché.

Au rang de la capacité économique et financière, figurent notamment la déclaration concernant le chiffre d'affaires ou la preuve d'une assurance des risques professionnels[11].

5 L. 17.6.2016, art. 69.
6 L. 17.6.2016, art. 42, § 3, al. 1.
7 L. 17.6.2016, art. 92.
8 L. 17.6.2016, art. 70.
9 L. 17.6.2016, art. 70.
10 L. 17.6.2016, art. 71.
11 A.R. 18.4.2017, art. 67.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Parmi les critères de sélection de type technique, l'on notera, entre autres, une liste des travaux exécutés en principe au cours des cinq dernières années ou une liste des principales fournitures effectuées ou des principaux services fournis en principe au cours des trois dernières années[12].

Dans les marchés de travaux passés en procédure ouverte ou en procédure négociée directe avec publication préalable, le pouvoir adjudicateur pourra se contenter d'exiger des soumissionnaires l'agréation dans une catégorie ou sous-catégorie de travaux et dans une classe financière[13].

Le pouvoir adjudicateur fixe le niveau d'exigence approprié sauf si le critère ne se prête pas à la fixation d'un tel niveau.

Si le pouvoir adjudicateur utilise un critère qui ne permet pas de fixer un tel niveau minimal d'exigence, il l'assortit d'un second critère de même type qui se prête à cette fixation.

Les critères et leurs moyens de preuves sont indiqués dans l'avis de marché ou, à défaut, dans les documents du marché.

Dans les procédures formalisant l'étape de sélection par l'adoption d'une décision propre à la sélection (qu'il s'agisse de la procédure restreinte ou de la procédure concurrentielle avec négociation) et mettant ainsi l'accent sur la qualité des candidats à sélectionner, le pouvoir adjudicateur pourrait décider, outre de fixer des seuils minimaux à atteindre, que seuls les x premiers candidats seront sélectionnés. Cette manière de procéder a le mérite d'accentuer encore davantage l'aspect qualitatif du choix des candidats.

Dans les procédures ouvertes, négociées directement avec publication préalable et, le cas échéant[14], négociées sans publication préalable, seuls les soumissionnaires atteignant les seuils minimaux d'exigence seront sélectionnés.

3. Document unique de marché européen, déclaration sur l'honneur implicite et Télémarc

La charge administrative, consistant pour les opérateurs économiques à obtenir et fournir toutes les justifications relatives aux motifs d'exclusion et aux critères de sélection, peut s'avérer assez fastidieuse et même onéreuse. De même, du côté du pouvoir adjudicateur, la vérification de ces documents peut représenter une charge importante. Aussi, dans un objectif de simplification administrative, a été imaginée la déclaration sur l'honneur par laquelle chaque candidat ou soumissionnaire indique satisfaire les conditions imposées, sans fournir au dépôt des demandes de participation ou des offres ces preuves, à charge pour lui de les fournir à la première demande du pouvoir adjudicateur. Parallèlement, s'est développée l'application électronique Télémarc permettant aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier eux-mêmes la situation de sélection des candidats ou des soumissionnaires sans avoir à les déranger.

1. DUME

Par l'adoption du DUME (ou document unique de marché européen), le législateur européen a souhaité uniformiser les pratiques, parfois fort divergentes, connues au sein de chaque Etat membre de l'Union européenne en matière de déclaration sur l'honneur et ainsi favoriser les échanges intra-européens et il a imposé, pour une grande majorité des marchés européens, le recours à ce DUME.

Par l'introduction du DUME au moment du dépôt des demandes de participation ou des offres, selon le cas, chaque candidat ou soumissionnaire atteste sur l'honneur à la fois qu'il ne se trouve pas dans une

[12] A.R. 18.4.2017, art. 68, § 4.
[13] A.R. 18.4.2017, art. 70, § 1er, al. 3.
[14] L'indication d'un ou de plusieurs critères de sélection n'étant pas obligatoirement prévue pour les marchés dont le montant estimé est inférieur aux seuils de publicité européens : L. 17.6.2016, art. 42, § 3, al. 1er, 2°.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

situation d'exclusion et qu'il répond au(x) critère(s) de sélection. Ce DUME vaut ainsi preuve a priori et permet, sans toutefois que ce ne soit obligatoire, en procédure ouverte, au pouvoir adjudicateur d'entamer l'analyse des offres au regard de leur régularité et de leur(s) critère(s) d'attribution avant que la sélection ne soit définitive[15]. En ce cas, avant l'attribution du marché, le pouvoir adjudicateur exige du soumissionnaire, auquel il entend attribuer le marché, qu'il présente les documents justificatifs mis à jour, sauf si les documents sont accessibles gratuitement par des moyens électroniques[16].

Ce DUME n'est pas applicable à tous les marchés mais uniquement aux marchés dont l'estimation est égale ou supérieure aux seuils de publicité européenne sauf certaines hypothèses de procédure négociée sans publication préalable[17]. Cela étant, sous les seuils de publicité européenne, le DUME présenté ne peut pas être refusé.

2. Déclaration sur l'honneur implicite

Pour les marchés belges et quelques marchés européens pour lesquels le DUME n'est pas applicable, la réglementation prévoit que, par l'introduction de la demande de participation ou de l'offre, le candidat ou le soumissionnaire déclare sur l'honneur qu'il ne se trouve pas dans une situation d'exclusion. La déclaration sur l'honneur est donc moins large que le DUME, ne concernant que la première sous-étape de la sélection.

Cette déclaration sur l'honneur ne vaut que pour les documents accessibles par des moyens électroniques, sauf disposition contraire. La déclaration sur l'honneur ne porte pas non plus sur les mesures correctrices éventuellement invoquées par un opérateur économique. Ces documents, inaccessibles électroniquement ou en lien avec les mesures correctrices, sont alors joints à la demande de participation ou à l'offre, selon la procédure de passation.

3. Télémarc

Les pouvoirs adjudicateurs, qui ne disposent pas encore d'un accès à Télémarc, devaient le demander à l'Agence pour la Simplification administrative pour le 1er mai 2018 au plus tard en principe[18].

Actuellement, les documents accessibles sont les comptes annuels déposés à la Banque nationale, le paiement des cotisations de sécurité sociale à l'ONSS, la « balance de dettes fiscales » auprès du SPF Finances, la situation juridique des entreprises (non-faillite ou situation similaire) à la Banque-carrefour des entreprises et l'agréation des entrepreneurs de la construction (SPF Économie).

15 L. 17.6.2016, art. 66, § 2, al. 1er.
16 L. 17.6.2016, art. 73, § 4.
17 A.R. 18.4.2017, art. 38, § 1er, al. 1er.
18 A.R. 18.4.2017, art. 126 et 133.

L'attribution du marché

1. La décision d'attribution et la conclusion du marché

L'attribution du marché a lieu par une délibération du collège communal (ou du directeur général ou d'un autre agent en cas de délégation du conseil communal, v. fiche *Les règles de compétence en matière de marchés publics*).

L'attribution du marché s'opérera en faveur du soumissionnaire ayant remis l'offre régulière économiquement la plus avantageuse déterminée au choix sur la base :

- du prix ;
- du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie ; du meilleur rapport qualité/prix évalué sur la base du prix ou du coût et des critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché.

Le classement des offres s'opère en fonction des critères d'attribution qui auront été préalablement fixés par le pouvoir adjudicateur.

Les marchés sont attribués pour autant que l'offre soit conforme aux exigences, conditions et critères énoncés dans les documents du marché et qu'elle provienne d'un soumissionnaire remplissant les critères de sélection[1].

La décision du collège communal doit être motivée en fait et en droit[2], et devra donc, notamment, contenir les motifs de la décision du pouvoir adjudicateur. Ce dernier ne pourra se contenter d'indiquer la cotation, mais devra fournir les explications cohérentes de celle-ci de manière que les soumissionnaires puissent la comprendre.

Il importe de préciser que la conclusion du contrat ne s'opère pas au moment où le collège prend sa décision motivée d'attribution, mais bien lorsque l'approbation de telle offre est ***notifiée*** à celui qui l'avait déposée (l'adjudicataire), par les plateformes électroniques, par courrier électronique ou par fax ***et, le même jour***, par envoi recommandé[3].

Cette notification doit normalement intervenir dans le délai d'engagement des soumissionnaires[4]. À défaut, une procédure spécifique est prévue dans la réglementation[5].

Pour certains marchés publics, notamment ceux dont l'estimation atteint les seuils de publicité européenne et ceux de travaux dont le montant d'attribution excède la moitié du seuil européen, le pouvoir adjudicateur va devoir – après avoir informé notamment les soumissionnaires dont l'offre a été jugée irrégulière ou n'a pas été choisie – accorder à ceux-ci un délai de quinze jours pour leur permettre d'introduire un recours en suspension (pour tenter d'obtenir que le lien contractuel ne puisse se nouer et que, donc, la notification de la décision d'attribution ne puisse être effectuée)[6]. C'est ce que l'on appelle communément le délai d'attente (ou *standstill*).

---

1 L.17.6.2016, art. 66, § 1er.

2 L. 29.7.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et L. 17.6.2013 rel. à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés ; v. fiche 8.

3 A.R. 18.4.2017, art. 88.

4 Normalement 90 jours de calendrier à compter de la date limite de réception, mais le cahier spécial des charges peut prévoir un autre délai (A.R. 18.4.2017, art. 58).

5 En procédures ouverte et restreinte : A.R. 18.4.2017, art. 89.

6 L. 17.6.2013 rel. à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés, voir fiche n° 8 *L'information et le standstill*.

Une fois que le pouvoir adjudicateur a notifié l'approbation de l'offre choisie, le contrat (= le marché) est conclu et entre dans sa phase d'exécution[7]. Dès ce moment, en cas de difficultés d'exécution débouchant sur des litiges, seules les juridictions civiles sont compétentes.

Rappelons enfin que le lancement d'une procédure de marché public n'implique pas, pour le pouvoir adjudicateur, l'obligation d'attribuer le marché. Il peut soit renoncer à passer le marché, soit refaire la procédure, au besoin suivant un autre mode[8]. Lorsqu'il décide de ne pas attribuer le marché, le pouvoir adjudicateur doit rédiger une décision motivée reprenant les motifs de faits et de droit justifiant qu'il renonce à la passation du marché[9].

À noter que, s'il s'agit d'un marché à lots, le pouvoir adjudicateur peut attribuer certains lots et décider que les autres feront l'objet d'un ou de plusieurs autres marchés, même s'il ne s'est pas expressément réservé ce droit dans le cahier spécial des charges[10].

2. L'incidence de la tutelle sur la décision d'attribution

En vertu de l'article L3122-2, 4°, a), du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, sont soumises au régime de tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire les décisions d'attribution des marchés publics :

- de travaux
  - dont les montants excèdent celui de 300.000 euros en procédure ouverte,
  - dont les montants excèdent celui de 150.000 euros en procédure restreinte, procédure concurrentielle avec négociation et procédure négociée directe avec publication préalable,
  - dont les montants excèdent celui de 75.000 euros en procédure négociée sans publication préalable ;
- de fournitures ou de services
  - dont les montants excèdent celui de 250.000 euros en procédure ouverte,
  - dont les montants excèdent 75.000 euros en procédure restreinte, procédure concurrentielle avec négociation et procédure négociée directe avec publication,
  - dont les montants excèdent 40.000 euros en procédure négociée sans publication préalable.

Cette même disposition prévoit que ces décisions devront être communiquées au Gouvernement wallon, accompagnées de leurs pièces justificatives, et ne pourront être mises à exécution avant d'avoir été ainsi transmises.

Cela signifie donc concrètement que tant qu'une décision d'attribution n'aura pas été transmise ***avec toutes ses pièces justificatives***[11], le collège communal ne pourra pas informer les soumissionnaires ni conclure le marché.

Toutefois, une fois que cette transmission aura été dûment effectuée, les notifications pourront en principe avoir lieu sans attendre l'écoulement du délai d'annulation dont dispose le Gouvernement (soit un maximum de 30 jours + 15)[12].

Par mesure de précaution, certains préféreront attendre l'écoulement du délai d'annulation avant de notifier la décision d'attribution du marché. Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation légale, le procédé de tutelle générale d'annulation ne privant pas l'acte concerné de son caractère exécutoire (sous

7 Pour plus de développements à ce sujet, voir la fiche n°10 *L'exécution des marchés publics*.
8 L. 17.6.2016, art. 85.
9 L.17.6.2016, art. 4, al. 1er, 9°, 29 et 29/1, § 1er, al. 1er, 3°.
10 L.17.6.2016, art. 58.
11 Voy. circ. 21.1.2019 rel. aux pièces justificatives.
12 CDLD, art. L3122-6 et L 3113-2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

réserve, dans la réglementation wallonne, de la transmission de l'acte accompagné de ses pièces justificatives).

En outre, dans certaines hypothèses, une telle attente ne sera pas possible (ex. marchés publics à mener à la suite d'une urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles et non imputable au pouvoir adjudicateur).

Certaines situations pourraient donc advenir où une commune nouerait le lien contractuel avec l'adjudicataire sans attendre la décision de l'autorité de tutelle (ou l'écoulement du délai d'annulation) et verrait ensuite sa décision d'attribution annulée par le Gouvernement wallon (pour cause de violation de la loi, par exemple).

En vertu de la théorie dite de « l'acte détachable » - qui consiste à détacher d'un contrat conclu par l'administration, certains actes qui concourent à la formation du contrat - la décision emportant le choix du cocontractant de l'administration étant notamment considérée comme acte détachable du contrat[13], la « *... différence de régime juridique entre acte détachable d'attribution et contrat est telle que l'annulation de l'acte détachable est sans influence sur le contrat et inversement. ...* »[14].

Il ressort de cette théorie (complexe et interprétée de manière non unanime par la doctrine et la jurisprudence) que l'annulation de la délibération attribuant un marché public n'aura, en principe, pas d'effet du même type sur le contrat noué (pas de résiliation, ni de résolution ipso facto).

Certaines juridictions et notamment certaines cours d'appel considèrent cependant de plus en plus que, dans pareil cas, le consentement est vicié et entraîne la nullité du contrat.

Il appartient dès lors à chaque pouvoir adjudicateur soumis aux dispositions des articles L3122-1 et suivants CDLD d'apprécier, au cas par cas, la nécessité d'aller rapidement de l'avant sans attendre l'écoulement des délais.

3. L'engagement de la dépense

La circulaire budgétaire annuelle du Ministre des Pouvoirs locaux précise au sujet de l'engagement comptable de la dépense[15] :

« *L'engagement des dépenses […] effectuées dans le cadre de marchés publics sera enregistré à la date d'attribution du marché par le Collège communal.*

En cas de délégation au directeur général ou au fonctionnaire délégué, dans le cadre des articles L1222-3, §2 et L1222-4, §2, alinéa 1er, l'engagement est enregistré à la date d'attribution du marché par le directeur général ou le fonctionnaire délégué.

Certaines communes n'engagent qu'au moment de la notification du marché. Cette pratique, bien que parfaitement légale au regard de l'article 53 du RGCC, implique néanmoins que la commune puisse apporter la preuve aux autorités de tutelle que la notification du marché a eu lieu avant le 31 décembre de l'exercice.

En effet, le fait de lier l'engagement du marché public à son attribution réside dans le souci, pour les autorités de tutelle et le Directeur financier, de disposer d'une preuve, et donc d'une date certaine. La date d'attribution est nécessairement connue dès lors qu'elle est contenue dans la délibération d'attribution. Par contre, si l'on prend pour référence la notification, le courrier de notification n'est

[13] P. Goffaux, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Précis de la Faculté de Droit ULB, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 8 et 9.
[14] E. Thibaut, *Décisions motivées communales en marchés publics*, *Mouv. Comm.* 8-9/2008.
[15] Circ. budgétaire rel. à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne pour l'année 2023, pp. 28-29.

pas envoyé aux autorités de tutelle et ces dernières ne disposent dès lors pas d'une date certaine pour l'engagement du marché. »

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La motivation, l'information, le délai d'attente et les voies de recours

Outre les règles de publicité au moment du lancement de la procédure de passation d'un marché public[1], le pouvoir adjudicateur est également tenu d'assurer une certaine publicité de ses décisions d'attribution notamment, par l'information des candidats non sélectionnés et des soumissionnaires évincés.

Le pouvoir adjudicateur doit aussi, dans certains cas, laisser s'écouler un délai d'attente – « *standstill* », litt. « arrêt » – avant la conclusion du marché avec le soumissionnaire choisi, afin que ces mêmes candidats non sélectionnés et soumissionnaires évincés puissent valablement exercer un recours susceptible de conduire à la suspension, voire à l'annulation de la décision d'attribution (ce qui pourrait éventuellement mener à une réattribution à leur profit), non simplement à l'octroi de dommages et intérêts.

C'est la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services qui est actuellement le siège de la matière. Cette loi est entrée en vigueur le 1er juillet 2013 et a subi toute une série d'adaptations à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'actuelle réglementation des marchés publics le 30 juin 2017, afin notamment de la rendre applicables aux concessions.

1. Les marchés atteignant les seuils de publicité européenne

Les règles qui suivent sont celles applicables aux marchés atteignant les seuils de publicité européenne.

Lorsque l'estimation initiale du marché est inférieure au seuil de publicité européenne, mais que le montant HTVA de l'offre à approuver s'avère néanmoins supérieur de plus de 20 % à ce seuil, les règles applicables en matière de motivation, information, délai d'attente et voies de recours au-delà des seuils européens trouveront finalement à s'appliquer[2].

A. La motivation

S'agissant des marchés publics, le pouvoir adjudicateur établit une décision motivée :

1. lorsqu'il décide de recourir à une procédure négociée sans publication préalable ou à une procédure négociée sans mise en concurrence préalable ;
2. lorsqu'il décide de recourir à une procédure concurrentielle avec négociation ;
3. lorsqu'il décide de recourir au dialogue compétitif ;
4. lorsqu'il décide de la qualification ou du retrait de la qualification dans le cadre d'un système de qualification ;
5. lorsqu'il décide de la sélection des candidats quand la procédure comprend une première phase impliquant l'introduction de demandes de participation ;
6. lorsqu'il décide, dans le cadre d'un système d'acquisition dynamique, de ne pas admettre un participant ;
7. lorsqu'il décide, dans le cadre du dialogue compétitif, de déclarer le dialogue conclu ;
8. lorsqu'il attribue un marché, quelle que soit la procédure ;
9. lorsqu'il renonce à la passation du marché et, le cas échéant, décide de lancer un nouveau marché[3].

Les décisions sont motivées en droit et en fait. Elles comportent des informations minimales[4].

---

1 Voy. fiche *La publicité dans les marchés publics*.
2 L. 17.6.2013, art. 3, al. 2.
3 L.17.6.2013, art. 4.
4 L. 17.6. 2013, art. 5.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. L'information des candidats et des soumissionnaires

Lorsque la procédure comprend une première phase impliquant l'introduction de demandes de participation, dès que le pouvoir adjudicateur a pris sa décision motivée de sélection, il communique à tout candidat non sélectionné :

1. les motifs de sa non-sélection, extraits de cette décision ;
2. en cas de limitation, sur la base d'un classement, du nombre des candidats sélectionnés, la décision motivée de sélection[5].

En cas de marché passé selon une procédure concurrentielle avec négociation, une procédure négociée sans publication préalable, un dialogue compétitif ou un partenariat d'innovation, le pouvoir adjudicateur doit communiquer, à la demande de tout soumissionnaire ayant fait une offre régulière ou de tout participant ayant proposé une solution, les informations relatives, selon le cas, au déroulement et à l'avancement des négociations ou du dialogue avec les soumissionnaires ou participants et ce, dans les meilleurs délais et au plus tard quinze jours à compter de la réception d'une demande écrite du soumissionnaire ou du participant concerné[6].

En procédure restreinte, au stade de l'attribution, ainsi qu'en procédure ouverte, dès qu'il a pris sa décision d'attribution, le pouvoir adjudicateur communique :

1. à tout soumissionnaire non sélectionné, les motifs de sa non-sélection, extraits de la décision motivée ;
2. à tout soumissionnaire dont l'offre a été jugée irrégulière, les motifs de son éviction, extraits de la décision motivée ;
3. à tout soumissionnaire dont l'offre n'a pas été choisie et au soumissionnaire retenu, la décision motivée[7].

Cette communication comprend également, le cas échéant :

1. la mention précise de la durée exacte du délai d'attente ;
2. la recommandation d'avertir le pouvoir adjudicateur dans ce même délai, par télécopieur, par courrier électronique ou par tout moyen électronique prévu par la législation relative aux marchés publics, dans le cas où l'intéressé introduit une demande de suspension ;
3. la mention du numéro de télécopieur ou l'adresse électronique à laquelle l'avertissement qu'un recours est exercé peut être envoyé[8].

Le pouvoir adjudicateur effectue immédiatement cette communication par télécopieur ou par un courrier électronique ou par les plateformes électroniques et, le même jour, par envoi recommandé[9].

Cette communication mentionne l'existence des voies de recours, leurs délais et les instances compétentes à tout le moins par une référence explicite à certaines dispositions. À défaut de ces mentions, le délai d'introduction du recours en annulation prend cours quatre mois après la communication de la décision motivée[10].

Cette communication ne crée aucun engagement contractuel à l'égard du soumissionnaire retenu et suspend le délai durant lequel les soumissionnaires restent engagés par leur offre, pour autant qu'un tel délai et le *standstill* soient applicables[11].

---

5 L.17.6.2013, art. 7.
6 L.17.6.2013, art. 7/1.
7 L. 17.6.2013, art. 8, § 1er, al. 1er.
8 L.17.6.2013, art. 8, § 1er, al. 2.
9 L. 17.6.2013, art. 9/1, § 1er.
10 L. 17.6.2013, art. 9/1, § 2.
11 L. 17.6.2013, art. 8, § 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Certains renseignements peuvent ne pas être communiqués lorsque leur divulgation ferait obstacle à l'application d'une loi, serait contraire à l'intérêt public, porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre entreprises, sans préjudice des règles de confidentialité prévues par la législation relative aux marchés publics[12].

C. Le délai d'attente[13]

La conclusion du marché ne peut en aucun cas avoir lieu avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de la communication de la décision motivée. À défaut de simultanéité entre les envois, le délai prend cours à la date du dernier envoi.

Lorsqu'une demande de suspension de l'exécution de la décision d'attribution est introduite dans le délai de *standstill*, le pouvoir adjudicateur ne peut conclure le marché avant que l'instance de recours, le cas échéant de premier degré, ne statue soit sur la demande de mesures provisoires, soit sur la demande de suspension.

À cette fin, l'auteur de cette demande est invité à avertir le pouvoir adjudicateur dans ce délai, de préférence par télécopieur ou courrier électronique ou tout autre moyen électronique prévu par la législation relative aux marchés publics, de l'introduction d'une telle demande.

La conclusion du marché peut avoir lieu au terme du délai d'attente lorsqu'aucune demande de suspension n'est introduite dans celui-ci.

La suspension de l'exécution de la décision d'attribution par l'instance de recours entraîne de plein droit la suspension de l'exécution du marché éventuellement conclu en violation de la règle du *standstill*. Le pouvoir adjudicateur informe ainsi l'adjudicataire sans délai de cette suspension et lui ordonne, selon le cas, de ne pas commencer ou d'arrêter l'exécution du marché.

Cela étant, lorsqu'après la suspension de plein droit de l'exécution du marché, aucune demande d'annulation de la décision d'attribution ou de déclaration d'absence d'effets du marché n'est introduite dans les délais impartis, la suspension de l'exécution de la décision d'attribution et du marché est levée de plein droit.

La conclusion du marché peut avoir lieu sans appliquer le délai d'attente quand :

- la publicité européenne préalable n'est pas obligatoire ;
- le seul soumissionnaire concerné est celui à qui le marché est attribué et en l'absence de candidats concernés ;
- il s'agit d'un marché fondé sur un accord-cadre.

D. Les voies de recours

1. Annulation [14]

À la demande de toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par la violation alléguée, l'instance de recours peut annuler les décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs, y compris celles portant sur les spécifications techniques, économiques et financières discriminatoires, au motif que ces décisions constituent un détournement de pouvoir ou violent :

1. le droit européen en matière de marchés publics, ainsi que la législation belge en la matière ;

[12] L.17.6.2013, art. 10.
[13] L.17.6.2013, art. 11 et ss.
[14] L. 17.6.2013, art. 14 et 23.

2. les dispositions constitutionnelles, légales ou réglementaires ainsi que les principes généraux du droit applicables au marché concerné ;
3. les documents de marché.

C'est la Section du contentieux administratif du Conseil d'État qui sera l'instance de recours lorsque le pouvoir adjudicateur est une autorité administrative visée à l'article 14, par. 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (c'est le cas notamment des communes, CPAS, intercommunales).

Pour les personnes qui n'ont pas cette qualité, il s'agira du juge judiciaire.

Le délai pour introduire la procédure en annulation est, à peine d'irrecevabilité, de 60 jours, à compter de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte, selon le cas.

2. Suspension[15]

Ce recours est possible dans les mêmes conditions que celles visées pour l'annulation.

L'instance de recours pour les pouvoirs locaux est en principe le Conseil d'État.

Le délai de recours est, à peine d'irrecevabilité, de 15 jours, à dater de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte, selon le cas.

La procédure est introduite selon la procédure d'extrême urgence (ou devant le juge judiciaire selon la procédure de référé).

Le Conseil d'État (ou le juge judiciaire selon le cas) va pouvoir, en présence d'un moyen sérieux ou d'une apparente illégalité, sans que la preuve de l'urgence ne doive être rapportée, le cas échéant sous peine d'astreinte :

- suspendre l'exécution des décisions,
- et (en ce qui concerne le Conseil d'Etat) aussi longtemps qu'il demeure saisi d'un recours en annulation :
  1. ordonner les mesures provisoires ayant pour but de corriger la violation alléguée ou d'empêcher qu'il soit porté atteinte aux intérêts concernés ;
  2. ordonner les mesures provisoires nécessaires à l'exécution de sa décision.

La suspension ne va pas être décidée automatiquement cependant : l'instance de recours peut, d'office ou à la demande d'une des parties, tenir compte des conséquences probables de cette mesure ainsi que des mesures provisoires, non seulement pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, mais aussi pour l'intérêt public. L'instance de recours pourrait dès lors décider de ne pas accorder la suspension de l'exécution de la décision, ou les mesures provisoires, lorsque leurs conséquences négatives pourraient l'emporter sur leurs avantages.

3. Dommages et intérêts[16]

L'instance de recours accorde des dommages et intérêts aux personnes lésées par quelque violation de la réglementation des marchés publics commise par le pouvoir adjudicateur et précédant la conclusion du marché, à condition que ladite instance considère comme établis tant le dommage que le lien causal entre celui-ci et la violation alléguée.

[15] L. 17.6.2013, art. 15 et 23.
[16] L. 17.6.2013, art. 16 et 23.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À noter qu'en procédure ouverte ou restreinte, lorsque l'offre économiquement la plus avantageuse est déterminée sur la seule base du prix et que le marché doit donc être attribué au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus basse, une indemnité forfaitaire fixée à dix pour cent du montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, de cette offre sera due. Cette indemnité forfaitaire sera éventuellement complétée d'une indemnité en vue de la réparation de l'intégralité du dommage, lorsque celui-ci résulte d'un acte de corruption au sens de l'article 2 de la Convention civile sur la corruption, faite à Strasbourg le 4 novembre 1999.

L'instance de recours est en principe le juge judiciaire, y compris lorsque l'autorité adjudicatrice est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (p.ex. une commune, un CPAS ou une intercommunale), pour autant cependant qu'une indemnité réparatrice telle que visée à l'article 11bis de ces mêmes lois n'ait pas été demandée (sinon c'est alors le Conseil d'État qui est compétent).

Le délai de recours est, à peine d'irrecevabilité, de 5 ans, à dater de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte, selon le cas.

4. Déclaration d'absence d'effets[17]

À la demande de toute personne intéressée, le juge judiciaire (l'instance de recours pour cette procédure) déclare dépourvu d'effets un marché conclu dans chacun des cas suivants :

1. lorsque le pouvoir adjudicateur a conclu un marché sans une publicité européenne, alors que celle-ci était pourtant exigée par le droit européen ou la législation en matière de marchés publics;
2. lorsque le pouvoir adjudicateur a conclu le marché sans respecter le délai d'attente ou sans attendre que l'instance de recours statue sur la demande de suspension ou de mesures provisoires, en cas de violation « caractérisée » (quand la violation a privé un soumissionnaire de la possibilité d'engager ou de mener à son terme le recours en suspension, et est accompagnée d'une violation du droit européen ou de la législation en la matière et si cette dernière violation a compromis les chances d'un soumissionnaire d'obtenir le marché) ;
3. lorsque le pouvoir adjudicateur a conclu le marché sur la base d'un accord-cadre sans que toutes les conditions soient fixées dans cet accord-cadre, lorsqu'il y a violation des règles procédurales déterminées par le Roi.

Cette mesure ne trouvera pas à s'appliquer lorsque l'autorité adjudicatrice a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis de transparence *ex ante* volontaire et n'a pas conclu le marché avant l'expiration d'un délai d'au moins 10 jours à compter du lendemain du jour de publication dudit avis au *Journal officiel de l'Union européenne*.

En cas de déclaration d'absence d'effets, le juge judiciaire prononce :

- soit l'annulation rétroactive de toutes les obligations contractuelles ;
- soit la limitation de la portée de l'annulation aux obligations qui doivent encore être exécutées.

Dans ce dernier cas, elle prononce en outre une pénalité financière (sanction de substitution).

Le juge judiciaire garde la faculté de ne pas prononcer semblable mesure s'il constate, après examen, que des raisons impérieuses d'intérêt général imposent que les effets du marché soient maintenus (l'intérêt économique à ce que le marché produise ses effets n'est, en principe, pas considéré comme « raison impérieuse d'intérêt général »). Dans ce cas, il prononce des sanctions de substitution.

Le délai d'introduction d'une telle demande est, à peine d'irrecevabilité, de 30 jours, à compter du lendemain du jour où le pouvoir adjudicateur, soit a publié l'avis d'attribution du marché, lorsque le pouvoir adjudicateur a décidé de passer le marché sans publicité préalable d'un avis au *Journal officiel*

[17] L. 17.6.2013, art. 17 et s.

de l'Union européenne et que l'avis d'attribution du marché contient la justification de cette décision, soit a informé les candidats concernés et les soumissionnaires concernés du contrat en leur communiquant simultanément la décision motivée les concernant.

Le délai de recours est porté à 6 mois à compter de la conclusion du marché, si l'autorité adjudicatrice n'a pas publié un avis d'attribution de marché conforme à la réglementation et n'a pas informé les candidats et soumissionnaires concernés.

5. Sanctions de substitution[18]

Le juge judiciaire (instance de recours pour ces sanctions) peut, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, abréger la durée du marché ou imposer une pénalité financière à charge du pouvoir adjudicateur.

Le juge judiciaire dispose d'un pouvoir d'appréciation (gravité de la violation, comportement du pouvoir adjudicateur, …).

La pénalité financière s'élève au maximum à 10 % du montant hors TVA du marché attribué.

Les pénalités financières sont versées au Trésor et peuvent être cumulées avec le versement de dommages et intérêts au soumissionnaire lésé.

Les sanctions de substitution seront prononcées notamment lorsque le pouvoir adjudicateur a conclu le marché sans respecter le délai d'attente ou sans attendre que l'instance de recours statue sur la demande de suspension, ou de mesures provisoires, sans que cette violation soit "caractérisée".

Les recours relatifs aux sanctions de substitution sont, à peine d'irrecevabilité, introduits dans un délai de 6 mois à dater de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance, selon le cas.

2. Les marchés n'atteignant pas les seuils de publicité européenne

A. La motivation, l'information des candidats et des soumissionnaires et le délai d'attente

Pour les marchés dont la dépense à approuver hors TVA dépasse 140.000 euros HTVA, seules les règles suivantes sont applicables :

- les hypothèses dans lesquelles le pouvoir adjudicateur rédige une décision motivée ;
- le contenu de la décision motivée, suivant la procédure et le type de décision ;
- les obligations d'information du pouvoir adjudicateur quand la procédure comprend une première phase de sélection qualitative, après la décision y relative ;
- les exigences de communication du pouvoir adjudicateur dès qu'il a pris la décision d'attribution motivée ;
- ses obligations en cas de décision de renoncer à passer un marché ;
- la non-divulgation de certains renseignements (contrariété à l'intérêt public, préjudice aux intérêts commerciaux légitimes, …).

En revanche, le délai d'attente n'est en principe pas applicable aux décisions concernant ces marchés.

Règle particulière s'il en est, le délai d'attente est néanmoins applicable aux marchés de travaux soumis à la publicité obligatoire au niveau belge dont le montant de l'offre à approuver HTVA se situe entre le

[18] L. 17.6.2013, art. 22.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

seuil de publicité européenne et un montant correspondant à la moitié de celui-ci, soit, à l'heure actuelle, entre 2.691.000 et 5.382.000 euros HTVA[19].

Le pouvoir adjudicateur peut également rendre le délai d'attente applicable aux marchés n'atteignant pas les seuils de publicité européenne (et n'étant par ailleurs pas visés par la règle particulière propre à certains marchés de travaux).

En tout cas, une fois conclu, le marché ne peut être suspendu ou déclaré dépourvu d'effets par l'instance de recours.

B. Les voies de recours

Les recours en annulation, suspension, dommages et intérêts sont applicables aux marchés sous les seuils européens[20].

Pour les marchés de travaux "importants", visés par le *standstill*, sont également applicables[21] :

- les exceptions au délai d'attente (e.a. un seul soumissionnaire concerné à qui est attribué le marché) ;
- la suspension de plein droit de l'exécution d'un marché qui a fait l'objet d'une décision de suspension de l'exécution de la décision d'attribution ;
- la sanction de la déclaration d'absence d'effets ainsi que sa possible exclusion ; la prononciation de l'annulation rétroactive ou de la limitation de la portée des obligations contractuelles en cas de déclaration d'absence d'effets d'un marché ;
- les sanctions de substitution.

Pour les marchés sous les seuils européens pour lesquels le pouvoir adjudicateur aurait néanmoins choisi de faire application du délai d'attente, ne sont cependant pas applicables[22] :

- la suspension de l'exécution de plein droit du marché en cas de suspension de l'exécution de la décision d'attribution ;
- la déclaration d'absence d'effets ;
- les sanctions de substitution.

C. Les règles propres aux marchés dont le montant de la dépense à approuver ne dépasse pas 140.000 euros HTVA[23]

Les règles précitées relatives à la motivation et à l'information ne sont pas applicables aux "petits" marchés dont le montant de la dépense à approuver ne dépasse pas 140.000 euros HTVA.

Néanmoins, le pouvoir adjudicateur établit une décision motivée :

1. pour la sélection, quand la procédure de passation comprend une première phase impliquant l'introduction de demandes de participation ;
2. pour l'attribution du marché, quelle que soit la procédure ;
3. lorsqu'il renonce à la passation d'un marché et, le cas échéant, décide de lancer un nouveau marché.

Le pouvoir adjudicateur informe par écrit :

1. tout candidat non sélectionné de sa non-sélection, lorsque la procédure de passation comprend une première phase impliquant l'introduction de demandes de participation, et ce dès qu'il a pris la décision motivée de sélection ;

[19] L. 17.6.2013, art. 30.
[20] L. 17.6.2013, art. 31.
[21] L. 17.6.2013, art. 32, al. 1er.
[22] L. 17.6.2013, art. 32, al. 3.
[23] L. 17.6.2013, art. 29/1.

2. tout candidat ou soumissionnaire non sélectionné de sa non-sélection, tout soumissionnaire dont l'offre a été rejetée ou n'a pas été choisie, du rejet de son offre ou du fait qu'elle n'a pas été choisie, et le soumissionnaire retenu, de la décision relative à son choix, et ce dès qu'il a pris la décision d'attribution.

A l'égard du soumissionnaire pressenti adjudicataire, le pouvoir adjudicateur devra clairement indiquer s'il se limite à l'informer ou s'il conclue avec lui le marché (en lui notifiant l'approbation de son offre).

Dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de ces informations, le candidat ou soumissionnaire concerné peut demander par écrit au pouvoir adjudicateur de lui communiquer les informations complémentaires suivantes :

1. tout candidat ou soumissionnaire non sélectionné : les motifs de sa non-sélection, extraits de la décision motivée ;
2. tout soumissionnaire dont l'offre a été rejetée : les motifs du rejet, extraits de la décision motivée ;
3. tout soumissionnaire dont l'offre n'a pas été retenue et l'adjudicataire : la décision motivée.

Le pouvoir adjudicateur communique par écrit ces informations complémentaires dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de la demande.

Le pouvoir adjudicateur peut cependant joindre directement à l'information, selon le cas, les motifs de la décision concernée.

La décision motivée est jointe à l'information lorsque le pouvoir adjudicateur rend applicable au marché considéré le délai d'attente.

Par ailleurs, dès qu'il a pris la décision de renoncer à la passation du marché et, le cas échéant, de lancer un nouveau marché, le pouvoir adjudicateur informe, par écrit, chaque candidat ou soumissionnaire concerné de ce fait.

Dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de ces informations, le candidat ou soumissionnaire concerné peut demander par écrit au pouvoir adjudicateur de lui communiquer la décision motivée. Le pouvoir adjudicateur communique par écrit la décision motivée dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de la demande.

En outre, les délibérations en matière de marchés dits de faible montant restent soumises à la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, qui impose, en principe, une telle motivation formelle (c'est-à-dire que les motifs de droit et de fait qui sous-tendent la décision doivent apparaître directement dans la décision elle-même).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les incompatibilités et les conflits d'intérêts

Tant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation que la loi relative aux marchés publics tentent de prévenir les conflits d'intérêts auxquels pourraient se trouver confrontés les mandataires locaux, mais aussi certains fonctionnaires.

L'on peut considérer qu'il y a conflit d'intérêts « *(…) lorsqu'un mandataire local est confronté à une situation dans laquelle l'intérêt de la chose publique est mis en balance avec son intérêt patrimonial. Dans ce cas, le mandataire devra respecter les dispositions légales prévues à cet effet. (…)* »[1].

Nous allons procéder à un rapide examen de ces différentes dispositions.

1. Dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Pour les communes wallonnes de langue française, il convient de se référer aux articles L1122-19, 1°, L1125-10, 1°, et L1222-5[2].

Ces dispositions prévoient expressément qu'il est interdit à tout membre du conseil et du collège[3]:

- d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires, avant ou après son élection, ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct ;
- de prendre part directement ou indirectement dans aucun service, perception de droits, fourniture ou adjudication quelconque pour la commune. L'on vise donc ici l'intervention d'une personne interposée (cf. les termes « *indirectement* ») : il pourra s'agir d'une personne physique, mais également dans certaines hypothèses, de personnes morales (sociétés).

Même s'il est généralement admis que ces dispositions sont d'interprétation restrictive, il convient néanmoins de faire preuve de la plus grande prudence en la matière, et ce pour diverses raisons :

- les règlements d'ordre intérieur des conseils communaux doivent contenir des règles de déontologie et d'éthique (cf. CDLD, art. L1122-18). Parmi celles-ci figure notamment l'engagement des mandataires locaux à « *7. prévenir les conflits d'intérêts et exercer leur mandat et leurs mandats dérivés dans le but exclusif de servir l'intérêt général* » et à « *8. déclarer tout intérêt personnel dans les dossiers faisant l'objet d'un examen par l'institution locale et, le cas échéant, s'abstenir de participer aux débats (on entend par "intérêt personnel" tout intérêt qui affecte exclusivement le patrimoine du mandataire ou de ses parents et alliés jusqu'au deuxième degré)* » ;
- l'article 245 du Code pénal sanctionne en effet « *Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprise ou règles dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de (…) . La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés, et qui aura agi ouvertement* ».

---

1 Cf. site du Ministre Courard, Welcome Pack, cours n° 4 : *Les marchés publics - Les principes généraux - prévention des conflits d'intérêts.*

2 Pour les intercommunales, on aura égard à l'art. L1531-2, par. 1er, du CDLD, pour les CPAS aux art. 37 et 50 de la L.O. des CPAS et pour les communes germanophones à l'art. 26 du Gemeindedekret.

3 À noter que l'interdiction visée à l'art. 1125-10, 1°, du CDLD s'applique aussi au directeur général ainsi qu'au fonctionnaire communal autre que le directeur général ayant reçu délégation.

2. Dans la législation relative aux marchés publics

Disposition phare dans la prévention des conflits d'intérêts, il y a lieu d'épingler l'article 6 de la loi du 17 juin 2016, qui interdit à tout fonctionnaire, officier public ou à toute autre personne liée à un pouvoir adjudicateur de quelque manière que ce soit, d'intervenir d'une façon quelconque, directement ou indirectement, dans la passation et l'exécution d'un marché public dès qu'il pourrait se trouver, soit personnellement, soit par personne interposée, dans une situation de conflit d'intérêts avec un candidat ou un soumissionnaire.

Cet article évoque différentes situations où l'existence d'un tel intérêt est présumée (par exemple, en cas de parenté ou d'alliance jusqu'à un certain degré entre la personne chargée d'un service public et l'un des soumissionnaires ; ou lorsque cette même personne est notamment propriétaire, copropriétaire ou exerce, directement ou indirectement, un pouvoir de direction et de gestion dans l'une des entreprises soumissionnaires).

Dans ces hypothèses, le fonctionnaire, officier public est tenu de se récuser.

Si la « *personne liée à un pouvoir adjudicateur de quelque manière que ce soit* » peut notamment être un prestataire de services lié par un marché de services au pouvoir adjudicateur (l'on considère ainsi qu'un architecte désigné pour une mission d'architecture par une commune est une personne chargée d'un service public), les conséquences de ce conflit d'intérêts seront alors réglées par l'article 145 des règles générales d'exécution (A.R. 14.1.2013).

Cette disposition donne au pouvoir adjudicateur, dûment informé par le prestataire de services, après vérification de la situation, la possibilité de mettre fin sans indemnité au marché dont est chargé ledit prestataire. Lors de ces vérifications, il sera notamment tenu compte des informations et justifications recueillies auprès de l'intéressé. En cas de résiliation, il sera établi un état des prestations exécutées en vue de leur paiement au prestataire de services.

En cas d'infraction à l'article 6 de la loi (par exemple si le prestataire de services ne fait pas connaître la situation de conflit), sa constatation par le pouvoir adjudicateur pourra entraîner la nullité du marché de services. Si aucune justification n'est fournie à la demande du pouvoir adjudicateur, le prestataire de services n'aura droit à aucun paiement pour les prestations exécutées après le moment où il aurait dû avoir connaissance de l'incompatibilité. Le pouvoir adjudicateur peut, pour les besoins du marché, disposer librement des études, rapports…, établis par le prestataire en exécution du marché. Il peut en outre l'exclure de ses marchés pour une durée déterminée.

Par rapport à l'article 6 de la loi du 15 juin 2006, la disposition relative aux conflits d'intérêts a été agrémentée d'un nouveau paragraphe, celui inséré au premier paragraphe, qui a introduit trois nouveautés notables :

- d'une part, l'obligation pour le pouvoir adjudicateur de prendre les mesures nécessaires permettant de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace des conflits d'intérêts survenant lors de la passation et de l'exécution du marché, et ce afin d'éviter toute distorsion de concurrence et d'assurer l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques ;

- d'autre part, la définition légale de la situation de conflit d'intérêts, entendue de manière fort large: « *au moins toute situation dans laquelle lors de la passation ou de l'exécution tout fonctionnaire concerné, tout officier public ou toute autre personne liée à un adjudicateur de quelque manière que ce soit, en ce compris le prestataire d'activités d'achat auxiliaires agissant au nom de l'adjudicateur, ainsi que toute personne susceptible d'influencer la passation ou l'issue de celle-ci, a directement ou indirectement un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant leur impartialité ou leur indépendance dans le cadre de la passation ou de l'exécution* »;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- enfin, la délégation faite au Roi, et dont il a usé[4], de désigner d'autres situations comme des situations de conflit d'intérêts : ainsi, est également une situation de conflit d'intérêts « *toute situation dans laquelle une personne physique qui a travaillé pour un pouvoir adjudicateur comme collaborateur ou toute autre personne liée à un pouvoir adjudicateur de quelque manière que ce soit, intervient ultérieurement dans le cadre d'un marché public passé par ce pouvoir adjudicateur et qu'un lien existe entre les précédentes activités que la personne susmentionnée a prestées pour le pouvoir adjudicateur et ses activités dans le cadre du marché* » ; cette situation est toutefois limitée à une période de deux ans qui suit la démission de ladite personne ou toute autre façon de mettre fin aux activités précédentes.

[4] A.R. 18.4.2017, art. 51.

L'exécution des marchés publics

Les règles gouvernant l'exécution des marchés publics sont contenues dans :

- l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics (RGE) ;
- les documents du marché rédigés par le pouvoir adjudicateur, propres à chaque marché public, décrivant précisément l'objet de la commande ;
- le cas échéant, l'offre remise par l'adjudicataire.

1. L'application des règles générales d'exécution

Sauf dispositions contraires dans les documents du marché, les règles générales d'exécution ne sont pas applicables aux marchés dont le montant estimé n'atteint pas 30.000 euros htva (art. 5).

En outre, sans préjudice du montant du marché, les règles générales d'exécution ne sont pas non plus applicables – en tout ou partie – à une série de marchés plus spécifiques, notamment les marchés de services d'assurances, les marchés de services sociaux et sanitaires, ou encore les marchés « *qui concernent la création et le fonctionnement d'une société mixte en vue de l'exécution d'un marché* » (c'est-à-dire les PPPI – partenariats publics-privés institutionnalisés).

Par ailleurs, pour autant que les règles générales d'exécution soient effectivement applicables (cf. supra) et sauf rares exceptions, il ne peut être dérogé à certaines d'entre elles, en particulier plusieurs de celles relatives aux modifications de marché (cf. infra) et celles relatives au contrôle de la sous-traitance (cf. infra). De même, à de strictes exceptions près, il est interdit d'allonger les délais de vérification et de paiement (cf. infra).

Sont également interdites les clauses contractuelles considérées comme manifestement abusives, notamment celles qui excluent le paiement d'intérêts de retard (cf. infra).

Pour le reste, il est permis de déroger aux règles générales d'exécution, mais dans des cas dûment motivés, dans la mesure rendue indispensable par les exigences particulières du marché. Et si toutes ces dérogations doivent reposer sur des motifs pertinents, certaines d'entre elles doivent même être formellement motivées dans les documents du marché. À défaut de mention de cette motivation, la dérogation est réputée non écrite. Enfin, dans tous les cas, la liste des dispositions auxquelles il est dérogé doit figurer de manière explicite au début du cahier spécial des charges.

2. Quelques grands principes relatifs à l'exécution des marchés publics

A. Le cautionnement

Le cautionnement est une garantie financière donnée par l'adjudicataire de ses obligations jusqu'à complète et bonne exécution du marché (RGE, art. 2, 8°). En principe, pour tout marché, l'adjudicataire est ainsi tenu à la constitution d'un cautionnement au bénéfice du pouvoir adjudicateur.

Cela étant, outre la possibilité de déroger aux règles générales d'exécution et donc notamment à l'obligation de cautionnement, si cela se justifie par les exigences particulières du marché considéré (cf. supra), la constitution d'un cautionnement n'est pas exigée, sauf disposition contraire des documents du marché :

- pour les marchés de fournitures et de services dont le délai d'exécution ne dépasse pas quarante-cinq jours ;
- pour certains marchés de services, notamment les services de transport de courrier, les services

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

d'assurances ou encore les services informatiques ;
- et pour les marchés dont le montant est inférieur à 50.000 euros.

Le montant du cautionnement est en principe fixé à 5 % du montant initial du marché.

Le cautionnement peut prendre l'une des formes suivantes (RGE, art. 26) :
- en numéraire ;
- en fonds publics ;
- sous la forme d'un cautionnement collectif ;
- par une garantie accordée par un établissement de crédit.

Notons que, si le pouvoir adjudicateur peut retenir sur le cautionnement les sommes qui lui reviennent, l'article 72 de l'arrêté royal RGE prévoit que toute somme due au pouvoir adjudicateur dans le cadre de l'exécution du marché est imputée en premier lieu sur les sommes qui sont dues à l'adjudicataire à quelque titre que ce soit et ensuite sur le cautionnement.

Relevons déjà qu'en vue de faciliter l'accès des PME et TPE aux marchés publics, compte tenu du frein que peut constituer l'obligation de constituer un cautionnement, les règles relatives à celui-ci devraient être assouplies dans le courant du second semestre 2023. Le cautionnement devrait ainsi être moins systématiquement constitué et son montant réduit.

B. Les modifications de marché

La modification de marché est définie comme « *toute adaptation des conditions contractuelles du marché, du concours ou de l'accord-cadre en cours d'exécution* » (art. 2, 24°).

Bref, peu importe la raison de l'adaptation souhaitée… ou non d'ailleurs, peu importe la manière dont elle va être formalisée, elle devra relever de l'une ou l'autre des hypothèses prévues aux articles 37 et suivants des règles générales d'exécution.

1. Règle de minimis

Une modification peut être apportée sans nouvelle procédure de passation, lorsque la valeur de la modification est inférieure aux deux valeurs suivantes (art. 38/4) :
1. le seuil fixé pour la publicité européenne, et
2. 10 % de la valeur du marché initial pour les marchés de services et de fournitures et 15 % de la valeur du marché initial pour les marchés de travaux.

Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, la valeur en question est déterminée sur la base de la valeur cumulée nette des modifications successives.

2. Modifications non substantielles

Une modification peut être apportée sans nouvelle procédure de passation, lorsque la modification, quelle qu'en soit la valeur, est à considérer comme non substantielle (art. 38/5 et 38/6).

Une modification d'un marché ou d'un accord-cadre en cours est à considérer comme substantielle lorsqu'elle rend le marché ou l'accord-cadre sensiblement différent par nature de celui conclu au départ. Plus précisément, est à considérer comme substantielle la modification qui remplit au moins une des conditions suivantes :
1. la modification introduit des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission d'autres candidats que ceux retenus initialement

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

ou l'acceptation d'une offre autre que celle initialement acceptée ou auraient attiré davantage de participants à la procédure de passation du marché ;
2. la modification modifie l'équilibre économique du marché ou de l'accord-cadre en faveur de l'adjudicataire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché ou l'accord-cadre initial ;
3. la modification élargit considérablement le champ d'application du marché ou de l'accord-cadre ;
4. lorsqu'un nouvel adjudicataire remplace celui auquel l'adjudicateur a initialement attribué le marché dans d'autres cas que ceux prévus par les règles générales d'exécution.

La disposition reprend ainsi les critères tels qu'ils ressortent de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et notamment de l'arrêt Pressetext (affaire C-454/06).

3. Travaux, fournitures ou services complémentaires

Une modification peut être apportée sans nouvelle procédure de passation, pour les travaux, fournitures ou services complémentaires qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le marché initial, lorsqu'un changement d'opérateur économique :

1. est impossible pour des raisons économiques ou techniques telles que l'obligation d'interchangeabilité ou d'interopérabilité des services complémentaires avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial ; et
2. présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour l'adjudicateur (art. 38/1).

Toutefois, l'augmentation résultant d'une modification ne peut pas être supérieure à 50 % de la valeur du marché initial (la limite de 50 % s'applique donc bien à la valeur de chaque modification, non à la valeur cumulée des modifications).

Cela dit, sur la base de l'article 42, par. 1er, 4°, b, de la loi du 17 juin 2016, des marchés concernant des fournitures complémentaires peuvent être passés par le biais d'une procédure négociée sans publication préalable, lorsque ces fournitures doivent être effectuées par le fournisseur initial et sont destinées, soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations, soit à l'extension de fournitures ou d'installations existantes, lorsque le changement de fournisseur obligerait le pouvoir adjudicateur à acquérir des fournitures ayant des caractéristiques techniques différentes entraînant une incompatibilité ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées. La durée de ces marchés, ainsi que des marchés renouvelables, ne peut pas, en règle générale, dépasser trois ans.

4. Événements imprévisibles dans le chef de l'adjudicateur

Une modification peut être apportée sans nouvelle procédure de passation, lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies (art. 38/2) :

1° la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir ;
2° la modification ne change pas la nature globale du marché ou de l'accord-cadre ;
3° l'augmentation de prix résultant d'une modification n'est pas supérieure à 50 % de la valeur du marché ou de l'accord-cadre initial. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique à la valeur de chaque modification. Ces modifications consécutives ne peuvent cependant viser à contourner les dispositions en matière de marchés publics.

On sera ainsi attentif à l'appréciation de l'existence de circonstances qu'un adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir. En effet, selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juin 2017 (qui a modifié les RGE), les circonstances imprévisibles sont celles qui ne pouvaient pas être prévues, malgré une préparation minutieuse du marché initial, compte tenu des moyens disponibles, de la nature et des

caractéristiques du projet particulier, des bonnes pratiques du secteur et de la nécessité de mettre en adéquation les ressources consacrées à la préparation de la passation du marché et la valeur prévisible de celui-ci. Un manque de prévoyance ne peut être imputable à l'adjudicateur.

5. Clause de réexamen

Une modification peut être apportée sans nouvelle procédure de passation de marché, lorsque, quelle que soit sa valeur monétaire, elle a été prévue dans les documents du marché initial sous la forme d'une clause de réexamen claire, précise et univoque.

Les clauses de réexamen indiquent le champ d'application et la nature des modifications possibles ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage. Elles ne permettent pas de modifications qui changeraient la nature globale du marché ou de l'accord-cadre (art. 38).

Il s'agit donc de prévoir dès le lancement du marché, en toute transparence, quelles circonstances pourront justifier l'adaptation des conditions du marché, dans quelle mesure et selon quelles modalités.

Selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juin 2017, les clauses de réexamen peuvent s'avérer utiles dans de nombreux cas. Elles peuvent garantir, par exemple, que des équipements de communication devant être livrés sur une période de temps donnée restent appropriés également en cas de modification de protocoles de communication ou d'autres modifications technologiques. Les clauses de réexamen peuvent également faire en sorte qu'il demeure possible (pour autant que les clauses soient suffisamment claires) de prévoir des adaptations du marché rendues nécessaires par des difficultés techniques apparues pendant l'utilisation ou l'entretien.

Le champ d'application des clauses de réexamen est donc par définition infini, compte tenu de l'objet du marché, pour autant néanmoins que les conditions strictes de recours à ce type de clause soient respectées.

Cela dit, le législateur a lui-même prévu une série de clauses de réexamen, certaines obligatoires, afin notamment de pouvoir tenir compte d'« adaptations » en cours d'exécution qui, précédemment, n'étaient pas considérées comme des modifications de marchés, mais qui sont désormais traitées comme telles. Ces clauses ne sont donc en soi pas nouvelles, mais pour plusieurs d'entre elles, le pouvoir adjudicateur est obligé de les insérer dans les documents du marché. Quant aux autres, elles sont seulement suggérées. On retrouve ainsi, parmi toutes ces clauses (obligatoires ou suggérées), celles anticipant les situations suivantes :

- le remplacement de l'adjudicataire ;
- la révision des prix ;
- les impositions ayant une incidence sur le montant du marché ;
- les circonstances imprévisibles au détriment de l'adjudicataire ;
- le bouleversement de l'équilibre contractuel en faveur de l'adjudicataire ;
- les carences, lenteurs ou faits quelconques imputés à l'adjudicateur ou l'adjudicataire ;
- ou encore les suspensions ordonnées par l'adjudicateur et les incidents durant la procédure.

De manière plus générale, comme l'indique le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juin 2017, vu ce cadre adapté pour les modifications au marché et notamment les différentes possibilités ou obligations d'insérer des clauses de réexamen dans les documents du marché, le pouvoir adjudicateur devra faire preuve d'une grande diligence lors de l'établissement des documents du marché. Ces derniers devront plus précisément anticiper les problèmes pouvant se poser dans le cadre de l'exécution, et ce, pour garder la marge de manœuvre nécessaire à l'apport de modifications au marché, éviter des contestations et respecter correctement les obligations réglementaires.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. Le défaut d'exécution, les mesures d'office et les sanctions

L'adjudicataire est considéré en ***défaut d'exécution*** du marché lorsque les prestations ne sont pas exécutées dans les conditions définies par les documents du marché (RGE, art. 44).

Tous les manquements aux clauses du marché, y compris la non-observation des ordres du pouvoir adjudicateur, sont constatés par un ***procès-verbal*** dont une copie est transmise immédiatement à l'adjudicataire par lettre recommandée.

L'adjudicataire est tenu de s'exécuter immédiatement. Il peut faire valoir ses moyens de défense par lettre recommandée adressée au pouvoir adjudicateur dans les quinze jours suivant le jour déterminé par la date de l'envoi du procès-verbal (ce délai peut exceptionnellement être raccourci). Son silence est considéré, après ce délai, comme une reconnaissance des faits constatés.

Les documents du marché peuvent prévoir l'application d'une ***pénalité*** spéciale pour tout défaut d'exécution. Sinon, tout défaut d'exécution pour lequel aucune pénalité spéciale n'est prévue donne lieu à une pénalité unique ou journalière, telle que prévue par les règles générales d'exécution.

Des ***amendes pour retard*** sont dues, quant à elles, sans mise en demeure, par la seule expiration du délai sans intervention d'un procès-verbal et appliquées de plein droit pour la totalité des jours de retard, conformément à l'article 45 de l'arrêté royal RGE

L'article 47 de l'arrêté royal RGE indique d'abord que, lorsqu'à l'expiration du délai, pour faire valoir ses moyens de défense, l'adjudicataire est resté inactif ou a présenté des moyens jugés non justifiés par le pouvoir adjudicateur, celui-ci peut recourir aux ***mesures d'office***. Celles-ci sont définies comme les sanctions applicables à l'adjudicataire en cas de manquement grave dans l'exécution du marché.

Les mesures d'office sont :

- la résiliation unilatérale du marché ; dans ce cas, la totalité du cautionnement ou, à défaut de constitution, un montant équivalent, est acquise de plein droit au pouvoir adjudicateur à titre de dommages et intérêts forfaitaires ;
- l'exécution en régie de tout ou partie du marché non exécuté ;
- la conclusion d'un ou de plusieurs marchés pour compte avec un ou plusieurs tiers pour tout ou partie du marché restant à exécuter.

L'adjudicataire en défaut d'exécution peut, outre les sanctions déjà évoquées, être exclu par le pouvoir adjudicateur de ses marchés pour une durée maximale de 3 ans, sans préjudice des sanctions établies par la loi du 20 mars 1991 organisant l'agréation d'entrepreneurs de travaux.

D. Le paiement du prix

Un paiement ne peut être effectué que pour un service fait et accepté[1].

Autrement dit, sans préjudice du fractionnement de l'exécution du marché et des paiements qui s'ensuivent, chaque paiement ne peut porter que sur des travaux réalisés, des fournitures livrées ou des services prestés.

Cela étant, la loi tempère immédiatement la règle : des avances peuvent être accordées selon les conditions fixées par arrêté royal.

Ainsi, contrairement aux acomptes, qui reflètent des paiements certes fractionnés, mais intervenant toujours après réalisation des prestations, les avances représentent, quant à elles, des sommes qui sont versées à l'adjudicataire avant tout service fait et accepté.

[1] L. 17.6.2016, art. 12.

Aussi l'article 67, § 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal RGE. prévoit-il, comme auparavant, que des avances peuvent être accordées à l'adjudicataire suivant les modalités fixées par les documents de marché, d'une part, pour les marchés qui, par rapport à leur montant, nécessitent des investissements préalables de valeur considérable, tout en étant spécifiquement liés à leur exécution, et ce, soit pour la réalisation de constructions ou installations, soit pour l'achat de matériel, machines ou outillages, soit pour l'acquisition de brevets ou de licences de production ou de perfectionnement, soit pour les études, essais, mises au point ou réalisations de prototypes, et, d'autre part, pour les marchés publics de fournitures ou de services qu'il s'impose de conclure avec d'autres États ou une organisation internationale, avec des fournisseurs ou des prestataires de services avec lesquels il faut nécessairement traiter et qui subordonnent l'acceptation du marché au versement d'avances, avec un organisme d'approvisionnement ou de réparation constitué par des États et dans le cadre de programmes de recherche, d'essai, d'étude, de mise au point, de développement ou de production financés en commun par plusieurs États ou organisations internationales.

À ces possibilités d'octroyer des avances s'en ajoutent deux autres (3° et 4°) :

- pour les marchés publics de services de transport aérien de voyageurs de la catégorie 3 de l'annexe II, A, de la loi ou de la catégorie 6 de l'annexe 1 de la loi défense et sécurité, selon le cas ; en effet, toutes les compagnies aériennes facturent le voyage avant que celui-ci ne soit effectué ;
- pour les marchés de fournitures ou de services qui, selon les usages, sont conclus sur la base d'un abonnement ou pour lesquels un paiement préalable est requis.

Relevons aussi les dispositions temporaires en vue de permettre l'octroi d'avances en raison de la situation économique faisant suite à la guerre en Ukraine, d'application jusqu'au 31 décembre 2023[2].

Les conditions générales de paiement sont rassemblées à l'article 66 de l'arrêté royal RGE, sans préjudice des dispositions particulières propres aux marchés de travaux, de fournitures et de services. L'on peut également utilement se référer à la circulaire de la Chancellerie du Premier Ministre du 20 novembre 2014[3].

Le prix du marché est payé soit en une fois après son exécution complète, soit par acomptes au fur et à mesure de son avancement, suivant les modalités prévues par les documents du marché.

Et aussitôt qu'un marché est parvenu à un degré de réalisation donnant droit à paiement, il en est dressé procès-verbal par le pouvoir adjudicateur. Toutefois, le paiement reste subordonné à l'obligation pour l'adjudicataire d'introduire une déclaration de créance.

1. Travaux

Tant pour les acomptes que pour le dernier paiement pour solde ou le paiement unique du montant du marché, l'entrepreneur est tenu d'introduire une déclaration de créance datée, signée et appuyée d'un état détaillé des travaux réalisés justifiant, selon lui, le paiement demandé (RGE, art. 95).

Un délai de vérification de trente jours, à compter de la date de réception de la déclaration de créance et de l'état détaillé des travaux réalisés, est laissé au pouvoir adjudicateur, pour tout paiement (plus uniquement pour le paiement du solde ou en cas de paiement unique).

Le pouvoir adjudicateur procède alors, dans ce délai, à la vérification de l'état des travaux introduit et à sa correction éventuelle. Il dresse ensuite un procès-verbal mentionnant les travaux qui sont acceptés en paiement et le montant qu'il estime dû. Il donne enfin connaissance de ce procès-verbal par écrit à

[2] A.R. 29.11.2022, *M.B.* 9.12.2022.
[3] *M.B.*, 26.11.2014.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

l'entrepreneur et l'invite à introduire dans les cinq jours une facture pour le montant indiqué.

Aussi, sans préjudice du délai de vérification (pour autant qu'elle n'ait pas été supprimée), le délai de principe pour effectuer les paiements est de trente jours, à compter de la fin de la vérification.

2. Fournitures

Le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de livraison pour procéder aux formalités de réception technique et/ou de réception provisoire et en notifier le résultat au fournisseur. Ce délai prend cours le lendemain de l'arrivée des fournitures à destination, pour autant que le pouvoir adjudicateur soit en possession du bordereau ou de la facture (RGE, art. 120, al. 2).

Le paiement du montant dû au fournisseur est effectué dans les trente jours à compter de la fin de la vérification, pour autant que le pouvoir adjudicateur soit, en même temps, en possession de la facture régulièrement établie ainsi que des autres documents éventuellement exigés. À noter que la facture vaut déclaration de créance (RGE, art. 127)[4].

Si la livraison a lieu en plusieurs fois, le délai de paiement est compté à partir de l'échéance du délai de vérification pour chacune des livraisons partielles.

Pour les marchés de fournitures sous forme de location, location-vente ou crédit-bail, lorsque le prix du marché est déterminé sous la forme d'un loyer ou d'une redevance locative selon les conditions spécifiées dans les documents de marché, les loyers ou les redevances locatives, éventuellement accompagnés d'un solde, sont payés au moment fixé dans les documents de marché et conformément aux dispositions y prévues[5].

3. Services

Le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de vérification de trente jours à compter de la date de la fin des services, constatée conformément aux modalités fixées dans les documents du marché, pour procéder aux formalités de réception technique et de réception provisoire et en notifier le résultat au prestataire de services (RGE, art. 160).

Le paiement du montant dû au prestataire de services doit intervenir dans le délai de paiement de trente jours à compter de la fin de la vérification, conformément aux modalités fixées dans les documents de marché[6].

Lorsque les documents du marché ne prévoient pas une déclaration de créance séparée, la facture vaut déclaration de créance.

---

[4] En cas de suppression de la vérification, seul le délai de paiement est applicable et est fixé à 30 jours calendrier. Le point de départ du calcul du délai de paiement varie toutefois, selon les cas : **30 jours calendrier** après la date de réception de la facture qui vaut déclaration de créance par le pouvoir adjudicateur ; lorsque la date de réception de la facture n'est pas certaine, **30 jours calendrier** après la date de livraison ; lorsque le pouvoir adjudicateur reçoit la facture avant la livraison, **30 jours calendrier** après la livraison.

[5] A.R. RGE, art. 141.

[6] En cas de suppression de la vérification, le délai de paiement maximal est de 30 jours calendrier. Le point de départ du calcul du délai varie, selon les cas : **30 jours calendrier** après la date de réception de la déclaration de créance (si prévue et dissociée de la facture) ou de la facture par le pouvoir adjudicateur ; lorsque la date de réception de la déclaration de créance (si prévue et dissociée de la facture) ou de la facture n'est pas certaine, **30 jours calendrier** après la date de la fin des services ; lorsque le pouvoir adjudicateur reçoit la déclaration de créance (si prévue et dissociée de la facture) ou la facture avant la livraison, **30 jours calendrier** après la date de la fin des services.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Les intérêts de retard

L'adjudicataire a ainsi droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, à un intérêt au prorata du nombre de jours de retard, comme le prévoit l'article 69 de l'arrêté royal RGE

Le taux applicable pour chaque semestre est publié au Moniteur belge.

Par ailleurs, l'adjudicataire a droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, d'une indemnité forfaitaire de 40 euros pour les frais de recouvrement. Outre ce montant forfaitaire, l'adjudicataire est en droit de réclamer une indemnisation raisonnable pour tous les autres frais de recouvrement éventuels encourus par suite du retard de paiement.

5. La facturation électronique

Depuis le 1er avril 2019, les opérateurs économiques pouvaient déjà transmettre leurs factures de manière électronique aux pouvoirs adjudicateurs (L. 7.4.2019, *M.B.* 16.4.2019). Autrement dit, le choix appartenait aux adjudicataires.

Un arrêté royal du 9 mars 2022 (*M.B.*, 31.3.2022) a fixé la date à laquelle les opérateurs économiques sont déjà (ou seront) tenus de transmettre leurs factures par voie électronique, que – par la force des choses – les pouvoirs adjudicateurs sont déjà (ou seront) tenus d'accepter sous cette forme.

Et c'est une entrée en vigueur échelonnée qui est prévue :

- l'obligation est devenue effective pour les marchés publics et les concessions, dont la valeur estimée est égale ou supérieure au seuil de publicité européenne, le premier jour du mois qui a suivi l'expiration d'un délai de six mois prenant cours le jour suivant la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*, soit le 1er novembre 2022 ;
- pour les marchés et les concessions dont la valeur estimée est inférieure au seuil de publicité européenne, l'obligation est effective depuis le premier jour du mois qui a suivi l'expiration d'un délai de 12 mois prenant cours le jour suivant la publication de l'arrêté royal au *Moniteur belge*, soit le 1er mai 2023 ;
- quant aux les marchés et concessions dont la valeur estimée est inférieure à 30.000 euros htva, l'obligation n'entrera en vigueur que le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de 18 mois prenant cours le jour suivant la publication de l'arrêté royal au *Moniteur belge*, soit le 1er novembre 2023.

La loi du 7 avril 2019 prévoit cependant une exception à l'obligation qui incombe aux opérateurs économiques. En effet, la transmission des factures de manière électronique pourra être évitée pour les marchés et concessions dont la valeur estimée est inférieure ou égale à certains montants, que l'arrêté royal du 9 mars 2022 fixe à 3.000 euros htva, que ce soit pour les marchés dans les secteurs classiques et spéciaux, pour les contrats de concessions ou pour marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

E. La lutte contre le dumping social et la sous-traitance

Ces règles visent tout particulièrement (mais parfois pas uniquement) les marchés passés dans un secteur sensible à la fraude[7] (art. 2, 25°, et 12/1 à 12/4) :

- tous les marchés de travaux ;
- certains marchés de services, notamment les services de nettoyage ou encore les services de gardiennage.

Dans un premier temps, lorsqu'il s'agit d'un marché dans un secteur sensible à la fraude, l'adjudicataire doit transmettre – d'initiative, s'il s'agit d'un secteur sensible à la fraude, ou sur demande, dans les autres cas – au pouvoir adjudicateur le nom, les coordonnées et les représentants légaux de tous les sous-traitants, quelle que soit la mesure dans laquelle ils participent à la chaîne de sous-traitance et quelle que soit leur place dans cette chaîne.

Le pouvoir adjudicateur peut (et même doit, au-delà des seuils de publicité européenne) vérifier s'il existe, dans le chef du ou des sous-traitant(s) direct(s) de l'adjudicataire, des motifs d'exclusion. Si c'est le cas, le pouvoir adjudicateur demandera que l'adjudicataire remplace le ou les sous-traitant(s) concerné(s). Le pouvoir adjudicateur peut aller encore plus loin, en vérifiant plus bas dans la chaîne de sous-traitance s'il existe des motifs d'exclusion.

Il est par ailleurs interdit à un sous-traitant de sous-traiter à un autre sous-traitant la totalité du marché qui lui a été confié. On vise donc bien ici les sous-traitants, à quelque niveau de la chaîne de sous-traitance, mais pas l'adjudicataire lui-même. Il est également interdit pour un sous-traitant de conserver uniquement la coordination du marché.

Mais, surtout, mesure-phare de la lutte contre le dumping social : la limitation de la chaîne de sous-traitance dite « verticale » dans les secteurs sensibles à la fraude sociale : la chaîne de sous-traitance ne peut comporter plus de trois niveaux, voire seulement deux niveaux, à savoir le sous-traitant direct de l'adjudicataire, le sous-traitant de deuxième niveau et, le cas échéant, le sous-traitant de troisième niveau, soit donc maximum trois ou quatre niveaux d'intervenants (adjudicataire compris).

[7] A.R. 14.1.2013, art. 2, 25°.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les concessions de travaux et de services

La loi du 17 juin 2016 relative aux concessions (*M.B.*, 14.7.2016) transpose la directive 2014/23 sur l'attribution des contrats de concession. Elle est complétée par un arrêté royal du 25 juin 2017 (*M.B.* 29.6.2017). Cette réglementation des concessions est entrée en vigueur le 30 juin 2017.

Avant celle-ci, les concessions de services n'étaient pas réglementées. La Cour de Justice de l'Union européenne exigeait toutefois le respect des règles du droit primaire européen[1]. L'autorité concédante devait donc, à tout le moins, veiller au respect des principes de non-discrimination en raison de la nationalité, d'égalité de traitement, de transparence, avec degré de publicité adéquat, et de concurrence.

En revanche, les concessions de travaux étaient, quant à elles, intégrées à la réglementation des marchés publics.

Depuis 2017, les concessions de services sont elles aussi réglementées, comme les concessions de travaux. Elles font ainsi, ensemble, l'objet d'une réglementation propre, les concessions de travaux ayant été « sorties » de la réglementation des marchés publics.

1. Les concessions

La ***concession de travaux*** est un contrat conclu par écrit et à titre onéreux par lequel un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs confient l'exécution de travaux à un ou à plusieurs opérateurs économiques, la contrepartie consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter les ouvrages qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix[2].

Le cocontractant du pouvoir adjudicateur érige donc un ouvrage, le finance, l'entretient et l'exploite pendant une période suffisamment longue pour amortir l'investissement. Sont ainsi visées, par exemple, la construction et l'exploitation d'un parking public « en ouvrage ».

La concession peut, le cas échéant, être assortie d'un prix à payer par le pouvoir adjudicateur. Cela vise, concrètement, l'hypothèse de l'exploitation d'un ouvrage dans le cadre de la délivrance d'un service public non rentable ou, en tout cas, pas suffisamment rentable pour couvrir, dans le chef du concessionnaire, les coûts de construction et d'exploitation ainsi que sa marge bénéficiaire. Il peut ainsi en aller, par exemple, de la construction et de l'exploitation d'une piscine communale.

La ***concession de services*** est elle aussi un contrat conclu par écrit et à titre onéreux par lequel un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs confient la prestation et la gestion de services autres que l'exécution de travaux à un ou à plusieurs opérateurs économiques, la contrepartie consistant également, soit uniquement dans le droit d'exploiter les services qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix[3].

Ainsi, en parallèle avec la concession de travaux, l'on peut à nouveau citer, à titre d'exemple, l'exploitation d'une piscine ou d'un parking… et elle seule, sans donc que la construction des ouvrages (préexistants) soit comprise dans l'opération.

Comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi, il en résulte que ne relèvent pas de la notion de concessions (de services ou de travaux) ni d'ailleurs de celle de marchés publics :

1 *C.J.U.E.*, 13.11.2008, affaire C-324/07.
2 Art. 2, 7°, al. 1er, a.
3 Art. 2, 7°, al. 1er, b.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le simple financement d'une activité ou d'un projet par la voie de subsides ou subventions ;
- les mécanismes, même de type contractuel, dans le cadre desquels tous les opérateurs remplissant certaines conditions ont le droit d'exécuter une tâche ou un service particulier, comme par exemple le système des titres-services ;
- les systèmes par lesquels des autorités délivrent, à la demande de l'opérateur économique, une autorisation (licence, permis) d'exercer une activité (ou une opération) particulière sur la base d'un régime de conditions fixées au préalable par cette autorité et qui n'emportent pas obligation d'exercer cette activité (opération) ;
- les actes (contractuels ou unilatéraux), de droit public ou privé, par lesquels un adjudicateur autorise un opérateur à occuper, faire usage ou exploiter des biens ou ressources publics ; ces actes ne relèvent pas de la notion de concession (de services ou travaux) pour autant que les autorités adjudicatrices se limitent à définir (dans l'autorisation ou le contrat) les conditions d'usage ou d'exploitation du bien ou de la ressource mise à disposition, c'est-à-dire généralement les conditions applicables à l'entrée en possession du preneur, à l'usage auquel le bien est destiné, aux obligations du bailleur et du preneur relatives à l'entretien du bien, à la durée de la mise à disposition et à la restitution de la possession au bailleur, à la location et aux frais accessoires à charge du preneur ; ainsi, en principe, les concessions (et autorisations) domaniales ne sont pas des concessions au sens de la présente loi ; par contre, si la concession (autorisation) domaniale n'est qu'un élément indissociable et accessoire d'un contrat qui vise principalement, pour un adjudicateur, à confier l'exécution de travaux ou de services répondant aux exigences qu'il définit et dont il peut exiger/forcer l'exécution, contre le droit d'exploiter l'ouvrage ou les services, le contrat sera qualifié de concession au sens de la présente loi.

2. Le transfert de risques

L'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services implique le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux[4]. Le risque lié à la demande désigne le risque portant sur la demande effective pour les travaux ou services qui font l'objet du contrat. Le risque lié à l'offre désigne le risque portant sur la fourniture des travaux ou services qui font l'objet du contrat, en particulier le risque que la fourniture des services ne corresponde pas à la demande.

Le concessionnaire est réputé assumer le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas certain d'amortir les investissements qu'il a effectués ou les coûts qu'il a supportés lors de l'exploitation des ouvrages ou services qui font l'objet de la concession.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, telle que toute perte potentielle estimée qui serait supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable, mais être significative, de sorte que, si le pouvoir adjudicateur évite à l'opérateur économique tout risque de pertes, en lui garantissant un revenu minimal supérieur ou égal aux investissements effectués et aux coûts qu'il doit supporter dans le cadre de l'exécution du contrat, il n'y a pas de concession.

Cela dit, le fait que le risque transféré soit limité, que ce soit contractuellement ou en raison du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la concession, n'empêche pas sa qualification comme telle ; ce sera par exemple le cas lorsqu'une compensation partielle est prévue (cf. supra).

Aussi, bien que cet élément fût jusqu'à présent souvent considéré comme un critère essentiel, le mode de rémunération de l'opérateur n'est pas décisif pour la qualification du contrat. Il n'est donc pas nécessaire que l'opérateur soit rémunéré, même en partie, par les usagers de l'ouvrage ou du service.

[4] Art. 2, 7°, al. 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Comme l'indique l'exposé des motifs de la loi, la qualification (ou non) de concession requiert une analyse particulière de chaque contrat (cahier des charges) et en particulier de toutes ses clauses contractuelles et des risques qu'il transfère (ou non) à l'opérateur économique.

3. Les seuils d'application et de publicité

La réglementation des concessions s'applique[5] :

- aux concessions de travaux quelle que soit leur valeur ; celles dont la valeur égale ou dépasse le seuil de publicité européenne (5.382.000 euros htva) sont par ailleurs logiquement soumises à la publicité européenne ; et sous le seuil de 1.750.000 euros htva, l'attribution d'une concession de travaux peut avoir lieu sans publicité[6], sans préjudice cependant de l'obligation d'organiser une mise en concurrence ;
- aux concessions de services qui atteignent le seuil de publicité européenne précité ; autrement dit, sous le seuil de publicité européenne, on en reste à la situation antérieure : pas de cadre légal et réglementaire, mais néanmoins l'obligation de respecter les règles d'égalité, de non-discrimination et de transparence (cf. supra).

Les règles d'estimation du montant de la concession doivent donc être appliquées avec beaucoup de rigueur[7]. Ainsi, la valeur d'une concession correspond au chiffre d'affaires total du concessionnaire généré pendant la durée du contrat, hors taxe sur la valeur ajoutée, estimé par l'adjudicateur, eu égard aux travaux et services qui font l'objet de la concession ainsi qu'aux fournitures complémentaires liées auxdits travaux et services.

Bref, on tient compte de toutes les recettes sur toute la durée du contrat. Autrement dit, la rémunération totale du concessionnaire n'est pas égale à la valeur nette de la concession (soit le bénéfice que le concessionnaire peut en tirer), la valeur « réelle » pouvant ainsi être très élevée (en raison des investissements à opérer) mais néanmoins peu rentable pour le concessionnaire. Et on tient compte de toutes les recettes perçues par le concessionnaire, qu'elles proviennent du pouvoir adjudicateur, des usagers du service ou de l'ouvrage, d'autorités ou personnes tierces (subventions), ou encore de la vente d'actifs faisant partie de la concession.

Certes, cette estimation est valable au moment de l'envoi de l'avis de concession ou, lorsqu'un tel avis n'est pas requis, au moment de l'envoi des invitations à participer à la procédure de passation de la concession. Mais, si la valeur de la concession au moment de l'attribution est supérieure de plus de 20 % à sa valeur estimée, la valeur à prendre en compte est la valeur de la concession au moment de l'attribution.

4. La durée des concessions

La durée des concessions est nécessairement limitée[8].

Pour les concessions d'une durée supérieure à 5 ans, la durée maximale de la concession ne peut excéder le temps raisonnablement escompté pour que le concessionnaire recouvre les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires pour réaliser les objectifs contractuels spécifiques.

5. Les éléments de procédure

5 Art. 3, par. 1er ; v. aussi C.E., n° 240.673, 6.2.2018.
6 Art. 43.
7 Art. 35.
8 Art. 37.

Dans les limites fixées par la loi, le pouvoir adjudicateur peut organiser librement la procédure qui conduit au choix du concessionnaire[9]. Rien n'empêche ainsi un pouvoir adjudicateur de s'inspirer de l'une des procédures de passation relatives aux marchés publics, comme par exemple la procédure concurrentielle avec négociation.

Il est cependant nécessaire, en principe, d'assurer la publicité des procédures d'attribution des concessions par la publication préalable d'un avis de concession[10]. Des exceptions à cette obligation de publication existe néanmoins, notamment lorsque la valeur estimée d'une concession de travaux ne dépasse pas 1.750.000 euros htva (cf. supra)[11].

Pour le reste, la procédure d'attribution des concessions est largement inspirée de celle applicable aux marchés publics, tout en étant néanmoins plus souple[12]. Ainsi, les concessions sont attribuées sur la base des critères d'attribution établis par le pouvoir adjudicateur, pour autant que toutes les conditions suivantes soient réunies :

- l'offre est régulière et est notamment conforme aux exigences minimales fixées, le cas échéant, par le pouvoir adjudicateur dans les documents de concession ; ces exigences minimales contiennent les caractéristiques et conditions, notamment techniques, physiques, fonctionnelles ou juridiques, que toute offre est tenue de remplir ou de posséder ;
- le soumissionnaire remplit les conditions de sélection fixées par le pouvoir adjudicateur dans les documents de concession, relatives aux capacités professionnelles ou techniques et/ou à la capacité économique ou financière[13] ;
- le soumissionnaire n'est pas exclu de la participation à la procédure de passation, compte tenu des motifs d'exclusion obligatoire liés à une condamnation pénale[14], des motifs d'exclusion obligatoire liés aux obligations fiscales et de sécurité sociale[15] et aux motifs d'exclusion facultative[16].

Le pouvoir adjudicateur doit déterminer, dans les documents de concession, les modalités de conclusion de la concession[17].

Les règles générales d'exécution des concessions, notamment les règles en matière de modification des concessions en cours d'exécution, sont fixées par l'arrêté royal du 25 juin 2017.

Enfin, comme pour les marchés publics, les concessions se voient régies par des règles relatives à la motivation, l'information et les voies de recours. Ces règles sont contenues dans le même outil légal que les marchés publics, à savoir la loi du 17 juin 2013 qui a été modifiée en 2017 pour y intégrer les concessions[18].

[9] Art. 38.
[10] Art. 42.
[11] Art. 43.
[12] Art. 46.
[13] Art. 48.
[14] Art. 50.
[15] Art. 51.
[16] Art. 52.
[17] Art. 56.
[18] L. 17.06.2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions, M.B., 1.7.2013.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

6. Les règles de compétence au sein des communes et les règles de tutelle

Dans un souci de clarté et afin d'adapter les règles de compétence à ce type de contrats administratifs, la passation des concessions de travaux et de services est envisagée distinctement des marchés publics, par l'article L1222-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En la matière, comme en matière de marchés publics, la décision de principe de passer telle concession de travaux ou de services, d'en fixer les conditions et les modalités de la procédure d'attribution et d'en adopter les clauses la régissant, appartient au conseil communal.

Comme en matière de marchés publics toujours, en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, laquelle doit être adéquatement motivée dans la délibération, le collège communal peut d'initiative exercer les compétences du conseil communal (sa décision est communiquée au conseil communal qui en prend acte, lors de sa prochaine séance).

Le conseil communal peut également déléguer ses compétences au collège communal, sans distinguer selon un financement à l'ordinaire ou à l'extraordinaire. En effet, le concessionnaire se rémunère par l'exploitation des infrastructures qu'il a construites (concession de travaux) ou des services qui lui sont confiés (concession de services), certes sans préjudice d'un paiement complémentaire par le pouvoir adjudicateur lui-même (mais dans ce dernier cas, il s'agira en principe d'une dépense de fonctionnement, relevant donc du budget ordinaire). Cette possibilité de délégation de compétence du conseil communal au collège communal est limitée aux concessions d'une valeur inférieure à 250.000 euros htva.

Toute délégation octroyée par le conseil communal prend fin de plein droit le dernier jour du quatrième mois qui suit l'installation du conseil communal de la législature suivant celle pendant laquelle la délégation a été octroyée.

Et conformément à l'article L1222-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de manière comparable aux marchés publics, c'est le collège communal qui engage la procédure, attribue la concession de services ou de travaux et assure le suivi de son exécution, de même qu'il peut apporter à la concession toute modification en cours d'exécution.

Quant aux règles de tutelle applicables aux concessions, tant de travaux que de services, sans distinction, toutes les décisions les attribuant, de même que toutes les décisions y apportant des modifications en cours d'exécution, sont soumises à l'obligation de les transmettre à l'autorité de tutelle, afin qu'elles deviennent exécutoires. Aucun seuil en valeur ne conditionne donc ce transmis.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Clauses environnementales, sociales et éthiques

1. Contexte et notions

Complémentairement à l'objet initial du marché (consistant en des travaux, des fournitures ou des services), un pouvoir adjudicateur peut souhaiter ajouter un aspect environnemental, social ou éthique au marché public qu'il initie[1].

Les clauses environnementales, sociales et éthiques (clauses « ESE ») sont des clauses par lesquelles le pouvoir adjudicateur introduit dans un marché public une dimension sociale, éthique ou environnementale en complément ou en remplacement des clauses habituelles.

Plus précisément, les clauses sociales tendent à répondre à un objectif de politique sociale en incluant généralement des visées socioprofessionnelles telles que la (re)mise à l'emploi des personnes éloignées de l'emploi (jeunes, personnes présentant un handicap, etc.).

Les clauses éthiques contribuent au respect des droits économiques et sociaux fondamentaux des travailleurs ainsi qu'à l'amélioration de leurs conditions de travail. Elles visent donc à acquérir un bien ou un service produit et fourni dans des conditions jugées justes et humaines. Parmi ces clauses éthiques se rangent la plupart des clauses de lutte contre le dumping social.

Enfin, les clauses environnementales poursuivent un objectif de préservation de l'environnement et de réduction de l'empreinte environnementale.

À ces clauses, l'on peut encore rajouter les clauses qui visent à favoriser la participation des PME aux marchés publics. Plusieurs initiatives ont déjà été prises par les pouvoirs publics en ce sens[2].

La légalité et la praticabilité de ces clauses ont fait l'objet de nombreux développements par la jurisprudence et la doctrine. Le manque de sécurité juridique et de clarté entourant ces clauses explique sans doute pourquoi elles ont été boudées par les pouvoirs adjudicateurs et même par les opérateurs économiques. Toutefois, depuis plusieurs années, un véritable intérêt se développe à leur égard, tandis que la réglementation a sensiblement évolué pour ouvrir la voie aux clauses « ESE ».

2. Clauses sociales

Depuis 2011 déjà, le Gouvernement wallon s'intéresse à l'insertion de clauses sociales et environnementales dans les marchés publics de travaux de construction et de rénovation. Pour y parvenir, a été mis en place, dès mai 2013, un dispositif de « facilitateurs clauses sociales », animé par le Secrétariat général du SPW (Direction du développement durable et Direction des marchés publics) et composé de la tutelle des pouvoirs locaux, de la Société wallonne du logement, de l'Union wallonne des architectes, d'Embuild, de la Fédération d'entreprises d'économie sociale (SAW-B), ainsi que de l'UVCW. Il travaille en concertation avec les opérateurs de formation et d'enseignement (Forem, IFAPME, FWB et Fonds de formation de la construction).

---

1 Le lecteur intéressé pourra utilement les outils liés aux marchés publics durables développés par le SPW : https://marchespublics.wallonie.be/home.html > Pouvoirs adjudicateurs > Passer un marché public responsable.

2 L'on peut citer à titre d'exemple la Charte « Accès des PME aux marchés publics » proposée par le SPF Économie : https://economie.fgov.be/fr/publications/charte-acces-des-pme-aux

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ce dispositif a donné lieu à la production de nombreux documents pratiques et clauses-types à insérer dans les documents de marché[3].
Parmi toutes les clauses sociales imaginables, le réseau des facilitateurs en a épinglé trois qui allient sécurité juridique et praticabilité :

- la clause sociale de formation qui impose à l'adjudicataire d'accueillir un apprenant sur le chantier durant un certain nombre d'heures ;
- la clause de réservation de marché qui permet de réserver l'exécution du marché aux entreprises d'économie sociale ;
- la clause flexible qui permet à l'adjudicataire soit d'accueillir un stagiaire durant un certain nombre d'heures, soit de sous-traiter à une entreprise d'économie sociale, soit une combinaison des deux.

3. Clauses environnementales

Les clauses environnementales sont sans doute celles qui peuvent revêtir le plus de formes différentes possible.

Elles peuvent consister en l'achat de produits de nettoyage (plus) respectueux de l'environnement, en la limitation de la production de déchets, d'énergie ou de CO_2 à l'occasion de l'exécution du marché public ou encore en l'isolation de bâtiments.

4. Clauses de lutte contre le dumping social

Suite à l'adoption de chartes de lutte contre le dumping social par de nombreuses villes et communes, dont la légalité et la praticabilité posaient question, la « Plateforme des marchés publics durables » animée par le Secrétariat général du SPW et notamment composé de la tutelle des pouvoirs locaux et de l'UVCW, a mis au point trois outils de lutte contre le dumping social : d'une part, des clauses-types concernant notamment la langue du marché, la sous-traitance, les clauses sociales ; d'autre part, un acte d'engagement du pouvoir adjudicateur et, enfin, une déclaration de l'entrepreneur s'engageant à respecter les réglementations sociales y visées[4].

5. Généralisation des clauses « ESE »

Les différentes initiatives de la Wallonie en matière de clauses « ESE » constituaient, à l'origine, des possibilités. Ces clauses ont été progressivement imposées à la Wallonie elle-même et ses OIP[5] et aux SLSP via l'octroi de subsides[6] puis sur fonds propres[7].

Souhaitant renforcer la lutte contre le dumping social et l'aspect durable et local des achats publics, le Gouvernement wallon ambitionne de généraliser ces clauses en les inscrivant comme condition d'octroi de subsides[8] pour les dispositifs suivants : Fonds régional pour les investissements communaux, fonds destinés à l'amélioration de la performance énergétique et utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (programme UREBA), subventions à la construction, l'acquisition et

[3] Disponibles sur le portail des marchés publics : https://marchespublics.wallonie.be/home/pouvoirs-adjudicateurs/passer-un-marche-public-responsable/quels-sont-les-clauses-et-outils-specifiques-a-chaque-type-de-marche/marches-de-travaux.html
[4] https://marchespublics.wallonie.be/home/pouvoirs-adjudicateurs/passer-un-marche-public-responsable/quels-sont-les-clauses-et-outils-specifiques-a-chaque-type-de-marche/marches-de-travaux.html.
[5] Circ. 28.11.2013 rel. à la mise en place d'une politique d'achat durable pour les pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons, *M.B.*, 17.12.2013, remplacée par la circ. 21.7.2016 portant sur l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics, *M.B.*, 22.8.2016.
[6] Circ. 24.10.2013, n°2013/28 rel. à la programmation PIVERT 2.
[7] Circ. interne SWL du 9.9.2016 n°2016/23.
[8] Gouvernement wallon du 24.11.2016 « Acheter wallon ».

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

la rénovation d'infrastructures sportives, fonds liés aux opérations de rénovation urbaine et revitalisation, Fonds régional de développement du logement. C'est ainsi que le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation a été modifié en ce sens[9]. Par ailleurs, un décret du 2 mai 2019[10] visant à imposant les clauses ESE a été voté. Toutefois, un arrêté du Gouvernement wallon est toujours attendu pour la mise en œuvre effective de cette volonté politique.

On notera par ailleurs que le décret relatif au développement des parcs économiques[11] a déjà imposé l'insertion de clauses sociales et environnementales. Les cahiers de charges-types « Qualiroutes »[12] et « CCTB »[13] prévoient aussi certaines de ces clauses.

C'est donc via les conditions d'octroi de subsides que les clauses « ESE » se généralisent. Il convient d'être attentif à ces conditions pour savoir quelle(s) clause(s) « ESE » prévoir dans les documents de marché.
C'est aussi de manière volontaire que certains pouvoirs adjudicateurs insèrent ces clauses « ESE » dans leurs marchés publics, souhaitant ainsi contribuer à leur niveau à des marchés publics plus responsables.

9 CDLD, art. L3341-3.
10 Décr. 2.5.2019 modif. divers décrets en vue d'insérer des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne, *M.B.*, 27.8.2019.
11 Décr. 2.2.2017 rel. au développement des parcs d'activités économiques, art. 12, 17 et 46, *M.B.*, 28.3.2017.
12 http://qc.spw.wallonie.be/fr/qualiroutes/index_cctquali.html.
13 http://batiments.wallonie.be/home.html.

La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires et de leurs agents

Sylvie BOLLEN
Sylvie SMOOS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La responsabilité civile

Avant de voir les différences entre les deux régimes, commençons par le point commun ; ainsi, quel que soit le régime (civil ou pénal) de responsabilité envisagé, la responsabilité de la personne est quasiment toujours à base de faute. Sans faute, il n'y a, en principe[1], pas mise en cause de la responsabilité d'une personne.

Malgré ce point commun, les régimes juridiques diffèrent selon que l'on se place sous l'angle de la responsabilité civile ou sous celui de la responsabilité pénale.

Ainsi, la ***responsabilité civile*** est un mécanisme juridique en vertu duquel toute personne qui commet une faute doit indemniser la victime à concurrence du préjudice subi par cette dernière. Alors que la ***responsabilité pénale*** ne poursuit pas un but indemnitaire, mais un but répressif.

En résumé, alors que le régime de responsabilité mis en œuvre par le droit civil a une vocation indemnitaire, celui prévu par le droit pénal a une vocation "*sanctionnatrice*".

1. Historique

A. Quant à la mise en cause des communes

Si l'article 144 de la Constitution[2] attribue compétence exclusive aux cours et tribunaux pour connaître du contentieux de la responsabilité civile, force est de constater que pendant longtemps, les juridictions de l'ordre judiciaire ont répugné à connaître d'actions impliquant les pouvoirs publics, au nom du principe de la séparation des pouvoirs.

La tendance inverse s'amorça toutefois dès 1920: dans un arrêt rendu le 5 novembre 1920, la Cour de Cassation estima en effet que « *(...) les gouvernants ne peuvent rien que ce qu'ils sont chargés de faire et sont, comme les gouvernés, soumis à la loi; qu'ils sont limités dans leur activité par les lois et notamment par celles qui organisent les droits civils et que, s'ils lèsent l'un de ces droits, le pouvoir judiciaire peut déclarer que leur acte a été accompli sans pouvoir, qu'il est donc illégal et constitutif de faute et accorder la réparation du préjudice ainsi causé,(...); de tout quoi il suit qu'au cas où l'arbre dont question eût appartenu au domaine public de la ville de Bruges, cette circonstance ne serait pas élisive de la responsabilité civile de celle-ci (...)* »[3].

Depuis, les cas de jurisprudence impliquant la mise en cause des pouvoirs publics, et des communes notamment, se sont multipliés[4].

L'on peut relever, à titre d'exemples, des décisions qui ont estimé qu'une commune commet une faute quand :
- elle s'abstient d'organiser l'enseignement de la religion islamique dans un établissement primaire communal[5] ;
- elle a négligé, lors de l'organisation d'une course de relais aux flambeaux, de pourvoir ceux-ci d'un dispositif destiné à protéger la main du porteur d'une coulée de cire[6] ;

---

1 En principe car il existe des cas de responsabilité objective dans lesquels aucune faute n'est requise pour voir sa responsabilité engagée.
2 Lequel stipule que "*Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux*".
3 Cass., 5.11.1920, *Pas.*, I, 193.
4 Les juridictions vont ainsi en venir à sanctionner les atteintes à des droits politiques, les carences réglementaires, les manquements au devoir d'exactitude.
5 Civ. Bruxelles (réf.), 1.12.1989, *J.L.M.B.*, 1990, pp. 274 et ss.
6 Civ. Bruxelles, 12.9.1978, et Appel Bruxelles, 5.5.1988, *Bull. Ass.*, 1981, p. 795.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- assumant elle-même la distribution d'eau potable, elle a négligé de prendre toutes les mesures de précaution qui s'imposaient pour signaler aux usagers le risque de saturnisme résultant de la composition de l'eau mise en contact avec du plomb[7]; …

B. Quant à la distinction « organe » et « préposé »

Cette distinction - consacrée par la Cour de Cassation dès 1840[8] - était, à l'origine, fondée sur la nature de la mission confiée à l'agent :
- si la mission pouvait être confiée conventionnellement à l'agent, celui-ci était considéré comme préposé ;
- si la mission ne pouvait être détachée de la personne publique, l'agent ne faisant qu'exprimer la volonté de la personne collective, il était considéré comme organe.

Cette différenciation était liée à la distinction opérée alors entre les actes de gestion, que les cours et tribunaux acceptaient de connaître, et les actes de souveraineté pour lesquels les juridictions se déclaraient incompétentes, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

Depuis, si la distinction entre les actes de gestion et les actes de souveraineté a été abandonnée par la jurisprudence, il n'en demeure pas moins que la distinction « organe » et « préposé » persiste, quant à elle, même si les critères de dissociation ont évolué, et même si cette distinction est aujourd'hui fortement critiquée par la doctrine[9].

2. La responsabilité de la commune, de ses mandataires, de ses agents

A. La responsabilité pour faute au sens de l'article 1382 du Code civil

1. Introduction

Il peut sembler difficile de concilier la réalité très concrète d'une personne ayant subi un dommage (matériel, moral) et sa nécessaire réparation, avec la notion - abstraite - de pouvoir public.

En effet, ces pouvoirs sont des concepts, qui « *(...) demeureraient en sommeil, (...), à défaut de personnes physiques chargées de les exercer. (...) des administrations, des services publics sont institués ; ils sont investis de compétences, de moyens d'action. Des personnes physiques devront ensuite être désignées pour exercer ces pouvoirs, ces compétences, ces moyens d'action. (...)* »[10].

Il est donc évident que les pouvoirs - même s'ils disposent d'une personnalité propre (ex : ils ont un patrimoine) - doivent être exercés par des personnes physiques, lesquelles sont habilitées à agir et sont investies d'une mission.

2. La distinction entre les organes et les préposés

Depuis un arrêt prononcé par la Cour de Cassation le 27 mai 1963[11], il est admis que « *(...) sont des organes de l'État ceux qui, en vertu de la loi ou des décisions prises ou des délégations données dans le cadre de la loi, disposent d'une parcelle, si minime soit-elle, de la puissance publique exercée par lui ou qui ont le pouvoir de l'engager vis-à-vis des tiers* ».

À l'opposé, les agents qui n'ont pas ce pouvoir doivent être considérés comme des préposés.

---

7 Civ. Verviers, 16.1.1968, *R.G.A.R.*, 1968, n° 8099, et Appel Liège, 8.10.1969, *R.G.A.R.*, 1969, n° 8341.
8 Cass., 24.4.1840, *Pas.*, I, 375.
9 Cf. F. Glansdorff, *Réflexions sur la théorie de l'organe*, in *La responsabilité des pouvoirs publics*, op. cit., pp.61 et ss.
10 P. Lewalle, *La responsabilité délictuelle de l'administration et la responsabilité de ses agents : un système ? A.P.T.*, 1989, p. 8.
11 *Pas.*, I, 1034.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La nature contractuelle ou statutaire de l'engagement de l'agent n'est donc plus déterminante pour lui conférer la qualité d'organe.

Une jurisprudence désormais constante considère que :
- en nommant un agent, le collège communal agit en tant qu'organe de la commune[12] ;
- lorsque le bourgmestre décide qu'un immeuble est inhabitable[13] et qu'il en ordonne la démolition[14], il agit en tant qu'organe de la commune ;
- lorsque le bourgmestre intègre les gardes champêtres au corps de police communale, il agit comme organe de la commune[15] ;
- (...).

Le cas des échevins s'est révélé quelque peu plus complexe, compte tenu du caractère collégial de leurs compétences (certains estimant que, pris isolément, un échevin n'avait aucun pouvoir).

Toutefois, dans un arrêt du 27 octobre 1982[16], la Cour de cassation a admis la qualité d'organe dans le chef d'un échevin des travaux ; cette jurisprudence est assez largement répandue actuellement.

Sont également généralement considérés comme organes certains fonctionnaires communaux, comme le directeur général, le commissaire de police, ...

Cette distinction, entre organes et préposés, qui peut paraître parfois un peu floue à établir et bien que fortement critiquée par la doctrine, n'en demeure pas moins fermement ancrée dans la jurisprudence.

Elle n'est en outre pas sans conséquence pratique en matière de responsabilité civile notamment, ainsi que nous allons le voir.

3. Au départ : responsabilité différenciée suivant qu'il s'agit du fait d'un organe (mandataire ou agent) ou du fait d'un préposé

Il est constant que les organes engagent ***directement*** la responsabilité de la commune, en vertu de l'article 1382 du Code civil, tandis que les préposés ne l'engagent qu'***indirectement***, sur la base de la responsabilité des maîtres et commettants, érigée par l'article 1384, al. 3, du Code civil.

a. Responsabilité directe du fait de l'organe

1) Mise en cause de qui ? L'organe ? La commune ? La commune et l'organe ?

Conséquence logique de ce que l'organe est le représentant direct de la commune[17], la faute de l'organe est la faute de la commune qu'il représente, pour autant que la personne ait bien agi en qualité d'organe et qu'elle ait agi dans le cadre de ses compétences.

C'est la ***théorie de l'organe***[18], dont les exigences ont été adoucies notamment par la théorie de l'apparence de fonctionnalité : l'organe pourra, par son fait, entraîner la responsabilité du pouvoir public « *(...) lorsqu'il agit dans les limites de ses attributions légales, ou qu'il doit être tenu comme agissant dans les limites de celles-ci par tout homme raisonnable et prudent (…)* ».

---

12 C.E., arrêt n° 26.745, 26.6.1986.
13 Cf. e.a. C.E. n° 27.725, 25.3.1987; C.E., 19.3.1982, *R.A.C.E.*, 1982, p. 566.
14 Cf. e.a. C.E., 10.7.1981, *R.A.C.E.*, 1981, p. 1120 ; C.E., 15.6.1979, *R.A.C.E.*, 1979, p. 669.
15 C.E. 14.3.1978, *R.A.C.E.*, 1978, p. 310.
16 Cf. *Pas*, 1983, I, 278.
17 Certains parlent de son "incarnation", cf. C. Dressen, A.-L. Durviaux, P. Lewalle, *La responsabilité délictuelle des communes*, *Rev. Dr. comm.*, 1994/4-5, p. 277.
18 Cf. e.a. Cass., 31.3.1943, *Pas*, I, 117.

Il était en effet à craindre que, sans cet assouplissement, la responsabilité civile des autorités publiques devienne purement théorique, puisque, par hypothèse, les organes de l'administration n'ont ni le pouvoir ni le devoir de se rendre coupables d'agissements fautifs.

Grâce à cet assouplissement, la responsabilité de l'autorité publique pourra être mise en œuvre même si l'organe a excédé les limites de ses fonctions, pour autant qu'il ait pu être tenu comme agissant dans les limites de celles-ci « *par tout homme raisonnable et prudent* ».

Les juridictions - en ce compris la Cour de cassation - admettent de plus en plus le principe de la coexistence de la responsabilité civile de la commune et de la responsabilité civile de la personne, organe ayant agi dans l'exercice de ses fonctions, tous deux étant alors condamnés *in solidum* à réparer le dommage causé au tiers.

La mise en cause de la commune n'exclurait donc pas systématiquement la mise en cause de l'organe et donc, notamment, du bourgmestre.

Cette coexistence des responsabilités, tant de la commune que de son organe, n'est toutefois pas indispensable (l'on pourrait en effet considérer que, pour qu'il puisse y avoir responsabilité dans le chef de la commune, il faut qu'il y ait, d'abord et avant tout, faute et responsabilité dans le chef de l'organe).

En effet, la Cour de cassation a admis, à plusieurs reprises, une dissociation entre la responsabilité propre de l'administration et la responsabilité de ses organes, estimant que l'absence de mise en cause de la responsabilité de l'organe n'impliquait pas obligatoirement exonération de la responsabilité dans le chef de l'administration publique.

Dans les faits, l'on peut constater qu'assez fréquemment, seules des communes sont mises à la cause devant les juridictions civiles (chances de solvabilité, etc.).

2) Faute prise en considération ?

Force est de constater que la responsabilité directe de la commune du fait de l'organe est lourde, puisque ***la faute la plus légère*** accomplie dans l'exercice de ses fonctions[19] engagera la responsabilité de la commune, cette solution découlant tant de la théorie de l'organe que de l'application de l'article 1382 du Code civil.

Compte tenu de ce champ d'application étendu, l'on pourrait se demander si une faute particulièrement grave commise par l'organe ne pourrait permettre d'exonérer systématiquement la commune de sa responsabilité directe.

En fait, la jurisprudence s'est prononcée en sens divers : tantôt, la responsabilité du pouvoir public a été exclue, eu égard à l'abus ou au détournement de pouvoir commis par l'organe[20]; tantôt l'abus de pouvoir d'un organe est resté couvert par la responsabilité de la commune, au motif qu'il existait une apparence de fonctionnalité à l'égard de tous les tiers[21].

Autre question à soulever dans ce contexte : si l'on admet la coexistence de la responsabilité de la commune et de la responsabilité directe de l'organe et que la faute légère de celui-ci agissant en tant qu'organe suffit à engager la responsabilité de la commune, cette même faute suffira-t-elle à engager sa responsabilité personnelle ?

Une certaine jurisprudence a tenté d'écarter la responsabilité personnelle de l'organe en cas de faute légère, de telles décisions étant basées sur le fait que ces personnes agissaient pour le bien commun et

[19] Exigence adoucie, rappelons-le, par la théorie de l'apparence de fonctionnalité.
[20] Bruxelles, 21.10.1981, *J.T.*, 1981, p. 758.
[21] Cf. en matière fédérale, un arrêt de la Cour d'Appel de Mons, 6.4.1993, non publié, cité par C. Dressen, A.-L. Durviaux, P. Lewalle, op. cit., p. 282.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

non pour leur profit personnel, ne disposant pas toujours des moyens les plus adaptés, devant souvent agir dans l'urgence...

Néanmoins, les cours et tribunaux refusent généralement cette dérogation au droit commun, justifiée par l'équité, et retiennent à charge de l'organe lui-même sa faute la plus légère, sous le seul tempérament que cette faute s'appréciera *in concreto*, c'est-à-dire par référence au fonctionnaire normalement prudent et avisé placé dans les mêmes circonstances.

À noter enfin que l'administration - quelle que soit sa position (condamnation seule, *in solidum* avec son agent...) - dispose toujours à l'encontre de son organe d'une action (type action récursoire).

Il ressort toutefois des études consacrées au sujet[22] que ce genre de mesure n'est utilisé que de manière exceptionnelle par les administrations : en pratique, seules des fautes particulièrement lourdes amènent les pouvoirs publics à réclamer réparation à leurs organes.

b. Responsabilité indirecte du fait du préposé

Pour rappel, le comportement des préposés n'entraîne la responsabilité civile du commettant que de manière indirecte, en vertu de l'article 1384, al. 3, du Code civil.

Quant à la responsabilité personnelle de l'agent ***engagé sous les liens d'un contrat de travail***, l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail lui assure une large protection, puisqu'il n'aura à répondre que de son dol, de sa faute lourde, ou de sa faute légère à condition que celle-ci présente dans son chef un caractère habituel plutôt qu'accidentel (cette protection jouant d'ailleurs tant à l'égard de la victime que de la commune qui voudrait intenter une action récursoire à l'égard de son employé ou ouvrier).

4. Évolution : suppression de la discrimination qui existait jusque là à l'égard des agents statutaires

Ainsi qu'on vient de le relever, le traitement réservé aux agents engagés sous les liens du contrat de travail s'avérait nettement plus favorable.

Il existait là, à n'en pas douter, une lourde disproportion entre ces derniers et les agents statutaires (qu'ils soient organes ou préposés).

Cette inégalité a d'ailleurs été reconnue par la Cour d'arbitrage, dans un arrêt rendu le 18 décembre 1996. Aux termes de cet arrêt, la Cour a affirmé la violation des principes d'égalité et de non-discrimination par le fait même de la coexistence des articles 1382 et suivants du Code civil et de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978[23] : elle a ainsi expressément considéré que l'article 1382 du Code civil violait le principe d'égalité des Belges devant la loi, dans la mesure où les agents des pouvoirs publics, qu'ils soient organes ou préposés, devaient répondre de leur faute la plus légère, alors que les travailleurs contractuels ne répondaient que de leur faute lourde ou de leur dol.

Il convenait donc qu'une solution législative intervienne rapidement.

C'est chose faite depuis la loi du 10 février 2003[24], qui instaure une limitation de responsabilité en faveur des agents statutaires, puisqu'elle définit[25] les trois circonstances susceptibles de justifier la mise en cause de leur responsabilité (qu'ils soient organe ou préposé), à savoir : le dol, la faute lourde ou la faute légère à caractère habituel.

---

22 Cf. P. Lewalle, op. cit., p. 25, et autres auteurs cités dans cet article.

23 Cf. e.a. D. Counasse, *La couverture d'assurance offerte par la Smap en matière de responsabilité des mandataires communaux,* Conférence des Pouvoirs locaux, Nivelles, 31.5.1997, p. 4.

24 *M.B.* 27.2.2003.

25 Comme le fait la loi relative au contrat de travail.

En d'autres termes, l'administration répond seule du dommage causé par la faute légère accidentelle de l'agent statutaire au service d'une personne publique. Il peut aussi y avoir cumul entre la responsabilité de l'administration et celle de l'agent en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère habituelle de l'agent.

Comme en droit du travail, la limitation de la responsabilité personnelle des agents n'emporte aucune limitation du droit des victimes à la réparation du dommage subi. L'article 3 de la loi du 10 février 2003 confirme ce principe : la personne morale assume à l'égard des tiers une responsabilité entière : « *Les personnes publiques sont responsables du dommage causé à des tiers par les membres de leur personnel dans l'exercice de leurs fonctions (...)* ».

Dorénavant, les actes de tous les membres du personnel sont couverts par la responsabilité du pouvoir public dès lors qu'ils présentent une relation avec les fonctions exercées et cela, même s'ils présentent un caractère intentionnel. On exige généralement une double condition : d'une part, l'acte fautif doit avoir été commis pendant la durée des fonctions, c'est-à-dire soit sur le lieu et pendant l'horaire normal des prestations, soit en dehors de ces limites, mais durant l'accomplissement des prestations convenues ; d'autre part, l'acte doit présenter un rapport même indirect ou occasionnel avec les fonctions du travailleur[26].

La Cour de cassation a précisé que le commettant (et donc notamment la commune) ne pouvait échapper à sa responsabilité que s'il démontrait que trois conditions étaient réunies : l'acte fautif a été commis par le préposé sans autorisation ; il a été commis à des fins étrangères à ses attributions (c'est-à-dire dans un intérêt autre que celui du commettant) et il a été commis « hors des fonctions auxquelles il était employé ».

La responsabilité de l'agent est donc seule engagée lorsque la faute reprochée ***est étrangère à l'exercice des fonctions***. Seuls, les comportements réellement étrangers à l'exercice des fonctions restent soumis à un régime de responsabilité personnelle plein et entier.

5. La responsabilité directe des organes qui ne sont pas des agents (statutaires ou contractuels) reste pleine et entière

Il importe de le relever : les mandataires communaux ne sont pas visés par cette loi. En effet : « *(...) Les mandataires élus ne sont donc pas inclus (...) : la relation juridique qui les unit à la personne publique qu'ils représentent. Sous réserve de dispositions qui leur assurent une immunité (comme les ministres), ces personnes demeurent donc soumises au principe de la responsabilité personnelle pleine et entière et à la théorie de l'organe. (...)*»[27].

B. La responsabilité pour faute présumée et la responsabilité sans faute de la commune

À côté de la responsabilité fondée sur la faute (C. civ., art. 1382), il convient de rappeler qu'il existe d'autres types de responsabilités.

L'on peut ainsi citer la responsabilité des communes, édictée par le décret du 10 vendémiaire an IV, et la responsabilité sans faute, avec pour fondement juridique le principe général d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

[26] D. Déom, *La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne, Rev. Dr. comm.*, 2003/3, p. 17.
[27] D. Déom, op. cit., p. 22.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. La couverture d'assurance

Fruit des Assises de la démocratie (qui visaient à dégager certaines pistes afin de garantir la qualité de la démocratie en élaborant un statut global des mandataires locaux) au cours desquelles l'Union des Villes et Communes de Wallonie fut très active, la loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité civile et pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente[28] a introduit de nouvelles dispositions dans la nouvelle loi communale, reprises aujourd'hui dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Si le régime de responsabilité de droit commun pour les bourgmestres et les échevins reste maintenu, différents mécanismes sont prévus visant à soulager les mandataires locaux dont la responsabilité est mise en cause. Nous citerons, notamment ici, l'article L1241-3 CDLD, qui précise que « *La commune est tenue de contracter une assurance visant à couvrir la responsabilité civile, en ce compris l'assistance en justice, qui incombe personnellement au bourgmestre et à l'échevin ou aux échevins dans l'exercice normal de leurs fonctions. Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution de la présente disposition* ».

Ainsi que l'ont signalé les travaux préparatoires[29], « *(…) une telle assurance présenterait l'avantage de conférer à la victime la garantie d'indemnisation et d'assurer que la responsabilité civile personnelle de l'auteur de l'acte soit couverte* ».

Par arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008[30], il est désormais précisé que l'assurance ainsi souscrite par la commune, en faveur du bourgmestre et ***des membres du collège communal***, auprès d'une compagnie d'assurances agréée, doit comprendre une assistance judiciaire - défense civile et pénale. Des seuils minima de couverture sont prévus, tant pour l'assistance en justice (25.000 euros), que pour les dommages corporels et matériels confondus (500.000 euros) et les dommages immatériels (500.000 euros).

À noter qu'il n'est pas question de couvrir tout comportement fautif du bourgmestre ou du membre du collège communal, mais uniquement de couvrir la responsabilité civile qui lui incombe personnellement dans ***l'exercice normal*** de ses fonctions.

D. Réforme en cours

A l'heure de boucler notre édition 2023, il importe de signaler qu'une réforme substantielle de la responsabilité extracontractuelle est en cours devant la Chambre des représentants, portant le livre 6 « La responsabilité extracontractuelle » du Code civil[31]. Des changements en matière de responsabilité civile des pouvoirs publics y seront également apportés.

Affaire à suivre …

[28] *M.B.*, 28.7.1999.
[29] Cf. Doc. Sénat 1-987/1, 1997-1998, 15.5.1998, p. 5.
[30] Cf. A.G.W. 15.5.2008, rel. à l'assurance responsabilité et protection juridique des bourgmestres, des membres des collèges communaux et des membres des collèges provinciaux (*M.B.*, 2.6.2008).
[31] Voir notamment doc Ch. 55 3213/01 du 8.3.2023

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Conclusion

Le rappel des principes évoqués ci-dessus nous a montré, une fois encore, combien la responsabilité des communes est lourde.

La responsabilité personnelle des mandataires est souvent mise en cause devant les juridictions.

N'est-il dès lors pas à craindre que les organes, détenteurs d'une parcelle de la puissance publique, deviennent réticents à exercer celle-ci, dès lors que leur faute légère risque d'entraîner la mise en cause de leur responsabilité ?

Il semble qu'un élément nouveau soit de nature à rassurer les acteurs communaux.
En effet, c'est par la loi du 11 juillet 2018[32] que les pouvoirs locaux peuvent désormais voir leur responsabilité pénale engagée, pour permettre notamment aux victimes de demander plus facilement un dédommagement au civil.

Pour de plus amples développements à ce sujet, lire la fiche consacrée à la responsabilité pénale.

[32] *M.B.*, 20.7.2018.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La responsabilité pénale

Jusqu'au 30 juillet 2018, le droit positif belge ne connaissait pas la responsabilité pénale des pouvoirs publics tels que l'État, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes.

En effet, l'article 5 du Code pénal, tel qu'inséré par la loi du 4 mai 1999[1], ne s'appliquait pas aux pouvoirs publics dont les pouvoirs locaux, contrairement aux sociétés de droit privé. Le législateur avait avancé un critère objectif pour justifier la différence de régime entre les personnes morales de droit public et les autres, à savoir que toutes ces collectivités disposent d'un organe élu démocratiquement[2]. La Cour d'Arbitrage avait sur ce point précisé que : « *le législateur a pu raisonnablement redouter, s'il rendait ces personnes morales pénalement responsables, d'étendre une responsabilité pénale collective à des situations où elle comporte plus d'inconvénients que d'avantages, notamment en suscitant des plaintes dont l'objectif réel serait de mener, par la voie pénale, des combats qui doivent se traiter par la voie politique (…)* »[3].

La loi du 11 juillet 2018[4] (modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, M.B. 20.7.2018) a modifié les articles 5 et 7bis du Code pénal en rendant, notamment les communes et CPAS, responsables pénalement.

1. La responsabilité pénale des pouvoirs locaux

L'article 5 du Code pénal énonce dorénavant ce qui suit :

« *Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte. (…)*
La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé. »

Il s'ensuit donc que les pouvoirs locaux peuvent désormais voir leur responsabilité pénale engagée, sans pour autant faire bénéficier les mandataires d'une immunité particulière. Ceux-ci peuvent donc toujours voir leur responsabilité pénale engagée.

La sanction envisagée pour les personnes morales de droit public est la déclaration de culpabilité. Cette déclaration de culpabilité permettra ainsi aux victimes de demander un dédommagement au civil plus facilement.

2. La responsabilité pénale des mandataires

La responsabilité pénale des pouvoirs locaux n'enlève pas la possible responsabilité pénale des mandataire ; comme ils peuvent mettre leur responsabilité civile en jeu en tant qu'organe, les mandataires peuvent également, dans bon nombre d'hypothèses, engager leur responsabilité pénale.

Pour que la responsabilité pénale d'un mandataire soit engagée, il faut qu'il ait commis une infraction.

---

1 L. 4.5.1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales (M.B. 22.6.1999).
2 M. Nihoul, *La responsabilité pénale des personnes morales en Belgique, La Charte*, 2005, p. 26.
3 C.A., arrêt n° 128/2002 du 10.7.2002, M.B., 13.11.2002; *J.L.M.B.*, 2003, p. 54.
4 L. 11.7.2018, mod. le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, M.B. 20.7.2018.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Pour savoir si tel est le cas, il conviendra de déterminer si les éléments constitutifs de l'infraction sont rencontrés.

En fait, une infraction est composée de trois éléments :
- élément légal : il faut un texte pour ériger un comportement en infraction ; c'est le principe de légalité du droit pénal ;
- élément matériel : cela consiste dans l'accomplissement d'un acte prohibé qui peut également être de pure omission ;
- élément moral : il faut l'intention de commettre une infraction. Nous verrons que certaines infractions imposent le « dol », c'est-à-dire la volonté de commettre l'acte interdit ou d'omettre l'acte prescrit par la loi[5], et d'autres ne requièrent qu'une « faute ».

Quand l'infraction est commise, la responsabilité pénale de la personne physique peut être engagée et des sanctions peuvent être appliquées.

En ce qui concerne le mandataire local, celui-ci peut voir sa responsabilité pénale engagée dans de nombreux cas : soit à la suite d'une ***infraction intentionnelle***, soit à la suite d'une ***infraction non intentionnelle***.

A. Les infractions intentionnelles

Pour qu'une infraction intentionnelle puisse être punissable, il est nécessaire que la personne l'ait commise avec connaissance et volonté.

On retrouve ici deux types d'infractions :
- les infractions qui requièrent le seul dol général comme élément moral. En d'autres mots, l'auteur accomplit l'acte délictueux en pleine connaissance de cause. Il agit sciemment. On peut citer comme exemple l'arrestation arbitraire en tant qu'officier public (C. pén., art. 147), la violation de domicile (C. pén., art. 148), la corruption (C. pén., art. 246-252), les écoutes illégales (C. pén., art. 259bis) ;
- les infractions qui requièrent le dol spécial comme élément moral. Ainsi, outre la connaissance et la volonté, il faut une intention particulière comme le dessein de nuire ou celui d'obtenir un bénéfice illicite. Comme exemple, on peut citer le détournement (C. pén., art. 240), la destruction de titres (C. pén., art. 241), le faux en écritures publiques (C. pén., art. 193).

B. Les infractions non intentionnelles

Les infractions non intentionnelles ou infractions d'imprudence ne requièrent pas le dol comme élément moral, contrairement aux infractions intentionnelles, mais seulement la faute. Par faute, on entend « *le défaut de prévoyance ou de précaution* ». L'auteur de l'infraction devait ou aurait dû savoir que son comportement risquait de causer un dommage prévu par la loi pénale. En outre, « *pour déterminer s'il existe ou non un défaut de prévoyance et de précaution, le juge aura égard au critère de la personne normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances. Le juge ne peut donc apprécier la faute a posteriori mais doit se replacer au moment des faits, en tenant compte des moyens humains, financiers et matériels dont disposait le mandataire local pour assumer sa charge* »[6].

Le plus « bel exemple » d'infractions d'imprudence est prévu aux articles 418-420 du Code pénal : ce sont les coups et blessures involontaires et homicide involontaire. C'est ainsi qu'un bourgmestre pourrait être poursuivi, pour coups et blessures involontaires, voire homicide involontaire (art. 418-

[5] P. -E. Trousse, *Les principes généraux du droit pénal positif belge*, *Les Novelles*, Droit pénal, t. I, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 1956, vol. 2, 1962, p. 377

[6] D. Renders et F. Piret, *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires*, Acte de la journée d'études - 21 juin 2006, FUCAM, p. 90.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

420, C. pén.) à la suite de l'incendie d'un immeuble sur son territoire ou encore à la suite d'un accident de la route dû au mauvais état de la voirie.

En ce qui concerne les coups et blessures involontaires et l'homicide involontaire, il convient de signaler que doctrine et jurisprudence estiment que la faute pénale des articles 418 à 420 du Code pénal est identique à la faute civile de l'article 1382 du Code civil : c'est ce qu'on appelle la théorie de l'unité des fautes pénale et civile. Il s'ensuit qu'au pénal comme au civil, on est responsable de sa ***faute légère***, c'est-à-dire du comportement que n'aurait pas adopté l'homme honnête, diligent et prudent placé dans les mêmes circonstances.

C. Les sanctions

Le mandataire subit le même type de sanctions que tout citoyen (emprisonnement, amende).

Néanmoins, il peut être frappé de peines accessoires spécifiques à sa fonction : la destitution et l'interdiction d'exercer certains droits civils et politiques.

1. La destitution (C. pén., art. 19)

On citera cette peine accessoire essentiellement pour mémoire.

La destitution des titres, grades, fonctions, emplois et offices publics dont est revêtu le condamné accompagne obligatoirement les condamnations graves (réclusion et détention à perpétuité, réclusion de 20 à 30 ans, de 15 à 20 ans, de 10 à 15 ans, de 5 à 10 ans ; la détention de 20 à 30 ans, de 15 à 20 ans).

Elle est facultative pour la détention de 10 à 15 ans et de 5 à 10 ans.

2. L'interdiction (C. pén., art. 31 à 34)

L'interdiction est beaucoup plus fréquente comme peine accessoire.

L'article 31 du Code pénal énonce les droits civils et politiques qui peuvent être ainsi « interdits » à l'homme public condamné. Il s'agit notamment du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics et du droit d'éligibilité.

L'interdiction peut être divisible ou indivisible, obligatoire ou facultative, perpétuelle ou temporaire suivant la nature des peines qu'elle accompagne.

Ainsi, dans les décisions de condamnation à une peine de réclusion ou de détention, elle sera facultative, divisible, perpétuelle ou temporaire (10 à 20 ans).

Dans les matières correctionnelles, en vertu de l'article 33 du Code pénal, elle ne pourra être prononcée que dans des cas prévus par la loi ; elle sera également facultative, divisible et temporaire (5 à 10 ans).

2. Le rôle de la commune en cas de responsabilité d'un de ses mandataires

Par suite des demandes de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et aux travaux des Assises de la démocratie auxquelles l'Union a activement participé, la loi du 4 mai 1999 a inséré deux nouvelles dispositions dans la nouvelle loi communale, à savoir les articles 271bis (devenu l'art. L1241-1 CDLD) et 271ter (devenu l'art. L1241-2 CDLD).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En adoptant cette législation, le but du législateur était de privilégier « *le maintien du régime de la responsabilité du droit commun pour le bourgmestre ou l'échevin en tant qu'organe, tout en préconisant l'aménagement de mécanisme de garanties visant à soulager ces mandataires locaux dont la responsabilité est mise en cause* »[7].

A. La mise à la cause de la commune

L'article L1241-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, énonce que « *le bourgmestre ou l'échevin, qui fait l'objet d'une action en dommages et intérêts devant la juridiction civile ou répressive, peut appeler à la cause la Région ou la commune. La Région ou la commune peut intervenir volontairement.* »

Cette disposition a pour conséquence que, dès lors qu'une action civile se greffe sur la procédure répressive, le bourgmestre et l'échevin ne devront plus faire face seuls à l'accusation. Il est évident que la mise en cause de la Région ou de la commune est limitée à l'aspect civil de la procédure ; néanmoins, il s'agit d'un point positif de la réforme sur le plan pénal. En effet, sur la base de cet article, pour se défendre, tant la Région que la commune devront appuyer le mandataire local dans sa défense contre l'infraction.

B. La responsabilité civile des amendes pénales

L'article L1241-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit un système de responsabilité civile dans le chef de la commune du paiement des amendes auxquelles son bourgmestre ou un échevin est condamné, à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de ses fonctions.

Ainsi, la commune est civilement responsable du paiement des amendes infligées aux mandataires, mais elle dispose d'une action récursoire. Cette action récursoire est limitée au dol, à la faute lourde ou à la faute légère présentant un caractère habituel. En d'autres termes, la commune peut décider de se retourner contre le mandataire pour obtenir le remboursement de ce qu'elle a payé dans le cas d'un crime ou d'un délit intentionnel (dol spécial) ou volontaire (dol général ou faute lourde assimilée au dol en droit pénal), et également dans le cas d'un délit d'imprudence résulte d'une faute légère habituelle dans le chef du bourgmestre ou d'un échevin, lui « refuser son intervention ».

Dès lors, c'est essentiellement dans le cas des délits d'imprudence (comme les coups et blessures par imprudence ou l'homicide involontaire) que la commune sera « automatiquement » astreinte à supporter les conséquences financières de la condamnation de ses mandataires.

C. Une couverture d'assurance « défense pénale »

L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008[8] prévoit désormais que l'assurance que doit souscrire la commune pour couvrir la responsabilité civile incombant personnellement au bourgmestre et membres du collège dans l'exercice normal de leurs fonctions[9] doit comprendre une assistance en justice, non seulement défense civile mais également défense pénale.

---

7 *Doc. Parl*., Sén., S.O., 1997-1998, n° 1-987/1, p. 2.

8 A.G.W. 15.5.2008 rel. à l'assurance responsabilité et protection juridique des bourgmestres, membres des collèges communaux et des membres des collèges provinciaux, (M.B. 2.6.2008), évoqué plus largement dans la fiche 1 *La responsabilité civile*.

9 En application de CDLD, art. L1241-3.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La Communauté germanophone

Sylvie BOLLEN
Marie-Sophie BURTON
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La Communauté germanophone

1. Antécédents

Pour rappel, c'est au 1er janvier 2015[1] que s'est finalisé le transfert des compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone en matière de pouvoirs subordonnés.

L'on se souviendra en effet que ce transfert de compétences avait déjà reçu première application par le décret du 27 mai 2004, qui avait pour objet de transférer à la Communauté germanophone les compétences en matière de :

- fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ;
- funérailles et sépultures ;
- Fonds des communes ;
- travaux subsidiés ;
- tutelle administrative sur les communes et les zones de police.

Ce sont désormais principalement les matières suivantes qui sont transférées à la Communauté germanophone :

- la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales ;
- l'élection des organes communaux et intra-communaux (en ce compris le contrôle des dépenses électorales) ;
- le régime disciplinaire des bourgmestres ;
- etc.

La Communauté germanophone a déjà mis en œuvre ses nouvelles compétences, puisqu'elle a apporté certaines modifications, notamment aux règles de fonctionnement des organes communaux, par son décret-programme du 2 mars 2015[2].

C'est ainsi que l'on peut épingler, à titre d'exemples :

- c'est à la demande du conseiller communal que le collège met à sa disposition une adresse de courrier électronique personnelle[3] ;
- l'article L1213-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, relatif à la nomination des agents communaux, est complété d'un alinéa qui stipule que les désignations à titre temporaire sont de la compétence du collège, mais doivent être approuvées par le conseil communal dans un délai de trois mois[4] ;
- pour les compétences conseil/collège en matière de marchés publics, la délégation du conseil vers le collège quant au choix du mode de passation des marchés et la fixation de leurs conditions s'applique pour les marchés relatifs à la gestion journalière de la commune, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget, sans plus préciser qu'il doit s'agir du budget ordinaire[5].

---

1 C'est en effet à cette date qu'est entré en vigueur le décr. 28.4.2014 mod. décr. 27.5.2004 rel. à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*M.B.*, 16.6.2014).
2 *M.B.*, 26.3.2015.
3 Cf. décr. 2-3-2015, art. 31, mod. CDLD, art. L1122-13.
4 Cf. décr. 2-3-2015, art. 37.
5 Cf. décr. 2-3-2015, art. 38, mod. CDLD, art. L1222-3, al. 2.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par son décret-programme du 22 février 2016[6], le législateur a apporté d'autres modifications. On relèvera notamment :

- en matière de tutelle, l'obligation pour les communes de transmettre au Gouvernement les décisions relatives à la fixation de leur dotation pour les zones de secours[7] ;
- en matière de funérailles et sépultures, la précision de la définition de la notion de « cimetière »[8].

Il est en outre important de souligner qu'en date du 20 juillet 2016, le Parlement wallon a adopté une résolution en vue de la promotion de la langue allemande, sur base d'une proposition déposée le 10 mai 2016 par Madame Baltus-Möres et Monsieur Stoffels[9].

Ladite résolution, considérant - notamment - que l'allemand est une des trois langues nationales et administratives, qu'il est d'une importance fondamentale que la Belgique préserve sa multiplicité culturelle et linguistique, que l'utilisation de la langue allemande en Belgique doit être accentuée dans toutes les institutions officielles, demande au Gouvernement wallon de :

1. *protéger et promouvoir l'utilisation de la langue allemande dans les institutions officielles ;*
2. *veiller à ce que toutes les institutions de la Région wallonne, mettent à disposition en langue allemande les informations aux ressortissants du rôle linguistique allemand ;*
3. *veiller à ce que, dans le développement d'applications informatiques, comme pour les lettres de réponse automatique, la langue allemande soit prise en compte ;*
4. *reconnaître la langue allemande comme langue officielle dans les procédures de recrutement au sein des services publics.*

Par décret du 21 novembre 2016[10], le Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été modifié, notamment en ce qui concerne les élections au conseil communal. L'on peut ainsi relever, à titre d'exemples :

- le bourgmestre est proposé via le projet de pacte de majorité (il n'est plus, comme pour les communes de langue française, désigné automatiquement par son résultat électoral) ;
- incompatibilité de fonction pour les membres du Gouvernement de la Communauté germanophone qui ne peuvent faire partie d'un conseil ou d'un collège communal ;
- modification des règles de compétences et délégation en matière de marchés publics ;
- instauration d'un système de vote électronique avec attestation papier ;
- etc.

Relevons encore qu'en date du 30 mai 2017[11], le Gouvernement de la Communauté germanophone a fixé les conditions de nomination à la fonction de directeur général et de directeur financier pour les communes de la région de langue allemande.

Par décret-programme du 26 février 2018[12], les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives au déroulement des élections locales ont été modifiées. Ces modifications portent notamment sur la définition de candidat, la liste des électeurs, l'incapacité électorale, le registre des électeurs, les convocations, la vérification des candidatures, les sanctions relatives aux candidatures, …

6 *M.B.*, 14.4.2016.
7 Modification du décr. 20.12.2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande.
8 Modification du décr. 14.2.2011 sur les funérailles et sépultures.
9 Cf. P.W., session 2015-2016, doc. n° 487 (2015-2016).
10 *M.B.*, 22.12.2016.
11 *M.B.*, 22.6.2017.
12 *M.B.*, 26.3.2018 (art. 48 à 69).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Lors du renouvellement intégral des conseils communaux de 2018 – le décret communal

Une des grandes modifications pour les pouvoirs locaux germanophones a bien évidemment consisté en l'entrée en vigueur le 3 décembre 2018 du décret communal (« Gemeindedekret ») du 23 avril 2018[13].

Pour rappel :

Ce décret abroge une grande partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :

- sa première partie (Les communes), Livres I (Organisation de la commune), II (Administration de la commune) à l'exception des articles L1234-1 à L1234-6 consacrés aux ASBL communales, et III (Finances communales) ;
- sa troisième partie (Dispositions communes aux communes et à la supracommunalité), Livres II (Publicité de l'administration) et III (Finances des provinces et des communes).

C'est donc ce décret qui règle, pour les 9 communes de la Communauté germanophone entre autres, leur organisation, leur personnel, leur responsabilité civile, leurs finances. L'on y trouve également les dispositions applicables en matière de consultation populaire, établissement et recouvrement des taxes communales.

Si certaines dispositions ne sont pas radicalement changées par rapport à celles, correspondantes, du CDLD, il ne s'agit pas là d'une vérité absolue.

Nous n'en voulons pour preuve que l'article 41, par. 3 du décret, qui précise que : « *Le bourgmestre est le conseiller de nationalité belge issu d'un des groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité et dont l'identité est reprise dans le pacte de majorité* ».

Pour rappel, le CDLD, quant à lui, stipule en son article L1123-4 que : « *Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1*. ».

On le voit, la désignation du bourgmestre fait l'objet de négociations entre les membres pressentis des éventuelles futures coalitions pour les communes germanophones, alors que pour le reste de la Wallonie, sa désignation est restée plus automatique (meilleur score personnel de la « meilleure » liste participant au pacte de majorité).

Les praticiens doivent donc bien garder à l'esprit non seulement ce nouveau décret, mais également les modifications spécifiques apportées précédemment par la Communauté germanophone au CDLD (dans ses dispositions non abrogées par le Gemeindedekret) pour cerner globalement la situation juridique des pouvoirs locaux germanophones.

L'on relèvera que, depuis, le décret-programme du 11 décembre 2018 (M.B. 21.1.2019) a apporté des modifications à la réglementation applicable en Communauté germanophone, notamment dans le cadre des élections communales, ainsi qu'en matière de funérailles et sépultures.

Le décret communal a subi récemment d'importantes modifications principalement en matière financière et fiscale, mais celles-ci n'entreront en vigueur qu'en date du 1.1.2024, sauf pour deux communes (pour lesquelles elles sont entrées en vigueur le 1.1.2021)[14].

---

13 *M.B.*, 8.6.2018.

14 Voir décr. 25.1.2021 modif. le décret communal du 23.4.2018 (M.B. 15.2.2021) et son arrêté d'exécution du 28.1.2021.

3. Et depuis ? Des transferts de compétences importants en aménagement du territoire, urbanisme, logement, énergie…

Depuis le 1er janvier 2020, la Communauté germanophone est compétente en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, pour le régime juridique de la voirie terrestre et la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ce sont les décrets du 6 mai 2019 adopté par le Parlement wallon[15] et du 29 avril 2019 adopté par le Parlement de la Communauté germanophone[16] qui ont acté ce transfert pour l'aménagement du territoire et quelques matières connexes.

Ces matières recouvrent plus spécifiquement :

- l'urbanisme et l'aménagement du territoire (essentiellement, ce qui est contenu dans le CoDT) ;
- les plans d'alignements de la voirie communale (en ce compris le régime juridique de la voirie terrestre) ;
- l'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement de zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs ;
- la rénovation urbaine ;
- la rénovation des sites d'activités économiques désaffectés ;
- la politique foncière (en ce compris l'expropriation pour cause d'utilité publique).

L'opérationnalisation de ce transfert a été concrétisée par le décret-programme du 12 décembre 2019 adopté par le Parlement de la Communauté germanophone[17]. Ce texte procède au toilettage indispensable des règlementations transférées (près de 400 articles modificatifs pour une dizaine de décrets).

Récemment, la Communauté germanophone a réalisé certaines modifications substantielles dans le Code du développement territorial (ou GRE pour Gesetzbuch Über die raumliche Entwicklung).

Ce ne sont pas moins de 200 articles qui se sont vu modifiés par le décret du 21 novembre 2022. Ce dernier est entré en vigueur le 1er février 2023 et s'est évertué à garder la structure du Code du développement territorial. Les modifications ne concernent, à ce stade, que la partie décrétale du texte.

Parmi les modifications apportées par ce décret modificatif, l'on peut citer :

- la création d'un fond pour la durabilité (article D.I.12.1) ;
- la clarification des délimitations du plan de secteur (D.II.55) ;
- l'imposition de déposer des plans « As built » (D.IV.37) ;
- la possibilité d'imposer des charges d'urbanismes sociales (D.IV.54) ;
- la création d'une procédure d'urgence d'octroi de permis d'urbanisme pour les biens situés dans des zones touchées par des catastrophes naturelles (D.IV.109) ;
- la modification dans le livre VII relatif aux infractions dont notamment concernant l'amnistie, les amendes administratives et les régularisation, etc.

Rappelons que la compétence relative aux monuments et sites avait été transférée en 1995 de la Région wallonne à la Communauté germanophone. Par un décret du 29 avril 2019[18] et un décret du 2 mai 2019[19], les compétences de l'énergie (limitée dans ce cas essentiellement aux questions de subsides) et du logement ont également été transférées à la Communauté germanophone.

---

15 *M.B.*, 23.7.2019.
16 *M.B.*, 12.6.2019.
17 *M.B.*, 13.1.2020.
18 *M.B.*, 12.6.2019.
19 *M.B.*, 23.7.2019.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Concernant les matières relatives à l'énergie, sur la base du décret du 6 mai 2019, la Communauté germanophone est compétente depuis le 1er janvier 2020 pour :

- les subventions octroyées aux particuliers (primes relatives à l'audit logement, primes en vue d'améliorer la performance énergétique de leur logement et de promouvoir la chaleur produite à partir de sources renouvelables, primes aux ménages à revenu modeste en vue de réaliser des économies d'énergie) ;
- les subventions octroyées au aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux en vue de la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie ou des énergies renouvelables (y compris la chaleur produite à partir de sources renouvelables).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Die Deutschsprachige Gemeinschaft

1. Vorgeschichte

Zur Erinnerung: Am 1.er Januar 2015[1] wurde die Übertragung der Kompetenzen der Wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft im Bereich der untergeordneten Befugnisse abgeschlossen.

Diese Kompetenzübertragung wurde bereits erstmals durch das Dekret vom 27. Mai 2004 umgesetzt, mit dem der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Zuständigkeiten für :

- Kirchenfabriken und Einrichtungen, die mit der Verwaltung der weltlichen Güter anerkannter Kulte betraut sind;
- Beerdigungen und Gräber ;
- Gemeindefonds ;
- subsidiäre Arbeiten ;
- Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden und Polizeibezirke.

Es sind nun hauptsächlich die folgenden Angelegenheiten, die auf die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen werden:

- die Zusammensetzung, Organisation, Zuständigkeit und Funktionsweise der kommunalen Institutionen ;
- Wahl der kommunalen und innerkommunalen Organe (einschließlich der Kontrolle der Wahlausgaben) ;
- die Disziplinarordnung für Bürgermeister ;
- usw.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat ihre neuen Kompetenzen bereits umgesetzt, da sie mit ihrem Programmdekret vom 2. März 2015[2] einige Änderungen, insbesondere an den Regeln für die Funktionsweise der Gemeindeorgane, vorgenommen hat.

So kann man als Beispiele anheften:

- es ist auf Antrag des Gemeinderatsmitglieds, dass das Kollegium ihm eine persönliche E-Mail-Adresse zur Verfügung stellt ;[3]
- Artikel L1213-1 CDLD über die Ernennung von Gemeindebeamten wird um einen Absatz ergänzt, der besagt, dass Ernennungen auf Zeit in die Zuständigkeit des Kollegiums fallen, jedoch innerhalb von drei Monaten vom Gemeinderat genehmigt werden müssen[4] ;
- für die Zuständigkeiten von Rat und Kollegium im Bereich des öffentlichen Auftragswesens gilt die Delegation des Rates an das Kollegium in Bezug auf die Wahl der Art der Auftragsvergabe und die Festlegung der Bedingungen für die Auftragsvergabe für Aufträge, die sich auf die tägliche Verwaltung der Gemeinde beziehen, im Rahmen der Mittel, die zu diesem Zweck in den Haushalt eingestellt werden, ohne weiter zu präzisieren, dass es sich um den ordentlichen Haushalt handeln muss .[5]

[1] An diesem Tag trat nämlich das Dekret 28.4.2014 mod. décr. 27.5.2004 rel. à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*M.B.*, 16.6.2014) in Kraft.
[2] *M.B.*, 26.3.2015.
[3] Vgl. décr. 2-3-2015, Art. 31, mod. CDLD, Art. L1122-13.
[4] Vgl. décr. 2-3-2015, Art. 37.
[5] Vgl. décr. 2-3-2015, Art. 38, mod. CDLD, Art. L1222-3, Abs. 2.

Mit seinem Programmdekret vom 22. Februar 2016[6] hat der Gesetzgeber weitere Änderungen vorgenommen. Besonders hervorzuheben sind:

- im Bereich der Vormundschaft die Verpflichtung der Gemeinden, der Regierung die Entscheidungen über die Festlegung ihrer Zuweisungen für die Notstandsgebiete zu übermitteln[7] ;
- im Bereich Bestattungen und Beerdigungen die Präzisierung der Definition des Begriffs "Friedhof" .[8]

Darüber hinaus ist es wichtig zu betonen, dass das wallonische Parlament am 20. Juli 2016 eine Entschließung zur Förderung der deutschen Sprache verabschiedet hat, die auf einem Vorschlag beruht, der am 10. Mai 2016 von Frau Baltus-Möres und Herrn Stoffels eingereicht wurde .[9]

Die genannte Entschließung, in der - insbesondere - berücksichtigt wird, dass Deutsch eine der drei Landes- und Verwaltungssprachen ist, dass es von grundlegender Bedeutung ist, dass Belgien seine kulturelle und sprachliche Vielfalt bewahrt, dass der Gebrauch der deutschen Sprache in Belgien in allen offiziellen Institutionen betont werden muss, fordert die wallonische Regierung auf :

1. *den Gebrauch der deutschen Sprache in offiziellen Institutionen schützen und fördern ;*
2. *dafür sorgen, dass alle Institutionen der Wallonischen Region, Informationen für Angehörige der deutschen Sprachrolle in deutscher Sprache zur Verfügung stellen;*
3. *dafür sorgen, dass bei der Entwicklung von Computeranwendungen, wie z. B. bei automatischen Antwortschreiben, die deutsche Sprache berücksichtigt wird ;*
4. *die deutsche Sprache als Amtssprache bei Einstellungsverfahren im öffentlichen Dienst anerkennen.*

Mit Dekret vom 21. November 2016[10] wurde das CDLD insbesondere in Bezug auf die Wahlen zum Gemeinderat geändert. Als Beispiele können genannt werden:

- der Bürgermeister wird über den Entwurf des Mehrheitspakts vorgeschlagen (er wird nicht mehr, wie in den französischsprachigen Gemeinden, automatisch durch sein Wahlergebnis bestimmt) ;
- Amtsinkompatibilität für Mitglieder der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die nicht einem Gemeinderat oder einem Gemeindekollegium angehören dürfen ;
- Änderung der Regeln für Zuständigkeiten und Delegation bei öffentlichen Aufträgen ;
- Einführung eines elektronischen Wahlsystems mit Papierbescheinigung ;
- usw.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 30. Mai 2017[11] die Bedingungen für die Ernennung zum Generaldirektor und zum Finanzdirektor für die Gemeinden im deutschen Sprachgebiet festgelegt hat.

Per Programmdekret vom 26. Februar 2018[12] , wurden die Bestimmungen des CDLD über die Durchführung von Kommunalwahlen geändert. Diese Änderungen betreffen insbesondere die Definition von Kandidaten, die Wählerliste, die Wahlunfähigkeit, das Wählerverzeichnis, die Einberufungen, die Überprüfung der Kandidaturen, die Sanktionen in Bezug auf die Kandidaturen, ...

---

6 *M.B.*, 14.4.2016.
7 Änderung des Dekrets 20.12.2004 zur Organisation der ordentlichen Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden der deutschsprachigen Region.
8 Änderung des Dekrets 14.2.2011 über Bestattungen und Begräbnisse.
9 Vgl. P.W., Sitzungsperiode 2015-2016, Dok. Nr. 487 (2015-2016).
10 *M.B.*, 22.12.2016.
11 *M.B.*, 22.6.2017.
12 *B.S.*, 26.3.2018 (Art. 48 bis 69).

2. Bei der Gesamterneuerung der Gemeinderäte im Jahr 2018 - das Gemeindedekret

Eine der größten Änderungen für die deutschsprachigen Kommunalbehörden war natürlich das Inkrafttreten des Gemeindedekrets vom 23. April 2018 am 3. Dezember 2018 .[13]

Zur Erinnerung:

Dieses Dekret hebt einen Großteil des Code de la démocratie locale et de la décentralisation auf :

- Teil I (Die Gemeinden), Buch I (Organisation der Gemeinde), Buch II (Verwaltung der Gemeinde) mit Ausnahme der Artikel L1234-1 bis L1234-6 über kommunale gemeinnützige Vereine und Buch III (Gemeindefinanzen);
- Teil III (Gemeinsame Bestimmungen für die Gemeinden und die Überkommunalität), Buch II (Öffentlichkeit der Verwaltung) und Buch III (Finanzen der Provinzen und Gemeinden).

Dieses Dekret regelt für die neun Gemeinden der Deutschsprachigen Gemeinschaft unter anderem ihre Organisation, ihr Personal, ihre zivilrechtliche Haftung und ihre Finanzen. Es enthält auch Bestimmungen über die Volksbefragung, die Festsetzung und Einziehung von Gemeindesteuern.

Zwar werden einige Bestimmungen im Vergleich zu den entsprechenden Bestimmungen des CDLD nicht radikal geändert, doch handelt es sich hierbei nicht um eine absolute Wahrheit.

Als Beweis dafür dient uns lediglich Artikel 41, Abs. 3 des Dekrets, in dem es heißt: "*Der Bürgermeister ist das Ratsmitglied belgischer Nationalität, das aus einer der politischen Fraktionen stammt, die dem Mehrheitspakt angehören und deren Identität in den Mehrheitspakt aufgenommen wurde*.

Zur Erinnerung: Im CDLD heißt es in Artikel L1123-4: "*Zum Bürgermeister von Rechts wegen gewählt ist das Ratsmitglied belgischer Nationalität, das die meisten Vorzugsstimmen auf der Liste erhalten hat, die die meisten Stimmen unter den politischen Gruppen erhalten hat, die dem gemäß Artikel L1123-1 angenommenen Mehrheitspakt angehören.*"

Wie man sieht, ist die Ernennung des Bürgermeisters Gegenstand von Verhandlungen zwischen den voraussichtlichen Mitgliedern der möglichen zukünftigen Koalitionen für die deutschsprachigen Gemeinden, während seine Ernennung für den Rest der Wallonie eher automatisch geblieben ist (bestes persönliches Ergebnis der "besten" Liste, die am Mehrheitspakt teilnimmt).

Praktiker sollten daher nicht nur dieses neue Dekret, sondern auch die spezifischen Änderungen, die die Deutschsprachige Gemeinschaft zuvor am CDLD (in den nicht durch das Gemeindedekret aufgehobenen Bestimmungen) vorgenommen hat, im Auge behalten, um die Rechtslage der deutschsprachigen lokalen Gebietskörperschaften insgesamt zu erfassen.

Es sei darauf hingewiesen, dass seither das Programmdekret vom 11. Dezember 2018 (B.S. 21.1.2019) Änderungen an den in der Deutschsprachigen Gemeinschaft geltenden Regelungen vorgenommen hat, insbesondere im Rahmen der Kommunalwahlen sowie im Bereich Bestattungen und Gräber.

Das Gemeindedekret hat vor kurzem wichtige Änderungen hauptsächlich im Bereich Finanzen und Steuern erfahren, die jedoch erst am 1.1.2024 in Kraft treten, außer für zwei Gemeinden (für die sie am 1.1.2021 in Kraft traten) .[14]

---

[13] *M.B.*, 8.6.2018.

[14] Siehe Dekret 25.1.2021 zur Änderung des Gemeindedekrets vom 23.4.2018 (B.S. 15.2.2021) und dessen Ausführungserlass vom 28.1.2021.

3. Was ist seither geschehen? Bedeutende Kompetenzübertragungen in den Bereichen Raumordnung, Städtebau, Wohnungsbau, Energie...

Seit dem 1.er Januar 2020 ist die Deutschsprachige Gemeinschaft für die Raumordnung, den Städtebau, für das Rechtssystem der Landstraßen und das Enteignungsrecht wegen öffentlichen Nutzens zuständig.

Es waren die Dekrete vom 6. Mai 2019, die vom wallonischen Parlament[15] und vom 29. April 2019, die vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft[16] verabschiedet wurden, die diese Übertragung für die Raumordnung und einige damit verbundene Angelegenheiten festschrieben.

Diese Materialien umfassen im Einzelnen :

- Stadt- und Raumplanung (im Wesentlichen das, was im CoDT enthalten ist) ;
- Ausrichtungspläne für Gemeindestraßen (einschließlich des Rechtssystems für Landstraßen) ;
- Erwerb, Erschließung und Ausstattung von Grundstücken für Industrie, Handwerk und Dienstleistungen oder andere Investoreneinrichtungen, einschließlich Investitionen in die Ausstattung von Industriegebieten in der Nähe von Häfen und deren Bereitstellung für die Nutzer ;
- Stadterneuerung ;
- Renovierung stillgelegter Gewerbegebiete ;
- Bodenpolitik (einschließlich Enteignungen im öffentlichen Interesse).

Die Operationalisierung dieser Übertragung wurde durch das Programmdekret vom 12. Dezember 2019 konkretisiert, das vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft verabschiedet wurde[17] . Dieser Text nimmt die notwendige Bereinigung der übertragenen Regelungen vor (fast 400 Änderungsartikel für etwa zehn Dekrete).

Vor kurzem hat die deutschsprachige Gemeinschaft einige wesentliche Änderungen am GRE für Gesetzbuch Über die raumliche Entwicklung vorgenommen.

Nicht weniger als 200 Artikel wurden durch das Dekret vom 21. November 2022 geändert. Das Dekret ist am 1. Februar 2023 in Kraft getreten und hat sich bemüht, die Struktur des GRE beizubehalten. Die Änderungen beziehen sich derzeit nur auf den dekretalen Teil des Textes.

Zu den Änderungen, die durch dieses Änderungsdekret vorgenommen wurden, gehören :

- die Einrichtung eines Fonds für Nachhaltigkeit (Artikel D.I.12.1) ;
- die Klärung der Abgrenzungen des Sektorplans (D.II.55) ;
- die Auferlegung der Einreichung von "As built"-Plänen (D.IV.37) ;
- die Möglichkeit, soziale städtebauliche Auflagen aufzuerlegen (D.IV.54) ;
- Einführung eines Dringlichkeitsverfahrens für die Erteilung von Baugenehmigungen für Immobilien in Gebieten, die von Naturkatastrophen betroffen sind (D.IV.109) ;
- Änderungen in Buch VII über Verstöße, einschließlich Amnestie, Geldbußen und Regulierungen usw.

Es sei daran erinnert, dass die Zuständigkeit für Denkmäler und Stätten 1995 von der Wallonischen Region auf die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen worden war. Durch ein Dekret vom 29. April 2019[18] und ein Dekret vom 2. Mai 2019[19] wurden auch die Zuständigkeiten für Energie (in diesem Fall im Wesentlichen auf Fragen der Subventionen beschränkt) und Wohnungswesen auf die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen.

---

15 *M.B.*, 23.7.2019.
16 *M.B.*, 12.6.2019.
17 *M.B.*, 13.1.2020.
18 *M.B.*, 12.6.2019.
19 *M.B.*, 23.7.2019.

In Bezug auf energiebezogene Angelegenheiten ist die Deutschsprachige Gemeinschaft auf der Grundlage des Dekrets vom 6. Mai 2019 seit dem 1er Januar 2020 zuständig für :

- Zuschüsse für Einzelpersonen (Prämien für Wohnungsaudits, Prämien zur Verbesserung der Energieeffizienz von Wohnungen und zur Förderung von Wärme aus erneuerbaren Energiequellen, Prämien für Haushalte mit geringem Einkommen für Energieeinsparungen) ;
- Subventionen, die an öffentlich-rechtliche Personen und nichtkommerzielle Einrichtungen zur Förderung der rationellen Energienutzung oder erneuerbarer Energien (einschließlich Wärme aus erneuerbaren Quellen) vergeben werden.

LES RESSOURCES DE LA COMMUNE

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les finances communales

Elodie BAVAY
Julien FLAGOTHIER
Mathieu LAMBERT
Katlyn VAN OVERMEIRE
Union des Villes et Communes de Wallonie
Philippe BROGNON
SPW Intérieur et Action sociale

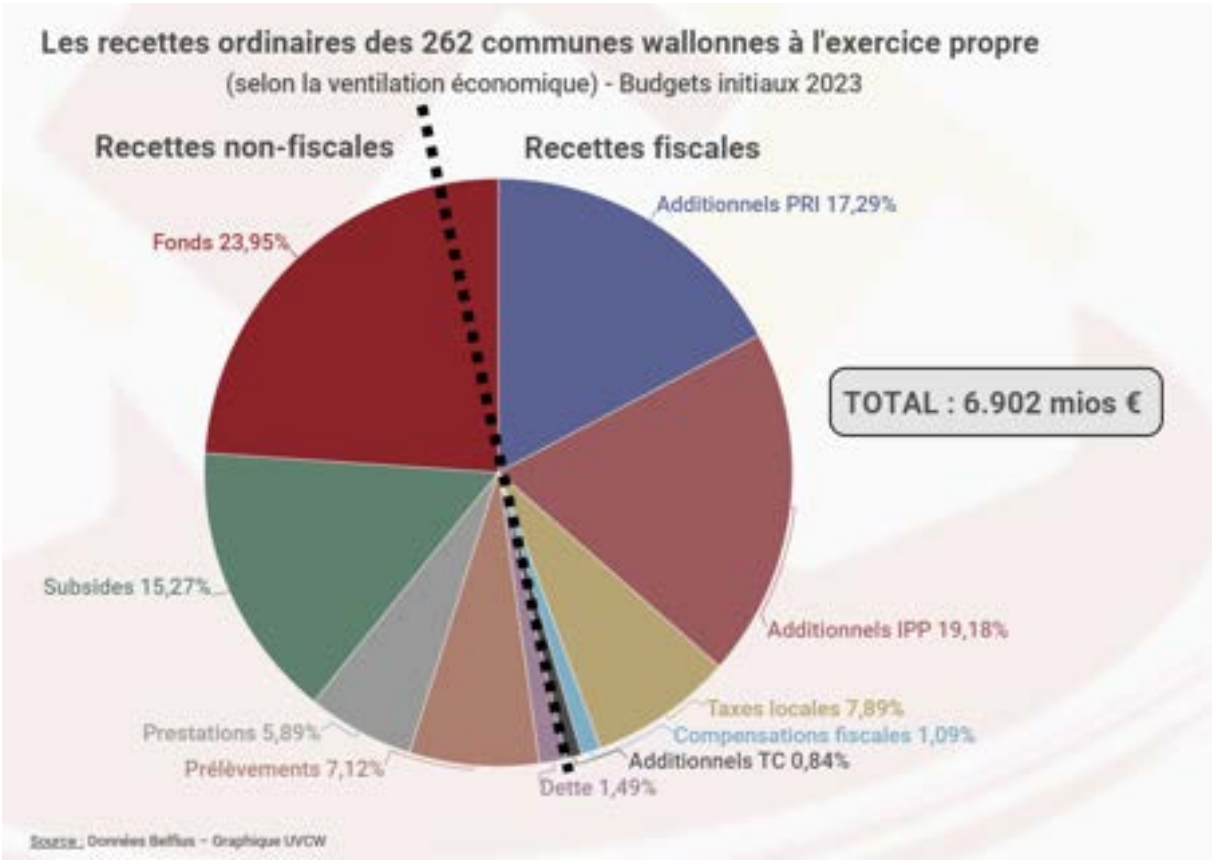
© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La fiscalité communale

La fiscalité communale est la traduction en termes de moyens financiers du principe d'autonomie communale. Les produits qui s'en dégagent constituent des recettes non affectées, c'est-à-dire gérées librement par les autorités communales. A contrario des subsides et des différentes subventions, celles-ci ne doivent donc pas être affectées à un poste de dépense spécifique.

Depuis 1831, la Constitution reconnaît aux communes le pouvoir de lever librement des impôts, sauf les exceptions établies par la loi et sous réserve des approbations requises par celle-ci[1].

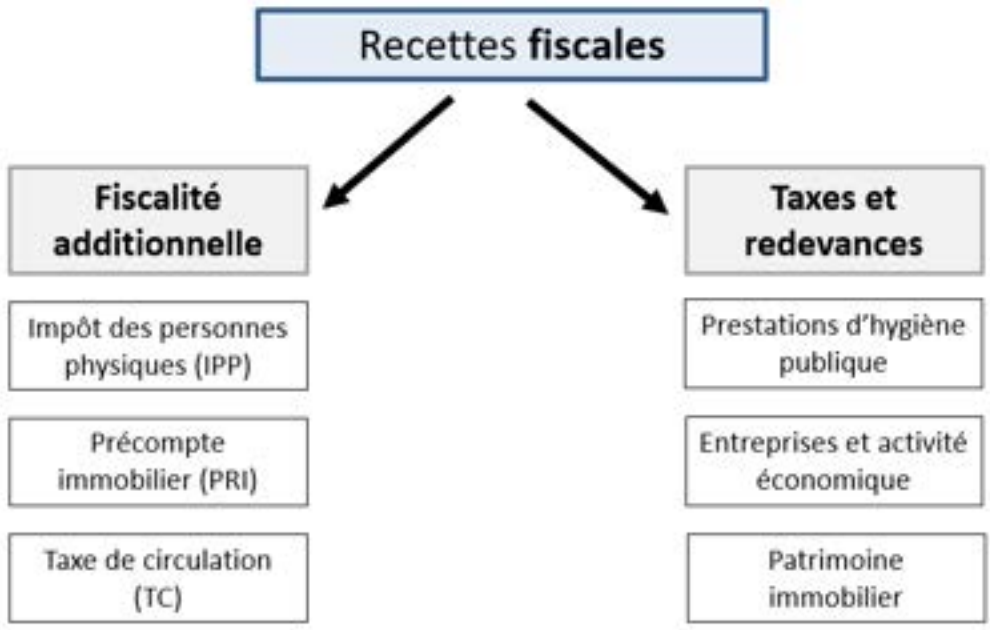
Comme nous l'avons vu dans la fiche précédente, les recettes fiscales composent près de la moitié des ressources financières des communes.



Il convient, pour la bonne compréhension du paysage fiscal communal, de distinguer deux grands types de ressources fiscales : la ***fiscalité additionnelle***, qui comprend les centimes additionnels prélevés sur l'Impôt des personnes physiques (IPP), le Précompte immobilier (PRI) et la Taxe de circulation (TC), et la ***fiscalité communale propre***, qui comprend l'ensemble des taxes et redevances que les communes peuvent directement prélever.

[1] V. Sépulchre, *Mémento de la fiscalité locale et régionale*, Kluwer, 2012, p. 147.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl



La fiscalité additionnelle (IPP, PRI et TC) : en vertu du Code des impôts sur les revenus (art. 464 et ss.), il est accordé, aux provinces, agglomérations et communes, la possibilité de lever une taxe additionnelle sur certains impôts de l'État. Contrairement aux taxes dites « communales » à proprement parler, la fiscalité additionnelle consiste en un prélèvement supplémentaire qu'une commune perçoit sur impôt qui relève d'un autre niveau de pouvoir. On trouve ainsi principalement trois taxes additionnelles : une relative à l'impôt des personnes physiques (IPP), une qui s'applique au précompte immobilier (PRI), et une concernant la taxe de circulation[2].

La fiscalité communale propre (taxes locales) : les articles 41, 162 et 170 de la Constitution fondent le pouvoir, pour les communes, de lever des impôts à leur profit afin de pourvoir à la gestion des intérêts dont elles ont la charge. Il s'agit d'un pouvoir illimité. Sous les réserves résultant de la tutelle et des limitations expresses apportées par la loi, les communes peuvent donc définir tous les éléments constitutifs d'un prélèvement fiscal (assiette, taux, exemptions, réductions, majorations, règles de procédure).

En Wallonie, les trois domaines sur lesquels les communes prélèvent le plus de taxes locales sont les prestations d'hygiène publique (notamment la taxe sur l'enlèvement des immondices ou le raccordement au réseau d'égouts), les entreprises et l'activité économique (taxes sur la force motrice ou sur les surfaces commerciales), et enfin le patrimoine immobilier (taxes sur les secondes résidences ou les immeubles inoccupés).

Signalons encore qu'en Région wallonne, la fiscalité communale est également encadrée par une circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux, mise à jour annuellement. Cette circulaire, qui comporte l'ensemble des dispositions relatives à l'établissement des budgets de l'exercice à venir, présente un chapitre reprenant la liste des instruments fiscaux communaux soutenus par le Ministre et les taux maxima qu'il recommande.

Il convient également de distinguer la notion de fiscalité des communes, poste regroupant les recettes des taxes communales, prélevées d'office pour être affectées à l'intérêt communal, et les redevances communales, payées en contrepartie de services rendus par la commune au contribuable.

Enfin, signalons que la loi du 19 avril 2014 a modifié le CIR, et notamment l'article 464, lequel désormais légalise la taxe industrielle compensatoire pour autant que celle-ci soit entrée en vigueur avant le 31 décembre 2013.

[2] Voir Julien Flagothier & Katlyn Van Overmeire, *La fiscalité additionnelle – Focus sur les communes wallonnes*, janvier 2019, UVCW.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les finances communales : structures et évolutions récentes[1]

1. Des missions, des dépenses, des investissements

La Constitution annonce « *l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal* » (art. 162, 2°), tandis que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L1122-30) précise que « *le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal* ».

L'intérêt communal est très large. Ainsi, à de vastes compétences, à de nombreuses missions correspondent tout naturellement de nombreuses dépenses.

En ce qui concerne l'évolution de ces dernières, on remarquera que des différences internes marquées peuvent apparaître au sein des communes, notamment en fonction de leur appartenance régionale. Ainsi, on peut noter que, si la croissance des dépenses courantes à l'exercice propre des entités belges entre 2007 et 2012 a été de + 3,3 % en moyenne, la croissance des entités wallonnes sur la même période (+ 3 % en moyenne) était inférieure à celle observée au nord du pays (+ 3,6 %) et à Bruxelles (+ 3,2 %).

En moyenne, en 2023, les communes wallonnes ont consacré en moyenne 1.875 euros/habitant. Le tableau ci-dessous présente les dépenses ordinaires des communes par habitant classées par catégorie de population (budgets 2023). Pour 2023, il s'agissait de près de 6,87 milliards d'euros (5,87 milliards en 2022).

Dépenses ordinaires (exercice propre) Wallonie : budget 2023

Nombre d'habitants (NH)	**Nombre de communes**	**En millions EUR**	**En EUR/hab.**	**Densité (hab./ km²)**
NH < 5.000	56	361	1890	59,7
5.000 < NH < 10.000	92	1018	1676	95,8
10.000 < NH < 15.000	50	1038	1703	200,1
15.000 < NH < 20.000	25	719	1643	278,3
20.000 < NH < 30.000	21	841	1675	500,2
30.000 < NH < 50.000	9	547	1785	723,0
NH > 50.000	9	2343	2513	1055,6
Région wallonne	**262**	**6.868**	**1.875**	**217,8**

(*) source INS

Source : Belfius

Contrairement aux attentes, les plus petites communes ne sont pas caractérisées par le niveau relatif de dépenses le plus faible. En effet, elles consacrent 1.890,00 euros/habitant tandis que les communes de 5.000 à 10.000 habitants dépensent environ 214 euros/habitant de moins. Le niveau de dépenses des communes augmente ensuite de manière non linéaire en fonction de la taille de la population pour atteindre 2.513 euros/habitant pour les communes de plus de 50.000 habitants, soit bien plus que la moyenne régionale. En résumé, ce sont donc les plus petites communes et les plus grandes qui se caractérisent par un niveau de dépenses élevé.

Cette tendance générale s'explique aisément par l'influence, au niveau des petites entités, des frais fixes et des dépenses liées à l'extension du territoire, et, au niveau des villes, par le financement de services parfois coûteux (écoles, infrastructures culturelles et sportives…) bénéficiant également aux citoyens des communes environnantes. Ce phénomène est généralement connu sous le vocable "externalités", ou effets de débordement.

[1] La majeure partie des informations financières fournies ici sont issues de différentes études réalisées par Belfius Banque. Nous remercions le Service Études de Belfius pour sa collaboration à la réalisation de ces fiches.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les dépenses ordinaires des communes wallonnes en ventilation fonctionnelle

Budgets 2023 - Wallonie	**En millions EUR**	**En %**
Administration générale	1710	24,9%
Police	680	9,9%
Incendie	288,5	4,2%
Voirie	851,6	12,4%
Économie	123,6	1,8%
Enseignement	515,1	7,5%
Culture-Loisirs-Cultes	659,3	9,6%
Aide sociale	1016,5	14,8%
Salubrité publique	734,9	10,7%
Non ventilable	295,3	4,3%
Dépenses ordinaires totales	**6868**	**100,0%**

Source : Belfius

Les communes consacrent près de 50 % de leur budget aux trois plus gros postes fonctionnels (administration générale, voirie et aide sociale). On signalera toutefois que la position du poste « enseignement » a fortement réduit son poids, suite à une modification des règles comptables. Le Gouvernement wallon a demandé aux communes de supprimer, depuis l'exercice 2008, la rétribution des enseignants pris en charge par la Communauté française des pièces comptables (A.G.W. 5.7.2007, art. 67 du Règlement général de la comptabilité communale). Il s'agissait en effet de sommes financières qui ne transitaient pas par les caisses communales.

On notera, au-delà de l'importance de certains postes, la grande diversité des domaines d'action des communes.

On pourrait s'étonner, à l'heure de la prise de conscience du rôle important du développement local, que les communes ne consacrent que 1,8 % de leur budget à la promotion des activités économiques locales. Mais pour ces missions, dont les retombées dépassent généralement leur cadre territorial, les communes ont le plus souvent préféré s'associer avec d'autres niveaux de pouvoirs publics, voire avec des partenaires privés, au sein d'intercommunales d'expansion économique ou d'asbl, notamment. Par ailleurs, le rôle des communes dans le développement économique local dépasse le cadre budgétaire. Elles œuvrent ainsi souvent en tant que facilitateurs de projets émergents. Enfin, il convient de noter que certaines dépenses, reprises dans d'autres postes, ont une influence certaine sur la promotion du développement économique, comme par exemple, la construction et l'entretien des voiries ou le financement des services de sécurité (zones de police et zones de secours).

Il est également opportun d'examiner la ***ventilation économique*** des dépenses communales prévues aux budgets 2018. On y remarquera la part prépondérante des dépenses de personnel. Le poste « transferts » connaît une évolution ascendante constante, en raison de la réforme des polices (glissement depuis les postes « personnel » et « fonctionnement » vers le poste « transfert ») et de demandes de plus en plus importantes adressées aux CPAS. Cette tendance est accentuée par la réforme des services incendie et la création des zones de secours dotées de la personnalité juridique.

En matière de charges financières, notons qu'après une baisse due à la renégociation des dettes de très nombreuses communes et à la chute des taux d'intérêt, les dépenses financières, également appelées charges de dette, ont fortement chuté jusqu'en 2011. Depuis lors, nous assistons à une stabilisation des charges.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les dépenses ordinaires des communes wallonnes en ventilation économique

Budgets 2023 - Wallonie	En millions EUR	En %
Personnel	2.779	40,5 %
Transferts	2.024	29,5 %
Fonctionnement	1.123	16,3 %
Dette	796	11,6 %
Prélèvements fonctionnels	145	2,1 %
Dépenses ordinaires totales	6.868	100 %

Source : Belfius

À côté des dépenses ordinaires, il est important de ne pas oublier les dépenses liées au financement des investissements communaux (les dépenses extraordinaires). On notera d'ailleurs à ce propos que les pouvoirs locaux (dont les communes constituent le maillon principal) sont les plus importants investisseurs publics du pays, concentrant à eux seuls environ 40 % des investissements, et constituent donc un levier économique majeur[2].

Le financement des investissements des communes wallonnes se décompose comme suit :

Budgets 2023 - Wallonie	En %
Emprunts	65,6 %
Subsides en capital	31,7 %
Vente de Patrimoine	2,7 %
Total	100 %

Source : Belfius

L'emprunt est le moyen de financement le plus utilisé par les communes, en particulier les emprunts directement à charge de la commune. Notons toutefois qu'il a diminué entre 2005 où il représentait 60 % des modes de financement des investissements et 2014, où l'on remarque que les emprunts ne représentaient plus que 43,6 % du financement des investissements, devançant les subsides en capital. La pondération entre les différents vecteurs de financement peut en effet être influencée par la mise en place de programmes ponctuels de soutien aux investissements communaux. En 2022, les emprunts représentaient plus de 2/3 du financement des investissements.

Rappelons que les emprunts communaux sont régis par le Règlement général de la comptabilité communale (RGCC), dans les articles 25 à 27. De façon générale, il faut savoir que « s*ur décision du conseil communal, la commune peut contracter des emprunts pour couvrir le montant des* ***dépenses extraordinaires****. Le délai de remboursement des emprunts ne peut excéder la durée d'amortissement des biens pour lesquels ces emprunts ont été contractés (…)* » (RGCC, art. 25).

Les subsides en capital représentent également des montants non négligeables pour les communes réalisant des investissements. La part des subsides est, quant à elle, en forte hausse par rapport aux comptes 2005 où ces derniers représentaient seulement 15,5 % des modes de financement des investissements.

2. Les recettes

Afin d'être à même de réaliser leurs différentes missions et donc de subvenir aux diverses dépenses qui découlent de celles-ci, les communes perçoivent plusieurs types de recettes.

[2] Voir fiche *La commune, moteur essentiel de l'activité économique* dans le Chapitre *Développement local*.

Selon les budgets 2023, les recettes ordinaires des communes wallonnes se montaient à 6.902 millions d'euros. En dehors de quelques années particulières, on constate un ralentissement de la croissance des recettes entre la fin des années '90 et le début des années 2000. Ce ralentissement a également été observé au cours de la législature 2007-2012 puisque le taux de croissance annuel moyen des recettes ordinaires entre 2007 et 2012 a été de 3 % contre 4,0 % pour la période 2001-2006. En 2020 et 2021, les recettes de prestations ont particulièrement reculé en raison de la pandémie Covid-19. En 2022, les principaux postes de recettes ont connu une croissance stable. En 2023, les recettes fiscales, les fonds et les subsides ont fortement progressé en raison de la forte inflation des dernières années liées à la reprise post-covid et à la crise énergétique résultant du conflit en Ukraine.

Ces chiffres restent toutefois assez peu parlants si l'on n'examine pas leur ***ventilation économique***.

Les recettes ordinaires des communes wallonnes en ventilation économique

Budget 2023 - Wallonie	En millions d'euros	En %
Prestations	406	5,9 %
Transferts, dont :	5.903	85,5 %
Fiscalité	3.198	46,3 %
Fonds	1.651	23,9 %
Subsides	1.053	15,3 %
Dette	103	1,5 %
Prélèvements fonctionnels	491	7,1 %
Total	6.902	100 %

Source : Belfius

Il n'y a ici aucune ambiguïté possible. On remarque en effet clairement que ce sont les recettes provenant de la fiscalité, constituées à près de 80 % par les taxes additionnelles, qui constituent la plus grosse source de revenus pour les communes (46,3 %), suivies de loin par les revenus provenant du Fonds des communes (23,9 %) et des subsides (15,3 %). Nous reviendrons par ailleurs plus en détail sur la fiscalité communale et le Fonds des communes. Les subsides sont quant à eux essentiellement liés aux dépenses de fonctionnement et au remboursement d'emprunts et d'intérêts par l'autorité subsidiante. Remarquons que les recettes de dette, également appelées recettes financières, qui reprennent les dividendes des participations dans les intercommunales, sont depuis quelques années relativement faibles. Cette décroissance est largement influencée par le recul structurel des dividendes des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz à la suite des effets de la libéralisation et de la restructuration du secteur de l'énergie.

Cette répartition des recettes n'est pas figée dans le temps. On constate en la matière une lente progression depuis une quarantaine d'années au profit de la fiscalité (passée de 29 % des recettes wallonnes en 1977 à près de 50 % actuellement) et des subsides (de 22 % à 29 % en 2006, avant la suppression de la comptabilisation des subsides liés au personnel enseignant) et au détriment, essentiellement des dotations, dont le Fonds des communes (de 33 % à environ 24 % à l'heure actuelle).

3. Une politique maîtrisée - Un budget en équilibre

Si le budget est de fait un instrument prévisionnel de gestion financière et d'affirmation de la politique communale, il peut s'avérer assez éloigné de la réalité pratique à venir. C'est pourquoi il est sans doute intéressant de regarder en parallèle le ***budget*** proprement dit et les ***comptes*** budgétaires afférents au même exercice. En effet, les résultats ressortant de ces comptes sont généralement plus favorables du fait de la prudence dont font preuve les gestionnaires locaux dans l'élaboration des budgets.

Pour rappel, un budget n'est qu'une projection financière de la politique prônée au niveau de la commune et pour laquelle le conseil communal approuve un certain nombre d'articles budgétaires. Les montants

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

prévus pour ceux-ci ne représentent donc finalement que le crédit maximum autorisé pour tel ou tel poste.

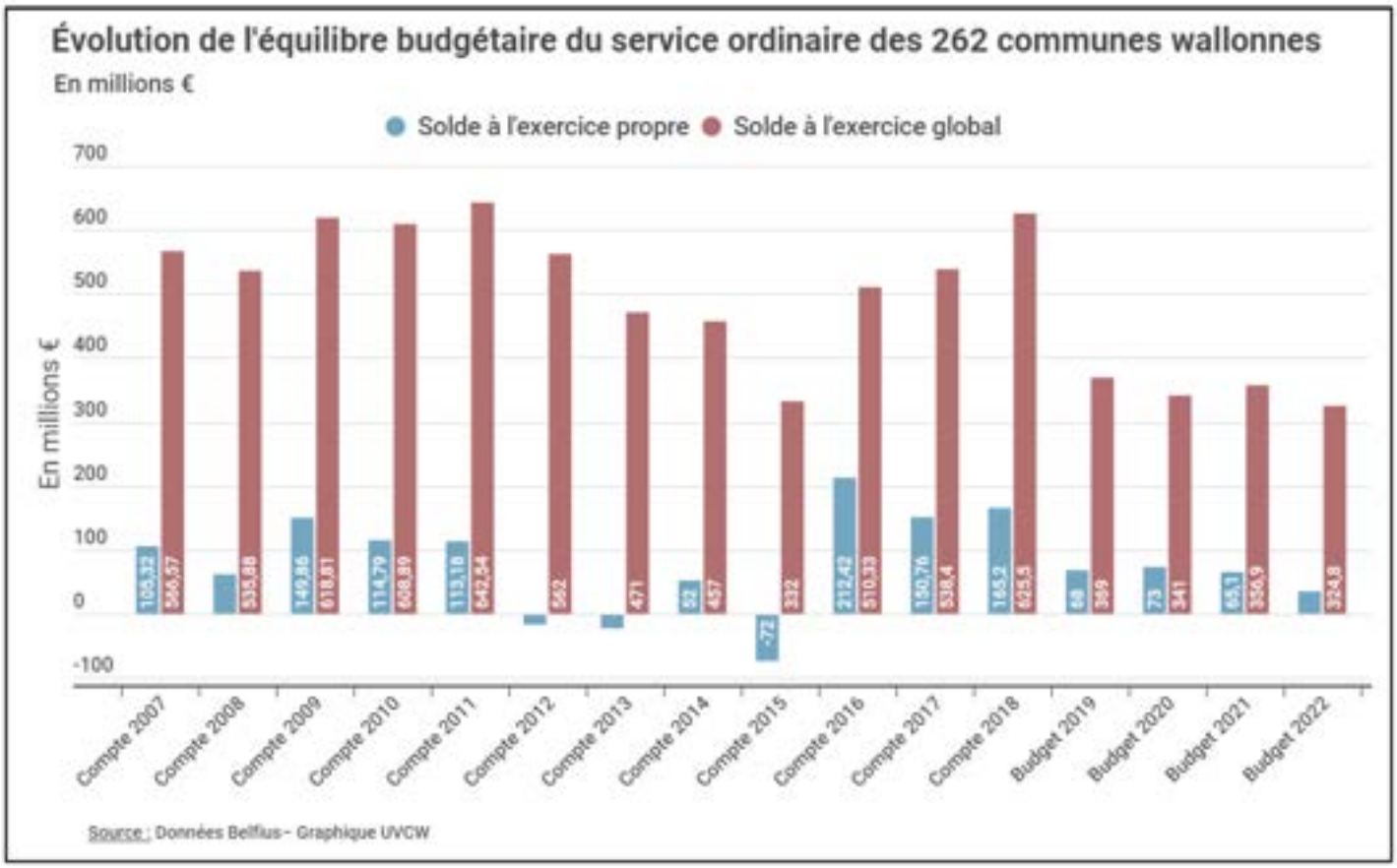
L'article 7 du Règlement général de la comptabilité communale du 5 juillet 2007 précise que « *le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie* ».

L'évolution dans le temps du solde à l'exercice propre est intéressante à plus d'un titre.

Au niveau de l'analyse macro-économique des finances communales, nous observons que les 262 communes wallonnes dégagent dans leur ensemble un solde budgétaire positif à l'exercice propre depuis l'exercice 2014. Ce changement de tendance fait suite à la recommandation ministérielle (circulaire budgétaire 2013), puis à l'obligation (depuis 2015) de présenter un budget en équilibre à l'exercice propre.

Cependant, même si nous observons un solde budgétaire positif à l'exercice propre globalement stable depuis 2015, auquel contribue le recours autorisé depuis 2014 du crédit spécial de recettes, nous assistons également depuis une décennie à une érosion progressive du solde budgétaire à l'exercice global et par conséquent du « bas de laine » que conservent les communes wallonnes pour faire face à des difficultés financières ou pour financer leurs projets d'investissement[3]. Ainsi, de 2011 à 2019, ce bas de laine a littéralement ***fondu de moitié***.

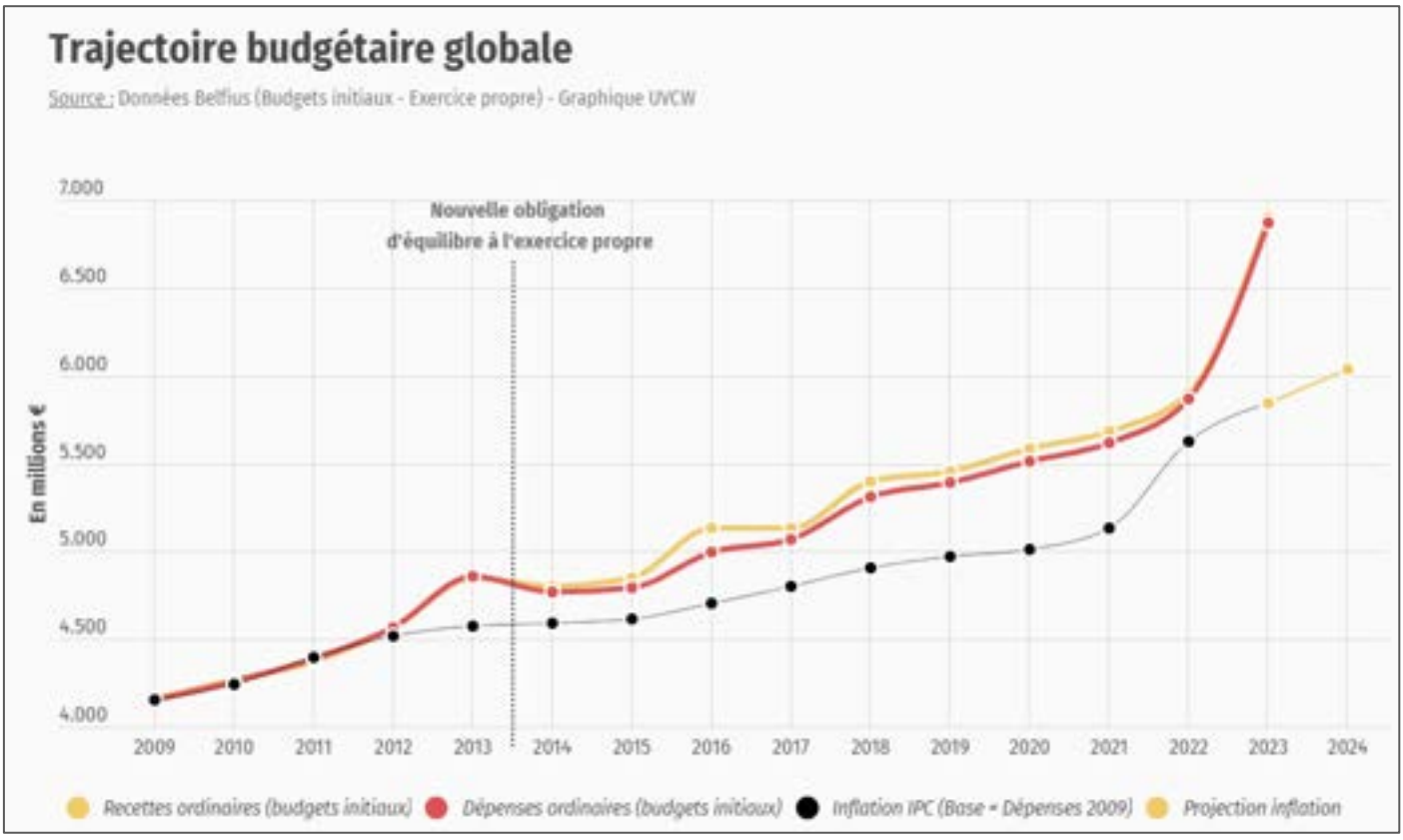
Cette érosion, combinée à un faible niveau d'investissement des communes wallonnes, par ailleurs décroissant, laisse donc penser que les communes utilisent principalement leurs réserves pour maintenir leurs finances à flot. L'inscription aux exercices antérieurs de la cotisation de responsabilisation,



[3] Source : Belfius – Comptes annuels (années 2009 à 2018), Budgets (années 2019 à 2020)

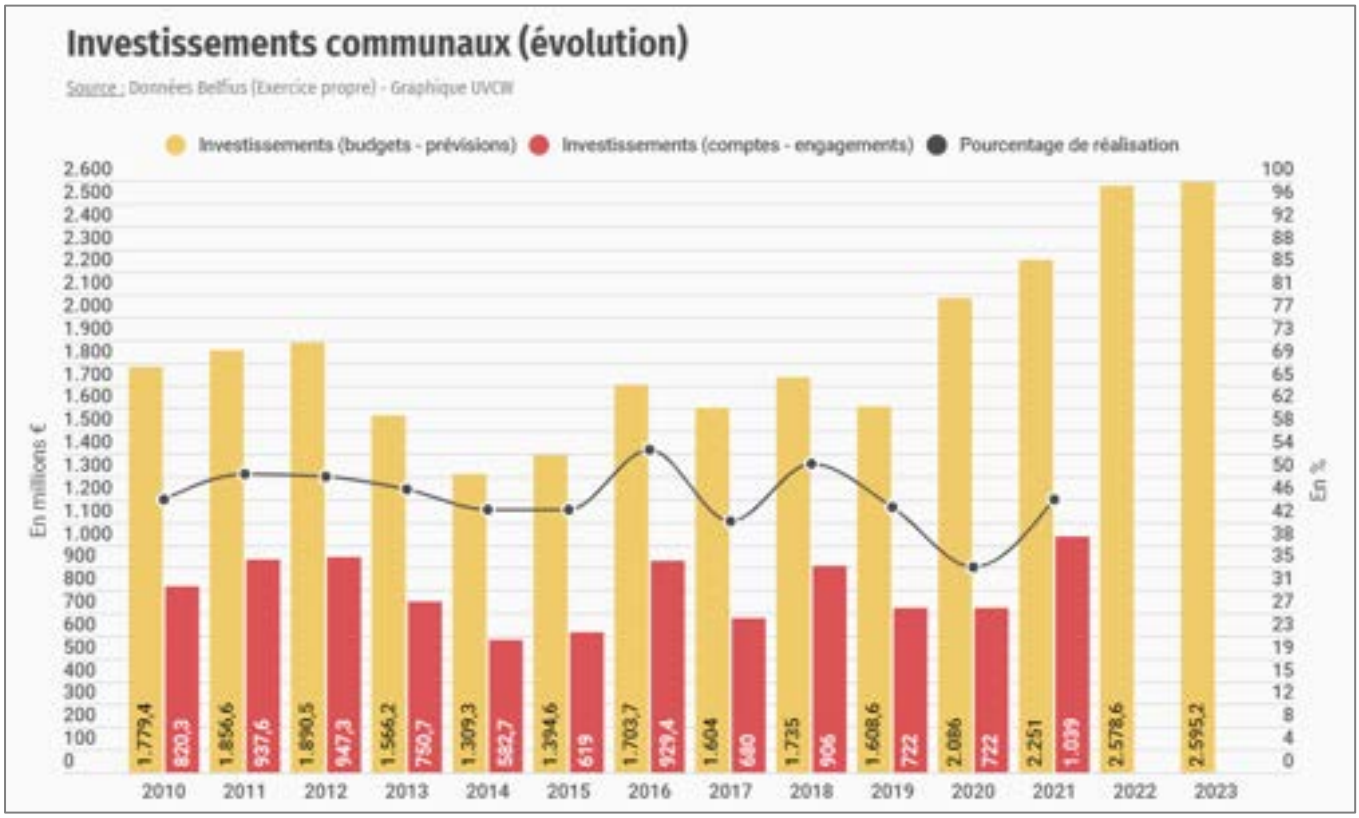
cotisation dont le poids augmente chaque année, est un autre facteur qui explique l'érosion progressive de ce solde à l'exercice global.

Le solde budgétaire exceptionnel dégagé à l'exercice propre en 2016 s'explique par les retards d'enrôlement de l'Impôt des personnes physiques (IPP) rencontrés par le SPF Finances en 2015, et son effet de rattrapage l'année suivante.



Par ailleurs, si nous comparons l'évolution des dépenses à l'ordinaire sur 14 ans avec l'évolution de l'inflation sur la même période, nous observons que celles-ci ont progressé bien plus rapidement. Alors que l'inflation (IPCH – Base 2009 = 100) s'élève à ***40,6 %*** sur cette période, les dépenses ordinaires ont, quant à elles, progressé de ***65,3 %***. En chiffres absolus, cette évolution théorique aurait dû conduire à un montant de dépenses totales s'élevant en 2023 à 5,843 milliards d'euros sous l'effet de l'inflation, toutes choses étant égales par ailleurs. Les dépenses budgétées en 2023 s'élèvent pourtant à plus de 6,868 milliards d'euros, faisant apparaître un « gap » de ***1,025 milliard d'euros*** de croissance des dépenses indépendamment de l'inflation. Bien que ce gap existe depuis longtemps, il a quasiment triplé entre 2020 et 2023 en raison des crises successives auxquelles les communes ont dû répondre en urgence.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl



Cette évolution traduit un **accroissement rapide des charges** qui pèsent sur les communes wallonnes, et les contraint par conséquent à faire évoluer leurs recettes au même rythme pour maintenir un équilibre budgétaire viable.

Bien que de multiples facteurs soient à l'origine de cette situation (augmentation des dépenses, érosion des recettes, évolutions barémiques…), la pression financière qui pèse sur les épaules des communes les pousse à courir après de nouvelles sources de recettes (augmentation de la pression fiscale) ou à reporter leurs investissements. Ces chiffres ne font qu'illustrer le contexte budgétaire compliqué dans lequel évoluent les communes et l'ensemble des pouvoirs locaux.

Sous l'influence de divers facteurs freinant les recettes (libéralisation du secteur énergétique, réformes fiscales, disparition progressive de certaines aides en faveur des communes en difficulté, impacts directs et indirects de la crise économique…) et poussant les dépenses à la hausse (charges imposées sans compensations financières, croissance des besoins des CPAS et des zones de police, surcoûts de l'éclairage public…), la situation est de nouveau devenue délicate à partir de 2007, obligeant à diverses interventions (réforme du Fonds des communes, opérations de financement alternatif...). Le retour à un solde positif en 2008 s'explique par une certaine reprise de la croissance des recettes, imputable essentiellement à la fiscalité. Parallèlement, la majorité des dépenses sont restées bien maîtrisées.

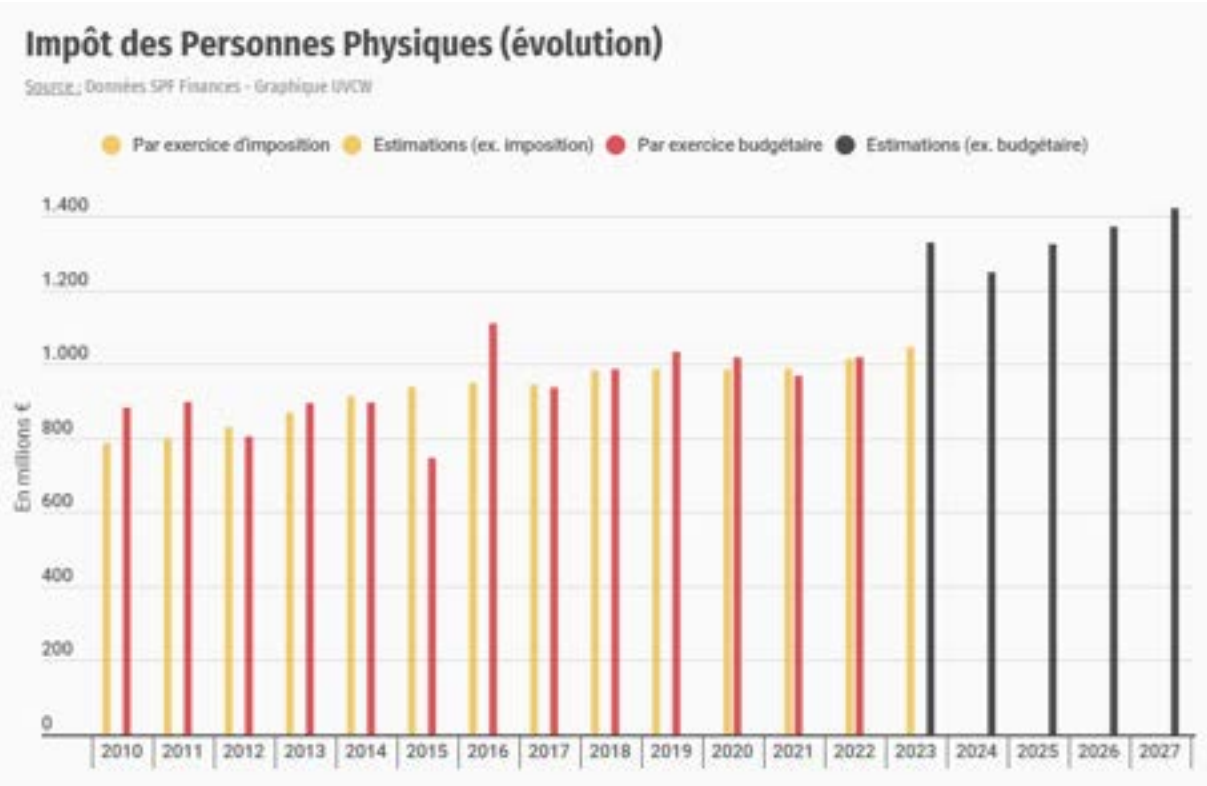
© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'impôt des personnes physiques (IPP)[1]

Comme nous l'avons expliqué dans les précédentes fiches, les recettes issues de la fiscalité additionnelle représentent une part très importante des recettes ordinaires des communes wallonnes, à savoir 37,3 % en 2023.

Celles-ci sont en partie composées de la taxe additionnelle que les communes prélèvent sur l'Impôt des Personnes physiques (IPP). Pour l'année budgétaire 2023, ces dernières ont constitué plus de 19 % des recettes ordinaires totales des communes wallonnes.

En chiffres absolus[2], les recettes fiscales des communes wallonnes se sont élevées, en 2023, à environ 3.198 millions d'euros, dont près de 1.322,5 millions d'euros proviennent des additionnels communaux à l'IPP. Depuis plusieurs années, ce montant est en évolution constante et les recettes communales à l'IPP et constitue en 2023 la première source de recettes fiscales pour les communes, suivi des recettes additionnelles au précompte immobilier. En 2023, les additionnels communaux à l'IPP représentaient un montant d'environ 361 euros par habitant en Wallonie[3].



En vertu du principe d'autonomie communale, chaque commune a le droit d'opter pour le taux d'imposition additionnel qu'elle souhaite, et de modifier ce taux à chaque exercice budgétaire lors d'un vote au conseil communal. Ce taux peut donc varier d'une commune à l'autre, de même que les

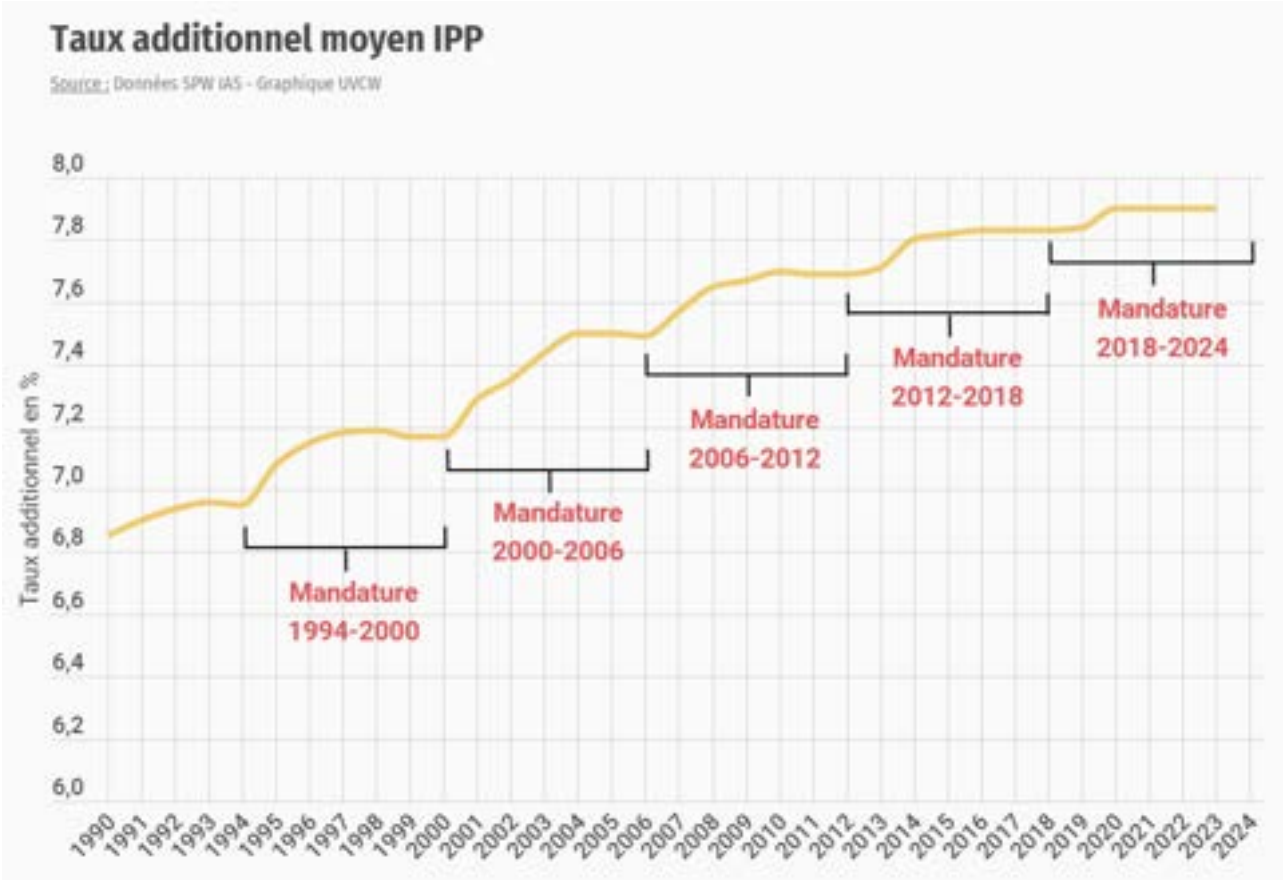
[1] Voir Julien FLAGOTHIER & Katlyn VAN OVERMEIRE, *La fiscalité additionnelle – Focus sur les communes wallonnes*, janvier 2019, UVCW.
[2] Chiffres issus de l'étude annuelle de Belfius : « *Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie* » (Budgets 2023)
[3] Ibid.

montants que devront payer deux contribuables percevant les mêmes revenus, mais résidant dans des communes différentes.

Chaque année, le Ministre des Pouvoirs locaux émet toutefois une circulaire budgétaire reprenant notamment, pour l'ensemble des taxes locales et additionnelles, des recommandations sur les taux maximums auxquels les communes devraient se conformer afin de limiter la pression fiscale sur les contribuables et sur les entreprises. Ces recommandations sont, par définition, non contraignantes. La recommandation en matière de taux maximum pour les additionnels à l'IPP s'élevait à 8,8 % en 2023. Même si cette recommandation a été respectée, force est de constater qu'il existe de fortes disparités parmi les communes.

Ainsi, pour l'année 2023, le taux d'imposition additionnel communal moyen s'élevait à 7,9 %, mais 81 communes wallonnes ont prélevé un taux de 8 %, et 98 communes wallonnes l'ont même dépassé, avec un taux qui peut aller, dans certaines communes, jusqu'à 8,8 %. A contrario, 83 communes wallonnes ont prélevé un taux inférieur à 8 %, avec un minimum de 5,7 %[4].

Il est également important de souligner que la tendance générale des taux additionnels communaux en termes d'IPP est globalement à la hausse. Ainsi, le niveau de taxation additionnel moyen pour les 262 communes wallonnes est passé de 6,85 % en 1990 à 7,9 % en 2023, soit une augmentation de plus de 15 % en 33 ans.



[4] La liste complète des taux additionnels (IPP et PRI) prélevés par les communes wallonnes est accessible sur le site web de l'UVCW : http://www.uvcw.be/communes/finances/statistiques-ipp/index.htm.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Notons que les communes doivent tenir compte du rendement fiscal qui est propre à leur territoire lorsqu'elles déterminent le taux additionnel qu'elles souhaitent appliquer à leurs citoyens, puisque ce rendement variera en fonction du niveau des revenus de sa population.

Ainsi, une commune « riche », ou en tout cas dont les résidents sont particulièrement aisés, pourra se financer facilement avec un taux d'imposition IPP plus bas puisque la base taxable sera bien plus large et solide. À l'opposé, une commune dont les habitants sont globalement plus « pauvres » devra appliquer un taux d'imposition plus important pour obtenir des recettes IPP à l'identique.

Le tableau ci-dessous est très parlant à cet égard. Sur base des recettes moyennes des communes selon une ventilation provinciale, on constate que les recettes exprimées en euros par habitant sont plus faibles là où le taux d'additionnel est le plus élevé, un taux plus élevé venant compenser un rendement fiscal plus faible…

Additionnels IPP – Budget initial 2019 – 253 communes francophones						
	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Région wallonne
Recettes IPP en euros par habitant	350,1 €	250,9 €	278,0 €	177,4 €	301,5 €	271,3 €
Taux IPP moyen	7,4	8,3	8,1	7,4	7,9	7,9

Source : SPW IAS

Enfin, il est important de signaler que, contrairement aux taxes communales propres, la procédure d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques est entièrement à charge du SPF Finances, qui verse par après la part additionnelle de l'IPP qui revient aux communes. Entre la perception par l'État fédéral du précompte professionnel (comportant déjà la part additionnelle communale calculée sur base d'un taux provisoire fixe pour tout le territoire) et le versement effectif de cette part aux communes, il peut s'écouler une période relativement longue pouvant aller de 20 à 33 mois. L'importance de ce délai peut dans certains cas avoir des conséquences néfastes sur la trésorerie des communes.

À la demande de l'UVCW et de ses organisations-sœurs, une loi visant à mettre en place un mécanisme d'avances systématiques pour les recettes additionnelles communales à l'IPP a été votée à la Chambre des représentants en date du 20 juillet 2017, et est entrée en vigueur le 1er septembre de la même année[5].

Concrètement, le système d'avances permet désormais aux communes belges de recevoir 90 % du montant total de leurs recettes issues des additionnels à l'IPP, sous forme d'avances mensuelles réparties sur une durée de 8 mois (à partir du mois de septembre de l'exercice d'imposition en cours jusqu'au mois d'avril de l'exercice suivant). À l'issue de cette période, le SPF Finances procède à un décompte.

Durant les mois de mai à août, les montants versés aux communes sont ensuite calculés sur base des recettes réellement enrôlées.

[5] L. 31.7.2017 visant la mise en place d'un système d'avances permanent sur le produit de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques (*M.B.* 11.8.2017, inforum n° 313039) http://www.etaamb.be/fr/loi-du-31-juillet-2017_n2017040493.html.

		IPP (Impôt des personnes physiques)
Base imposable		Revenus imposables globalement (RIG)
Type d'impôt		Impôts fédéral et régional + Additionnels **communaux**
Enrôlement		Fédéral
Type d'additionnels		Taux additionnel
Recettes 2023 en Wallonie	Fédérales	9.650 millions €[6]
	Régionales	3.199 millions €[7]
	Provinciales	n.a.
	Communales	1.322 millions €
	TOTALES	14.171 millions €
Part des ROT[8]		19,1 %
Taux maximum recommandé en 2023		8,8 %
Taux moyen en 2023		7,90 %
Système d'avances		V
Incidences structurelles		• Tranches d'imposition • Quotité exemptée d'impôt • Taux additionnel régional • Exonérations d'impôt • Réductions d'impôt • Taux additionnel communal
Incidences conjoncturelles		• Taux d'activité et d'emploi • Importance des revenus du travail • Travailleurs transfrontaliers
Incidences politiques		• Tax shift • Saut d'index • Fiscalité des entreprises

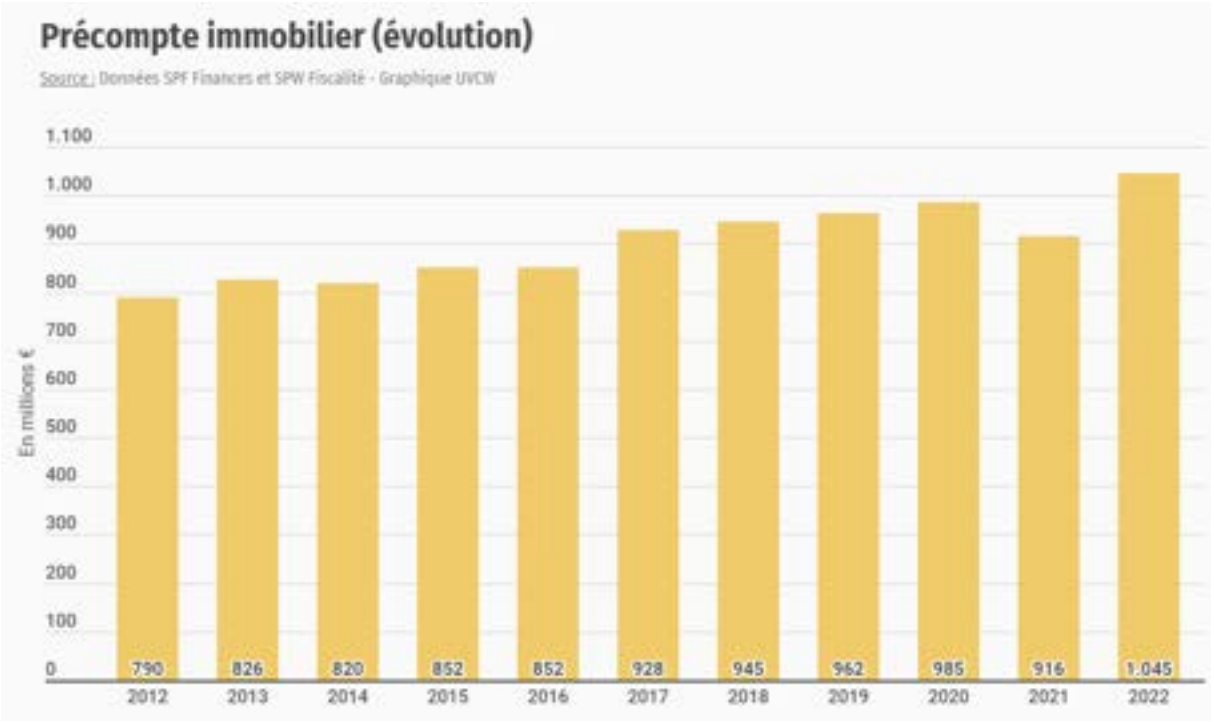
6 Part de l'« IPP fédéral » générée en Wallonie.
7 Part de l'« IPP régional » générée en Wallonie, en prenant en compte les dépenses fiscales consenties par la Wallonie. Montant hors dépenses fiscales = 3.294 mios € (soit 33,257 % de taux additionnel régional par rapport à la part IPP fédérale).
8 ROT = Recettes ordinaires totales, soit l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales issues du volet ordinaire des budgets communaux de Wallonie.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le précompte immobilier (PRI)[1]

1. Le précompte immobilier (PRI)

En termes de rendement, le précompte immobilier est loin d'être anodin dans le paysage fiscal puisqu'il a généré en 2023 près de 1,96 milliard d'euros de recettes pour l'ensemble de la Wallonie, dont 1.192 millions d'euros[2] uniquement au bénéfice des communes. Ce montant représente pour les communes près de 17,3 % de leurs recettes ordinaires totales, et même 37 % de leurs recettes fiscales totales. Depuis plusieurs années, ce montant est en évolution constante. En 2023, les additionnels communaux au PRI représentaient un montant d'environ 325 euros par habitant en Wallonie[3].



Le précompte immobilier en tant que tel est un impôt régional, au sens de la loi de financement[4] ; la Région wallonne en fixe le taux et les exonérations, tandis que le revenu cadastral, formant la base taxable, et la perception de l'impôt sont assurés par l'État fédéral. La recette revenant aux villes et communes constitue en réalité l'essentiel du rendement de cet impôt, puisque plus de 60 % des recettes du précompte et de ses additionnels leur reviennent. L'impôt en tant que tel, destiné aux finances régionales, n'en représente en fait que 2 %, le solde étant constitué des additionnels provinciaux. Il s'agit donc, *de facto*, avant tout, d'un mécanisme de fiscalité locale.

À la suite de la sixième réforme de l'État, les Régions sont, depuis le 1er janvier 2014, compétentes pour le traitement fiscal des dépenses liées à l'acquisition ou à la conservation de l'"habitation propre", qui désigne en principe l'habitation occupée personnellement par le propriétaire. Le traitement fiscal des autres biens immobiliers reste, en revanche, une matière fédérale.

---

1 Voir Julien FLAGOTHIER & Katlyn VAN OVERMEIRE, *La fiscalité additionnelle – Focus sur les communes wallonnes*, janvier 2019, UVCW.
2 Chiffres issus de l'étude Belfius « *Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie* », éd. 2022.
3 Ibid.
4 L. sp. 16.1.1989 rel. au financement des Communautés et des Régions.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Si la base taxable est actuellement le revenu cadastral des biens immeubles (c'est-à-dire le revenu moyen normal net des propriétés foncières bâties et non bâties et du matériel et de l'outillage, fixés pour une période de référence déterminée par la loi), dont la détermination appartient à l'Administration fédérale, la Région est à même d'en choisir une autre.

En ce qui concerne l'enrôlement du précompte immobilier, la Wallonie est désormais la dernière Région de Belgique à laisser à l'autorité fédérale le soin de percevoir le précompte immobilier en son nom. La Flandre a décidé, dès 1999, de reprendre le service de cet impôt au niveau régional, et la Région de Bruxelles-Capitale a annoncé en mars 2016 sa volonté d'en faire de même, avec reprise effective dès le 1er janvier 2018. L'administration fédérale assure par ailleurs cette responsabilité au nom de la Wallonie sans aucune contrepartie financière, a contrario de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques (IPP) sur lequel est prélevée une charge administrative à hauteur de 1 % des recettes obtenues. En date du 7 décembre 2016, le Parlement wallon a adopté à l'unanimité une proposition de résolution demandant au Gouvernement wallon de préparer dans les meilleurs délais la régionalisation du précompte immobilier et de mettre en place une administration fiscale régionale plus ambitieuse[5]. La reprise officielle de l'enrôlement du PRI par la Wallonie est devenue effective depuis le 1er janvier 2021.

Les villes et communes perçoivent un additionnel au précompte immobilier, le taux en étant fixé par les règlements-taxes locaux (compte tenu du taux maximum recommandé par la circulaire budgétaire annuelle du Ministre des Pouvoirs locaux).

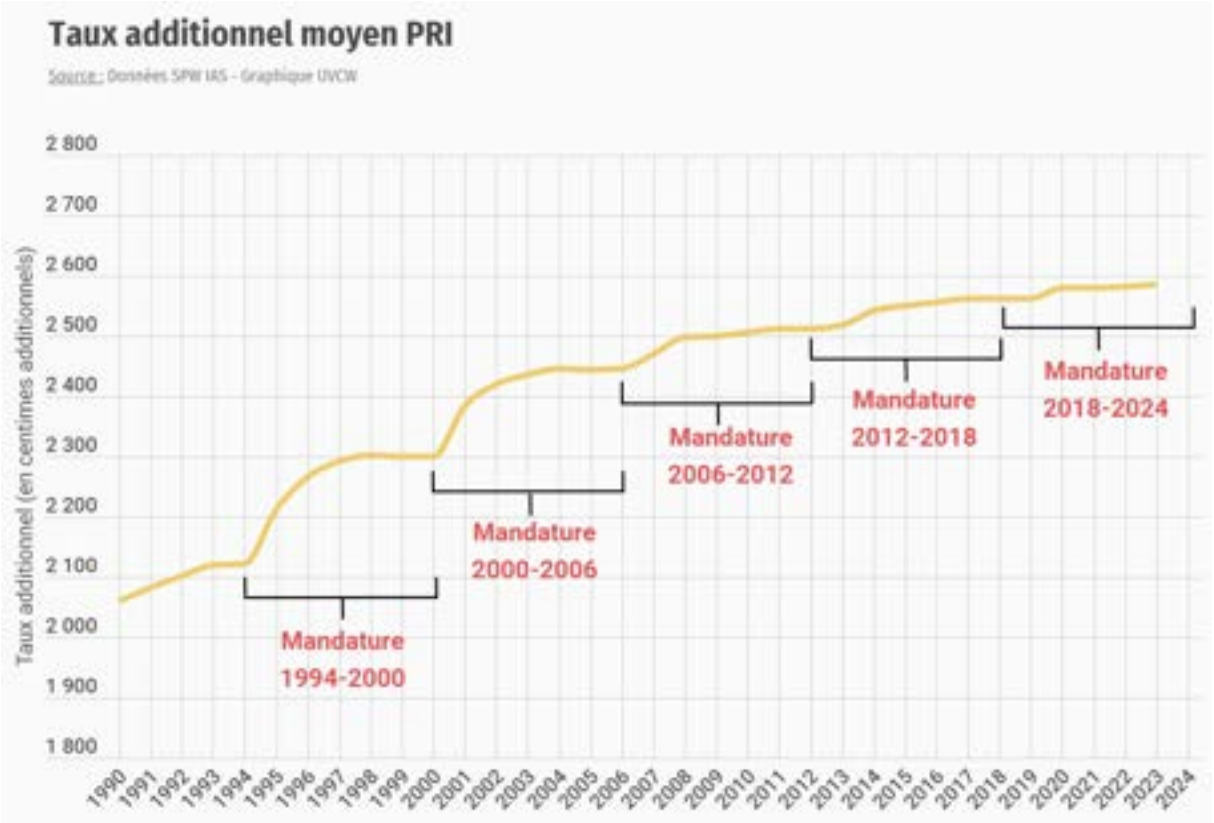
Pour l'année 2023, le taux d'imposition additionnel communal moyen s'élevait à 2.585 centimes, mais 92 communes wallonnes prélevaient un taux de 2.600 centimes, et 98 communes wallonnes dépassent même ce taux, qui peut aller dans certaines communes jusqu'à 3.200 centimes. A contrario, 72 communes wallonnes prélevaient un taux inférieur à la recommandation du Ministre, avec un minimum de 1.200 centimes[6].

Il est également important de souligner que, à l'instar des recettes additionnelles à l'IPP, la tendance générale des taux additionnels communaux en termes de PRI est à la hausse depuis plusieurs années. Ainsi, le niveau de taxation additionnel moyen pour les 262 communes wallonnes est passé de 2.060 centimes en 1990 à 2.585 centimes en 2023, soit une augmentation de plus de 25,5 % en 33 ans.

[5] Proposition de résolution 634 (2016-2017), déposée en date du 28.10.2016.

[6] La liste complète des taux additionnels (PRI et IPP) prélevés par les communes wallonnes est accessible sur le site web de l'UVCW http://www.uvcw.be/communes/finances/statistiques-ipp/index.htm.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl



Néanmoins, malgré l'importance que cet impôt revêt pour les autorités locales, force est de constater que cette taxe foncière n'en est pas moins un impôt qui pose ainsi un certain nombre de difficultés. Un certain nombre de difficultés viennent entraver non seulement l'équité même de cet impôt, mais engendrent également d'importants manques à gagner dans le chef des communes, principaux bénéficiaires de ces recettes fiscales.

La base taxable est fixée selon des critères obsolètes : les valeurs cadastrales font référence à la situation du marché en 1975. Par ailleurs, ces valeurs cadastrales sont établies et mises à jour par un État fédéral qui n'y trouve aucun intérêt financier et qui a vu les matières et procédures administratives relatives aux actes, travaux et affectations susceptibles d'influencer la valeur des biens, transférés aux Régions.

Les mises à jour de la matrice cadastrale n'étant plus assurées de manière efficiente, cela entraîne non seulement des soucis d'équité fiscale entre contribuables, mais aussi un manque à gagner dans le chef des bénéficiaires. La perte financière découlant de la mauvaise mise à jour de cette matrice peut être évaluée au moins à 5 % du rendement de cette taxe (voire 10 % selon l'AGDP, le « cadastre »), soit un montant avoisinant les 51 millions d'euros par an pour les villes et communes wallonnes. Il apparaît par ailleurs que la qualité de mise à jour de la matrice cadastrale varie fortement d'une commune à l'autre. On constate des disparités extrêmement importantes et non objectivement explicables entre communes, le taux de rentabilité du précompte immobilier variant de 1 à 4[7].

Face à ces constats, l'Union des Villes et Communes de Wallonie préconise une réforme en profondeur du système d'imposition du foncier en Région wallonne[8].

[7] Cf. question orale de M. Crucke à M. Furlan, Min. Pouv. loc., sur "*l'expérience-pilote relative à l'actualisation du cadastre immobilier*", P.W., CRIC, n° 78 (2010-2011), pp. 30-34.

[8] V. à ce sujet l'étude réalisée par O. Dubois, à l'époque Conseiller à l'UVCW, Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assure la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière. Cette étude, mise en ligne en janvier 2010, est disponible dans son intégralité sur notre site internet à l'adresse suivante : http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PRI.pdf..

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le rôle des communes et la remise à l'honneur de la mission d'indicateur-expert

Une piste à explorer pour remédier partiellement à ces lacunes en attendant une réforme plus en profondeur : celle des indicateurs-experts et de leur poids potentiel pour contribuer à une mise à jour plus performante de la matrice cadastrale.

L'arsenal législatif prévoit divers moyens pour permettre un suivi, par les pouvoirs publics, des améliorations aux biens nécessitant une mise à jour des valeurs cadastrales: déclaration spontanée du contribuable, possibilité pour l'Administration générale de la documentation patrimoniale du SPF Finances (AGDP – « le cadastre ») ainsi que pour la plupart des services publics, y compris les communes, d'exiger du contribuable la communication de tout renseignement utile à la fixation du revenu cadastral, obligation pour les communes de renseigner l'AGDP sur les changements survenus dans les propriétés au travers de l'application en ligne URBAIN, possibilité pour les agents de l'AGDP munis de leur commission de pénétrer dans les immeubles afin d'y réaliser les travaux de mesure et d'estimation, pouvant pour ce faire recourir au service de police[9].

Par ailleurs, un arrêté royal impose au bourgmestre de chaque commune de désigner "selon les nécessités, un ou plusieurs indicateurs-experts qui participent, de concert avec le représentant de l'AGDP, à la recherche des parcelles à retenir comme références et aux expertises à effectuer"[10].

Ainsi, théoriquement, ce dernier est chargé de participer, de concert avec le représentant de l'AGDP, à la recherche des parcelles à retenir comme référence et aux expertises à effectuer de sorte qu'il contribue à l'établissement des tableaux de parcelles de référence propres à sa commune et aux expertises à effectuer, le cas échéant, pour chaque propriété bâtie. Les procès-verbaux d'expertise lui sont d'ailleurs soumis pour approbation.

En pratique cependant, l'on constate que de nombreuses communes n'ont pas désigné d'indicateur-expert, que là où il est désigné, la collaboration avec l'AGDP n'est pas (pour diverses raisons) toujours optimale et qu'en ce qui concerne les déclarations de changements intervenus dans les propriétés, elles ne concernent bien souvent que celles consécutives à la délivrance d'un permis.

Concrètement pourtant, sur la base d'un cas fictif développé au départ de données réelles, nous sommes arrivés à la conclusion que la désignation d'un indicateur-expert serait rentable à partir du moment où le travail de ce dernier permettrait d'augmenter le rendement de l'additionnel au précompte immobilier de l'ordre de 0,66 %, voire de 0,47 % (selon le statut et le grade de l'indicateur-expert)[11].

Un projet-pilote en la matière a été lancé en 2012 par le Ministre des Pouvoirs locaux, avec pour objectif d'ainsi remettre à l'honneur la fonction d'indicateur-expert communal, avec l'aide des provinces.

Avec un peu de retard, le démarrage effectif eut lieu en 2014. Concrètement, les provinces participantes (3 sur 5) étaient appelées à mettre des agents (financés en tout ou partie par la Région) à la disposition des communes pour, en quelque sorte, exercer la mission d'indicateur-expert, mais surtout « mettre le pied à l'étrier », réinscrire les communes dans la nécessaire collaboration avec l'AGDP. Concrètement, une large autonomie a été laissée aux provinces pour dessiner les contours de leurs relations avec les communes en la matière, quelles missions allaient être développées, etc. Au total, une soixantaine de communes ont de leur côté répondu à l'invitation des provinces participantes.

---

9 A.R. 30.7.2018 rel. à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux, art. 7, 5°, et 9.

10 A.R. 10.10.1979, art. 2, par. 1er, mod. par A.R. 30.1.1980 pris en exécution du CIR en matière de fiscalité immobilière.

11 Plus de détail dans l'article de K. Van Overmeire et al., "L'indicateur-expert, un allié de poids pour accroître le rendement fiscal des additionnels au précompte immobilier" ; voy. aussi M. Lambert, "L'indicateur-expert au service de la fiscalité locale", *Mouv. comm.*, 3/2012, pp. 29-34.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Une première étape essentielle devait être retenue par toutes les provinces participantes, sur les conseils de l'AGDP : l'encodage des permis d'urbanisme (et des permis uniques) dans URBAIN. Il est en effet primordial, pour la mise à jour de la documentation patrimoniale et donc celle des revenus cadastraux, que les communes communiquent « les changements apportés aux propriétés » via cette application, et ce à un rythme régulier (mensuellement, voire trimestriellement).

C'est donc à cette tâche que se sont attelé les agents provinciaux, tout en initiant bien sûr leurs homologues communaux. L'AGDP l'a d'ailleurs rapidement constaté avec parfois, à la clé, quelques retards dans des antennes locales, en raison de l'augmentation de la charge de travail due au « rattrapage » du passé.

D'autres tâches et bonnes pratiques ont ensuite pu être mises en place, parfois très simples, mais néanmoins très utiles, par exemple informer les demandeurs de permis et joindre à ces permis, lors de leur délivrance, le formulaire fiscal 43 B (déclaration de fin de travaux et/ou d'occupation, conformément à l'art. 473 CIR92).

Une fois l'arriéré de l'encodage dans URBAIN épongé et le rythme de croisière adopté, plusieurs provinces ont proposé aux communes participantes l'envoi d'un courrier-type aux propriétaires des habitations dites « sans confort », censées toujours être dépourvues de salle de bain et de chauffage central, afin de les inciter à déclarer ces améliorations, même anciennes et souvent entreprises par de précédents propriétaires. La réaction est le plus souvent positive et le taux de réponse au premier envoi avoisine les 80 %. Et ce n'est pas anodin : la déclaration d'une salle de bain ou d'un chauffage central verra une augmentation du revenu cadastral de 15 %, 20-25 % pour les deux.

Le déroulement du projet-pilote semble également avoir fait des émules : quelques communes qui n'étaient pas parties prenantes au départ ont finalement voulu s'engager dans la démarche. Par ailleurs, le projet-pilote ayant pris fin, plusieurs provinces ont continué à mettre ce service d'indicateurs-experts provinciaux à la disposition des communes qui le souhaitaient. L'UVCW a récemment mené une enquête sur la pertinence des missions menées par les indicateurs-experts en Wallonie. Il ressort notamment de cette enquête que la très grande majorité des communes ayant participé au projet-pilote ont souhaité poursuivre la mission de l'indicateur-expert sur leur territoire.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

		PRI (Précompte immobilier)
Base imposable		Revenu cadastral indexé (RCI)
Type d'impôt		Impôt régional + Additionnels provinciaux + Additionnels communaux
Enrôlement		Régional[12]
Type d'additionnels		Centimes additionnels
Recettes 2023 en Wallonie	Fédérales	n.a.
	Régionales	43,3 millions €
	Provinciales	724,9 millions €
	Communales	1.192 millions €
	TOTALES	1.960,2 millions €
Part des ROT[13]		17,3 %
Taux maximum recommandé en 2023		2.600 centimes
Taux moyen en 2023		2.585 centimes
Système d'avances		X
Incidences structurelles		• Taux de base régional • Taux additionnel communal • Exonérations d'impôt • Réductions d'impôt • Mise à jour de la matrice cadastrale
Incidences conjoncturelles		• Étendue du parc immobilier • Résidentiel / Industriel • Matériel et outillage
Incidences politiques		• Gel de l'indexation matériel et outillage • Compensations régionales • Compensation fédérale (« mainmorte »)

[12] Depuis le 1er janvier 2021

[13] ROT = Recettes ordinaires totales, soit l'ensemble des recettes fiscales et non-fiscales issues du volet ordinaire des budgets communaux de Wallonie.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les taxes et redevances communales

1. Les taxes généralement perçues par les communes

Les communes complètent leurs recettes par des redevances et taxes communales propres. Celles-ci représentent, pour les communes wallonnes, en 2023, environ 17 % de leurs recettes fiscales, soit un peu moins de 8 % de leurs moyens globaux[1]. L'objet premier de ces prélèvements fiscaux est de procurer des moyens financiers complémentaires aux communes. Ils peuvent toutefois avoir des objectifs secondaires, incitant ou dissuadant certains comportements.

Sur base des statistiques issues des budgets des communes wallonnes, on constate que les impôts locaux sont nombreux et très diversifiés. On dénombre, en effet, 116 taxes différentes levées sur la période. Dans leur budget 2023, les communes ont inscrit, en moyenne, 23 taxes.

Ces impôts se regroupent généralement en 7 groupes principaux. Le nombre de taxes levées par commune augmente avec le chiffre de population : de 15 taxes en moyenne pour les communes de moins de 3.000 habitants ; on atteint 38 impôts locaux en moyenne pour les communes de plus de 50.000 habitants.

La comptabilité communale classe ces différents impôts communaux en diverses catégories. Ces catégories, ainsi que leur contribution respective aux taxes locales sont reprises ci-dessous.

Ventilation des recettes générées par les taxes locales dans les 262 communes wallonnes en 2023 (budgets initiaux)

	Recettes totales (en mios €)	% moyen de la fiscalité propre
Taxes communales sur les prestations d'hygiène publique	303,5	55,8 %
Taxes communales sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles	112,5	20,7 %
Taxes communales sur le patrimoine	49,6	9,1 %
Taxes communales sur l'occupation du domaine public	39,7	7,3 %
Taxes communales sur prestations administratives	29,6	5,4 %
Taxes communales sur les spectacles et divertissements	6,9	1,3 %
Autres	2,0	0,4 %
Total	543,8	100 %

Source : Belfius

[1] Belfius, Étude sur les finances locales, 2020

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Quelques commentaires

Les taxes relatives aux prestations ***d'hygiène publique*** représentent à elles seules plus de la moitié de l'ensemble des taxes locales. Elles sont principalement constituées de la taxe sur l'enlèvement et le traitement des immondices et de la taxe sur la délivrance de récipients ou autocollants pour résidus. L'augmentation continue de ces taxes est la résultante de la mise en œuvre du Plan wallon des déchets qui repose sur le principe du coût-vérité. Ce principe a pour objectif de répercuter auprès du producteur des déchets, le coût net de sa collecte et de son traitement. L'article 21 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets a été modifié de façon à clarifier les obligations qui s'appliquent en matière de coût-vérité. Le taux de couverture des coûts admis par voie de circulaire budgétaire, soit 95-110 %, est confirmé. Par ailleurs, le principe selon lequel la vérification du respect du coût-vérité s'effectue sur la base des budgets et non des comptes a été affirmé plus clairement dans le décret afin de mettre fin à l'insécurité juridique.

Les taxes relatives aux ***entreprises industrielles, commerciales et agricoles*** représentent plus d'un quart de l'ensemble des taxes locales. On observe une mutation entre les diverses taxes de cette catégorie. Ainsi, la taxe sur la force motrice est en net recul, effet direct du Plan Marshall : depuis le 1er janvier 2006, tout investissement acquis à l'état neuf est exempté de la taxe sur la force motrice (ainsi que du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage). La perte de recette qui en découle est cependant compensée par la Région wallonne.

On relèvera aussi que la circulaire budgétaire du Ministre des Pouvoirs locaux pour l'année 2022 a notamment prévu :

- une ***taxe directe sur les enseignes et publicités assimilées obsolètes*** fait son apparition (04001/364-22). Elle vise les enseignes qui restent placées alors que le commerce qu'elles renseignaient a cessé ses activités. Ce type d'enseigne occasionnant une pollution visuelle, il est possible de prévoir une taxe spécifique à charge du titulaire du droit réel de l'immeuble sur lequel elle est apposée ;
- la ***taxe sur les immeubles inoccupés et/ou délabrés*** (040/367-15) peut désormais être calculée par m² de surface inoccupée (plutôt que par mètre courant de façade).

Quant à la circulaire budgétaire pour l'année 2023, elle contient notamment les nouveautés suivantes :

- elle attire l'attention sur la récente jurisprudence de la Cour de cassation relative aux ***taxes forfaitaire sur une activité économique***, sans tenir compte de l'ampleur de celle-ci (p.ex. la surface du commerce exploité). Les villes et communes sont donc invitées à moduler ces taxes sur la base d'un critère objectif ;
- avancée notable sur le principe (car, juridiquement, il n'y a rien de neuf, compte tenu de l'autonomie fiscale des communes garantie par la Constitution), la circulaire indique désormais expressément que ***des taxes ou redevances pourtant non prévues par la nomenclature reprise dans la circulaire peuvent être établies, pour tenir compte de situations particulières rencontrées par la commune***. Il s'agira cependant d'obtenir l' « accord » préalable de la tutelle, sur la base d'un dossier circonstancié ;
- dès lors que la procédure permettant aux communes de lever une taxe additionnelle à la ***taxe régionale sur les SAED*** n'est, à l'heure actuelle, toujours pas exécutée, la circulaire prévoit désormais qu'il n'y a pas d'inconvénient pour les communes à lever une taxe sur ces sites qui s'inspirerait, se fonderait et serait proportionnée à la taxe régionale ;
- la nouvelle circulaire budgétaire précise maintenant qu'outre la taxe indirecte ou redevance pour la délivrance d'un document administratif (permis etc.), la commune peut prévoir une ***redevance pour récupérer le coût réel des travaux administratifs effectués pour l'instruction de la demande*** (peu importe d'ailleurs qu'*in fine* le document, permis ou autorisation soit ou non délivré. Même si, *a priori*, cela ne faisait pas de doute, l'indiquer clarifie les choses ;
- enfin, s'agissant de la ***taxe sur la force motrice*** et de la ***taxe industrielle compensatoire*** et de la jurisprudence récente relative aux limitations à l'autonomie fiscale des communes dans le cadre du Plan Marshall, favorable à ces dernières, nous prenons acte du fait que le Gouvernement réfléchit aux modalités permettant de faire évoluer les dispositifs actuels et de

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

trouver un point d'équilibre entre les intérêts de chacune des parties. Il va sans dire que l'UVCW restera attentive au respect de l'autonomie fiscale des communes et attend d'être consultée sur la question.

La nouvelle circulaire budgétaire pour l'année 2024 comporte quelques nouveautés en matière de fiscalité communale, notamment :

- s'agissant de la ***taxe sur les secondes résidences***, la possibilité de tenir compte du fait que certaines de ces secondes résidences sont aussi mises à la disposition de tiers pour des séjours, comme l'UVCW l'avait d'ailleurs suggéré[2] ;
- quant à la ***taxe sur les agences bancaires***, outre qu'il est rappelé que l'agence bancaire ne pourra être taxée par référence au nombre des distributeurs automatiques de billets et autres guichets automatisés dont ses clients peuvent faire usage, mais seulement en fonction du nombre de « postes de réception » (guichets physiques ou, à l'heure actuelle, bureaux de réception des clients), la circulaire précise qu'une réduction peut être prévue dans le règlement-taxe en fonction du nombre de distributeurs automatiques de billets et autres guichets automatisés maintenus dans ou à l'extérieur l'agence.

[2] https://www.uvcw.be/finances/modeles/art-8113.

La fiscalité communale - Établissement, recouvrement et contentieux des taxes

1. Le règlement-taxe

Le principe de légalité de l'impôt implique, au niveau communal, que l'instauration des taxes relève de la seule compétence du conseil communal, comme le prévoit l'article 170, par. 4, de la Constitution.

Cela vaut tant pour le fait générateur (l'acte ou l'événement visé par la taxe), que pour la base taxable (qui peut se confondre avec le fait générateur), l'assiette taxable (sur base de laquelle sera calculé le montant de la taxe), le taux de la taxe et les exonérations éventuelles.

Et si certes c'est le collège communal qui est appelé à calculer le montant dû par chaque contribuable ou encore à constater l'existence d'une exonération, c'est nécessairement sur la base de dispositions prévues par un règlement-taxe adopté par le conseil communal.

Le préambule du règlement-taxe – le visa et les « considérants » – tend à prendre de plus en plus d'importance, finalement autant que le dispositif, c'est-à-dire la décision comme telle. En effet, c'est là, dans le préambule, que l'on pourra éventuellement trouver la motivation de la taxe, les raisons qui poussent la commune à l'instaurer, celles aussi des éventuelles distinctions créées parmi les contribuables, des éventuelles exonérations, etc. Et tout cela afin d'éviter, dans la mesure du possible, la remise en cause de la taxe, tant devant le Conseil d'Etat que les juridictions judiciaires.

Conformément à l'article L3131-1, par. 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les règlements-taxes communaux sont soumis à l'approbation du Gouvernement wallon. Les règlements-taxes doivent être transmis au Gouvernement dans les 15 jours de leur adoption. Celui-ci doit prendre sa décision dans les 30 jours de la réception du règlement-taxe, délai qu'il peut proroger une seule fois de 15 jours. Et à défaut de décision dans ce délai, le règlement devient exécutoire.

L'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose que les règlements du conseil communal sont publiés par le bourgmestre par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et la décision de l'autorité de tutelle. L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public. L'article L1133-2 poursuit : les règlements deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement. Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme déterminée par l'arrêté royal du 14 octobre 1991.

Comme tous règlements communaux, les règlements-taxes sont susceptibles d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (section du contentieux administratif), pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, ou pour excès ou détournement de pouvoir.

2. L'établissement de la taxe

Selon l'article L3321-3, al. 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les taxes sont soit recouvrées par voie de rôle, soit perçues au comptant contre remise d'une preuve de paiement. Le règlement-taxe doit lui-même expressément indiquer si la taxe est perçue au comptant ou enrôlée.

Le rôle est la liste de redevables mentionnant différentes indications prescrites par l'article L3321-4, par. 3, du CDLD :

- le nom de la commune ;
- les nom, prénoms ou dénomination sociale et l'adresse de chacun des redevables ;
- la date du règlement en vertu duquel la taxe est due ;
- la dénomination, l'assiette, le taux, le calcul et le montant de la taxe, ainsi que l'exercice auquel elle se rapporte ;

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le numéro d'article ;
- la date du visa exécutoire ;
- la date d'envoi ; cette date, par définition inconnue au moment où le rôle est arrêté et rendu exécutoire par le collège communal, ne pourra en réalité qu'être ajoutée a posteriori ; cela dit, elle devra nécessairement figurer sur l'avertissement-extrait de rôle ;
- la date ultime du paiement ; dans la mesure où celle-ci dépend de la date à laquelle l'avertissement-extrait de rôle est envoyé, elle ne pourra - elle aussi - qu'être ajoutée a posteriori et, comme la date d'envoi, elle devra figurer sur l'avertissement-extrait de rôle lui-même ;
- le délai dans lequel le redevable peut introduire une réclamation, la dénomination et l'adresse de l'instance compétente pour la recevoir.

Le rôle est aussi et surtout un titre exécutoire que la commune se donne à elle-même, permettant de procéder, si nécessaire, au recouvrement forcé de la taxe, sans avoir à d'abord en demander l'autorisation à un juge.

Les rôles doivent être arrêtés et rendus exécutoires par le collège communal au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice.

Conformément à l'article L3321-6, al. 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lorsque le règlement de taxation prévoit une obligation de déclaration, la non-déclaration dans les délais prévus par ce même règlement ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du redevable entraînent l'enrôlement d'office de la taxe.

Les infractions à l'obligation de déclaration sont constatées par les fonctionnaires assermentés et spécialement désignés à cet effet par le collège communal (CDLD, art. L3321-7). Les procès-verbaux qu'ils rédigent font foi jusqu'à preuve du contraire.

Dans ces situations d'absence de déclaration ou de déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise, il n'y a donc pas de possibilité de « rectification » sur la base des éléments dont la commune dispose par ailleurs. La commune ne peut pas directement enrôler ; elle n'a d'autre choix que d'appliquer la procédure de taxation d'office, en communiquant au redevable, par voie recommandée, les éléments sur lesquels elle compte se baser pour taxer, le redevable étant invité à réagir dans un délai d'un mois, la commune pouvant alors seulement taxer d'office, en tenant compte des éléments dont elle dispose ainsi que, le cas échéant, des précisions apportées par le redevable.

Le règlement-taxe peut prévoir que les taxes enrôlées d'office sont majorées de tel montant qu'il fixe, lequel ne peut dépasser le double de la taxe qui est due.

L'enrôlement d'office pourra intervenir jusqu'à trois ans à compter du 1er janvier de l'exercice d'imposition. Ce délai est même prolongé de deux ans en cas d'infraction au règlement de taxation commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, ce qu'il faudrait cependant parvenir à démontrer…

Par ailleurs, il est encore possible pour le collège communal, après qu'il a considéré comme fondée une réclamation, de « réenrôler » cette taxe, même au-delà du 30 juin de l'année suivant l'exercice d'imposition, pour autant que le « ré-enrôlement » ait lieu dans les trois mois de l'échéance du délai de recours judiciaire contre la décision administrative (CIR92, art. 355), lui-même de trois mois (C. jud., art. 1385*undecies*). Cette disposition ne peut cependant être invoquée lorsqu'il a été décidé que la cotisation doit être annulée parce qu'elle a été établie en dehors des délais fixés pour l'enrôlement. Autrement dit, il ne se conçoit pas qu'une cotisation nouvelle ou subsidiaire postérieure puisse proroger un délai qui était déjà entièrement écoulé lorsque fut établie la cotisation originaire à laquelle elle se substitue.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En outre, conformément à l'article 356 CIR92, à l'occasion du recours judiciaire du redevable contre la décision du collège communal, la commune peut soumettre d'office à l'appréciation du juge saisi une cotisation subsidiaire.

3. Le recouvrement de la taxe

Conformément à l'article L3321-4, al. 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le rôle est transmis contre un accusé de réception au directeur financier, lequel est chargé du recouvrement.

Le directeur financier assure sans délai l'envoi des avertissements-extraits de rôle. Il s'agit ainsi de porter à la connaissance du redevable l'existence de la créance fiscale de la commune et son montant. Cet envoi s'opère sans frais pour le redevable.

Et si, rappelons-le, le rôle doit être arrêté et rendu exécutoire par le collège communal au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice d'imposition, les opérations de recouvrement peuvent certainement être entamées après cette date.

Conformément à l'article L3321-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'avertissement-extrait de rôle doit mentionner sa date d'envoi et porter les mentions obligatoires du rôle lui-même :

- le nom de la commune ou de la province qui a établi la taxe ;
- les nom, prénoms ou dénomination sociale et l'adresse du redevable ;
- la date du règlement en vertu duquel la taxe est due ;
- la dénomination, l'assiette, le taux, le calcul et le montant de la taxe, ainsi que l'exercice auquel elle se rapporte ;
- le numéro d'article ;
- la date du visa exécutoire ;
- la date d'envoi ;
- la date ultime du paiement, qui dépend de la date à laquelle l'avertissement-extrait de rôle est envoyé ;
- le délai dans lequel le redevable peut introduire une réclamation, la dénomination et l'adresse de l'instance compétente pour la recevoir.

Une synthèse du règlement-taxe concerné devra également être jointe à l'avertissement-extrait de rôle.

Compte tenu du coût non négligeable qu'une telle pratique aurait pour les communes, il n'est absolument pas exigé que les avertissements-extraits de rôle soient envoyés par courrier recommandé. Cela dit, il n'en demeure pas moins que la preuve de leur envoi appartient à la commune. La date de l'envoi est d'autant plus importante qu'elle fait courir les délais de paiement et de réclamation au collège communal.

Conformément à l'article L3321-3, al. 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la taxe recouvrée par voie de rôle est payable dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle.

Quant à la taxe payable au comptant, l'on rappellera qu'elle doit – par définition – être payée immédiatement. Et si la perception n'a pu être effectuée au comptant, la taxe doit alors enrôlée, tout en étant cependant immédiatement exigible.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. L'entrée en vigueur du Code du recouvrement amiable et forcé

Une loi du 13 avril 2019, publiée au Moniteur belge du 30 avril, a introduit au niveau fédéral un nouveau Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales. Ce faisant, l'État fédéral rationalise ses règles de recouvrement des créances tant fiscales que non fiscales, en les regroupant en un texte unique.

Il s'ensuit l'abrogation de toute une série de règles particulières propres à certaines créances, notamment des règles de recouvrement des impôts sur les revenus prévues par le CIR92. Or, l'article L3321-12 du CDLD prévoit que de nombreuses dispositions du Code des impôts sur les revenus et de son arrêté d'exécution sont applicables aux taxes communales, pour autant qu'elles ne concernent pas spécialement les impôts sur les revenus.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation a donc dû être modifié en urgence par le décret du 19 décembre 2019 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020 (*M.B.* 31.12.2019), afin de tenir compte de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2020, du nouveau Code fédéral de recouvrement des créances fiscales et non fiscales.

Le premier alinéa de l'article L3321-12 du CDLD est ainsi remplacé par le texte suivant : « Sans préjudice des dispositions du présent titre, les dispositions du titre VII, Chapitres 1er, 3, 4, 7 à 10 ainsi que les articles 355, 356 et 357 du Code des impôts sur les revenus, les articles 126 à 175 de l'arrêté d'exécution de ce Code, ainsi que la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales sont applicables aux taxes provinciales et communales pour autant qu'elles ne concernent pas spécialement les impôts sur les revenus et à l'exception des articles 43 à 48 de ce même Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales. Pour les cas d'aliénation ou d'affectation hypothécaire d'un bien susceptible d'hypothèque, la notification par le notaire au sens de l'article 35 de la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales doit être adressée au Directeur financier de la commune dans laquelle le propriétaire du bien a sa résidence. »

Si le renvoi vers le CIR92 est maintenu, on constatera que de nombreuses règles relatives au recouvrement, ainsi rendues applicables aux taxes communales, sont désormais abrogées par la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code de recouvrement. Ce dernier reprend la plupart de ces règles, mais - attention ! - en les modifiant, souvent de manière marginale, mais parfois substantiellement.

En outre, Il est ajouté un article L3321-8bis au même Code.

Alors qu'un décret pérenne était annoncé, le législateur wallon s'en est tenu à confirmer les règles précédentes par un nouveau cavalier budgétaire (décr. 17.12.2020 contenant le budget des recettes de la Région wallonne, *M.B.* 31.12.2020) pour l'année budgétaire 2021 (ce qui, au passage, n'était pas nécessaire, la Section de législation du Conseil d'Etat ayant clairement pu affirmer : « *le principe d'annualité budgétaire qui est exprimé à l'article 174 de la Constitution [...] n'est applicable qu'aux dispositions budgétaires, c'est-à-dire aux actes par lesquels le législateur budgétaire prévoit, évalue et autorise les recettes et dépenses. Il ne s'applique par contre pas pour les dispositions normatives qui, selon la technique du cavalier budgétaire, auraient été insérées dans un décret budgétaire* » - avis 60.135/2-4 du 17.10.2016 un avant-projet de décret-programme de la Région wallonne portant sur des mesures diverses liées au budget).

Et à nouveau, le décret budgétaire du 22 décembre 2021 (*M.B.* 31.12.2021) a réintroduit les articles L3321-8bis et L3321-12 dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Pour « coller » au Code du recouvrement amiable et forcé, le (dernier) « rappel » avant la première mesure d'exécution forcée est requalifié en « sommation ». Il est en outre précisé que les mêmes règles sont d'application lorsque le paiement de la taxe est réclamé à un codébiteur.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ces articles L3321-8bis et L3321-12 ont, une fois de plus été confirmés, cette fois pour l'année 2023, par le décret du 21 décembre 2022 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2023.

Le Code de recouvrement est entré en vigueur le 1er janvier 2020. Conformément à l'article 138, 6°, de la loi du 13 avril 2019 l'introduisant, ces nouvelles règles ne sont cependant pas applicables aux créances fiscales reprises dans un rôle rendu exécutoire avant cette date. Autrement dit, le recouvrement des taxes enrôlées par le collège communal jusqu'au 31 décembre 2019 se fera conformément aux anciennes règles du CIR92. Toutefois, s'agissant du nouvel article L3321-8bis (dans ses versions successives), à défaut de disposition transitoire particulière, il est applicable immédiatement, tant aux taxes enrôlées précédemment, que - forcément - à celles qui le sont à compter de son entrée en vigueur (et pour chaque modification).

Enfin, bien que le nouveau Code fédéral de recouvrement vise tant les créances fiscales que non fiscales, du point de vue communal, le renvoi opéré par l'article L3321-12 ne vaut, par définition, que pour les taxes communales. S'agissant des créances non fiscales, on continuera donc d'appliquer l'article L1124-40 du CDLD.

En cas de non-paiement dans le délai imparti, des intérêts de retard seront dus par le redevable, conformément à l'article 14 du CRAF.

En garantie de ses créances fiscales, la commune dispose d'un privilège sur certains biens des débiteurs, de même que d'une hypothèque qui peut être inscrite sur tous leurs biens immobiliers.

Conformément aux articles 27 et 28 du CRAF, pour le recouvrement des créances fiscales, la caisse communale a un privilège général sur les revenus et les biens meubles de toute nature du redevable, à l'exception des navires et des bateaux. Ce privilège prend rang immédiatement après celui mentionné à l'article 19, 5°, de la loi du 16 décembre 1851, soit en dernière position, après, par exemple, les frais de justice faits dans l'intérêt commun des créanciers, pour les travailleurs visés par la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, la rémunération telle qu'elle est définie à l'article 2 de ladite loi, ou encore les cotisations et majorations dues à l'Office national de Sécurité sociale.

Selon l'article 29 du CRAF, les créances fiscales sont garanties par une hypothèque légale sur tous les biens appartenant au redevable, situés en Belgique, et qui en sont susceptibles. Quant au rang de cette hypothèque légale, elle ne préjudicie pas aux privilèges et hypothèques antérieurs ; elle ne prend rang qu'à partir de son inscription. C'est donc une mesure de précaution ou de garantie, l'hypothèque étant inscrite pour garantir le recouvrement de la dette fiscale, lorsqu'il y a des raisons de croire que celui-ci pourrait être incertain.

De la même manière que les communes disposent du « privilège du préalable », en ce qu'elles se donnent à elles-mêmes un titre exécutoire - le rôle - pour recouvrer, même de manière forcée, les taxes dues, elles disposent par ailleurs du « privilège de l'exécution d'office », en vertu duquel, même en cas de réclamation, l'imposition est considérée comme une dette liquide et certaine qui peut en principe être recouvrée sans devoir attendre l'issue du contentieux. Cela étant, une limite importante à l'exécution d'office - et donc à l'effet non suspensif de la réclamation au collège communal - a été apportée par le législateur : l'exécution ne peut porter que sur « l'incontestablement dû » (CRAF, art. 60-62), c'est-à-dire la part de l'impôt non contestée par le redevable. Cependant, s'agissant des taxes communales, il ne sera que rarement question d'une part contestée et d'une autre, non contestée, qui pourrait quant à elle être recouvrée avant même la décision du collège communal. Dans bien des cas donc, dès lors que c'est la taxe dans son entièreté qui est contestée, la réclamation au collège communal suspendra la possibilité de recouvrer le montant de la taxe.

En cas de non-paiement à l'échéance, sans préjudice de précédents rappels, non obligatoires et non formalisés, dont l'envoi est ainsi laissé à l'appréciation de chaque commune, singulièrement de chaque

directeur financier, une sommation de payer est envoyée au redevable. Celle-ci se fait par courrier recommandé. Les frais postaux de cet envoi peuvent être mis à charge du redevable. Dans ce cas, ceux-ci sont recouvrés de la même manière que la taxe à laquelle ils se rapportent. Cette sommation de payer adressée au redevable ne peut être envoyée qu'à l'expiration d'un délai de 10 jours calendrier à compter du premier jour suivant l'échéance de paiement mentionnée sur l'avertissement-extrait de rôle. La première mesure d'exécution ne peut être mise en œuvre qu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date d'envoi de la sommation de payer au redevable. (CDLD, art. L3321-8bis).

Le commandement est la première des poursuites directes, soit celles dirigées contre le redevable lui-même (CRAF, art. 19). Il s'agit ainsi, pour le directeur financier, sur la base d'une contrainte, de faire signifier au redevable, par un huissier de justice, un commandement de payer, à peine d'exécution par voie de saisie.

Dès un jour plus tard, le directeur financier peut faire procéder à une saisie-exécution sur les biens meubles du redevable. L'objectif est ainsi, à défaut de paiement, de faire vendre les biens meubles saisis, au bénéfice de la commune (C. jud., art. 1499).

La saisie-exécution immobilière est l'autre principal mode de poursuite directe. Comme tout créancier qui dispose d'un titre exécutoire, la commune peut faire vendre les biens immobiliers de son débiteur (C. jud., art. 1560), dans le respect de certaines conditions.

Outre les poursuites directes qui, rappelons-le, sont dirigées directement contre le redevable, il existe également un mode de poursuite indirecte, quant à elle dirigée contre des tiers. Le directeur financier peut ainsi faire procéder, par envoi recommandé, à la saisie-arrêt-exécution entre les mains d'un tiers sur les sommes et effets dus ou appartenant au redevable, à concurrence de tout ou partie du montant des créances fiscales dû par ce dernier. Pratiquement, le cas le plus fréquent est celui de la « saisie sur salaire », comme on l'appelle communément.

Les taxes communales se prescrivent par 5 ans à compter de la date exécutoire du rôle (CRAF, art. 23, § 1er).

5. Le contentieux de la taxe

Conformément à l'article L3321-9 du CDLD, le redevable peut introduire une réclamation contre une taxe communale auprès du collège communal, qui agit en tant qu'autorité administrative.

La réclamation doit, à peine de nullité, être introduite par écrit. Elle doit être datée et signée par le réclamant ou son représentant et mentionner les nom, qualité, adresse ou siège du redevable à charge duquel l'imposition est établie, ainsi que l'objet de la réclamation et un exposé des faits et moyens.

Conformément à l'article 371 du CIR92, auquel renvoie expressément l'article L3321-10 du CDLD, les réclamations doivent être introduites, sous peine de déchéance, dans un délai d'un an à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle. Auparavant de 6 mois, le délai de réclamation a été étendu à une année par une loi du 20 novembre 2022[1], et cela à compter du 1er janvier 2023[2].

Le collège communal ou l'organe qu'il désigne spécialement à cet effet en accuse réception par écrit dans les 8 jours de son envoi. La réclamation peut également être remise au collège communal ou à l'organe qu'il désigne spécialement à cet effet contre accusé de réception.

1 *M.B.*, 30.11.2022.
2 M. Levis, « Contentieux fiscal : nouveau délai pour introduire une réclamation auprès du collège communal », *Mouv. comm.*, 3/2023, pp. 26-27.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le collège communal ou l'organe qu'il désigne spécialement à cet effet peut demander toute information ou tout document utile au réclamant ou à son représentant et procéder sur les lieux à toute constatation.

Le collège communal ou l'organe qu'il désigne spécialement à cet effet doit notifier au réclamant et, le cas échéant, à son représentant la date de l'audience au cours de laquelle la réclamation sera examinée ainsi que les jours et heures auxquels le dossier pourra être consulté. Cette notification a lieu par pli recommandé à la poste. Elle doit avoir lieu au moins 15 jours ouvrables avant la date de l'audience.

Le collège communal peut par ailleurs convoquer à l'audience tout fonctionnaire ou préposé de l'administration communale ayant accompli une mission en rapport avec l'imposition contestée.

Le réclamant (ou son représentant) qui désire être entendu ou produire un ou plusieurs témoins en informe l'autorité compétente au moins 5 jours ouvrables avant l'audience.

Compte tenu de la règle de principe du huis-clos pour les séances du collège communal, les audiences et auditions en matière fiscale ne sont pas publiques.

Les personnes auditionnées, tant les agents de l'administration que le redevable et son représentant, signent le procès-verbal de leur audition.

Compte tenu des arguments développés par le réclamant, le collège communal est appelé à examiner la régularité de l'enrôlement de la taxe à l'égard de celui-là. En premier lieu, il s'agira de s'assurer que le règlement-taxe en question a bien été appliqué. L'intéressé est-il un redevable au sens du règlement-taxe ? Sa situation est-elle correspond-elle au fait générateur de la taxe ? Le montant de celle-ci a-t-il été calculé correctement ? Etc. Il sera également question de vérifier la bonne application des législations s'imposant aux communes dans le cadre de l'adoption du règlement-taxe ainsi que de l'enrôlement et du recouvrement de la taxe, en premier lieu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, mais également les dispositions applicables du Code des impôts sur les revenus 1992, notamment. Par exemple, le conseil communal était-il légalement composé (quorum) pour adopter le règlement-taxe ? Le règlement a-t-il été publié dans les formes requises ? Etc.

Cela étant, le collège communal n'est pas compétent pour se prononcer sur la légalité intrinsèque, voire la constitutionnalité, du règlement-taxe. Car certes, si l'article 159 de la Constitution dispose que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois, le collège n'intervient cependant pas comme juridiction, mais bien comme autorité administrative, selon les termes exprès de l'article L3321-9 du CDLD. Il s'ensuit que face à des arguments tenant par exemple à la prétendue violation des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination par le règlement-taxe lui-même – et il s'agit là d'arguments très fréquemment invoqués par les redevables dès le stade de la réclamation –, le collège communal n'a d'autre choix que de se déclarer incompétent. Et dans ce dernier cas, le redevable n'aura d'autre choix, de son côté, que d'introduire le recours judiciaire pour faire valoir ses arguments.

Conformément à l'article L3321-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la décision prise par le collège communal peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de première instance dans le ressort duquel la taxe a été établie.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation rend par ailleurs les articles 1385*decies* et 1385*undecies* du Code judiciaire applicables au recours contre la décision du collège communal. Ainsi, faut-il le dire, l'action n'est admise que si le demandeur a effectivement introduit préalablement le recours administratif organisé par ou en vertu de la loi, soit en l'occurrence - on l'a vu - la réclamation au collège communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'action est introduite au plus tôt 6 mois après la date de réception du recours administratif au cas où ce recours n'a pas fait l'objet d'une décision et, à peine de déchéance, au plus tard dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la décision relative au recours administratif.

C’est ainsi l’occasion de noter que si cette disposition prévoit et organise le recours judiciaire en cas d’absence de décision administrative dans tel délai, il n’impose nullement un délai dans lequel cette décision devrait être rendue par le collège communal. Autrement dit, tant que le recours judiciaire n’est pas introduit par le redevable, malgré l’échéance du délai de 6 mois, le collège communal peut encore valablement rendre une décision sur la réclamation.

Le délai précité de 6 mois est prolongé de 3 mois lorsque l'imposition contestée a été établie d'office par la commune.

Le recours dont il est question ici ne s’entend pas tant d’une voie de recours contre la décision du collège communal, visant son annulation et sa réformation, que d’une contestation de l’impôt enrôlé lui-même. Autrement dit, il ne s’agit pas seulement pour le redevable de remettre en cause les motifs de la décision du collège communal (même si parfois les arguments développés par le redevable peuvent s’en tenir à cela), mais bien de contester la validité de la taxe enrôlée à son égard, sur la base des mêmes arguments - par définition non entendus - que ceux développés lors de la réclamation au collège communal, mais également - et presque uniquement dans certains cas - sur la base d’arguments tenant à l’illégalité, voire l’inconstitutionnalité du règlement-taxe.

Le jugement du tribunal de première instance est susceptible d’opposition ou d’appel, de même que l’arrêt de la cour d’appel peut faire l’objet d’un pourvoi en cassation.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Fonds des communes

Le Fonds des communes est une source majeure de financement pour les communes wallonnes. Ce financement régional représente en moyenne un quart des recettes communales ordinaires. Son importance peut toutefois varier fortement d'une commune à l'autre.

Ce financement régional conséquent, octroyé chaque année aux communes sous la forme d'une dotation, offre l'avantage de pouvoir être utilisé par ces dernières pour financer tout type de dépense, pour autant que cette dépense relève du budget ordinaire de la commune. La dotation s'oppose en cela aux subsides qui sont eux octroyés par un niveau de pouvoir supérieur (État fédéral, Région...) en vue de financer des dépenses bien déterminées.

Notons par ailleurs qu'il existe d'une part un Fonds des communes propre aux 253 communes wallonnes francophones (cf. point 1 de cette fiche) et, d'autre part, un Fonds des communes propre aux 9 communes wallonnes germanophones, dont le mode de fonctionnement et de répartition diffère du premier (cf. point 2 de cette fiche).

1. Le Fonds des communes

Le Fonds des 253 communes wallonnes francophones a été réformé en profondeur en 2008, mais son mode de répartition actuel tient toujours compte en partie des anciens critères de répartition. Nous y reviendrons. Les articles L1332-1 à 1332-26 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation constituent la base légale propre au fonctionnement du Fonds.

A. Évolution de l'enveloppe globale

Lors de la réforme de 2008, le montant global du Fonds a été fixé à 928,37 millions d'euros pour l'année 2008. Depuis lors, son montant est indexé chaque année sur base de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée et, depuis 2010, en plus de l'indexation, ce montant est majoré d'un pourcent. Ce pourcent supplémentaire, qui représente plus de 14 millions d'euros supplémentaires chaque année, est un acquis très important pour les communes, en ce qu'il les aide à faire face à des dépenses toujours plus importantes. Précisons également que depuis 2014, outre cette indexation + 1 %, une somme de 11,189 millions d'euros (liée historiquement à l'ancienne taxe régionale sur les pylônes GSM) est ajoutée chaque année à l'enveloppe globale. En 2023, la Région wallonne a cependant décidé de diminuer de 10 millions d'euros cette enveloppe globale dans le cadre des économies structurelles qu'elle doit réaliser pour garantir la soutenabilité financière de sa dette.

En 2023, le montant global du Fonds s'élève à 1.538.460.000 euros[1].

B. Calendrier des versements et prévisions budgétaires

En vue d'élaborer le budget de l'année suivante, les communes reçoivent chaque année, généralement au mois d'août, un courrier de l'administration régionale leur indiquant le montant de la quote-part qu'elles devraient recevoir l'an prochain. Ce courrier leur donne également les prévisions de leur dotation Fonds des communes pour les 5 années suivantes.

[1] Source : SPW Intérieur et Action sociale.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cette dotation leur est versée en tranches trimestrielles. Les deux premiers trimestres, les communes reçoivent respectivement 30 % de leur quote-part, puis 25 % lors du troisième trimestre. Quant au solde de la quote-part définitive, il est perçu au plus tard le 1er décembre de l'année de répartition en question.

C. Le mode de répartition du Fonds

Le mode de répartition, et donc les critères qui entrent en ligne de compte pour répartir l'enveloppe, a totalement été revu en 2008. Cependant, afin d'éviter une transition trop brutale lors du passage entre les deux systèmes, la région a fait le choix d'une montée en puissance progressive, sur 20 ans, du nouveau système de répartition. Ce n'est donc qu'en 2028 que seuls les nouveaux critères de répartition interviendront pour répartir le Fonds.

1. La dotation minimale

La prise en compte des anciens critères s'exprime à travers la dotation minimale qui était d'un montant total de 891 millions d'euros en 2008. La répartition de ce montant entre les 253 communes a été fixée en annexe du Code de la démocratie locale et de la décentralisation sur la base des critères de répartition utilisés jusqu'à 2007. Ensuite, chaque année, ce montant diminue de 5 %. À noter que ce montant n'est pas indexé, contrairement au crédit global. Et, par ailleurs, comme cette répartition entre les communes a été fixée une fois pour toutes, il faut savoir que si un critère utilisé précédemment (par ex. le nombre d'élèves) vient à évoluer à la hausse ou à la baisse pour une commune, cela ne modifiera plus en conséquence le montant qui lui est accordé dans le cadre de cette dotation minimale. En 2023, le montant de cette dotation minimale, qui est accordée aux 253 communes, s'élève à 222.707.538 €[2].

Après déduction de la dotation minimale, le solde du Fonds est réparti selon les nouveaux critères sous forme de cinq dotations :

- la dotation Externalités (53 %),
- la dotation Péréquation fiscale (30 %) qui est composée d'une tranche Impôt des personnes physiques (22 %) et d'une tranche précompte Immobilier (8 %),
- la dotation Logements publics ou subventionnés (7 %) composée d'une tranche Stock (6 %) et d'une tranche Bonus (1 %),
- la dotation Densité de population (5,5 %),
- la dotation Chef-lieu d'arrondissement ou de province (4,5 %).

2. La dotation Externalités

La dotation Externalités a pour objectif de tenir compte des externalités, ou effets externes de débordement, que génère la commune. On parle d'externalités lorsque des services collectifs de la commune profitent à des personnes qui ne résident pas dans cette commune et par conséquent ne contribuent au financement de ces services collectifs. C'est le cas par exemple d'un résident de la commune A qui se rend en voiture via le réseau de voiries communales à la piscine communale située dans la commune B.

Cette dotation Externalités, accessible aux 253 communes bénéficiant du Fonds et s'élevant à 697.348.805 € en 2023[3], est répartie entre les communes à partir de leur niveau de dépenses normées. Ce niveau de dépenses normées est calculé à partir d'une formule complexe qui prend en compte les paramètres suivants : le nombre d'habitants de la commune, les taux additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PrI) de la commune ainsi que la moyenne régionale respective de ces taux.

[2] Source : SPW Intérieur et Action sociale.
[3] Source : SPW Intérieur et Action sociale.

Dépenses normées =
[- 243.985,9 + (794,5123 x population) + (0,005604 x population x population)] x (taux IPP commune/taux IPP moyen) x (taux PrI commune/taux PrI moyen).

Sachant que :
- population =
  le nombre d'habitants de la commune au 1er janvier de l'année qui précède l'année de répartition ;
- taux IPP et taux PrI commune =
  les taux de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PrI) relatifs à l'exercice d'imposition qui précède l'année de répartition ;
- taux IPP et taux PrI moyen =
  les moyennes régionales des taux de la taxe communale additionnelle à l'IPP et au PrI relatifs à l'exercice d'imposition qui précède l'année de répartition.

À la vue de cette formule, on remarque ainsi qu'à population équivalente, la part de cette dotation attribuée à la commune sera d'autant plus élevée que son taux additionnel à l'IPP et/ou au PRI sera élevé.

3. La dotation Péréquation fiscale

La dotation Péréquation fiscale introduit une certaine solidarité au sein du Fonds en axant la distribution sur les communes ayant un potentiel fiscal faible. Cette dotation se décompose en deux tranches, l'une de 22 % et relative aux additionnels IPP et l'autre de 8 %, relative aux additionnels PrI.

Ainsi, conformément à l'article L1332-11, §1, du CDLD, la tranche Péréquation de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal de la Région pour un exercice donné. Ce potentiel fiscal doit être entendu comme étant la valeur, par habitant, d'un pour cent du produit global de l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion du produit de la taxe communale additionnelle, enrôlé au cours d'un exercice d'imposition sur le territoire de la commune. On notera que les compensations perçues par les communes où résident un certain nombre de frontaliers luxembourgeois ne sont pas reprises dans le produit global de l'IPP.

En 2023, 130 communes sur les 253 ont un potentiel fiscal IPP inférieur au potentiel fiscal régional et ont dès lors eu accès à cette tranche qui représente 289.465.542 €[4]. Le poids de chaque commune ayant accès à cette tranche est établi selon la formule suivante :

IPP = (Potentiel IPP Région - Potentiel IPP commune) X Taux commune X Population.

Sachant que :
- Potentiel IPP Région =
  le potentiel fiscal IPP de la Région au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition ;
- Potentiel IPP commune =
  le potentiel fiscal IPP de la commune au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition ;
- Taux commune =
  le taux communal de la taxe additionnelle à l'IPP relatif à l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition ;
- Population =
  le nombre d'habitants de la commune au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition.

[4] Source : SPW Intérieur et Action sociale.

Quant à la tranche Péréquation de la taxe communale additionnelle au précompte immobilier, elle est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal de la Région pour un exercice donné et ce, conformément à l'article L1332-12, §1 du CDLD. Ce potentiel fiscal doit être entendu comme étant la valeur, par habitant, de cent centimes additionnels du revenu cadastral total imposable des biens ordinaires bâtis et non bâtis situés sur le territoire en question. Les biens industriels et le matériel et outillage ne sont donc pas pris en compte dans l'évaluation de ce potentiel fiscal.

En 2023, 185 communes sur les 253 ont un potentiel fiscal PrI inférieur au potentiel fiscal régional et ont dès lors eu accès à cette tranche représentant un montant de 105.260.196,97 €[5]. Le poids de chaque commune concernée par cette tranche est établi selon la formule suivante :

PrI = (Potentiel IPP Région - Potentiel IPP commune) X Taux commune X Population

Sachant que :

- Potentiel PrI Région =
  le potentiel fiscal PrI de la Région au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition ;
- Potentiel PrI commune =
  le potentiel fiscal PrI de la commune au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition ;
- Taux commune =
  le taux communal de la taxe additionnelle au PrI relatif à l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition ;
- Population =
  le nombre d'habitants de la commune au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de répartition.

Pour les communes ayant accès à l'une et/ou l'autre de ces tranches *Péréquation fiscale*, le montant qui leur est accordé individuellement est d'autant plus grand que leur potentiel fiscal est faible, que leur taux d'additionnel est élevé et que leur population est importante.
On constate ainsi que, pour les deux principales tranches du Fonds (Externalités et Péréquation fiscale), qui représentent ensemble 83 % de la part du Fonds répartie selon les nouveaux critères, la dotation individuelle de la commune sera d'autant plus grande que ses taux additionnels IPP et PrI seront élevés. Deux raisons principales ont incité le législateur de l'époque de procéder de la sorte. D'une part, il s'agissait d'inciter les communes à assurer leur propre mode de financement (« Aide-toi et le ciel t'aidera ») et d'autre part, éviter toute forme de concurrence fiscale par laquelle une commune qui abaisserait sa fiscalité additionnelle attirerait ainsi plus d'habitants et percevrait dès lors une plus grande part du Fonds.

4. La dotation Logements

La dotation Logements publics ou subventionnés favorise les communes qui investissent dans le logement public. La répartition de cette dotation est quelque peu complexe. Retenons principalement que cette dotation, qui se décompose en deux tranches (tranche Stock et tranche Bonus) favorise avant tout, via la tranche Stock qui représente 6 % du Fonds après déduction de la dotation minimale, les communes qui ont atteint 10 % de logements publics par rapport au nombre de ménages présents dans leur commune. Et, par le biais de la tranche Bonus qui représente 1 % du Fonds après déduction de la dotation minimale, elle favorise ensuite, mais dans une moindre mesure, les communes qui mettent en place un programme de création de logement permettant d'atteindre ce taux de 10 %.

---

5 Source : SPW Intérieur et Action sociale.

La tranche Stock est uniquement accessible aux communes dont le *ratio logement* est supérieur ou égal à 10 %. Le *ratio logement* correspond à la proportion de logements publics ou subventionnés[6] par rapport au nombre total de ménages. Le poids de chaque commune qui a accès à la tranche Stock est établi selon la formule :

Stock = LP pondéré commune/Somme LP pondérés communes où LP pondéré commune = LP commune x ((Loyer base- Loyer inoccupés)/Loyer perçu)

Sachant que :

- LP commune =
  le nombre de logements publics ou subventionnés de la commune ; ce nombre est plafonné au nombre équivalent à 20 % du nombre de ménages ;
- Loyer base =
  total des loyers de base de tous les logements sociaux établis sur le territoire de la commune ;
- Loyer inoccupé =
  total des loyers des logements sociaux inoccupés ;
- Loyer perçu =
  total des loyers des logements sociaux réellement perçus ;
- Somme LP pondérés communes =
  somme des LP pondérés des communes bénéficiant de la tranche.

En 2023, 40 communes ont eu accès à cette tranche Stock dont le montant s'élève à 78.945.148 €[7].

Quant à la tranche Bonus, elle est destinée aux communes dont le *ratio logement* évoqué plus haut est inférieur à 10 %. Pour avoir accès à cette tranche, les communes concernées doivent se trouver dans l'un des deux cas suivants, selon que leur *ratio logement* est supérieur ou inférieur à 5 %. S'il est égal ou supérieur à 5 %, les communes ont accès à la tranche Bonus si elles prévoient dans leur programme d'actions la création d'au moins un logement éligible.

Quant aux communes dont le ratio est inférieur à 5 %, elles doivent, pour prendre part à la répartition de la tranche Bonus, programmer la création de logements éligibles à hauteur de minimum 5 % du nombre de logements publics ou subventionnés à réaliser en vue d'atteindre le ratio de 10 %. Le poids de chaque commune qui a accès à la tranche Bonus est déterminé sur base de la formule :

Bonus = LM pondéré commune/Somme LM pondérés communes
où LM pondéré commune = LM commune x (Logements éligibles/(0,1 x Objectif))

Sachant que :

- LM commune = nombre de ménages de la commune ;
- Objectif = nombre de logements que la commune doit créer afin d'atteindre un ratio logement de 10 %. Le rapport entre le nombre de logements éligibles et 10 % de l'Objectif (0,1 x objectif) est limité à 1 ;
- Somme LM pondérés communes = la somme des LM pondérés des communes bénéficiant de la tranche.

En 2023, 138 communes ont eu accès à cette tranche Bonus qui représente 13.157.525 €[8].

5. La dotation Densité de population

La dotation Densité de population vise à compenser les dépenses supportées par certaines communes du fait de leur faible densité de population, par exemple pour l'entretien d'un réseau de voiries plus vaste. Cette dotation est uniquement accessible aux communes dont la densité de population est inférieure à la densité de population de la région wallonne. La densité de population, qui correspond au nombre d'habitants au kilomètre carré, est calculée d'une part sur base du nombre d'habitants au 1er janvier de

6 Tels que définis à l'article L1332-1 du CDLD.
7 Source : SPW Intérieur et Action sociale.
8 Source : SPW Intérieur et Action sociale.

l'année qui précède l'année de répartition et, d'autre part, sur base de la superficie en hectare (ha) au 1er janvier de l'année qui précède celle de la répartition.

Pour déterminer la part de chaque commune ayant accès à cette dotation, on se réfère à la formule suivante :

Densité = ((Densité Région - Densité commune)/Somme écarts)

Sachant que :
- Densité commune = densité de population de la commune ;
- Densité Région = densité de population de la Région ;
- Somme écarts = somme des écarts entre la densité de population des communes bénéficiant de la dotation et la densité de population de la Région.

147 communes ont eu accès à cette dotation en 2023 et se sont partagé un montant correspondant à 72.366.385 €[9].

6. La dotation Chef-lieu

La dotation Chef-lieu d'arrondissement ou de province est exclusivement réservée aux communes qui doivent assumer le rôle de chef-lieu d'arrondissement et/ou de province. Les deux fonctions peuvent être cumulées. Cette réalité est dès lors prise en compte dans la formule suivante qui est celle utilisée pour déterminer le poids de chaque commune ayant accès à cette dotation :
Chef-lieu = (Population de l'arrondissement + Population de la province) / (Population de la Région × 2)

Sachant que c'est le nombre d'habitants au 1er janvier de l'année qui précède celle de la répartition qui est pris en compte.

21 communes ont eu accès à cette dotation en 2023 qui s'élevait à 59.208.861 €[10].

Le mécanisme de garantie
Outre la montée en puissance progressive des nouveaux critères de répartition, la Région a mis en place un autre mécanisme permettant de limiter l'impact négatif que certaines communes pourraient tout particulièrement subir à la suite de la prise en compte de ces nouveaux critères de répartition. Ainsi, il existe un système de montant garanti, à travers la mise en place d'une dotation complémentaire à charge du budget régional de l'année de répartition suivante, si une commune venait à recevoir un montant inférieur à celui obtenu en 2008. À cette fin, 19,2 millions d'euros ont été prévus au budget 2023 et viennent donc se rajouter aux moyens dévolus dans le cadre du Fonds des communes proprement dit. Pour y accéder et recevoir ainsi une dotation complémentaire équivalente à la différence entre la quote-part effectivement reçue et celle obtenue en 2008, la commune doit cependant respecter deux conditions cumulativement : d'une part, bénéficier d'une dotation Logements et, d'autre part, les taux additionnels IPP et PRI de la commune ne peuvent être inférieurs à ceux qui prévalaient en 2008. Pour Charleroi et Liège, l'accès à une dotation complémentaire est également possible, mais selon des règles qui leur sont propres et qui sont également reprises dans le CDLD[11]. En 2023, trois communes ont bénéficié de cette dotation complémentaire.

2. Le Fonds des communes germanophones

Créé en 2005, depuis que la Communauté germanophone s'est vu transférer la compétence du financement général des communes, le Fonds des communes germanophones est régi par le biais du décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'action sociale. Plus largement, ce décret prévoit, outre la dotation destinée à financer les missions générales des communes, trois autres dotations distinctes : une dotation « voiries » en vue de financer les investissements dans les

[9] Source : SPW Intérieur et Action sociale.
[10] Source : SPW Intérieur et Action sociale.
[11] Respectivement les articles L1332-25 et L1332-26 du CDLD.

voiries communales, une dotation annuelle aux CPAS destinée à financer leurs missions générales et une dotation en vue d'assurer l'encouragement de base des associations culturelles, folkloriques, sportives et récréatives, ainsi que les bibliothèques publiques.

À l'instar du Fonds des communes pour les communes wallonnes francophones, le montant du Fonds des communes germanophones est indexé chaque année en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée ; ce taux d'évolution est majoré d'un pour cent.

La distribution des moyens du Fonds se fait via une dotation des recettes et une dotation des dépenses.

Tout d'abord, une dotation des recettes est accordée aux communes afin de rétablir une égalité en ce qui concerne le rendement fiscal en matière d'additionnel à l'impôt des personnes physiques. Ainsi, les communes dont le produit par habitant d'un centime additionnel est inférieur à la moyenne de la communauté vont recevoir un montant permettant de compenser la différence entre ces deux données.

Ensuite, le solde de la dotation communale sera réparti, à travers la dotation des dépenses, entre les neuf communes en fonction de 5 critères :

- à parts égales entre les 9 communes pour 5 % de ce solde ;
- le nombre d'habitants pour 45 % du solde ;
- le nombre de travailleurs présents sur la commune pour 20 % du solde ;
- le nombre de chômeurs pour 15 % du solde
- la superficie communale pour 15 % du solde.

Afin d'éviter les sauts trop brusques, les critères utilisés dans le cadre de la dotation des recettes et de la dotation des dépenses sont lissés sur une période de six ans.

Enfin, chaque commune a la garantie d'obtenir chaque année un montant au moins équivalent à 90 % de l'année précédente en ce qui concerne la somme de la dotation communale et de la dotation d'aide sociale.

La dotation est versée en douzièmes mensuels. Le paiement a lieu avant le 22 de chaque mois.

En 2023, le montant de la dotation du Fonds des communes germanophones est de 28.792.938,17 €[12].

[12] Source : Communauté germanophone

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le financement des investissements communaux à travers le droit de tirage

Le ***droit de tirage*** est un principe qui consiste à accorder pour une période déterminée à chaque commune une « dotation » dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser certains types d'investissements. Le montant de cette dernière est calculé sur la base de critères préétablis et objectifs, repris dans la législation qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte. Selon ce système, les communes bénéficient ainsi chaque année d'un certain montant financier connu à l'avance et qui leur permet de réaliser des investissements dans un champ d'action déterminé, leur laissant davantage d'autonomie pour arbitrer entre les investissements qui leur paraissent les plus judicieux.

Le Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC), puis depuis peu le Plan d'investissement mobilité active communal et intermodalité (PIMACI), sont basés sur ce principe de droit de tirage.

1. Le Fonds régional pour les investissements communaux

Depuis 2013, le programme triennal des travaux subsidiés, par lequel la Région wallonne subsidiait les investissements communaux visant les travaux de voirie ou de rénovation de bâtiments, a cédé sa place au ***Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC).*** La base légale de ce dernier se trouve dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation aux articles L3341-0 à L3343-11, ainsi que dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 portant exécution de ces articles.

La caractéristique principale du FRIC consiste en la mise en place du droit de tirage. Toutes les communes de la Région wallonne sont concernées par le FRIC, à l'exception des neuf communes germanophones qui relèvent, pour cette compétence, de la Communauté germanophone.

Si le décret prévoit de limiter les ***bénéficiaires*** du droit de tirage aux seules communes en leur qualité de maître d'œuvre, rien ne les empêche dans ce cadre d'effectuer des travaux sur les biens immeubles qui ne sont pas de propriété communale, comme, par exemple, pour les organismes cités à l'actuel article L3342-3 du CDLD ou encore des institutions comme les régies communales autonomes.

Les ***types d'investissements*** visés par ce droit de tirage sont ceux qui concernent la construction ou la rénovation de voiries, de bâtiments publics (crèches, CPAS, services publics…), d'égouts, de parkings, de certains travaux liés à l'éclairage public ou encore les aménagements des cimetières, ainsi que les voiries et espaces communautaires des zones d'habitat permanent. Depuis la programmation 2022-2024, les plaines de jeux récréatives sont également éligibles[1].

Ce droit de tirage est organisé sur la durée d'une mandature communale, soit 6 ans. Il est scindé en deux programmations pluriannuelles distinctes, de trois années chacune, intégrées dans le programme stratégique transversal de la commune.

La Région wallonne consacre à ce mécanisme de droit de tirage un montant annuel d'environ 70 millions d'euros pour la programmation 2022-2024. Le CDLD prévoit en effet que le montant annuel de minimum 45 millions d'euros par an, qui prévalait lors de la mise en place du Fonds en 2013, évolue ensuite selon un mécanisme d'indexation basé sur l'indice des prix à la consommation. Par ailleurs, dans le cadre du Plan wallon d'Investissements, puis du Plan de Relance et de Résilience de la

[1] Circ. 31.1.2022 rel. à la mise en œuvre des plans d'investissement communaux (PIC) 2022-2024

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Wallonie, le Gouvernement wallon s'est engagé à accorder 20 millions d'euros annuels complémentaires pour la mandature 2019-2024.

Les ***critères*** pris en compte pour répartir l'enveloppe budgétaire globale entre les communes concernées sont, d'une part, le kilométrage des voiries communales revêtues, le nombre d'habitants et le revenu moyen par habitant et, d'autre part, les critères utilisés dans le cadre du Fonds des communes. Les premiers critères s'appliquent pour les 2/3 de l'enveloppe tandis que les seconds sont utilisés pour répartir le tiers restant.

À noter qu'aucune commune ne peut bénéficier de plus de 5 % de cette enveloppe budgétaire globale. Si tel devait être le cas, le surplus est réparti, selon les mêmes règles, au profit des communes de la même province. Par ailleurs, un subventionnement minimum et maximum par habitant et par an à l'échelle provinciale est également prévu.
Le montant de la dotation, fixé pour chaque programmation pluriannuelle, est versé automatiquement aux communes par ***tranches de subvention annuelles*** successives. La libération des moyens financiers n'est donc pas liée à la réalisation effective des travaux.

Sur la base du montant du droit de tirage qui lui est communiqué par la Région, chaque commune est tenue d'élaborer, dans les six mois et selon un modèle déterminé par la Région, un plan d'investissement communal (PIC) reprenant l'ensemble des projets qu'elle envisage de réaliser au cours de chaque année de la programmation pluriannuelle concernée. La Région est tenue de communiquer aux communes le montant du droit de tirage qui leur revient, de manière telle à ce qu'elles puissent obtenir l'approbation de leur PIC lors de la première année de programmation s'il s'agit de la première programmation pluriannuelle, ou lors de l'année précédant la première année de programmation s'il s'agit de la seconde programmation pluriannuelle.

Pour élaborer ce plan, la commune doit respecter plusieurs principes.

Tout d'abord, les investissements repris dans le programme ne doivent concerner que des travaux subsidiables en application de l'article L3341-1 et doivent respecter les priorités régionales. Les priorités régionales pour la programmation 2022-2024 nécessitent un aménagement partagé et adapté des infrastructures par[2] :

- des aménagements de voiries qui intègrent les besoins en mobilité de tous les usagers, en toute sécurité et accessible à tous ; en ce compris des espaces de jeux et de convivialité accessibles à tous et des ouvrages d'art entretenus et sécurisés ;
- des bâtiments exemplaires sur le plan de la durabilité (produits durables de cycle court), fonctionnels, performants sur le plan énergétique et accessibles à tous les usagers ;
- un patrimoine public correctement entretenu par une maintenance programmée et planifiée objectivement ;
- une meilleure intégration de surfaces perméables dans les aménagements publics lorsque c'est possible.

Par ailleurs, le PIC ne peut concerner que des projets qui seront réalisés durant la programmation pluriannuelle concernée et doit tenir compte d'un taux de subvention de 60 %.

Le montant des travaux subsidiables repris dans le plan PIC doit se situer entre 150 et 200 % du montant qui est attribué à la commune. Imaginons qu'une commune se voit attribuer une enveloppe annuelle de 200.000 euros, soit 600.000 euros sur 3 ans. Cette dernière devra reprendre dans son plan PIC des dossiers dont la partie subsidiée des travaux atteint un montant compris entre 900.000 et 1.200.000 euros pour la programmation 2022-2024. Une fois le plan PIC adopté, la commune peut ensuite sélectionner au sein de celui-ci, parmi les dossiers inscrits pour l'année en cours les projets à développer, et ce en fonction de son actualité propre. Ce mécanisme permet à la commune de ne pas

[2] Circ. 31.1.2022 rel. à la mise en œuvre des plans d'investissement communaux (PIC) 2022-2024

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

solliciter trop fréquemment une modification de son plan d'investissement auprès du Ministre des Pouvoirs locaux.

Enfin, en cas d'insuffisance des moyens disponibles ou d'insuffisance de la durée de la programmation pluriannuelle concernée, au regard des projets envisagés, la commune qui le souhaite peut solliciter une thésaurisation d'une partie du droit de tirage lié à la première programmation pluriannuelle, en vue de la réalisation de travaux ou d'une acquisition lors de la seconde programmation pluriannuelle. Cette demande de thésaurisation doit se faire au moment du dépôt du plan d'investissement initial.

Sa phase d'élaboration terminée, le PIC est soumis à l'approbation du Gouvernement, qui se prononce dans les 60 jours de la réception du plan d'investissement. On notera que le PIC doit avoir obtenu l'accord de la SPGE pour les projets de voirie avant de pouvoir être introduit par voie électronique auprès l'administration wallonne. À défaut de décision dans le délai imparti, le PIC est réputé approuvé. Le Gouvernement peut approuver partiellement le PIC qui lui est soumis. Dans pareil cas, la commune soumet un plan rectifié dans les trente jours.

Des modifications peuvent également être apportées au PIC en cours de route, sur la base de l'introduction d'une demande motivée en ce sens auprès du Gouvernement régional.

Une fois le PIC approuvé, la commune élabore les dossiers techniques ainsi que les cahiers des charges des projets du plan et les soumet à l'approbation du Gouvernement, via le guichet unique. Il est ici question de contrôler, dans un délai de 30 jours (prorogeable de 15 jours), que le projet est bien repris dans le PIC de la commune, ainsi que de vérifier la conformité technique et légale du projet à l'ensemble des normes qui lui sont applicables. La commune soumet également à l'approbation du Gouvernement les éventuels dossiers d'acquisition. Après approbation du dossier technique, la commune élabore le dossier d'attribution des marchés en question et lance la procédure de passation du marché. La décision d'attribution doit être approuvée par le Gouvernement.

En ce qui concerne la mise en œuvre des projets, on notera encore que chaque projet relatif à un marché de travaux est subordonné à l'insertion dans les documents de marché relatifs à ces travaux, de clauses environnementales, sociales et éthiques, et que chaque investissement doit faire l'objet d'une réunion plénière d'avant-projet, organisée et présidée par la commune.

Si certaines communes n'ont pas pu utiliser l'ensemble de leur enveloppe sur base des travaux éligibles attribués avant la fin de la programmation en question, cet inexécuté est alors redistribué à l'ensemble des communes selon la répartition qui prévaut pour la programmation en cours.

Le contrôle de bonne utilisation des subsides se fait a posteriori à l'issue des différents projets réalisés et dans son ensemble. Il est alors question de vérifier que l'enveloppe attribuée à la commune a été utilisée entièrement et pour les fins auxquelles elle était destinée. Pour être éligibles, les projets doivent être repris dans le plan d'investissement, être conformes sur le plan technique et légal à l'égard de l'ensemble des normes qui leur sont applicables et faire l'objet d'une attribution de marché entre le 1er janvier de la première année de programmation et le 31 décembre de la dernière année.

2. Le Plan d'investissement Mobilité active communal et Intermodalité (PIMACI)

Dans sa Déclaration de politique régionale 2019-2024, le Gouvernement wallon annonçait vouloir soutenir significativement la mobilité douce et active, et le développement d'une infrastructure adaptée.
Fin 2021, il lance un nouveau droit de tirage, pour un Plan d'investissement Mobilité active communal et Intermodalité (PIMACI). Cette subvention doit permettre de réaliser des aménagements cyclables, piétons, ainsi que des aménagements favorisant l'intermodalité à travers des mobipôles.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le décret du 24 novembre 2022 modifiant le décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes établit une base légale à cette nouvelle subvention pour les pouvoirs locaux, relative aux infrastructures dans le cadre de la mobilité durable.

L'objectif de ce nouveau droit de tirage est de développer des aménagements favorisant la mobilité active quotidienne cyclable et piétonne, ainsi que l'intermodalité, en proposant des projets selon le principe STOP (priorité aux piétons, puis aux cyclistes, aux transports en commun et en dernier lieu à la voiture) :

1. Les aménagements en faveur de la marche à pied (20 % de la subvention) en vue d'améliorer significativement les conditions de déplacement des piétons : cheminements accessibles et sûrs, mis en accessibilité de carrefours, traversées, arrêts de transport public…, placement de mobilier urbain destinés aux piétons, éclairage public.

   Ces aménagements doivent augmenter l'incitation à se déplacer par la marche pour les déplacements utilitaires.

2. Les aménagements en faveur des cyclistes (50% de la subvention) en vue d'une meilleure sécurité des usagers, et d'une amélioration des conditions de déplacement à vélo (sécurité, confort, temps de parcours, revêtement…).

   Ces aménagements doivent augmenter l'incitation à se déplacer en vélo pour les déplacements utilitaires.

3. Les aménagements en faveur de l'intermodalité (30% de la subvention), en vue d'améliorer le confort des usagers qui passent d'un moyen de transport à un autre, pour optimiser au mieux leurs déplacements. Ce soutien vise également à convaincre un plus grand nombre d'avoir recours à plus de flexibilité dans les choix de leurs modes de transport et de ce fait réduire l'usage de la voiture individuelle en faisant des autres modes une alternative viable.

   Il s'agira de favoriser l'accessibilité d'une gare ou d'un arrêt du réseau structurant TEC pour les communes qui en sont pourvues, pour permettre le rabattement local vers le transport public structurant, notamment via le développement de mobipoints (point urbain de multimodalité).

Ainsi que définis dans la Stratégie régionale de Mobilité, les Mobipôles sont des lieux physiques, des « hubs » où convergent différentes offres et infrastructures de mobilité et où les usagers devront se rendre pour accéder à une offre qualitative et performante. […] La création de ces mobipôles est destinée à renforcer l'attractivité des modes de déplacements responsables.

Il est à noter qu'il est possible de combiner plusieurs sources de subsides complémentaires pour proposer des projets intégrés (exemple pour une voirie en réfection : PIC pour la réfection de la voirie, et PIMACI pour des aménagements en faveur des cyclistes).

Fondée sur le modèle des plans d'investissements communaux, la procédure prévoit que les communes wallonnes se voient attribuer une enveloppe définie sur la base de critères de répartition, et déposent, dans les six mois qui suivent la notification du montant qui leur est alloué, un plan d'investissement reprenant une liste de propositions correspondant à leurs besoins et pour un budget total représentant un pourcentage supérieur au montant de la subvention.

Cette liste doit être validée par un comité de suivi à créer par la commune en vue de coordonner la conception, la mise en œuvre et l'évaluation du PIMACI.

Toutes les communes de la Région wallonne sont concernées par ce droit de tirage.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La transmission des pièces et dossiers à l'administration régionale se fait uniquement par voie électronique, via le Guichet des Pouvoirs locaux.

Une fois le plan d'investissement approuvé, la commune élabore ses dossiers techniques ainsi que les cahiers des charges des projets du plan et les soumet à l'approbation du Gouvernement, via le même guichet unique.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La comptabilité communale

1. Généralités

Trois documents d'importance fondent l'essentiel des règles applicables en matière de confection du budget, de gestion financière quotidienne de la commune et de clôture des comptes : le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), le Règlement général de la comptabilité communale (RGCC) et la circulaire budgétaire annuelle du Ministre des Pouvoirs locaux.

Les finances communales font l'objet du livre III de la première partie du CDLD. En complément, on trouvera également aux articles L1124-21 et suivants du même Code une série de dispositions concernant le directeur financier.

Outre certaines dispositions générales, le CDLD reprend l'exigence d'équilibre budgétaire (art. L1314-1) ainsi que les dispositions issues du décret du 15 juillet 2008 (venues en substitution de celles du décret du 20 juillet 1989) relatif au financement des communes wallonnes via le Fonds des Communes. Le dernier article d'importance à signaler ici est le L1315-1 du CDLD qui dispose que "*le Gouvernement arrête les règles budgétaires, financières et comptables des communes, ainsi que celles relatives aux modalités d'exercice des fonctions de leurs comptables*". Cet article renvoie à un arrêté du Gouvernement wallon daté du 5 juillet 2007[1] mieux connu sous le nom *de* "*Règlement général de la comptabilité communale*" (RGCC) qui abroge, à partir du 1er janvier 2008, l'ancien arrêté royal datant du 2 août 1990[2].

L'adoption de l'arrêté royal de 1990, qui remplaçait alors des dispositions datant de 1945, consacre l'adoption de nouvelles règles en matière de comptabilité des communes. Cette "*nouvelle comptabilité communale*" introduit un volet de type commercial et industriel à la comptabilité publique classique. La date du 1er janvier 1995 avait été retenue pour l'entrée en vigueur de cette nouvelle architecture comptable.

Ainsi, depuis cette date, les communes établissent, en plus du budget et du compte budgétaire, un bilan, un compte de résultats et des annexes. Tels quels, ces comptes fournissent de nombreuses informations intéressantes sur la situation financière générale de la commune mais c'est de l'exploitation de ces données, de leur analyse financière, que la plus grande part de la "valeur ajoutée" communale proviendra. En effet, l'approche des finances communales ne doit pas se limiter à la seule maîtrise de la comptabilité. L'importance de la comptabilité, outil d'enregistrement de l'activité économique de la collectivité locale, demeure bien évidemment une réalité pratique incontestable, mais celle-ci se révèle aussi et surtout une base indispensable pour l'approche et la réflexion financière proprement dites.

Il faut néanmoins rester conscient que l'appréciation d'une gestion communale ne peut se limiter à l'évaluation de sa gestion financière mais doit s'étendre à l'appréciation, plus difficilement quantifiable et donc plus subjective, de son bénéfice social : niveau d'équipement, qualité des services, etc.

2. La comptabilité budgétaire

Directement héritée de l'ancienne comptabilité communale, la comptabilité budgétaire a comme outil central le budget. Celui-ci est constitué par la prévision de toutes les recettes et dépenses qui pourront être effectuées au cours d'un exercice financier qui correspond désormais à l'année civile.
Le budget est préparé par le collège communal, arrêté, lors d'un vote, par le conseil communal, et sera, après approbation ou réformation par la tutelle, exécuté par le collège.

[1] *M.B. 22.8.2007.*
[2] *M.B. 3.10.1990.*

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ce budget doit être voté par le conseil communal pour le 31 décembre au plus tard et transmis à la tutelle pour le 15 janvier au plus tard. Préalablement à cela, un budget provisoire, arrêté par le collège, doit être transmis à la Région wallonne pour le 1er octobre au plus tard. On notera que ce budget provisoire n'est pas soumis à l'exercice de la tutelle mais sert uniquement à répondre à la demande de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) de disposer le plus rapidement possible de données budgétaires.

L'équilibre du budget peut être apprécié, soit à l'exercice propre, c'est-à-dire en observant la différence entre recettes et dépenses de l'exercice considéré, soit à l'exercice global, c'est-à-dire en tenant compte des résultats de l'exercice propre, des exercices antérieurs et des prélèvements sur fonds de réserves. S'inscrit dans les résultats des exercices antérieurs du budget, le résultat global présumé du budget précédent puis, lorsque le compte est clôturé, le résultat budgétaire du compte. Ainsi, par exemple, au 15 septembre 2023, dans le résultat des exercices antérieurs du budget 2024 en préparation, l'on inscrira le résultat présumé du budget 2023 après modification budgétaire et ce dernier sera remplacé par le résultat budgétaire du compte budgétaire 2023 probablement dans le courant de l'année.

L'équilibre global, tant au service ordinaire qu'au service extraordinaire, constitue le premier principe essentiel de la gestion financière[3]. Il est cependant attendu des communes qu'elles atteignent l'équilibre à l'exercice propre du service ordinaire. À défaut, les communes en question doivent présenter un plan de convergence à l'autorité de tutelle. Ce plan prévoit le retour à l'équilibre à l'exercice propre dans les trois ans et les mesures prises pour retrouver cet équilibre. Les prochains documents budgétaires ne seront pas approuvés par l'autorité de tutelle tant que le plan de convergence n'aura pas été approuvé par le Gouvernement wallon.

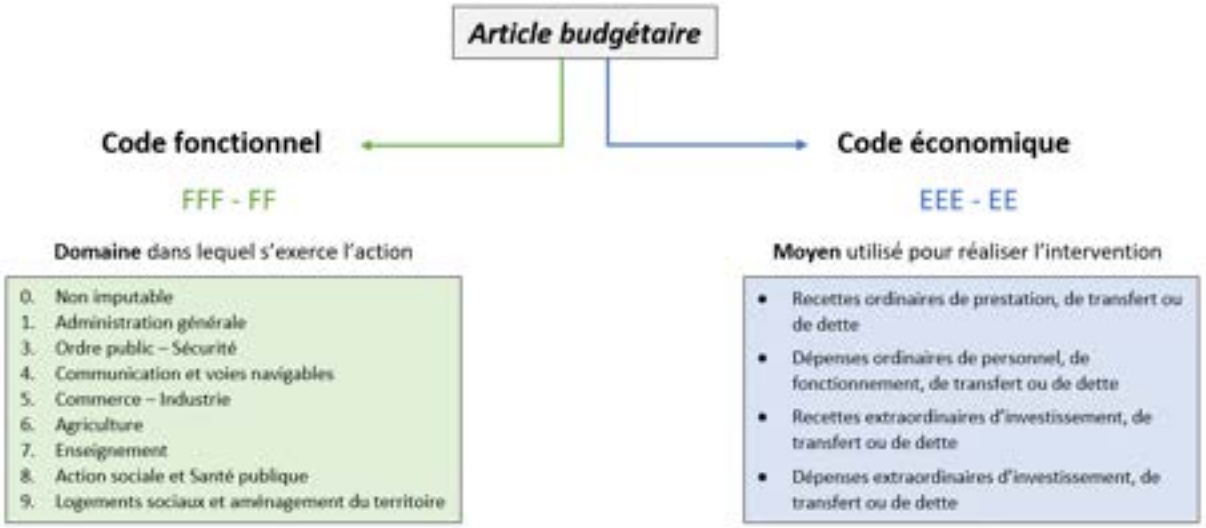
À la suite de la crise liée à la Covid-19, la Région a toutefois autorisé les communes à présenter temporairement un budget en déficit à l'exercice propre. Il a ainsi pu atteindre jusqu'à 3 % des dépenses ordinaires en 2020 et 5 % en 2021 et en 2022 pour autant que ce déficit découlait expressément de l'impact de cette crise[4]. En 2023, un déficit de 2 % a été autorisé, et ce, sans qu'il y ait nécessairement un lien avec la crise. Mais pour 2024, plus aucune possibilité de déficit n'est prévue.

Le budget est à la fois un document à portée **économique** (sur base de prévisions, il permet de vérifier que les recettes permettront de couvrir les dépenses), mais également **politique**. En effet, ce document peut s'entendre comme la traduction, en termes financiers, des priorités de développement et de gestion de la majorité dirigeante. Il peut se définir comme une autorisation décernée par le conseil communal au collège communal de procéder à des dépenses et de percevoir des recettes jusqu'à des montants préalablement établis sur base des réalités financières de la commune mais également du programme politique de la majorité issue des élections.

La structure du budget est déterminée par les plans et classification comptables. Sa présentation s'appuie sur une série de codes hiérarchiques composant une série d'articles budgétaires. Chaque article est le résultat de la juxtaposition d'un code fonctionnel (qui décrit le domaine dans lequel l'action publique s'exerce) et d'un code économique (qui décrit la nature des dépenses et des recettes). Ainsi, l'article 332/11101 reprend le traitement pécuniaire (code économique 111-01) du personnel du service de police (code fonctionnel 332). Le code 421/21101 reprend les charges financières des emprunts (code fonctionnel 421) pour les infrastructures de voirie (code économique 21101), tandis que le code 10451/16101 fait référence aux recettes de prestation (code fonctionnel 16101) relatives à la délivrance de cartes d'identités électroniques (code économique 10451).

[3] CDLD, art. L1314-1, § 1.
[4] CDLD, art. L1314-1, § 3.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl



EXEMPLES

DPT	FCT	ECO	AN	N°	NATURE	Compte 2018	Budget 2019
12	021	/46601	16/01		Fonds des communes - Quote-part	131 190 080,00	129 474 592,00
10	10451	/16101	16/02		Cartes d'identité électroniques Produits de prestations directes concernant la fonction - Récupération des frais de confection	562 011,00	615 220,00
03	332	/11101	16/01		Police Traitements du personnel communal - Personnel détaché à la Zone de police	1 122 601,25	1 147 283,00
12	421	/21101	16/01		Voirie - infrastructures Charges financières des emprunts à charge de la commune	1 706 937,26	1 522 788,00

Sauf rares exceptions, l'autorisation de recettes et dépenses accordée par le conseil au collège s'entend article par article.

Le budget est composé de deux volets distincts : l'ordinaire et l'extraordinaire.

Le **service ordinaire du budget** reprend l'ensemble des recettes et dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette (RGCC, art. 1er, 1°).

Le **service extraordinaire** reprend l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal (RGCC, art. 1er, 2°).

La réglementation interdit en principe le transfert depuis le service extraordinaire vers le service ordinaire (en application du principe selon lequel un déficit à l'ordinaire ne peut être couvert par des emprunts), au contraire des mouvements en sens inverse.

L'article 15 du RGCC permet de procéder, en cours d'exercice, à une ou plusieurs modifications budgétaires qui suivront la même procédure de création et d'approbation que le budget initial de l'exercice.

Après la clôture d'un exercice, le directeur financier établit le compte budgétaire. Celui-ci sera ensuite arrêté par le conseil et soumis à la tutelle pour approbation. Il s'agit d'un "document comptable récapitulant la mesure dans laquelle les articles budgétaires de recettes et de dépenses ont été exécutés. Il constitue un instrument de mesure de l'exécution du budget et donne ainsi un certain nombre d'indications sur la façon dont le collège met en œuvre le programme politique du conseil communal"[5].

5 A. Coenen, *Introduction aux Finances communales*, éd. La Charte, 2.000, p. 102.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le compte budgétaire doit être voté par le conseil communal pour le 1er juin au plus tard. Préalablement à cela, un compte provisoire, arrêté par le collège, doit être transmis à la Région wallonne pour le 15 février au plus tard. On notera que ce compte provisoire n'est pas soumis à l'exercice de la tutelle mais sert uniquement à répondre à la demande de l'ICN en matière de disponibilité de données comptables et budgétaires.

3. La comptabilité générale

La comptabilité générale a été introduite au niveau communal par suite de la nouvelle comptabilité communale. Elle permet de présenter les comptes de la commune sous une forme proche de ceux des entreprises, c'est-à-dire en proposant un bilan et un compte de résultats. Le premier peut s'entendre comme une photographie, à une date donnée, des ressources de la commune et de l'utilisation qui en est faite. Le second synthétise les flux financiers qui ont traversé la commune durant un exercice particulier.

Le tableau repris ci-dessous propose une synthèse agglomérée de la structure du bilan des communes wallonnes.

Bilan au 31 décembre 2021 – 237 communes wallonnes (sur 262)

ACTIF	En %	PASSIF	En %
Actifs immobilisés	**84,8**	**Fonds propres**	**72,4**
Immobilisations incorporelles	0,2	Capital	27,1
Immobilisations corporelles	72,1	Résultats capitalisés	16,7
		Résultats reportés	5,3
Subsides d'investissements accordés	0,8	Réserves	3,8
Promesses de subsides à recevoir, prêts	4,3	Subsides d'investissements, dons et legs reçus	17,8
Immobilisations financières	7,5		
		Provisions pour risques et Charges	1,7
Actifs circulants	**15,2**	**Dettes**	**27,6**
Créances à un an au plus	6,8	Dettes à plus d'un an	21,7
		Dettes à un an au plus	5,2
Comptes financiers	7,9	Opérations pour compte de tiers	0,1
Comptes de régularisation et d'attente	0,5	Comptes de régularisation et d'attente	0,6

Source : Belfius

Les rubriques du passif indiquent quelles sont les ressources financières de la commune, tandis que les rubriques de l'actif renseignent sur l'utilisation qui est faite de ces ressources.

On s'aperçoit que les fonds propres concentrent l'essentiel des moyens financiers des communes. L'observation qui est faite de ce tableau, corroborée par différents ratios comptables, indique d'ailleurs que l'endettement des communes est à la fois raisonnable (en termes de charges et de risque liés à la répartition du délai d'exigibilité) et sain (ces dettes servent essentiellement à financer un accroissement du patrimoine).

L'utilisation de ces ressources est essentiellement tournée vers les actifs immobilisés, notamment le patrimoine mobilier et immobilier. Les voiries, dont l'estimation de la valeur financière reste toutefois peu aisée, concentrent l'essentiel de cette immobilisation.

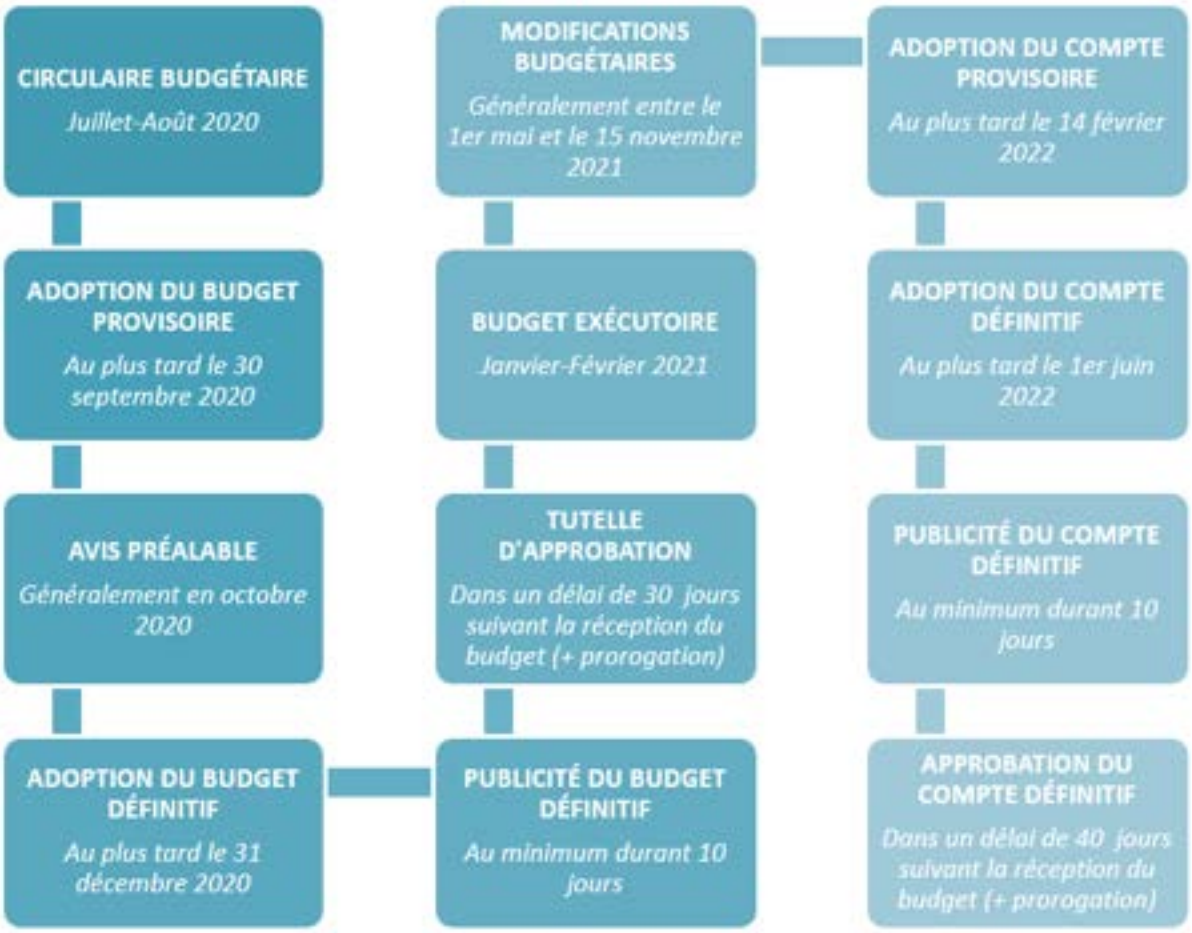
© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Le cycle budgétaire et comptable

Un cycle budgétaire communal s'étale en réalité sur trois années :

- il y a tout d'abord les différentes étapes liées à la **préparation du budget** et qui ont lieu avant l'année de l'exercice budgétaire (dans notre exemple, toutes les étapes ayant lieu en 2020) ;
- il y a ensuite l'année de l'**exercice budgétaire à proprement parler**, c'est-à-dire l'année durant lequel le budget va avoir force de loi et va sortir ses effets tout au long de l'année civile (dans notre exemple, du 1er janvier au 31 décembre 2021) ;
- et enfin, nous arrivons aux différentes étapes liées à **l'établissement des comptes annuels** et qui font en réalité la synthèse de l'exercice budgétaire écoulé (dans notre exemple, les étapes se déroulant en 2022).

L'infographie ci-dessous est une version simplifiée du cycle budgétaire complet, dans laquelle nous avons repris les grandes étapes qu'il convient de garder en mémoire.



5. Les principes comptables dans d'autres formes de gestion

Les principes de la nouvelle comptabilité communale ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les structures paracommunales.

Au niveau des **CPAS**, la loi organique du 8 juillet 1976, le RGCC et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2008 relatif à la comptabilité communale pour les centres publics d'action sociale, organisent l'application des principes généraux de la nouvelle comptabilité communale. Les CPAS sont donc tenus de suivre les mêmes règles que les communes avec cependant une série de dispositions spécifiques

organisées dans un texte distinct. C'est la date du 1er janvier 1998 qui a été retenue pour l'introduction de ces règles au niveau des CPAS.

Suivant un principe sensiblement équivalent, l'article 34 de la loi sur la police intégrée du 7 décembre 1998 fixe entre autres que l'article 131 et le titre VI, chapitres Ier et II, de la nouvelle loi communale, exceptés les articles 243 et 253 (l'ensemble de ces articles ont été intégrés au CDLD aux articles L1311-1 et suivants), sont d'application à la gestion budgétaire et financière de la **zone de police**. Par analogie avec le RGCC, un règlement adapté à la spécificité des zones de police et de leurs organes a été adopté le 5 septembre 2001. Les principes de la nouvelle comptabilité communale sont donc, ici également, d'application.

Les règles relatives à la gestion financière et comptable des **zones de secours** sont proches de celles applicables à la gestion d'une zone de police ou d'une commune. Elles sont définies par l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant le règlement général de la comptabilité des zones de secours.

La comptabilité des **régies communales ordinaires** est réglée par le biais d'un arrêté du Régent datant du 18 juin 1946. Ce texte prévoit la tenue conjointe d'une comptabilité budgétaire et d'un bilan et compte de résultats, suivant des dispositions propres moins contraignantes que les règles applicables aux communes. On remarquera que rien n'interdit toutefois d'appliquer les principes comptables de la nouvelle comptabilité communale à ces structures.

Les **régies communales autonomes** sont soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises (CDLD, art. L1231-11). Cela signifie qu'il y a obligation de tenir une comptabilité générale qui réponde aux principes du Plan comptable minimum normalisé et que la tenue d'un budget n'est pas obligatoire.

Les règles comptables des **fabriques d'église** relèvent de textes très anciens. Celles-ci sont tenues de voter chaque année un budget. L'élaboration d'une comptabilité générale n'est cependant pas imposée. Le modèle de budget doit être conforme à celui déterminé par les arrêtés royaux des 7 août 1870 et 12 septembre 1933. On y trouve un service ordinaire et un volet extraordinaire. En revanche, il ne s'y trouve pas de classification fonctionnelle et économique.

La loi ne prévoit pas de distinguer les **asbl para-communales** des autres asbl. Les règles sont donc les mêmes pour toutes. Le Code des sociétés et des associations distingue les asbl par classe de taille. La règle générale est l'application du Livre III du Code de droit économique. Toutefois, les « *micro-asbl* » et les « *petites* » asbl se voient accorder la possibilité de tenir une comptabilité simplifiée respectivement sous la forme d'un micro-schéma ou d'un schéma abrégé conforme à l'arrêté royal du 29 avril 2019 portant exécution du Code des sociétés et des associations.

Enfin, en ce qui concerne les **intercommunales**, les articles L1523-16 et L1523-23 du CDLD imposent la tenue d'une comptabilité générale suivant les principes de la loi du 17 juillet 1975 s'appliquant aux entreprises, « *sauf si les statuts ou des dispositions légales spécifiques y dérogent* » (cas des hôpitaux publics notamment).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les communes sous suivi du Centre régional d'Aide aux Communes (CRAC)

Le Centre régional d'Aide aux Communes (CRAC) est notamment chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes[1].

Il existe plusieurs cas de figure pour lesquels les communes peuvent être sous suivi du CRAC. Nous en détaillerons deux : d'une part, les communes sous plan de gestion et d'autre part, les communes sous plan de convergence.

1. Les communes sous plan de gestion

Les articles L3311-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) stipulent que toute commune confrontée à un déficit structurel ayant bénéficié ou sollicitant un prêt d'aide extraordinaire à long terme au travers du compte CRAC est tenue d'adopter via le Conseil communal un plan de gestion (incluant les plans de gestion de ses entités consolidées) qui est d'application jusqu'à l'échéance initiale du dernier crédit octroyé[2]. Ces communes sont dans ce cadre soumises au suivi du CRAC, de même que leurs entités consolidées. On notera cependant que cette mise sous plan de gestion ne vaut toutefois pas pour l'ensemble des crédits d'aide extraordinaire à long terme. Plus de détails à ce sujet sont disponibles dans la circulaire budgétaire spécifique aux plans de gestion[3].

L'arrêté du Gouvernement wallon du 31 octobre 1996 définit les règles d'établissement, de contrôle et de suivi d'un plan de gestion et impose que les communes concernées par ce dernier présentent un budget en équilibre, tant à l'exercice propre qu'aux exercices cumulés, jusqu'à l'échéance initiale du dernier crédit octroyé[4]. Ces règles sont par ailleurs complétées par la circulaire budgétaire annuelle relative aux entités sous suivi du Centre régional d'aide aux communes.

Le plan de gestion (en référence aux textes légaux) :

1. est élaboré par la commune en collaboration avec le Centre ;
2. concerne tant la commune que ses entités consolidées (CPAS et régies ordinaires et autonomes au minimum) ;
3. doit être appliqué pendant toute la durée du prêt ;
4. doit garantir l'équilibre tant à l'exercice propre qu'aux exercices cumulés et maintenir cet équilibre sur une projection de 5 ans ;
5. est modifié chaque fois qu'il échet ;
6. concerne tant les recettes que les dépenses ;
7. définit des mesures tant structurelles que conjoncturelles en matière de :
    - redevances (coût du service rendu, équilibre de certains services, ...) ;
    - taxes, conformément à la nomenclature se trouvant dans la circulaire budgétaire ;
    - subsides, en étant attentif tant aux limites des programmes de subsidiation qu'à leurs implications ;
    - dépenses de personnel (fixation d'une balise à atteindre) ;
    - dépenses de fonctionnement (balise du coût net de fonctionnement, ...) ;

[1] Pour plus de détails quant aux missions et au fonctionnement du Centre, nous renvoyons le lecteur vers le décr. 23.3.1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne.

[2] Circ. rel. aux entités sous suivi du Centre régional d'aide aux communes - année 2024.

[3] Circ. rel. aux entités sous suivi du Centre régional d'aide aux communes - année 2024.

[4] Circ. rel. aux entités sous suivi du Centre régional d'aide aux communes - année 2024.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- dépenses de transferts (application *mutatis mutandis* aux entités para-communales des mesures appliquées aux communes) ;
- volume des investissements (balise d'emprunts) ;
- utilisation des fonds propres ;
- gestion de la dette et de la trésorerie ;
- valorisation du patrimoine.

Dans le cadre du suivi, le Centre doit être associé obligatoirement à tous les travaux budgétaires de la commune et de ses entités consolidées.

Au-delà des travaux budgétaires, un suivi périodique de la mise en œuvre des mesures prévues au plan de gestion peut être effectué, de même que l'étude des coûts nets de certains services.

2. Les communes sous plan de convergence

Les communes, non soumises à un plan de gestion, qui ne sont pas à l'équilibre à l'exercice propre du service ordinaire, doivent présenter un plan de convergence au Gouvernement dans les trois mois à compter de l'arrêté de tutelle précisant que la commune est soumise au plan de convergence. À défaut, les documents budgétaires ultérieurs ne seront pas approuvés par l'autorité de tutelle[5].

À noter que, par suite de la crise liée à la Covid-19, les communes ont été autorisées à présenter un budget en déficit à l'exercice propre de l'ordre de maximum 3 % des dépenses ordinaires en 2020 et de maximum 5 % en 2021 et en 2022 pour autant que ce déficit découle expressément de l'impact de cette crise. En 2023, un déficit de 2 % a été autorisé, et ce, sans qu'il y ait nécessairement un lien avec la crise. Dans ces cas précis, la commune n'a pas dû présenter de plan de convergence[6]. Par contre, pour 2024, plus aucune possibilité de déficit n'est prévue.

L'établissement et la mise en œuvre du plan de convergence ne débouchent sur aucune aide financière octroyée par la Région wallonne[7].

Ce plan de convergence doit prévoir le retour à l'équilibre à l'exercice propre dans les trois ans et les mesures prises pour retrouver cet équilibre. Conformément aux dispositions reprises dans la circulaire relative à l'élaboration du plan de convergence, ce plan est établi à conditions socio-économiques constantes et mentionne en outre les éléments causant le déficit. Dans ce cadre, il appartient à la commune de décider, en pleine autonomie, des mesures à adopter et à mettre en œuvre.

Le tableau qui reprend le plan de convergence comporte 4 parties : tableau de synthèse, recettes du service ordinaires, dépenses du service ordinaire, recettes et dépenses extraordinaires. Il est généré par le logiciel eComptes pour l'historique des 4 derniers exercices budgétaires et doit être complété par la commune pour les projections à 5 ans en fonction des mesures que celle-ci prendra pour retrouver l'équilibre[8].

Une fois que le conseil communal a approuvé le plan de convergence, celui-ci est transmis à la Région par voie électronique. Il est ensuite analysé par le SPW Intérieur et Action sociale et par le CRAC en vue d'être approuvé ou non par le Gouvernement wallon.

Le plan de convergence doit être actualisé à chaque vote du budget, d'une modification budgétaire et des comptes.

---

5 CDLD, art. L1314-1, § 2.
6 CDLD, art. L1314-1, § 3 et § 9.
7 Circ. budgétaire rel. à l'élaboration du plan de convergence - année 2024.
8 Circ. budgétaire rel. à l'élaboration du plan de convergence - année 2024.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La commune, pouvoir "dispensateur" de subventions

Si la commune, et les pouvoirs locaux en général, sont susceptibles de bénéficier de différentes formes de subventionnement pour la mise en œuvre de projets particuliers, ils peuvent également être, eux-mêmes, des dispensateurs de subsides. En effet, l'octroi d'aides et de subsides à des tiers fait partie des modes d'utilisation des ressources dont ils disposent à l'appui du développement de leurs politiques.

De tels supports et incitants sont envisageables dans une très grande diversité de domaines d'intervention et peuvent s'adresser aussi bien à des associations qu'à des citoyens, des ménages ou des entreprises pour autant que les subventions aient une fin d'intérêt public.

S'ils peuvent prendre la forme d'interventions purement financières, d'autres formes de soutien sont envisageables et régulièrement mises en œuvre[1].

En tout état de cause, dans les limites des ressources disponibles, les « subventions communales » permettent de compléter très concrètement les outils de développement des politiques communales, en y associant directement l'action de la société civile et en resserrant les liens entre cette dernière et le secteur public.

1. Le cadre légal des subventions communales

La loi du 14 novembre 1983, relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions[2], a créé un cadre juridique permettant de contrôler l'usage fait par leurs bénéficiaires des fonds et supports alloués par les pouvoirs locaux.

Le titre III du livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, constitué des articles L3331-1 et suivants du Code, intégrait cette régulation à la législation wallonne.

Un décret du 31 janvier 2013[3] a cependant modifié ce régime des articles L3331-1 et suivants du Code[4].

Celui-ci vise à transposer dans le Code différents objectifs que le Gouvernement wallon s'était assignés dans sa Déclaration de politique régionale 2009-2014, à savoir :

« - *la simplification administrative, tant au bénéfice de l'administration régionale qu'au bénéfice des usagers, en l'occurrence les pouvoirs locaux ;*
- *l'optimisation des fonctions de tutelle et de conseil de cette administration envers les administrations locales ;*
- *la volonté de faire de la Wallonie un modèle de gouvernance en recherchant à optimaliser les fonctions de tutelle et de conseil des pouvoirs locaux afin d'améliorer l'efficacité et d'alléger la charge administrative ;*
- *l'harmonisation des procédures entre la DGO5 et la DGO1 ;*
- *le renforcement des droits des conseillers communaux et provinciaux (…)* ».

En ce qui concerne les subventions, cela s'est principalement traduit par une redéfinition de la compétence des organes pouvant octroyer les subventions au sein des communes et provinces, et par une suppression de la tutelle générale à transmission obligatoire sur les décisions d'octroi des subventions, avec pour corollaire un renforcement du contrôle en interne via une redéfinition de

[1] Ainsi, la commune peut-elle intervenir, notamment, par la mise à disposition (gratuite ou à tarif préférentiel) de bâtiments, de locaux, de véhicules, de matériel, de terrains, d'infrastructures sportives, par le transport de matériel, la mise à disposition de personnel, la prise en charge de dépenses ou de dépenses de dettes, la réalisation de travaux, l'octroi de garanties financières, etc.
[2] *M.B.* 6.12.1983.
[3] Décr. 31.1.2013 mod. certaines dispositions du CDLD, *M.B.* 14.2.2013. Entrée en vigueur : 1.6.2013.
[4] Le titre III du livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation s'intitule *Octroi et contrôle de l'octroi et de l'utilisation de certaines subventions*.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

l'ensemble des règles organiques relatives à l'octroi et au contrôle de l'utilisation des subventions par les pouvoirs locaux[5].

La compréhension et la mise en œuvre de ces dispositions nouvelles bénéficient du support d'une circulaire adoptée en date du 30 mai 2013 par le Ministre régional wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan[6].

2. Le champ d'application de la réglementation

Afin de vérifier que l'octroi d'une subvention est soumis au régime défini par les articles L-3331-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tels que récemment modifiés, il y a lieu de prendre en considération le type de pouvoir subsidiant (le dispensateur de la subvention), le bénéficiaire de l'aide et le mode de subventionnement.

En tant que pouvoir subventionnant, les communes, qui sont ici au centre de nos préoccupations, ne sont pas seules à être concernées[7]. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation soumet au même régime d'octroi et de contrôle des subventions les provinces, les régies provinciales et communales autonomes, les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte[8], les ASBL communales[9], les associations visées à l'article L2223-13 (ASBL ou autres associations créées par la province ou dans lesquelles la province participe), tout autre établissement d'intérêt provincial ou communal[10], les agglomérations et fédérations de communes, les associations de provinces, les associations de communes[11] et les organes territoriaux intracommunaux (secteurs) visés à l'article L1411-1[12].

En ce qui concerne le bénéficiaire, celui-ci est soit une personne physique agissant en son nom propre, soit une personne morale (de droit public ou de droit privé), soit une association dépourvue de la personnalité juridique (association de fait).

---

5 Les chiffres des différents rapports de tutelle démontraient que la légalité de la délibération de l'octroi d'une subvention posait peu de problèmes alors que la procédure de contrôle ralentissait fortement le processus et, notamment, le fonctionnement de tout le milieu associatif. Le Gouvernement a dès lors estimé que, pour être efficient, la première ligne de contrôle sur l'octroi des subventions par les pouvoirs locaux devait se situer au niveau local et ce, par le biais des règles organiques d'octroi et de contrôle.

6 *M.B.* 29.8.2013. Celle-ci remplace la circ. 14.2.2008 rel. au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions du Min. rég. wallon Aff. int. et Fonct. publ. de l'époque, Philippe Courard, ainsi que les recommandations relatives aux subventions, formulées dans les circulaires budgétaires.

7 La circ. 30.5.2013 rappelle que le droit des autorités locales d'octroyer des subventions ne se fonde pas sur l'article L3331-1, § 1er, du CDLD. C'est parce que les autorités locales ont le droit d'octroyer des subventions qu'elles se voient soumises aux articles L3331-1 et suivants du Code. « *En principe, toute personne morale de droit public est autorisée à octroyer des subventions à condition que lesdites subventions participent de leur champ de compétences matérielles* ».

8 À l'exception de ceux de la région de langue allemande. Cf., CDLD, nouvel art. L3331-1, par. 1er, 5°.

9 D'après la circ. du Min. Furlan, « *Par ASBL communales, il faut entendre les associations visées à l'article L1234-1, § 1er, C.D.L.D., à savoir les associations sans but lucratif qui sont créées par une ou plusieurs communes ou auxquelles participent une ou plusieurs communes* ».

10 Cf. établissements d'intérêt provincial ou communal dotés d'une personnalité juridique propre et créés par un décret ou en vertu de celui-ci.

11 Par association de communes, il faut entendre les intercommunales et les associations de projet.

12 À noter que ne sont plus concernées les personnes physiques et morales subventionnées directement ou non, par au moins une commune ou entité visée par le code. Le décret du 31 janvier 2013 a en effet supprimé les règles relatives aux subventions dites "en cascade" : seuls les rapports entre les dispensateurs directs et les bénéficiaires directs ou immédiats sont donc appréhendés (et non les rapports entre le dispensateur originaire et les bénéficiaires indirects). À noter également que le décr. 31.1.2013 mod. certaines dispositions de la L.O. 8.7.1976 organique des CPAS (M.B., 15.2.2013) a inséré dans la L.O. un nouveau chapitre consacré aux subventions octroyées par les CPAS et les associations chapitre XII. En effet, d'après la section de législation du Conseil d'Etat (CE, section de législation, avis 51.792/2/V du 21.8.2012 ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 1, pp. 14 à 17) il n'était pas admissible que soient réglées, dans un même décret, une matière attribuée à la Région wallonne par la L.-spéc. 8.8.1980 et une matière communautaire, transférée par les décr. II des 19 et 22.7.1993 précités. Le législateur a dès lors dû rédiger deux décrets : un pour la matière régionale et un autre pour la matière communautaire. Sur le fond, les dispositions relatives aux subventions sont identiques dans les deux décrets.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En ce qui concerne les modes de subventionnement à prendre en compte, le champ d'application défini par le Code s'avère extrêmement large car il vise « *toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public* »[13].

Dès lors qu'une intervention d'un pouvoir local remplit ces deux conditions (une aide[14] et la poursuite d'une fin d'intérêt public[15]), il s'agit d'une subvention au sens des dispositions du Code, peu importe la forme sous laquelle elle est attribuée et son appellation[16], et peu importe qu'elle vise à promouvoir ou non une activité[17].

Le Code exclut cependant de son champ d'application cinq types d'intervention des autorités locales[18] :

- les subventions soumises aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ou aux dispositions de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des Comptes[19] ;
- les aides qui découlent d'une obligation imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret[20] ;
- les cotisations versées par les dispensateurs aux organismes dont ils sont membres, en échange de prestations spécifiques exécutées par ces organismes au profit des dispensateurs[21] ;
- les prix décernés à leur bénéficiaire en reconnaissance ou en récompense de leurs mérites ;

---

13 Cf. CDLD, art. L3331-2. Si cette définition revêt une portée extrêmement large, il convient de l'aborder avec circonspection. L'action d'une association ou d'une personne à des fins d'intérêt public à laquelle contribue une commune ne doit, selon nous, pas se confondre avec l'action d'une commune à des fins d'intérêt public pour la réalisation de laquelle elle rétribue des biens, services et travaux, qui lui sont fournis par son personnel, par des entreprises, des intercommunales, des associations… Dans un tel cas de figure, les traitements du personnel, prix des biens, services et travaux ou cotisations versées ne s'apparentent pas à des subventions. En ce sens, voyez la discussion générale du rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, quant au projet de loi dont est issue la L. 14.11.1983 (cf. Sén., doc. parl. 452 (1982-1983) n° 2, p. 4), concernant la notion de "*rémunération de services prestés*".
Notons par ailleurs qu'en supprimant tout référence à une "activité" du bénéficiaire, la définition de la subvention permet d'étendre le champ d'application des articles L3331-1 et suivants à certaines primes ou aides aux particuliers qui auparavant ne tombaient pas clairement sous le champ de cette réglementation. La circ. du 30.5.2013 cite, à titre d'exemple les primes de naissance et d'adoption, aux jubilaires, aux centenaires, aux personnes âgées, etc. Celles-ci sont donc soumises au régime juridique des art. L3331-1 et ss. du CDLD.

14 Dans la mesure où elles constituent bien une aide, les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts ou à un taux d'intérêt moindre que celui du marché sont des subventions, quoique le nouvel article L3331-2 CDLD ne le prévoie pas expressément.

15 D'après la circ. du 30.5.2013, la finalité d'intérêt public est un élément essentiel de la notion de subvention. « *Dès lors, toute décision d'octroi de subvention doit être motivée au regard des fins d'intérêt public poursuivies par la subvention* ».

16 Le Code vise tant les subventions en numéraire, que celles-ci soient directes (par exemple: remise d'une somme d'argent, prêt non rémunéré ou rémunéré à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché, d'une somme d'argent) ou indirectes (par exemple: prise en charge de dépenses, garantie financière) que les subsides en nature (par exemple: mise à disposition gratuite de bâtiments, de locaux, de matériel, de véhicules, de personnel, transport gratuit de matériel, réalisation à titre gracieux de travaux, certaines mises à disposition à un tarif préférentiel).

17 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Commentaire des articles, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 6.

18 B. Liétar, dans son travail de fin de formation réalisé dans le cadre du certificat interuniversitaire en finances publiques et consacré à *l'Octroi et le contrôle des subventions par les pouvoirs locaux en Région wallonne*, p. 7, estime que plus qu'une question de "nature" ou de définition, il s'agit de prévoir "*un régime dérogatoire pour certaines catégories de subventions qui bénéficient déjà d'un encadrement particulier et pour lesquelles l'obligation de justifier l'utilisation par des pièces se conçoit difficilement*".

19 Selon la circ. du 30.5.2013 : « *Il s'agit des subventions accordées par les pouvoirs locaux subventionnés directement ou indirectement par l'Etat fédéral, par les régions ou par les communautés. Cette hypothèse vise notamment les subventions octroyées par une autorité supérieure, fédérale ou fédérée, à un pouvoir local, lequel les transfère, ensuite, aux bénéficiaires finaux* ».

20 Cette exclusion vise à éviter d'éventuels conflits de normes. Elle confirme la jurisprudence antérieure de l'autorité de tutelle selon laquelle les dotations obligatoires n'étaient pas à considérer comme des subventions au sens des articles L3331-1 et ss. du Code.

21 À nouveau, cette exclusion confirme la jurisprudence antérieure de la DGO5 en matière de cotisations. Une cotisation suppose au minimum la réunion des éléments suivants : 1°) une intervention versée sur une base contractuelle, 2°) à titre de membre, 3°) destinée à faire fonctionner l'institution. Bien que ce type d'intervention soit qualifié de cotisation selon la législation sur les ASBL, en pratique la tutelle opérait une distinction entre: 1°) des cotisations, qui ne tombent pas sous le champ d'application des art. L3331-1 et ss. : en plus des trois éléments énumérés ci-dessus, il fallait que l'intervention soit versée en contrepartie de prestations spécifiques de l'ASBL au seul profit de la commune et que ces prestations soient la contrepartie principale du montant versé par les pouvoirs locaux; 2°) à défaut de la rémunération de prestations spécifiques, les cotisations étaient considérées comme des subventions au sens des articles L3331-2 et ss.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- et enfin, les subventions octroyées par la commune au CPAS qui la dessert[22].

La prise en considération d'autres formes d'aide et de soutien que le simple octroi d'un montant financier pose la question de la détermination de la valeur des subventions octroyées[23]. Celle-ci s'avère en effet importante dans la mesure où elle permet de déterminer dans quelle mesure les subventions sont soumises aux règles d'octroi et de contrôle des articles L3331-1 et suivants du Code.

En effet, le Code prévoit une application modulée des dispositions relatives aux subventions accordées en fonction de la hauteur de l'aide octroyée, laquelle est exprimée en euros. Ainsi :

- les subventions d'une valeur inférieure à 2.500 € ne sont pas concernées, le dispensateur ayant néanmoins la possibilité d'imposer aux bénéficiaires tout ou partie des obligations prévues par le titre du CDLD ;
- pour les subventions d'une valeur comprise entre 2.500 € et 25.000 €, le dispensateur peut exonérer le bénéficiaire de tout ou partie des obligations prévues par le même titre.

Dans les deux cas, toutefois, les obligations résultant des articles L3331-6 et L3331-8, par. 1er, 1° du Code (obligation du bénéficiaire d'utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée, d'attester leur utilisation au moyen des justifications exigées et, le cas échéant, de respecter les conditions d'utilisation particulières imposées par le dispensateur sous peine de restitution) restent néanmoins d'application.

3. Les obligations incombant aux bénéficiaires de subventions

Établies dans l'objectif de permettre aux dispensateurs un contrôle de l'usage des subventions par leurs bénéficiaires, les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation définissent dans le chef de ces derniers des obligations dont l'applicabilité se définit selon la valeur des subventions et la volonté des pouvoirs dispensateurs.

En tout état de cause, deux obligations, que nous qualifierions de principales, s'imposent aux bénéficiaires de subventions, dont ils ne peuvent être dispensés par les pouvoirs dispensateurs :

- l'obligation d'utiliser les subventions aux fins pour lesquelles elles ont été octroyées (CDLD, art. L3331-6, 1°), d'attester leur utilisation au moyen des justifications exigées (CDLD, art. L3331-6, 2°) et, le cas échéant, de respecter les conditions d'utilisation particulières imposées par le dispensateur (CDLD, art. L3331-6, 3°)[24];

---

[22] Outre la dotation octroyée par la commune à son CPAS en vertu de la L.O. 8.7.1976, il arrive que la commune lui octroie également des subventions complémentaires, en numéraire ou en nature. Ces subventions ne tombent pas sous le champ d'application des art. L3331-1 et ss. du CDLD. Fort heureusement, il a en effet été considéré que "*les liens institutionnels, financiers et fonctionnels entre commune et CPAS sont tels que les avantages en nature ou en réduction de coût, éventuellement octroyés par l'un à l'autre, ont nécessairement une influence sur la dotation de la commune au CPAS, laquelle s'apparente à une dépense obligatoire non assimilable à une subvention. Dès lors, ces avantages s'inscrivent dans la logique de détermination de cette dépense obligatoire et n'ont pas lieu d'être soumis au régime juridique des subventions. En outre, ces liens particuliers sont tels que les collaborations mises en place entre les deux institutions le sont nécessairement à leurs bénéfices mutuels, impliquant de la sorte une collaboration "gagnant/gagnant" dont chacun tire nécessairement des avantages. Cela apparaît plus clairement encore à l'occasion de la mise en place de synergies entre commune et CPAS, que l'on peut comprendre comme toute coopération destinée à réaliser conjointement les missions du CPAS et de la commune, dans le cadre de l'exécution des missions qu'ils partagent ou de la mise en commun de moyens pour leur permettre d'exécuter des missions qui leur sont propres. Il serait donc d'autant moins opportun de soumettre au régime juridique des subventions celles découlant de la relation commune-CPAS*", Cf. proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Amendements, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/3, p. 2.

[23] Le mode d'évaluation des subventions en nature n'étant pas réglementé, B. Liétar, dans son travail de fin de formation réalisé dans le cadre du certificat interuniversitaire en finances publiques et consacré à *l'Octroi et le contrôle des subventions par les pouvoirs locaux en Région wallonne*, p. 38, estime que : "*le dispensateur agira avec objectivité et en motivant sa décision. Compte tenu de la définition de la subvention, c'est […] l'avantage dans le chef du bénéficiaire qui doit être pris en considération plus que l'éventuel appauvrissement du dispensateur. Il faut donc se référer aux conditions qui prévalent sur le marché, à une valeur locative*".

[24] L'étendue de ces obligations est évidemment fonction de la décision d'octroi de la subvention qui doit préciser les fins en vue desquelles la subvention est octroyée, les conditions d'octroi et les justifications exigées.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- l'obligation, outre les conditions résolutoires qui leur seraient propres[25], de restituer les subventions qui n'auraient pas été utilisées aux fins pour lesquelles elles auraient été octroyées (CDLD, art. L3331-8, § 1er, al. 1er, 1°)[26].

Outre ces obligations principales, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation définit une série d'obligations que nous qualifierions de complémentaires et dont l'applicabilité peut dépendre, d'une liberté de choix accordée au pouvoir dispensateur, le cas échéant selon la valeur des subventions octroyées[27]. En synthèse, il s'agit des contraintes suivantes :

- l'obligation de restituer les subventions en cas de non-respect des conditions d'octroi particulières imposées au bénéficiaire (CDLD, art. L3331-8, § 1er, al. 1er, 2°); en cas de non-production des justifications exigées par le dispensateur (CDLD, art. L3331-8, § 1er, al. 1er, 3°)[28]; ainsi qu'en cas d'opposition à l'exercice des droits de contrôle sur place du pouvoir subsidiant (CDLD, art. L3331-8, § 1er, al. 1er, 4°) ;
- l'obligation, pour le bénéficiaire qui demande une subvention destinée à couvrir des dépenses déjà engagées, de joindre, à sa demande, les justifications de ces dépenses (CDLD, art. L3331-3, § 2)[29].

Ces obligations complémentaires ne sont a priori pas applicables aux subventions d'un montant inférieur à 2.500 euros, sauf si le dispensateur décide de les imposer au bénéficiaire en tout ou en partie.

Elles sont, en revanche, a priori applicables aux subventions d'un montant compris entre 2.500 euros et 25.000 euros, sauf si le dispensateur décide d'en dispenser le bénéficiaire en tout ou en partie.

Elles sont, enfin, toujours applicables (et ce sans exonération possible) aux subventions d'un montant supérieur à 25.000 euros.

On notera que les obligations imposées aux bénéficiaires, y compris de restitution, s'appliquent tant pour les subsides "en argent" que pour les autres formes d'aides et de contributions. Pour les subventions "en nature", la restitution se fait par équivalent[30].

Enfin, indépendamment du montant de la subvention, le dispensateur est libre de demander, préalablement à l'octroi de cette subvention, les documents budgétaires et comptables (budget de l'exercice auquel se rattache la subvention, budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer et comptes annuels les plus récents[31]) des personnes morales et des associations de fait (CDLD, art. L3331-3, § 1er).

Ces documents doivent « *lui permettre de porter un jugement sur leur situation financière (le futur bénéficiaire présente-t-il une situation bénéficiaire, dispose-t-il d'autres sources de subsides ?) et donc de décider de l'octroi de la subvention de manière éclairée. Ce droit est reconnu que le bénéficiaire demande une subvention ou que le dispensateur souhaite l'octroyer de sa propre initiative en dehors de toute demande du bénéficiaire* »[32].

---

25 Des causes supplémentaires de remboursement peuvent en effet être imposées aux bénéficiaires par le dispensateur.

26 En ce cas, la restitution porte sur la partie de la subvention qui n'a pas été utilisée aux fins pour lesquelles elle a été octroyée.

27 CDLD, nouvel art. L3331-1, par. 3.

28 En ce dernier cas, la restitution porte sur la partie de la subvention qui n'a pas été justifiée. Les obligations de justifications concernées sont les justifications définies par le pouvoir dispensateur dans le cadre de la décision d'octroi d'une subvention.

29 Selon le commentaire de l'art. 22 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7, cette obligation « *concerne spécifiquement les subventions a posteriori, c'est-à-dire celles qui sont octroyées postérieurement à l'accomplissement de l'activité que la subvention entend promouvoir* ».

30 CDLD, art. L3331-8, par. 1er, al. 3.

31 Selon la circ. du 30.5.2013 « *De manière générale, par budget et compte, il faut entendre un état des recettes et des dépenses ou un document montrant d'où viennent les recettes et où vont les dépenses, afin de situer la place de la subvention dans l'équilibre global du bénéficiaire. Les bénéficiaires légalement tenus de dresser un compte de résultat et un bilan communiqueront ces documents si le dispensateur les exige* ».

32 Commentaire de l'art. 22 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7.

4. Les droits et obligations du pouvoir dispensateur

Le pouvoir dispensateur d'une subvention est avant toute chose tenu de formaliser l'octroi de la subvention dans une délibération[33].

Celle-ci doit comprendre certaines mentions minimales[34]: la nature de la subvention[35], son étendue[36], l'identité du bénéficiaire, les fins en vue desquelles la subvention est octroyée, le cas échéant les conditions d'utilisation particulières, les justifications exigées du bénéficiaire[37], le cas échéant le délai pour produire les justifications et enfin, les modalités de liquidation de ladite subvention[38].

Il existe deux tempéraments à cette exigence de délibération[39]:
- lorsqu'une convention pluriannuelle répondant aux exigences des articles L3331-1 et suivants du CDLD est conclue entre la commune et une ASBL, une inscription nominative au budget suffit pour les exercices couverts par le contrat sans qu'il soit nécessaire, dans ce cas, d'adopter un acte annuel d'octroi ;
- la délibération d'octroi d'une subvention ordinaire peut couvrir plusieurs exercices. Ainsi, le conseil communal peut se contenter d'adopter une seule délibération d'octroi lors du premier exercice, délibération qui précise outre les mentions obligatoires, le nombre d'exercices couverts par la subvention.

Eu égard au principe d'annualité du budget, il convient toutefois de prévoir, pour chaque exercice couvert, le crédit nécessaire au budget annuel pour permettre au collège communal de procéder chaque année à la liquidation de la subvention.

Il paraît également raisonnable de limiter la durée de la subvention afin qu'elle ne lie pas le conseil issu des élections suivantes.

---

33 CDLD, art. L3331-4, par. 1er. Selon le commentaire de l'art. 23 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7, *"Par délibération, il faut entendre un acte administratif unilatéral de portée individuelle. Ceci n'empêche cependant pas que l'exécution de l'acte unilatéral prenne la forme d'une convention conclue avec le bénéficiaire de la subvention (…) qui sera l'accessoire de l'acte unilatéral"*. Par ailleurs, selon la circ. du 30.5.2013 : « *il est toujours permis d'adopter une délibération globale pour l'ensemble des subventions. Soit l'autorité compétente décide d'octroyer les subventions individuellement, au cas par cas, à l'unité et donc de prendre un acte par subvention, soit de les octroyer globalement et donc prendre un acte collectif pour l'ensemble des subventions (ou pour plusieurs subventions)* ».

34 CDLD, nouvel art. L3331-4, par. 2. Selon le commentaire de l'art. 23 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7, "*Ces mentions ne doivent pas être reprises nécessairement dans la délibération octroyant la subvention si elles figurent déjà dans un règlement ou pour autant qu'elles se retrouvent dans une convention prise en exécution de la délibération*". Cependant, comme le rappelle la circ. du Ministre Furlan : « *si la délibération d'octroi se fonde sur un règlement, son préambule devra viser ledit règlement* ».

35 C'est-à-dire en quoi consiste la subvention.

36 D'après la circ. du 30.5.2013 : « *Les subventions en nature doivent également être évaluées, de manière objective et raisonnable.*
L'estimation d'une mise à disposition d'un local ou d'un immeuble se réalise par référence au revenu cadastral du bien ou à sa valeur locative, ou par référence à d'autres locaux ou immeubles similaires.
L'estimation d'une mise à disposition de matériel se réalise par référence à la valeur locative du bien.
L'estimation d'une mise à disposition de personnel se réalise sur la base de la rémunération du personnel et par application d'une règle de trois des prestations effectuées ».

37 Selon la circ. du 30.5.2013 : « *Par justification, il faut entendre tout document, toute pièce, par lequel le bénéficiaire devra attester que l'utilisation de la subvention est conforme à sa finalité.*
Les justifications demandées sont laissées à la discrétion du dispensateur. Selon les cas, les justifications consisteront en comptes annuels (par exemple, pour les subventions de fonctionnement, c'est-à-dire les subventions destinées à financer le fonctionnement général du bénéficiaire), en factures (par exemple, pour les subventions spécifiques, c'est-à-dire les subventions destinées à financer un événement particulier) ou en relevé des prestations effectuées (par ex. pour les subventions en nature) ». A noter que lorsque la subvention est octroyée pour couvrir des dépenses pour lesquelles le bénéficiaire a déjà produit des justifications (subventions *a posteriori*), la délibération ne contient pas la mention des justifications requises. Cependant, dans la mesure où il s'agit d'une considération de fait qui fonde la décision de l'autorité locale, le préambule de la délibération devra tout de même indiquer que le dispensateur a reçu les pièces justifiant la dépense.

38 Cette mention vise à clarifier, pour les subventions en numéraire, le moment auquel le paiement doit intervenir (la liquidation aura-t-elle lieu en une fois ou bien par tranches ? La liquidation intervient-elle antérieurement ou postérieurement à la réalisation de l'activité subventionnée ? La liquidation se produit-elle antérieurement ou postérieurement à la production des justifications par le bénéficiaire ?). En ce qui concerne les subventions en nature, cette mention vise à indiquer le moment auquel intervient effectivement la mise à disposition du local, du bâtiment, des moyens matériels ou des moyens humains.

39 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, commentaire des art., *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ainsi que le précise l'article L3331-7, § 1er, le dispensateur contrôle l'utilisation de la subvention au moyen des justifications. Le contrôle doit être formalisé dans une délibération qui précise le résultat de ce contrôle, à savoir si la subvention a bien été utilisée aux fins en vertu desquelles elle a été octroyée[40].

En ce qui concerne les communes, il appartient en principe au collège communal d'adopter cette délibération, dans la mesure où le contrôle de l'utilisation de la subvention constitue l'exécution de la délibération d'octroi de la subvention.

Cela dit, le collège communal doit néanmoins faire rapport au conseil communal sur les subventions dont il a contrôlé l'utilisation, afin que le conseil puisse exercer un contrôle a posteriori de l'octroi et de l'utilisation des subventions. Puisque ce rapport couvre un exercice budgétaire, la circulaire du 30 mai 2013 conseille qu'il ait lieu lors de la dernière séance du conseil de l'année.

Lorsque le contrôle de l'emploi d'une subvention révèle une irrégularité conduisant à la mise en œuvre de l'obligation de restituer ladite subvention, le dispensateur, s'il a le pouvoir d'établir des impositions directes (ce qui est le cas des communes), est autorisé à en poursuivre le recouvrement par voie de contrainte[41].

En outre, tant qu'une subvention précédemment octroyée à un bénéficiaire doit encore être restituée, le dispensateur surseoira à son égard à l'octroi de nouvelles subventions[42]. En d'autres termes, l'octroi de toute nouvelle subvention sera différé jusqu'au moment où le bénéficiaire aura remboursé la subvention. L'absence de restitution devient ainsi une condition de légalité de l'octroi des subventions.

5. La formalisation des subventions par les communes

L'article L1122-37 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pose les règles de compétence (répartition des rôles entre les organes) en matière d'octroi des subventions par les autorités communales. Cette disposition a le mérite de clarifier les règles de répartition des compétences entre conseil et collège en la matière et ouvre plus largement le champ de compétence du collège, ce qui participe à l'assouplissement du régime d'octroi et de contrôle des subventions.

Au niveau communal, l'octroi des subventions et la détermination des modalités de contrôle de leur usage relèvent en principe de la compétence du conseil communal[43].

Ces décisions du conseil peuvent, le cas échéant, se concrétiser très naturellement dans le cadre de conventions passées entre le pouvoir dispensateur et les bénéficiaires, particulièrement lorsque les conditions d'octroi et d'utilisation d'une subvention ne sont pas fixées par avance de manière générale.

Le conseil a cependant la possibilité de déléguer l'exercice de sa compétence au collège dans certains cas limitativement énumérés[44], à savoir :

- pour les subventions nominativement inscrites au budget de l'exercice. La délégation peut porter tant sur les crédits du service ordinaire que sur ceux du service extraordinaire et est nécessairement limitée aux montants des crédits[45] ;

---

40 CDLD, nouvel art. L3331-7, par. 2. Selon le commentaire de l'art. 27 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 8, « *Afin d'éviter d'alourdir la charge administrative, il est permis à l'autorité de contrôle de prendre une seule délibération couvrant l'ensemble des subventions contrôlées* ».

41 CDLD, nouvel art. L3331-8, par. 2.

42 CDLD, nouvel art. L3331-5.

43 CDLD, nouvel art. L1122-37, par. 1er.

44 L'accélération de la procédure d'attribution des subsides et la simplification administrative qui devraient en résulter, dès lors que certaines subventions ne devront plus nécessairement passer devant le conseil communal, ont motivé le choix du Gouvernement pour ce mécanisme de délégation. Selon les commentaires des art., ces délégations peuvent être faites pour plusieurs années.

45 Cf. avant-proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, commentaire des art., *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 18. Pour les subventions reprises nominativement au budget, le conseil a déjà eu la possibilité de se prononcer, mais certes à l'aveugle, de manière a priori, au moment du vote du budget, de sorte que son intervention ultérieure ne se justifie plus. « *Néanmoins, l'inscription budgétaire n'emporte pas délégation car le budget est un acte de nature administrative dénué de contenu normatif. Il faut que le conseil fasse usage formellement de la possibilité offerte par la loi et un adopte un acte de délégation qui pourrait déléguer cette compétence pour un terme plus long que l'année budgétaire* ».

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- pour l'octroi d'une subvention en nature[46] ;
- lorsque l'octroi d'une subvention est motivé par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues. La décision du collège communal adoptée sur cette base doit être motivée et, afin de garantir l'information des conseillers communaux, être portée à la connaissance du conseil communal, qui en prend acte lors de sa prochaine séance[47].

En ce cas, le collège a l'obligation de faire rapport annuel au conseil sur les subventions qu'il a octroyées au cours de l'exercice en vertu de la délégation de pouvoir.

La délégation de pouvoir du conseil vers le collège en matière d'octroi et de contrôle des subventions est donc encadrée par quatre garde-fous[48] :

- elle ne peut intervenir que dans les trois hypothèses exposées ci-avant ;
- elle nécessite que le conseil fasse usage de la possibilité de déléguer offerte par le Code (via l'adoption d'un acte de délégation) ;
- elle est soumise à la ratification du conseil via le rapport du collège ;
- comme n'importe quelle délégation, elle est révocable *ad nutum*. Le conseil a le droit d'y mettre fin à tout moment et sans motif.

À côté de ces hypothèses de délégation du conseil communal vers le collège, il faut également ajouter la possibilité pour le conseil d'adopter un ou plusieurs règlements communaux fixant les bases de l'octroi, de l'utilisation et du contrôle de tout ou partie des subventions, lesquels sont mis en exécution par le collège en vertu de l'article L1123-23, 2° du Code, selon lequel le collège exécute les décisions du conseil.

L'adoption de tels règlements permet, selon nous, de faciliter l'octroi des subventions et le respect des obligations en découlant, tant pour les bénéficiaires que pour l'autorité communale. En outre, elle nous paraît permettre la fixation de balises de détermination du montant des subventions, facilitant leur estimation eu égard à la définition des obligations imposées aux bénéficiaires.

[46] De manière à répondre plus rapidement aux demandes des bénéficiaires.

[47] D'après la circ. 30.5.2013, l'urgence et les circonstances impérieuses et imprévues ne peuvent en aucun cas résulter d'un défaut de prévoyance ou d'une quelconque négligence imputable aux autorités locales.

[48] Cf. proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, commentaire des art., *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, pp. 4 et 5.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Plan eComptes : doter tous les pouvoirs locaux d'outils publics de gestion et de connaissance des finances locales

Lancé officiellement en janvier 2007, l'eComptes est un plan consistant en un déploiement d'applicatifs intégrés au sein des pouvoirs locaux (communes, CPAS, provinces) et au SPW Intérieur et Action sociale, dans le domaine de la gestion et de la communication d'informations financières.

Les applicatifs eComptes sont développés et évoluent en collaboration permanente avec les utilisateurs de terrain. Ils sont développés et gérés par la Cellule eComptes. Ils sont fournis gratuitement aux pouvoirs locaux. L'eComptes a obtenu en décembre 2018 un eGov-award récompensant les meilleurs projets numériques dans le domaine de la gouvernance.

L'eComptes est à la fois :

- ***Un assistant à l'analyse et à la gestion financière***

Grâce à de nombreuses fonctionnalités, le logiciel eComptes facilite l'analyse financière, le suivi budgétaire ainsi que la démarche prospective, grâce notamment à la génération de ***tableaux de bords prospectifs***, mais aussi au moyen d'outils de projection sur mesure.

L'eComptes, grâce notamment à la Synthèse analytique des comptes annuels, permet aux mandataires de suivre et de mieux appréhender la situation financière de leur entité.

Afin de permettre aux administrations locales de créer leurs propres rapports d'analyses financières sur mesure, un module baptisé ***Générateur de Rapports d'Analyse Financière*** a été intégré à l'applicatif.

L'eComptes a également pour vocation d'aider les utilisateurs dans la ***préparation des budgets***, notamment grâce à un outil de repérage des marges récurrentes sur les crédits budgétaires.

- ***Un vecteur de simplification administrative***

L'eComptes permet aux pouvoirs locaux de produire, en quelques clics et sans encodage fastidieux, de nombreux rapports et fichiers demandés par diverses dispositions légales et directives européennes, ou encore dans le cadre de contrôle de l'utilisation de subventions, comme par exemple celles du plan de cohésion sociale.

- ***Un outil d'information sur la situation financière***

Grâce à la production de la synthèse analytique des comptes et à la synthèse des budgets et comptes qui doit être publiée sur le site internet de la commune, l'eComptes contribue à l'information des mandataires et des citoyens quant aux finances de leur commune.

- ***Une interface de transmission et de traitement statistique des données financières***

L'eComptes contribue à dématérialiser le flux d'informations financières et comptables en produisant les fichiers nécessaires à l'alimentation de l'eTutelle sur les budgets et comptes.

La Cellule eComptes gère informatiquement ces fichiers et développe les applicatifs permettant à la Direction des Ressources financière du SPW IAS d'en réaliser l'analyse et l'exploitation, mettant ainsi la Région wallonne en capacité de répondre aux demandes statistiques des autorités européennes.

© SPW

Pour plus de renseignements :

Visitez le portail web de l'eComptes : http://ecomptes.wallonie.be/ecomptes/
ou
contactez le coordinateur général du plan eComptes au SPW Intérieur et Action Sociale :
philippe.brognon@spw.wallonie.be

Cellule eComptes : tél. 081 32 32 04
Service Public de Wallonie - Intérieur et Action Sociale
Avenue Gouverneur Bovesse 100
5100 NAMUR (Jambes)
Tél. 081 32 32 26 - Fax : 081 32 32 33

© SPW

Les finances communales : les compensations fiscales

Les recettes fiscales perçues par les communes proviennent principalement de la fiscalité additionnelle (environ 37 % des recettes ordinaires) et dans une moindre mesure des taxes locales établies directement par les communes (environ 8 % des recettes ordinaires).

En Région wallonne, la fiscalité additionnelle communale est composée de trois éléments : la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la taxe additionnelle au précompte immobilier et la taxe additionnelle à la taxe de circulation. Il s'agit en d'autres mots d'un prélèvement supplémentaire que la commune perçoit sur un impôt qui relève d'un autre niveau de pouvoir. À part le choix du taux additionnel - ce qui n'est même pas le cas pour la taxe de circulation pour laquelle le taux additionnel est fixé obligatoirement à 10 % - la commune n'a aucune autre emprise sur ces taxes. Ainsi, si par exemple, la Région wallonne décide d'appliquer une nouvelle exonération d'impôt sur le précompte immobilier, la commune sera contrainte de subir indirectement une perte sur les revenus qu'elle tire des additionnels au précompte immobilier. La mise en place d'une compensation régionale peut toutefois permettre d'éviter une telle situation et de garantir pour les communes la neutralité budgétaire de ce type de décision prise par un autre niveau de pouvoir.

Du côté des taxes locales, des compensations peuvent également voir le jour, par exemple pour inciter les communes à ne plus lever certaines taxes.

1. Les compensations relatives aux additionnels au précompte immobilier

Si le précompte immobilier (PrI) est un impôt régional, il a un impact financier avant tout sur les finances des pouvoirs locaux puisque, sur l'ensemble des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels, 61% de celles-ci reviennent aux communes contre 37% aux provinces et seulement 2% à la Région wallonne. Plusieurs compensations fiscales ont été mises en place pour pallier certaines exonérations ou réductions d'impôt relatives au précompte immobilier.

A. Le complément régional (anciennement appelé « Compensation Plan Marshall »)

Dans le cadre des mesures du Plan Marshall prises en 2006[1], les communes et provinces wallonnes ont été confrontées à une réduction de leurs recettes en matière d'additionnels au PrI à la suite de l'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage sur tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf à partir du 1er janvier 2006. Mais les mesures prises en termes d'allégement fiscal ne se sont pas limitées au précompte immobilier. Ainsi, en ce qui concerne les communes, cette exonération a de facto entraîné la suppression de la taxe communale industrielle compensatoire sur ces mêmes biens tandis que la taxe communale sur la force motrice a été simultanément supprimée pour ces nouveaux investissements.

Dans le même temps, depuis 2006, des compensations ont été octroyées par la Région wallonne aux communes, tant pour la taxe sur la force motrice que pour le précompte immobilier et la

[1] Décr.-progr. 23.2.2006 rel. aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (*M.B.*, 7.3.2006).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

taxe industrielle compensatoire. Sur le plan légal, c'est le décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et plus précisément son article 49 qui pérennise aujourd'hui l'ensemble du mécanisme des compensations Plan Marshall en faveur des communes tout en précisant leur fonctionnement. Depuis 2010, la compensation régionale unique, appelée complément régional, remplace les trois compensations versées jusqu'alors. Cette compensation unique est équivalente au montant des compensations qui auraient dû être accordées à la commune, annuellement calculées sur base des pertes réelles. De ce montant sont déduits les montants dont la commune a bénéficié en application du durcissement des conditions d'octroi de l'exonération du précompte immobilier pour immeuble inoccupé ou improductif. L'article 49 du décret précité indique également que le Gouvernement précise les modalités de mise en œuvre de cet article en veillant à assurer globalement par commune la neutralité budgétaire vis-à-vis des communes.

Les pertes réelles relatives à la taxe sur la force motrice sont établies sur celles déclarées annuellement par les communes qui établissent un état détaillé des moteurs exonérés (c'est-à-dire ceux acquis ou constitués à l'état neuf après le 1er janvier 2006) tenant compte des taux appliqués dans leur règlement-taxe. Quant aux pertes réelles en matière de précompte immobilier portant sur le matériel et outillage, elles sont calculées sur base d'un listing du SPF Finances établi au 1er janvier de l'exercice d'imposition, et en fonction du taux des centimes additionnels au précompte immobilier. Les pertes réelles relatives à la taxe industrielle compensatoire se basent également sur ce même listing. Seules neuf communes sont concernées par cette partie de la compensation, à savoir celles qui la prélevaient antérieurement au Plan Marshall et qui continuent de la prélever pour le matériel et outillage antérieur à 2006. En ce qui concerne les recettes supplémentaires liées à la révision des conditions d'exonération pour les logements inoccupés, l'estimation se base au départ sur un forfait qui est augmenté chaque année[2].

En 2022, les communes wallonnes ont perçu 94,2 millions d'euros dans le cadre de cette compensation[3].

B. La compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier

En Région wallonne, il existe des réductions d'impôt en matière de précompte immobilier liées à la nature de l'occupant d'une habitation. Ces réductions peuvent être octroyées dans trois cas spécifiques, à savoir : la réduction pour « grand invalide de guerre », la réduction pour « personne handicapée » et la réduction pour « charge de famille ». Ce dernier cas concerne les ménages comptant au moins deux enfants, les ménages comptant au moins une personne à charge handicapée ou encore les ménages comptant à charge au moins une personne de sa famille (hors conjoint, enfant ou personne handicapée).

Jusqu'au 31 décembre 2003, ces réductions consistaient en des réductions proportionnelles de précompte immobilier de 10 % et 20 %. Le Gouvernement wallon de l'époque a pris des mesures afin que ces réductions soient calculées de manière forfaitaire (équivalant respectivement à 125 euros et 250 euros) à partir du 1er janvier 2004, ce qui favorisait davantage les ménages frappés d'un revenu cadastral réduit. Dès le départ, la Région wallonne a toutefois souhaité compenser ce manque à gagner dans le chef des communes et provinces en leur

[2] Source : SPW Intérieur et Action sociale.
[3] Source : Région wallonne.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

octroyant une compensation. Cette compensation ne repose cependant sur aucune disposition légale et réglementaire autre que celle reprise dans le décret annuel relatif au budget général des dépenses de la Région wallonne.

La Région wallonne dispose, pour l'ensemble des communes et provinces wallonnes, d'une part de la perte de recette calculée en 2003 (dernier exercice d'imposition avec l'ancien régime) qu'elle indexe tous les ans afin de tenir compte de l'évolution des revenus cadastraux liés aux habitations, et d'autre part de la perte de recette liée au dernier exercice fiscal écoulé. Cette donnée est communiquée chaque année à la Région par le SPF Finances. C'est la différence entre ces deux montants qui sert de base au calcul de la compensation.

En 2022, cette compensation s'est élevée à 17,0 millions d'euros pour les communes wallonnes[4].

C. La compensation Natura 2000

Dans le cadre de la mise en œuvre de Natura 2000, et afin d'aider les propriétaires à adopter ce projet, le Gouvernement wallon a pris des mesures visant à pallier les manques à gagner de ces propriétaires, à la suite de la mise en place de ce régime de prévention de la nature. L'une d'entre elles consista en l'exonération du précompte immobilier pour les propriétaires de terrain sis en Natura 2000[5]. Cette exonération s'est concrétisée à partir de 2010 avec la désignation progressive des sites Natura 2000 et a été étendue, dès 2011, aux sites candidats au réseau Natura 2000 et soumis au régime de protection primaire[6].

Dès 2001, le Gouvernement wallon en fonction s'était engagé à compenser intégralement cette perte de revenus pour les communes et les provinces. Cette compensation a bien été mise en œuvre dès les premières exonérations, lors de l'exercice 2010, avec la désignation progressive des sites Natura 2000. On notera cependant qu'à ce jour, le principe de cette compensation, tout comme la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier, n'est pas inscrit en tant que tel dans un décret.

En 2022, 0,5 million d'euros a été octroyé aux communes dans le cadre de cette compensation[7].

D. La mainmorte

Sur base de l'article 253 du Code des impôts sur les revenus 1992, certains bâtiments publics sont exonérés du précompte immobilier. L'État fédéral compense cependant aux communes la perte de revenus liée à l'exonération du précompte immobilier de certains bâtiments publics fédéraux. Cette compensation est inscrite à l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Auparavant compensée à hauteur de 72 %, cette perte de revenus, appelée mainmorte, est compensée entièrement depuis 2014. Depuis cette même date, une telle compensation existe également à l'égard des Régions.

---

4 Source : Région wallonne.

5 Décr. 6.12.2001 rel. à la conservation des sites Natura 2000, ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*M.B.* 22.1.2002).

6 Décr. 3.6.2011 mod. le Code des droits de succession, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, ainsi que le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000 (*M.B.* 14.6.2011).

7 Source : SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C'est l'alinéa 2 de ce même article 63 de la loi précitée qui définit les propriétés qui peuvent bénéficier de cette compensation. On retiendra ainsi que seuls les biens de l'État fédéral sont pris en compte pour la mainmorte. Sont toutefois exclus de cette compensation, entre autres les bâtiments affectés aux services du pouvoir judiciaire, les hôpitaux, les établissements d'enseignement, les bâtiments affectés aux cultes ou encore les gares. À noter également que les biens appartenant aux Régions et aux Communautés, ainsi que ceux appartenant aux provinces, communes, CPAS, intercommunales ou fabriques d'église ne peuvent bénéficier de cette compensation.

Conformément à l'article 63, § 3, al. 2, de la Loi spéciale, la compensation est calculée :
- sur la base des taux d'imposition régionaux et des centimes additionnels communaux arrêtés au 1er janvier de l'année précédente ;
- sur la base des données officielles les plus récentes relatives aux revenus cadastraux ;
- en application de l'indexation des revenus cadastraux mise en place à partir du 1er janvier 1991 ;
- pour les immeubles dont l'autorité fédérale est copropriétaire, sur la base de la partie du revenu cadastral correspondant à la part de l'autorité fédérale dans la copropriété.

Pour 2022, les communes wallonnes se sont vu attribuer un montant de l'ordre de 7,4 millions d'euros dans le cadre de cette mainmorte[8].

2. Les compensations relatives aux additionnels à l'impôt des personnes physiques

En matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP), on constate que les compensations sont plus rares. Selon nous, seul le fonds des frontaliers luxembourgeois peut s'assimiler à une compensation fiscale en matière d'IPP.

A. Le fonds de compensation des travailleurs frontaliers luxembourgeois

En vertu d'une convention entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg visant à éviter la double imposition des revenus, les frontaliers résidant en Belgique et travaillant au Grand-Duché de Luxembourg ne payent pas d'IPP en Belgique. Pour les communes belges où résident ces travailleurs transfrontaliers, cette convention prévoit cependant un retour financier en remplacement des additionnels à l'IPP traditionnellement perçus sur la base des salaires payés en Belgique.

Ainsi, une compensation a été octroyée à partir de 2004 aux communes dans lesquelles résident un « nombre significatif » de travailleurs frontaliers qui paient leurs impôts au Grand-Duché de Luxembourg. Ce montant de 15 millions octroyé en 2004 fut ensuite indexé annuellement au taux de 2 % à partir de 2005. Puis, en 2015, ce montant a été revu significativement à la hausse pour atteindre 30 millions d'euros. Il était, depuis lors, adapté, à la hausse ou à la baisse, à un rythme trisannuel, sur la base des montants déclarés en Belgique à l'IPP par les travailleurs frontaliers. De 2018 à 2021, le montant dédié au fonds est passé à 34 millions avant qu'un accord de révision du mécanisme le rehausse à 48 millions à partir de 2022, associé à une

[8] Source : Etat fédéral.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

augmentation annuelle de 2,4 millions pour une période de 10 ans. Le montant dédié au fonds atteindra 72 millions en 2032, et sera alors de nouveau revu.

Jusqu'en 2014, cette compensation était répartie entre les communes disposant au minimum d'un résident travaillant au Grand-Duché de Luxembourg. En 2015, la notion de « nombre significatif » fut définie et concerna dans un premier temps les communes pour lesquelles les taxes additionnelles fictives à l'IPP représentaient plus de 5 % de l'ensemble des taxes additionnelles (fictives et réelles) à l'IPP de ces communes. Ce seuil de 5 % a cependant été rapidement revu à la baisse et fixé à 3 % à partir de 2017. Depuis 2022, nous sommes revenus au mécanisme initial qui supprime la logique de seuil et octroie une compensation à toute commune dont au moins un résident travaille au Grand-Duché du Luxembourg. Ce ne seront donc plus uniquement des communes wallonnes qui bénéficieront de ce fonds, comme c'était le cas depuis 2015.

En 2022, 260 communes wallonnes ont bénéficié de ce fonds pour un montant total de 45 millions d'euros[9].

3. Les compensations relatives aux taxes locales

Si en matière de fiscalité additionnelle, l'autonomie fiscale des communes se limite à en déterminer le taux, celle-ci est beaucoup plus étendue en ce qui concerne les taxes locales. Ainsi, bien que la circulaire budgétaire du ministre des Pouvoirs locaux émette toutefois certaines recommandations en la matière, les communes ont toute autonomie pour déterminer quelles taxes elles lèveront sur leur territoire, sur base de quels critères et à quel taux.

Compte tenu de l'autonomie fiscale dont les communes disposent, il reste aujourd'hui un seul cas en vigueur pour lequel la Région wallonne a proposé aux communes une compensation fiscale en contrepartie de leur engagement de ne pas lever certaines taxes locales. La façon de procéder est ici différente, puisqu'en vertu de l'autonomie fiscale des communes, ces dernières peuvent dès lors opter ou non de manière individuelle pour la compensation plutôt que la taxation.

A. La compensation taxe carrières

À la suite de l'instauration en 2016 d'un prélèvement kilométrique relatif aux poids lourds, la Région wallonne a souhaité aider ces derniers à supporter le coût de cette mesure, en incitant notamment les communes à ne plus lever la taxe sur les mines et carrières. Ainsi, une compensation régionale a été prévue pour les communes qui feraient le choix de ne plus lever cette taxe. Dans ce cas, ces dernières obtiennent une compensation égale au montant des droits constatés bruts indexés de l'exercice 2016.

À noter que tout changement, à la hausse ou à la baisse, dans le chef des contribuables, intervenu depuis 2016, peut respectivement être enrôlé par la commune ou au contraire est déduit de la compensation à due concurrence.

Fin 2020, la Région a décidé de mettre progressivement fin au mécanisme. Ainsi pour l'année 2021, la compensation a été limitée à 80 % avec possibilité pour les communes de lever la taxe

[9] Source : SPF Finances.

à concurrence des 20 % restants. La compensation a ensuite été limitée à 60 % en 2022, puis à 30 % en 2023 pour s'éteindre totalement en 2024. A chaque étape, la possibilité pour les communes de lever la taxe s'est amplifiée à due concurrence.

En 2022, 32 communes sur la quarantaine ayant voté une taxe sur les carrières ont décidé de ne pas lever la taxe et d'opter librement pour la compensation régionale dont le montant global (limité donc à 60 %) s'est élevé à 3,3 millions d'euros[10].

[10] Source : SPW Intérieur et Action sociale.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les pouvoirs locaux et la TVA

1. La TVA

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt sur la consommation grevant les biens et les services. Elle est calculée à l'occasion de chaque transaction entre opérateurs économiques assujettis, chacun d'entre eux la portant en compte de son client et la rétrocédant ensuite au Trésor public, déduction faite de la TVA due par lui-même en amont. Ainsi, malgré ces paiements fractionnés au fur et à mesure des transactions, la TVA est bel et bien mise à charge du seul consommateur final.

Sont donc soumises à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti. Qu'en est-il des pouvoirs locaux ? Sont-ils des assujettis ? Doivent-ils appliquer la TVA en la portant en compte des usagers pour les biens qui leur sont vendus ou les services qui leur sont prestés ?

Le régime TVA qui est applicable aux organismes de droit public est organisé par l'article 6 du Code de la TVA.

Une circulaire AGFisc n° 42/2015 (E.T. 125.567) du 10 décembre 2015 apporte des précisions quant à l'assujettissement à la TVA des organismes de droit public. Elle est complétée par une circulaire 2017/C/91 du 22 décembre 2017 présentant une série de questions fréquemment posées correspondant à des activités concrètement exercées par bon nombre de pouvoirs locaux, par exemple : une commune est-elle assujettie lorsqu'elle fournit des activités de publicité à titre onéreux dans le bulletin communal ? Un CPAS est-il assujetti pour l'exploitation d'une cafétéria dans une maison de repos ? Etc. Cette décision a néanmoins été remplacée par une circulaire 2017/C/91 du 22 décembre 2017 qui, outre qu'elle reprend les FAQ précitées, comporte quelques nouveautés, en particulier en ce qui concerne les synergies commune/CPAS (mais également les collaborations avec d'autres entités paracommunales). On notera également la circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux du 28 juillet 2016 (publiée au *Moniteur belge* du 10 août 2016), qui complète les directives et recommandations fédérales précitées, en particulier en faisant le lien entre celles-ci et la comptabilité communale.

2. Non-assujettissement de principe des pouvoirs locaux

Conformément à l'article 6, al. 1er, du Code de la TVA (CTVA), l'État, les Communautés et les Régions de l'État belge, les provinces, les agglomérations, les communes et les établissements publics ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsqu'à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions.

Outre les pouvoirs publics, les établissements publics visés ici doivent présenter les caractéristiques suivantes, pour pouvoir prétendre au non-assujettissement : être dotés d'une personnalité juridique propre ; avoir été créés par une loi, un arrêté royal ou ministériel, un décret ou une ordonnance (procédé juridique de la fondation) ; avoir été créés dans le but de satisfaire certains besoins collectifs d'intérêt général ; bénéficier d'une autonomie d'organisation et de gestion, sans préjudice des divers contrôles dont ceux de tutelle administrative.

En revanche, l'article 6, al. 1er, CTVA, ne concerne pas les associations de droit public, lesquelles sont donc constituées par le procédé juridique de l'association et non de la fondation. Autrement dit, les intercommunales ou les associations chapitre XII, notamment, sont, au contraire des communes et des CPAS, en principe assujettis à la TVA, sans préjudice de diverses exemptions (cf. infra).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La Cour de Justice de l'Union européenne a en outre conclu que « *les activités accomplies en tant qu'autorité publique, donnant lieu à non-assujettissement à la TVA, ne pouvaient être définies par leur objet ou leur but, mais seulement par le régime juridique applicable à l'activité : les organismes exercent alors des activités en tant qu'autorités publiques lorsqu'ils accomplissent les opérations précitées dans le cadre du régime juridique qui leur est particulier ; en revanche, lorsqu'ils agissent dans les mêmes conditions juridiques que les opérateurs économiques privés, on ne saurait considérer qu'ils exercent des activités en tant qu'autorités publiques* » (V. Sepulchre, Fr. Mennig, *La TVA et les communes*, Bruges, Vanden Broele, ouvrage à feuillets mobiles, mise à jour mai 2010, p. 128[1]).

Pratiquement cependant, prenant en considération le contexte général dans lequel ils agissent et les modalités d'exercice de leurs activités, l'Administration fiscale part du postulat que les organismes de droit public visés ici agissent, en principe, toujours en tant qu'autorités publiques et n'ont donc pas la qualité d'assujetti à la TVA, sauf, bien entendu, l'application éventuelle de l'article 6, al. 2 ou 3, du Code (cf. infra).

Ces organismes de droit public ne doivent donc pas porter la TVA en compte de leurs usagers pour les biens qu'ils leur livrent ou les services qu'ils leur prestent, contre paiement. Ils ne peuvent cependant pas non plus, fort logiquement, « récupérer » la TVA qu'ils ont eux-mêmes payée en amont sur les biens et services nécessaires à leurs activités.

3. Sauf en cas de distorsion de concurrence

Cela étant, les règles européennes transposées en droit belge au travers de l'article 6, al. 2, CTVA, imposent que, même lorsque les conditions de non-assujettissement sont respectées, les opérations réalisées par les pouvoirs locaux, notamment, soient soumises à la TVA lorsqu'un traitement différent au regard de la TVA entraînerait des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

Ainsi, les conditions suivantes doivent être remplies cumulativement pour qu'une commune ou un CPAS, notamment, même agissant en tant qu'autorité publique, ait néanmoins la qualité d'assujetti :

- des activités ou opérations identiques sont réalisées par d'autres opérateurs économiques, essentiellement ceux relevant du secteur privé ;
- la réalisation de ces activités ou opérations par la commune ou le CPAS entraîne d'importantes distorsions de concurrence au préjudice des autres opérateurs ;
- le statut de non-assujetti de l'organisme public est la cause de cette distorsion de concurrence.

L'existence d'une telle distorsion de concurrence est donc certainement une question de fait, dont l'analyse par l'Administration de la TVA ne sera en principe suscitée qu'en cas de requête motivée de l'opérateur économique s'estimant lésé. Cela étant, dans des cas flagrants, la distorsion de concurrence pourra être soulevée d'office par les services compétents. Et la Cour de Justice de l'Union européenne est sévère à cet égard : les distorsions de concurrence d'une certaine importance auxquelles conduirait le non-assujettissement des organismes de droit public agissant en tant qu'autorités publiques doivent être évaluées par rapport à l'activité en cause, en tant que telle, sans que cette évaluation porte sur un marché local en particulier (*C.J.U.E.*, arrêt Isle of Wight du 16.9.2008, aff. C-288/07). Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de prendre en compte la concurrence actuelle, mais également la concurrence potentielle, pour autant cependant que la possibilité pour un opérateur économique d'entrer sur le marché en question soit réelle, non simplement hypothétique.

Et c'est la grande nouveauté de la circulaire n° 42/2015 : relativement à une activité déterminée, l'Administration fiscale considère qu'aucune distorsion de concurrence d'une certaine importance ne doit être retenue lorsque le chiffre d'affaires annuel d'une activité économique n'excède pas 25 000 euros. En l'occurrence, ce seuil doit être envisagé à l'égard de l'activité en cause (et non opération par opération), de sorte que seul le chiffre d'affaires que cette activité génère doit être pris en compte.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Si, au cours d'une année civile, le montant du chiffre d'affaires d'une activité déterminée dépasse le montant de 25.000 euros, l'organisme de droit public doit prendre immédiatement contact avec l'office de contrôle de la TVA compétent. Cet office de contrôle décidera, alors, sur la base des éléments de fait et, après avoir pris connaissance des arguments de l'organisme de droit public, s'il y a lieu de retenir l'existence d'une distorsion d'une certaine importance au sens de l'article 6, al. 2, du Code de la TVA.

Par exemple, la vente par une commune de brochures touristiques comprenant notamment des itinéraires pédestres et cyclables peut donner lieu à des distorsions de concurrence, au sens de l'article 6, al. 2, CTVA, à l'égard des autres opérateurs économiques privés (maisons d'édition, etc.) qui proposent à la vente des brochures touristiques similaires. Si le chiffre d'affaires annuel de cette activité n'excède pas 25.000 euros, l'Administration de la TVA conclut qu'en l'espèce, il n'y a pas de distorsions de concurrence d'une certaine importance, de sorte que la commune n'est pas considérée comme un assujetti pour la vente de ces brochures touristiques.

Un cas particulier : les mises à disposition de personnel, qui entrent potentiellement en concurrence avec les activités des sociétés d'intérim. L'Administration de la TVA admet ainsi que la mise à disposition de personnel par une commune ou un CPAS à un autre organisme de droit public ne donne pas lieu à de potentielles distorsions de concurrence et ce, peu importe le "chiffre d'affaires" annuel de l'activité. Cette tolérance particulière s'applique également à l'égard de la mise à disposition de personnel par une commune ou un CPAS à des entités qu'ils ont créées et qu'ils surveillent, notamment les régies communales autonomes et les associations chapitre XII. Le simple octroi de subventions liées au prix ou de subventions de fonctionnement à une entité tierce ne suffit donc pas pour pouvoir recourir à cette tolérance. Quant aux mises à disposition, plus particulièrement, d' « article 60 », l'administration ne s'opposera pas à l'application de l'exemption de l'article 44, § 2, 2°, CTVA (prestations de services et les livraisons de biens étroitement liées à l'assistance sociale), pour autant que ces mises à disposition ne soient pas déjà visées par la tolérance précitée.

Autre situation concernant tout particulièrement les pouvoirs locaux : les synergies commune/CPAS (mais également les collaborations avec d'autres entités paralocales). Comme le relève l'Administration de la TVA, communes et CPAS peuvent faire appel à leurs services respectifs ou constituer des services communs, qui fournissent des services aux deux entités. Parfois, ces prestations de services sont facturées à l'autre entité. Dans certains cas également, cette collaboration influence la dotation communale au CPAS. L'administration admet que de telles prestations de services fournies à titre onéreux par une commune à son propre CPAS ou à un "organisme indépendant externe" (autre entité paralocale, par ex. une RCA), ainsi que celles fournies par le CPAS à la propre commune ou à l'"organisme indépendant externe", peu importe leur importance, ne conduisent pas à des distorsions de concurrence. Ceci s'applique mutatis mutandis tant à l'égard des livraisons de biens effectuées par une commune à son propre CPAS ou à un "organisme indépendant externe" qu'à l'égard de telles livraisons effectuées par le CPAS à "sa" commune ou à un "organisme indépendant externe". À noter cependant que cette tolérance administrative ne change rien aux règles d'assujettissement applicables aux entités paralocales en tant que prestataires (elles ne sont visées ici qu'en tant que bénéficiaires).

4. Et sauf certaines activités

En outre, conformément à l'article 6, al. 3, CTVA, certaines activités impliquent nécessairement l'assujettissement des organismes publics, pour autant qu'elles soient non négligeables, peu importe qu'elles entraînent - ou non - des distorsions de concurrence.

Sont visés :

1. les services de télécommunications ;
2. la fourniture et la distribution d'eau, de gaz, d'électricité et d'énergie thermique ;
3. le transport de biens et de personnes ;

4. les livraisons de biens et les prestations de services effectuées dans le cadre de l'exploitation des ports, des voies navigables et des aéroports ;
5. les livraisons de biens neufs fabriqués en vue de la vente ;
6. les opérations des organismes d'intervention agricoles portant sur les produits agricoles et effectuées en application des règlements portant organisation commune du marché de ces produits ;
7. l'exploitation des foires et des expositions à caractère commercial ;
8. l'exploitation et la concession de droits à l'exploitation d'un parking, d'un entrepôt et/ou d'un terrain de camping ;
9. les travaux de publicité ;
10. les prestations de services des agences de voyages ;
11. les livraisons de biens et les prestations de services effectuées par les cantines d'entreprises, économats, coopératives et établissements similaires ;
12. les livraisons de biens et les prestations de services effectuées par les organismes de radiodiffusion et de télévision.

Et, à nouveau, l'appréciation du caractère non négligeable des activités reprises à l'article 6, al. 3, est une question de fait qui doit être examinée au cas par cas et distinctement pour chaque activité. Relativement à une activité déterminée, l'Administration fiscale accepte que celle-ci soit considérée comme négligeable lorsque le chiffre d'affaires annuel de cette activité n'excède pas 25.000 euros.

Par exemple, les communes sont assujetties à la TVA pour les travaux de publicité consistant à proposer un espace publicitaire sur des plaques indicatrices des noms de rue, dans le bulletin communal, dans les centres sportifs, etc., pour autant que ces opérations emportent un chiffre d'affaires annuel dépassant 25.000 euros.

5. Sans préjudice d'une éventuelle exemption

L'article 44 CTVA prévoit diverses exemptions de la taxe pour une série de livraisons de biens et prestations de services déterminées. Aucune TVA n'est donc en principe exigible en raison de ces opérations qui relèvent pourtant d'une activité économique.

Mais, bien que ces opérations soient exemptées, elles restent néanmoins visées par le Code, conférant la qualité d'assujetti à celui qui les effectue, conformément à l'article 4 CTVA.

Cela étant, la circonstance que celui qui effectue des opérations exemptées au sens de l'article 44 CTVA a la qualité d'assujetti, ne lui permet pas de soumettre ces opérations à la TVA (même sur option) ni d'exercer aucun droit à déduction de la taxe en amont (opérations « à l'entrée », p.ex. frais généraux, matières premières, etc., nécessaires à l'exercice de l'activité exemptée).

Autrement dit, la personne qui effectue uniquement des opérations exemptées est un assujetti sans droit à déduction ou assujetti exempté. Elle ne doit dès lors pas être identifiée à la TVA pour ses opérations « à la sortie ».

Ainsi, sont notamment exemptés :

- les prestations de services et les livraisons de biens étroitement liées à l'assistance sociale, à la sécurité sociale et à la protection de l'enfance et de la jeunesse, effectuées par des organismes de droit public, ou par d'autres organismes reconnus comme ayant un caractère social par l'autorité compétente ; sont notamment visés : les organismes qui ont pour mission de prendre soin des personnes âgées ; les crèches, les pouponnières et les institutions qui ont pour mission essentielle d'assurer la surveillance, l'entretien, l'éducation et les loisirs des jeunes ; les organismes qui ont pour mission d'assister, d'encadrer ou d'accueillir des personnes en graves difficultés matérielle ou morale ;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- les prestations de services fournies par les exploitants d'établissements d'éducation physique ou d'installations sportives aux personnes qui y pratiquent la culture physique ou une activité sportive, lorsque ces exploitants sont des organismes qui ne poursuivent pas un but lucratif et que les recettes qu'ils retirent des activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais ;

- les prestations de services ayant pour objet l'enseignement scolaire ou universitaire, la formation ou le recyclage professionnel ainsi que les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, telles que la fourniture de logement, de nourriture, de boissons et de manuels utilisés pour les besoins de l'enseignement dispensé, effectuées par des organismes qui sont reconnus à ces fins par l'autorité compétente, par des établissements qui sont annexés à de tels organismes ou en dépendent ; les prestations de services ayant pour objet des leçons données par des enseignants et portant sur l'enseignement scolaire ou universitaire, la formation ou le recyclage professionnel ;

- les locations de livres et de périodiques, de partitions musicales, de disques, de bandes magnétiques, de diapositives et d'autres supports de la culture, et les prestations de services fournies aux lecteurs par les bibliothèques et les cabinets de lecture, lorsque les prestataires de ces services sont des organismes qui ne poursuivent pas un but lucratif et que les recettes qu'ils retirent des activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais de même que les livraisons de biens étroitement liées à ces opérations ;

- les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, fournies par l'exploitant aux visiteurs et relatives à la visite, guidée ou non, de musées, monuments, sites, parcs aménagés, jardins botaniques et zoologiques, lorsque cet exploitant est un organisme qui ne poursuit pas un but lucratif et que les recettes qu'il retire de cette activité exemptée servent exclusivement à en couvrir les frais ;

- l'organisation de représentations théâtrales, chorégraphiques ou cinématographiques, d'expositions, de concerts ou de conférences ainsi que les livraisons de biens étroitement liées à ces prestations de services par des organismes reconnus par l'autorité compétente, et pour autant que les recettes tirées de leurs activités servent uniquement à en couvrir les frais ;

- les livraisons de biens immeubles par nature ; sont toutefois exceptées, notamment, les livraisons de bâtiments, fractions de bâtiments et du sol y attenant, lorsque leurs cessions sont effectuées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle a lieu la première occupation ou la première utilisation des biens, par certains assujettis ; les constitutions, cessions et rétrocessions de droits réels au sens de l'article 9, al. 2, 2°, portant sur des biens immeubles par nature (du Code de la TVA) ;

- l'affermage, la location et la cession de bail de biens immeubles par nature, à l'exception notamment des prestations de services suivantes : la mise à disposition d'emplacements pour véhicules ; la mise à disposition d'emplacements pour l'entreposage de biens ; la mise à disposition d'emplacements pour le camping ; la mise à disposition de biens immeubles par nature dans le cadre de l'exploitation des ports, des voies navigables et des aéroports.

Cela dit, il y aura également lieu d'examiner si, le cas échéant, le fait de considérer l'organisme de droit public comme non assujetti pour ces activités ne conduit pas à des distorsions de concurrence potentielles d'une certaine importance, au détriment de concurrents privés ou au détriment de l'organisme de droit public lui-même (cf. les exemples cités dans la circulaire). Il s'agit là de la conséquence de l'arrêt n° 104/2008 du 17 juillet 2008 de la Cour constitutionnelle, par lequel la Cour a annulé l'article 39, a, de la loi-programme du 27 décembre 2006, conformément auquel la qualité d'assujetti était attribuée de plein droit aux organismes de droit public qui effectuent des opérations visées à l'article 44 du Code.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par exemple, l'organisation de représentations culturelles par une commune est en principe un service exempté, visé à l'article 44, par. 2, 9°, du Code de la TVA. L'Administration de la TVA part ainsi du principe que les opérations, visées à l'article 44 du Code qui sont effectuées par les organismes de droit public en tant qu'autorités publiques, peuvent conduire à des distorsions de concurrence au sens de l'article 6, al. 2, du Code de la TVA. L'Administration considère cependant, on l'a vu, qu'aucune distorsion de concurrence d'une certaine importance ne doit être retenue lorsque le chiffre d'affaires annuel de cette activité économique n'excède pas 25.000 euros. Et, si une distorsion de concurrence d'une certaine importance est constatée, l'organisation par une commune de représentations culturelles est néanmoins exemptée de TVA, et ce pour autant que les revenus que la commune retire de cette activité servent exclusivement à en couvrir les frais.

6. Et sans préjudice d'une franchise

Conformément à l'article 56, par. 2, CTVA, les activités et opérations réalisées dans les conditions de l'assujettissement bénéficient, dans tous les cas, d'une franchise lorsque leur chiffre d'affaires ne dépasse pas 25.000 euros (cumulés pour toutes les activités concernées) par an, seuil qui - on l'a compris - sert aussi à l'Administration de la TVA pour déterminer l'existence de potentielles distorsions de concurrence ou le caractère non négligeable de certaines activités.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le personnel communal

Florence DEMOULIN
Isabelle DUGAILLIEZ
Luigi MENDOLA
Tanya SIDIRAS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les différentes catégories de personnel

1. Le choix entre engagement statutaire et engagement contractuel : examen de la sphère de l'autonomie locale

A. Sur le plan de la légalité

En vertu du principe de l'autonomie communale, porté par les articles 41 et 162 de la Constitution et répercuté dans l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'autorité communale peut procéder à des engagements statutaires ou contractuels.

Si une consécration implicite de la relation statutaire semble se faire jour à la lecture des articles L1212-1 et L1213-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, on ne peut en déduire une exclusion de la possibilité d'un engagement contractuel dès lors que le texte même du code l'évoque, en l'admettant donc, en son article L1215-1, et que la réalité de l'engagement contractuel est également prise en compte par l'article 144bis de la nouvelle loi communale[1].

Si, certes, différentes circulaires ont affirmé le principe de la primauté du statut dans le secteur public local wallon[2], le Conseil d'État enseigne qu'il n'appartient pas à l'autorité de tutelle de restreindre par cette voie les cas dans lesquels il peut être recouru au contrat de travail[3].

B. L'enseignement de la jurisprudence

Face à l'absence de texte explicite se prononçant en faveur de l'un ou l'autre type d'engagement au sein des pouvoirs locaux, le Conseil d'État, relayé par les autres juridictions, a privilégié le mode d'engagement statutaire dans sa jurisprudence.

Le point de départ de cette position vient d'une interprétation de la volonté du législateur du début du XX^{e} siècle qui, par une loi du 30 juillet 1903, entendait assurer une certaine stabilité aux emplois communaux en mettant en place un régime de tutelle et de recours administratifs[4].

Ce faisant, la jurisprudence du Conseil d'État - qui reconnaît la validité de l'engagement contractuel[5]en se basant sur l'article 1er de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail[6] - a tenté de cerner les limites de l'engagement contractuel[7]. Ainsi, la Haute Juridiction administrative considère notamment que l'engagement contractuel doit être constaté de manière non équivoque. En cas de doute sur le lien unissant un agent à la commune, il sera considéré que l'engagement qui est intervenu est un engagement

---

1 Disposition restée fédérale et donc non codifiée dans le CDLD.

2 V. notamment circ. 19.7.2001, M.B. 1.9.2001; circ. 14.11.2001, M.B. 4.12.2001; circ. 4.4.2006 Min. Aff. int. et Fonct. publ. de la Région wallonne rel. à la convention sectorielle 2003-2004.

3 En ce sens, C.E., 23.11.1994, Commune de Schaerbeek, n° 50.355 et n° 50.356.

4 Pour plus de détails sur ce point, nous renvoyons le lecteur à la contribution du professeur M. Pâques, *L'hypothèse du contrat dans la fonction publique locale, Droit et gestion communale - La fonction publique locale en mutation*, Bruxelles, La Charte, 1995, pp. 135 et ss. ; v. également E. Gillet et A. Coenen, *Le personnel, communes et régions : quel partenariat pour le XXI^{e} siècle ?* actes du colloque organisé par l'UVCW et le CDGEP le 11.12.1998.

5 C.E. 24.4.1980, Caers, n° 20.280, C.E. 18.11.1981, Hercot, n° 21.558

6 Lequel porte le champ d'application de la loi en précisant que celle-ci « s'applique aussi aux travailleurs (…) occupés par (…), les communes, les établissements publics qui en dépendent, les organismes d'intérêt public (…) qui ne sont pas régis par un statut ».

7 Cet enseignement de la jurisprudence n'est cependant pas toujours adapté à la réalité locale. Ainsi, en déclarant qu'il ne peut être recouru à des agents contractuels que de façon exceptionnelle, le Conseil d'État se situe en porte-à-faux avec la politique en faveur de l'emploi menée aux niveaux fédéral et régional et qui vise à rendre le coût d'un agent moins important pour l'employeur. En effet, ces mesures en faveur de l'emploi ne visant que les agents engagés dans les liens d'un contrat de travail, les autorités publiques locales - et plus spécialement encore les communes sous plan de gestion - recourent à de tels engagements et feraient figure de mauvais gestionnaires si elles n'en profitaient pas.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

statutaire[8]. On conseillera donc, à chaque hypothèse d'engagement contractuel, que celui-ci soit constaté par écrit.

2. Les modalités de recrutement

Lorsqu'elle décide de procéder à un recrutement (qu'il s'agisse d'engager du personnel statutaire ou contractuel), l'autorité locale doit respecter différents principes généraux[9].

Tout d'abord, il convient que l'autorité (le conseil communal ou le collège en cas de délégation dans les limites prévues par l'art. L1213-1 CDLD) respecte le ***principe d'égalité de traitement***, issu de l'article 10 de la Constitution belge et en vertu duquel il doit être réservé un égal accès[10] à l'emploi public[11] aux citoyens belges.

Du principe d'égalité d'accès découle la nécessité de faire connaître la vacance de l'emploi aux éventuels candidats extérieurs à l'administration. Cependant, un appel public n'est nécessaire que lorsqu'une prescription spéciale l'impose formellement[12], ce qui n'est pas le cas pour ce qui concerne les pouvoirs locaux[13]. Si l'autorité locale a prévu un tel appel public dans sa réglementation interne, elle sera tenue de s'y conformer en vertu du principe *patere legem quam ipse fecisti*[14]. Dans ce cas, l'autorité locale veillera à ce que l'appel soit suffisamment détaillé de façon à permettre aux candidats d'établir s'ils entrent ou non dans les conditions fixées par l'autorité[15], et à ce que la publicité réalisée soit en adéquation avec la réalité du terrain et la nature de l'engagement[16].

Le principe d'égalité impose aussi une absence de discrimination fondée sur des critères tels que la nationalité[17], l'âge ou le sexe. Le législateur fédéral a, par ailleurs, fixé un cadre légal pour lutter contre la discrimination sur base de la nationalité, de la prétendue race, de la couleur de la peau, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, du sexe et fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, l'origine ou la condition sociale ou

---

8 C.E. 6.1.1999, Bidee, n° 77.982; C.E. 18.11.2002, Demoulin, n° 112.590; Trib. trav. Namur, 22.4.1991, *Rev. rég. dr*., 1991, p. 332 ; C. trav. Bruxelles, 18.4.2001; C. trav. Mons, 3.10.2006, *J.T.T*., 10.05.2007, pp. 208-210. Pour une position moins stricte du C.E. quant à la nécessité de preuve du lien contractuel, v. C.E. 4.10.2004, Schtikzelle, n° 135.699, et C.E. 27.06.2006, Godfirnon, n° 160.637.

9 Signalons à cet égard que l'Union des Villes et Communes de Wallonie met à la disposition de ses membres un *Guide de bonnes pratiques de recrutement du personnel dans les pouvoirs locaux*. Elaboré en 2006, il énonce les grands principes applicables lorsqu'une autorité locale souhaite procéder à l'engagement d'un agent contractuel ou statutaire. Il est accessible au départ de notre site internet. Une nouvelle version de ce guide est en outre intégrée au nouveau modèle de statuts administratif et pécuniaire du personnel communal élaboré par l'UVCW et mis en ligne. Par ailleurs, dans le cadre du Pacte pour une fonction publique locale solide et solidaire et de la Convention sectorielle 2005-2006, une circulaire *Principes généraux applicables lors du recrutement des agents statutaires et contractuels* a été adoptée. Pour plus de détails sur le contenu de ces mesures et l'absence de caractère contraignant des circulaires, v. notre contribution : *La convention sectorielle 2005-2006 : mise en chantier du renouveau de la fonction publique locale*, *Mouv. comm*., 5/2009, pp.221-231.

10 Depuis l'adoption de l'A.G.W. 7.2.2013 rel. à l'emploi de travailleurs handicapés dans les provinces, les communes, les centres publics d'action sociale et les associations de services publics, publié au M.B. 26.2.2013, les communes doivent employer un nombre de travailleurs handicapés fixé à 2,5 % de leur effectif (exclusion faite du personnel des services d'incendie, médical et soignant et des travailleurs engagés sur la base de l'art. 60, par. 7, de la loi organique des CPAS). Pour plus de détails sur le contenu de cet arrêté, v. L. Mendola, *Question personnel – Travail personnes handicapées*, https://www.uvcw.be/personnel/vos-questions/art-6748

11 Le fait qu'il s'agit d'un recrutement contractuel n'enlève pas le caractère public à l'emploi à conférer au sens de l'art. 10 de la Constitution : C.E. 4.4.2003, Matthis, n° 118.044.

12 C.E. 19.12.1972, n° 15.633.

13 Les lois coordonnées des 3.8.1919 et 27.5.1947 imposaient par le passé cet appel public dans le but d'assurer une priorité d'accès aux emplois publics aux invalides de guerre, anciens combattants, membres de la résistance, prisonniers politiques, veuves et orphelins de guerre, etc.

14 En vertu duquel l'autorité locale est tenue par ses propres règlements réguliers et ne peut y apporter de dérogation d'ordre individuel.

15 En effet, à défaut, une personne qui ne s'est pas présentée à l'examen alors qu'elle était recevable à le faire pourrait s'en plaindre. Une telle contestation aurait alors des chances d'aboutir à la double condition suivante : d'une part, que les irrégularités commises lors de l'appel aient été d'une gravité extrême et, d'autre part, que l'appel ait donné au requérant une impression à ce point fausse de ses chances de réussite qu'il pouvait tenir celles-ci pour quasi-inexistantes.

16 Selon les cas, on préférera p. ex. une publication dans un quotidien local, une publication aux valves communales ou une publication sur le site internet de la commune plutôt qu'une publicité large au moyen d'une parution dans un quotidien national.

17 Si l'art. 10 de la Constitution prévoit un égal accès à l'emploi aux citoyens belges, on notera que le bénéfice de cette mesure est étendu aux ressortissants des États membres de l'Union européenne sauf pour ce qui concerne les emplois impliquant l'exercice de la puissance publique (*imperium*).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

la conviction syndicale[18]. Ce cadre s'impose aux pouvoirs publics notamment dans le domaine des relations de travail, statutaires ou contractuelles. Le législateur régional a, quant à lui, fixé un cadre légal pour lutter contre la discrimination, dans les domaines de l'orientation professionnelle, de l'insertion professionnelle, du placement des travailleurs, de l'octroi d'aides à la promotion de l'emploi, de l'octroi d'aides et de primes à l'emploi et de la formation professionnelle[19]. Les critères repris par le législateur régional sont identiques aux critères prévus par le législateur fédéral. Ces dispositions fédérales et régionales visent également les discriminations fondées sur les critères apparentés au sexe, tels que la grossesse, l'accouchement, l'allaitement et la maternité, l'adoption ou encore le changement de sexe (maintenant appelé « transition médicale ou sociale » dans la législation fédérale). Le décret régional vise explicitement les relations statutaires et contractuelles de travail qui se nouent au sein des pouvoirs locaux[20].

Autre principe général auquel l'autorité locale devra avoir particulièrement égard est le ***principe de bonne administration***, en vertu duquel il appartient à l'autorité de recruter le meilleur candidat, sur la base d'une procédure objective.

Pour ce faire, l'autorité va procéder à une comparaison des titres et mérites des différents candidats, en se fondant sur différents critères, tels que le(s) diplôme(s) dont les candidats sont titulaires, le lieu de résidence des candidats[21], leur aptitude physique[22], leur moralité, etc. Notons qu'en ce qui concerne ce dernier critère, l'autorité n'aura désormais plus la possibilité de se fonder sur le certificat de bonnes vie et mœurs du candidat[23].

---

18 L. 10.5.2007 mod. L. 30.7.1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ; L. 10.5.2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ; L. 10.5.2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.* 30.5.2007). En ce qui concerne la discrimination fondée sur la conviction syndicale, ce critère a été ajouté par la L. 30.12.2009 portant des dispositions diverses, *M.B.* 31.12.2009, par suite de l'arrêt n° 64/2009 du 2.4.2009 rendu par la Cour Constitutionnelle.

19 Décr. 6.11.2008 rel. à la lutte contre certaines formes de discrimination (M.B. 19.12.2008).

20 V. décr. 6.11.2008 précité, art. 5.

21 Si, en matière de nomination définitive d'un agent, le CDLD prévoit certes - en son article L1212-1 - la possibilité pour le conseil communal d'exiger que l'intéressé ait et conserve sa résidence effective sur le territoire communal, il n'en reste pas moins que cette disposition se heurte à une règle hiérarchiquement supérieure portée par l'art. 2, al. 1er, du Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit la libre circulation et le libre choix de la résidence sur le territoire de l'État. L'art. précité du CDLD doit donc s'interpréter en fonction des dispositions de droit international, comme l'a rappelé le C.E. selon qui l'autorité qui exige une telle condition de résidence ne peut le faire que si elle prouve que l'intéressé doit être en mesure de donner immédiatement suite à un appel inattendu et que la protection d'intérêts supérieurs est l'objectif poursuivi par la condition de résidence (sécurité nationale, sécurité publique, maintien de l'ordre public, prévention des infractions pénales, protection de la santé ou de la morale, protection des droits et libertés d'autrui, intérêt public): C.E. 26.6.1989, n° 32786; C.E. 20.11.1991, n° 38.138; C.E. 15.6.1994, n° 48.002; C.E. 4.7.2003, n° 121.320.

22 Depuis l'A.R. 28.5.2003 rel. à la surveillance de la santé des travailleurs (*M.B.* 16.6.2003), dont les mesures ont été reprises, en 2017, dans le Code du bien-être au travail, il n'est plus permis à un employeur de procéder à des examens médicaux préalables à l'embauche en dehors des cas définis par l'art. 26 de l'arrêté précité, devenu l'art. I.4-25 du Code du bien-être au travail (sont visées les occupations à des postes de sécurité, de vigilance et à des activités à risque défini). Sur ce point, v. L. Mendola, *Personnel - Examen médical d'embauche*, *Mouv. comm*., 1/2006, pp. 41 et 42. Par ailleurs, concernant ce critère de l'aptitude physique, il convient de ne pas perdre de vue l'obligation pour les communes d'employer un nombre de travailleurs handicapés fixé à 2,5 % de leur effectif (v. ci-dessus, note de bas de page n° 10).

23 S'il était autrefois admis de se fonder sur le contenu d'un certificat de bonnes vie et mœurs pour écarter une candidature (C.E. 16.2.1960, n° 7.635), une jurisprudence plus récente remettait en cause cette utilisation du certificat qui "*ne constitue qu'un simple bulletin de renseignements dépourvu d'une quelconque valeur probante autre que de présomption et ne peut, partant, lier l'autorité compétente*" (C.E., 23.12.1998, n° 77.812). Plus récemment encore, dans son rapport précédant l'arrêt n° 125.744 rendu par le C.E. le 27.11.2003, l'auditeur avait souligné le défaut de base légale du régime de délivrance de ces certificats, mis en place par des circulaires ministérielles. Dans son arrêt n° 166.311 du 22.12.2006, le Conseil d'État a annulé lesdites circulaires et a donc, par là même, rendu caduque la base juridique principale des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs. On ne parle dès lors plus de certificats de bonnes conduite, vie et mœurs mais bien, d'extraits de casier judiciaire. Par ailleurs, il n'est plus prévu d'enquêtes à effectuer par le chef de corps ou l'officier de police, ni d'avis et d'observations du bourgmestre ou de son délégué, qui étaient mentionnés sur les anciens CBVM (v. circ. 2.2.2007, M.B. 9.2.2007; S. Smoos, Actualités des 29.1.2007 et 9.2.2007, http://www.uvcw.be). On ne peut dès lors plus conseiller à l'autorité entendant apprécier la bonne conduite d'un candidat de faire procéder à une enquête de moralité ou à un complément d'enquête au vu des mentions du certificat comme par le passé. On lui conseillera donc au besoin d'entendre le candidat afin de compléter, le cas échéant, les informations obtenues au travers de l'extrait de casier judiciaire. Suite à un arrêt du Conseil d'État (C.E. n° 189.761 du 26.1.2009, Inforum 235580) annulant la circ. 2.2.2007 rel. aux extraits du casier judiciaire (J. Robert, Actualité du 3.3.2009, http://www.uvcw.be), est parue, au M.B. 27.8.2009, la L. 31.7.2009 portant diverses dispositions concernant le casier judiciaire central en vertu de laquelle les autorités communales ne délivreront les extraits de casier judiciaire sur la base des données contenues dans les casiers judiciaires communaux que jusqu'au 31 décembre 2012, pour ensuite appliquer les articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle.

À l'issue de la comparaison des titres et mérites, l'autorité locale sera amenée à porter son choix sur un candidat, choix qui devra être motivé dans le respect des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs[24/25].

L'obligation de motivation précitée ne sera pas rencontrée par l'adoption d'une simple formule de style ; il conviendra d'indiquer clairement les éléments de fait et de droit qui ont présidé au choix de tel ou tel candidat.

Plus qu'une simple motivation « positive » expliquant les raisons pour lesquelles le candidat X a été choisi, la jurisprudence du Conseil d'État s'oriente vers une exigence de motivation « négative » ou maximaliste, énonçant non seulement les raisons pour lesquelles le candidat X a emporté la préférence de l'autorité locale, mais également les motifs pour lesquels il fut considéré que le candidat Y devait ne pas être retenu[26]. Cette exigence a cependant ses limites, surtout quand les candidats étaient nombreux à se présenter[27].

3. La situation juridique des agents

A. Les agents statutaires

Les agents statutaires (« agents nommés ») sont dans la situation juridique suivante :
- les règles qui régissent leur situation juridique sont fixées par l'autorité communale pour l'ensemble du personnel ou une catégorie de celui-ci de manière unilatérale et impersonnelle ;
- ces règles peuvent être modifiées unilatéralement dans l'intérêt du service, sans que le membre du personnel doive individuellement y consentir (mais moyennant une discussion préalable avec les organisations syndicales). En effet, le personnel étant un des moyens par lesquels la commune réalise sa mission de service public, l'intérêt du service doit primer l'intérêt personnel du fonctionnaire[28] ;
- tant que ces règles sont en vigueur, elles doivent être appliquées à tous les membres du personnel se trouvant dans les mêmes circonstances, sans aucune dérogation individuelle. L'autorité communale doit respecter les règles qu'elle a elle-même arrêtées.

Au sein de la catégorie des agents statutaires, on distingue les agents définitifs (a), les stagiaires (b) et les agents temporaires (c).

[24] L'obligation de motivation vise aussi l'hypothèse d'un recrutement contractuel dès lors que la décision de l'autorité communale de proposer la signature d'un contrat de travail au candidat X plutôt qu'au candidat Y constitue un acte unilatéral, détachable du contrat de travail, qui entre dans le champ d'application de la L. 29.7.1991.

[25] L. 29.7.1991 rel. à la motivation formelle des actes administratifs (M. B. 12.9.1991).

[26] C.E. 6.7.2005, n° 147.370; C.E. 12.7.2004, n° 133.794; C.E. 10.6.2004, n° 132.278; C.E. 13.10.2000, n° 90.216.

[27] C.E. 21.11.2003, n° 125.569; C.E. 1.8.2003, n° 121.985.

[28] Il s'agit d'une application particulière de la loi du changement, en vertu de laquelle le service public doit pouvoir modifier, en tout temps, ses règles d'organisation et de fonctionnement dans l'intérêt général. Pour de plus amples développements, v. J. Sarot, *Précis de la fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 13. Pour une définition de la relation statutaire par rapport à la relation contractuelle, v. D. Delvax, *Le recours au contrat de travail ou au statut dans la fonction publique - Prolégomènes, Une terre de droit du travail : les services publics*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 5 et ss.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

a) Les agents définitifs sont nommés pour un temps indéterminé afin d'exercer des fonctions permanentes.

- Une de leur particularité est qu'ils ne cotisent que très partiellement aux secteurs de la sécurité sociale : s'ils cotisent au secteur des soins de santé, ils ne cotisent pas au secteur des indemnités[29] ni au secteur de l'assurance chômage[30]. De même, leur pension reste à charge du pouvoir local, soit directement (si la commune gère sa propre caisse de pension), soit indirectement (si, pour la gestion des pensions de son personnel, la commune était affiliée, avant le 1er janvier 2017, à l'ORPSS[31] ou à une institution de prévoyance)[32].

  Le régime de pension du personnel nommé de la grande majorité des communes wallonnes est fondé sur la solidarité des pouvoirs locaux regroupés autrefois au sein des pools 1 et 2 de l'ORPSS. S'agissant d'un système de répartition, le coût financier de la charge des pensions est fixé annuellement sur la base de la masse salariale globale de tous les agents nommés à titre définitif affiliés à ce système.

  Outre l'augmentation constante des charges de pensions, le régime des pensions des agents statutaires devait, depuis ces dernières années, affronter une diminution relative du personnel nommé et, par conséquent, de la masse salariale sur laquelle on prélève les cotisations pension : une réforme était donc nécessaire pour contenir les augmentations de cotisations qui allaient rapidement devenir impayables pour les pouvoirs locaux[33]. Par la loi du 24 octobre 2011, fut mis en place un nouveau mécanisme de financement, fondé sur un principe de solidarité responsable[34].

---

29 Si un agent définitif tombe malade, il reste à la charge complète de l'employeur. Dans un premier temps, l'agent reçoit l'entièreté de son traitement ; lorsqu'il a épuisé son quota de jours de congé de maladie (qui lui est attribué en vertu des règles arrêtées par le statut communal), il tombe dans la position de disponibilité et reçoit un traitement d'attente équivalent en principe à 60 % de son traitement.

30 Ce faisant, les agents statutaires définitifs dont la relation de travail est rompue ne peuvent normalement prétendre au bénéfice d'une allocation de chômage. La L. 20.7.1991 portant des dispositions sociales et diverses (M.B. 1.8.1991) vise cependant, en ses art. 7 à 13, à résoudre les situations sociales très pénibles que subissaient les ex-agents et leurs familles, brutalement privés de couverture sociale. En vertu de ces dispositions, il est permis aux agents statutaires des services publics dont la relation de travail prend fin prématurément pour des raisons qui ne leur donnent pas droit à une pension de retraite de bénéficier de la protection sociale. La méthode retenue consiste en un assujettissement rétroactif, sous certaines conditions, à la sécurité sociale des salariés. La Cour Constitutionnelle a été amenée à se pencher sur la conformité de cette disposition aux principes des articles 10 et 11 de la Constitution (arrêt du 10.7.2008). La Cour a estimé que le fait que le mécanisme mis en place par le législateur soit limité est raisonnablement et objectivement justifié.

31 Ex-ONSSAPL : l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales a fusionné le 1er janvier 2015 avec un autre régime particulier de sécurité sociale : l'Office de Sécurité sociale d'Outre-mer (OSSOM). Ensemble, ils ont formé, jusqu'au 1er janvier 2017, l'ORPSS (pour : Office des Régimes particuliers de Sécurité sociale), dont la création s'inscrivait dans un cadre de synergies entre institutions de sécurité sociale, le secteur local et le secteur d'outre-mer ne ressortissant pas à la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Depuis le 1.1.2017, les missions de l'ORPSS en matière de pensions locales et provinciales et de gestion du Service social collectif ont été transférées au Service fédéral des Pensions (L. 10.7.2016, *M.B.* 26.7.2016), qui comprend en son sein un Comité de gestion des pensions des agents statutaires des administrations provinciales et locales, où siègent des représentants de l'UVCW.

32 Sur les divers régimes de pension du personnel nommé, v. *Le financement des pensions locales à la croisée des chemins*, *Mouv. comm*., 1/2005, pp. 15 et ss. ; sur les modifications législatives successives en matière de pension du secteur public, v. la contribution de P. Nys, *Loi du 25 avril 2007 relative aux pensions du secteur public, in* Statut des administrations locales et provinciales, Actualités en bref, Kluwer, n° 199, 6/2007 et L. Mendola, *Le futur des pensions locales a-t-il… un avenir ? Mouv. comm.*,11/2011, pp. 18-23 ; P. Nys, *Les pensions des agents nommés des administrations provinciales et locales*, Kluwer, Waterloo, 2013.

33 Le taux de cotisation pour l'année 2011 était de 32 % (24,5 % pour l'employeur et 7,5 % pour l'agent) pour les membres du personnel des administrations locales affiliées au Pool 1 et de 40 % (32,5 % pour l'employeur et 7,5 % pour l'agent) pour les affiliées au Pool 2. A titre de comparaison, la cotisation pension d'un agent contractuel est de 8,86 % pour l'employeur et de 7,5 % pour l'agent, soit au total 16,36 %. Sans réforme, les taux escomptés pour 2016 auraient été de 47,33 % pour le pool 1 et de 82,76 % pour le pool 2.

34 L. 24.10.2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et mod. L. 6.5.2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, *M.B.* 3.11.2011. Pour davantage de détails sur le mécanisme mis en place, v. L. Mendola, *Le futur des pensions locales a-t-il… un avenir ? Mouv. comm.*,11/2011, pp. 18-23 ainsi que *Financement de la pension des agents statutaires des pouvoirs locaux : la réforme est publiée au Moniteur belge - Précisions complémentaires*, sur notre site internet à l'adresse suivante : https://www.uvcw.be/personnel/actus/art-734. Le mécanisme en place depuis la réforme du 24.10.2011, qui vise à maîtriser les augmentations de cotisations pension, se fonde sur un système d'affiliation généralisée (mais non obligatoire), moyennant l'application d'un taux de cotisation de base éventuellement corrigé, pour ce qui concerne les administrations de l'ancien pool 1, par l'utilisation de réserves. Pour les années 2016 à 2019, le taux de base avant réduction fut fixé à 41,5 % pour l'ensemble des anciens pools (34 % de cotisations patronales et 7,5 % de cotisations personnelles). Pour les administrations de l'ancien Pool 1, les réserves permettaient l'application d'un taux réduit à 38 % pour les années 2016 et 2017, et à 38,5 % pour les années 2018 et 2019. Ce même taux réduit (à 38,5 %) fut maintenu pour les années 2020 et 2021 : v. A.R. 7.2.2019, *M.B.* 19.2.2019. En 2022, le taux de cotisation de base était de 43 %. Une réduction de 3 % pour les anciens membres du Pool 1 a encore été appliquée : le taux effectif a donc été de 40 % pour ces administrations (A.R. 11.6.2020, *M.B.* 18.6.2020). Il est passé à 44 % en 2023 (41% par application des réserves pour les administrations de l'ancien pool 1, cf. A.R. 9.3.2022, *M.B.* 18.3.2022), et passera à 45 % en 2024 (A.R. 17.6.2022, *M.B.* 30.6.2022). À côté du taux de base, un mécanisme de responsabilisation est mis en place pour faire supporter à chaque autorité locale la part de pension ne pouvant être couverte par le taux de base.

Cette réforme, qui permit de sauver le système d'une faillite immédiate, n'était cependant pas suffisante pour empêcher un accroissement substantiel des dépenses des communes évalué à plusieurs centaines de millions d'euros par an à l'horizon 2018.

Si l'on peut estimer que la réforme de 2011 allait dans la bonne direction en évitant une hausse importante et généralisée à très brève échéance des taux de cotisations, il est rapidement apparu qu'elle ne devait être qu'une première étape vers une refonte plus générale du régime de pension publique locale, permettant aux pouvoirs locaux de voir l'avenir avec davantage de sérénité.

C'est dans cette optique qu'a été adoptée la loi du 30 mars 2018[35] afin de prévoir l'instauration d'une pension mixte[36] et l'encouragement à la mise en place d'un second pilier pour les contractuels[37]. De nouvelles modalités de perception de la cotisation de responsabilisation sont également mises en place pour éviter des problèmes de trésorerie au sein du fonds de pension solidarisé[38]. Notons enfin le transfert d'une partie du produit de la cotisation de modération salariale[39] au bénéfice du fonds de pension solidarisé des administrations locales - à hauteur de 121 millions d'euros par an (à indexer) - alors que ces moyens profitaient jusqu'à présent à la seule gestion globale de l'ONSS[40-41].

En dépit des différentes réformes intervenues, force est de constater que sans investissement massif de l'autorité fédérale dans le financement des pensions des agents nommés, le mécanisme porté par le Fonds de pension solidarisé court à sa perte. Seule une réforme en profondeur du système pourra assurer la nécessaire pérennité du financement de la future pension des agents nommés encore en activité, et la pension actuelle des anciens agents statutaires désormais à la retraite[42].

- L'autre caractéristique des agents définitifs est leur sécurité d'emploi. Il ne peut être mis fin à la relation statutaire que dans certaines hypothèses, limitativement énumérées dans le statut administratif ou dans la loi (mise à la pension, sanction disciplinaire, inaptitude

---

35 L. 30.3.2018 rel. à la non-prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la règlementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, *M.B.* 17.4.2018.

36 Où les années prestées comme agent contractuel entrent en ligne de compte pour une pension privée (éventuellement complétée par une pension du 2e pilier), et les années prestées comme agent statutaire ouvrent seules la voie à une pension publique.

37 L'autorité fédérale a mis en place un mécanisme de réduction de la cotisation de responsabilisation pour les autorités locales mettant en place un second pilier sur base de la loi de 2018. Le Gouvernement wallon avait quant à lui décidé de soutenir, au moyen d'une prime régionale, les autorités locales qui mettaient en place/développaient un second pilier : cf. Circ. 29.6.2018 – Prime régionale à la constitution et au développement d'un second pilier de pension pour les agents contractuels (inforum 322.443) et circulaire complémentaire du 2.10.2018 - Prime régionale à la constitution et au développement d'un second pilier de pension pour les agents contractuels de la fonction publique locale - Étude requise lors de l'introduction d'un dossier de demande de prime régionale. Cette prime régionale, couvrant la période 2019-2021, n'a pas été reconduite. Sur ces différentes notions et leurs conséquences, voy. K. Van Overmeire et L. Mendola, « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », *Mouv. comm*. 3/2020, pp. 28-47.

38 A.R. 4.5.2018 pris en exécution de l'art. 21, § 3, al. 2 de la L. 24.10.2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, mod. la L. 6.5.2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, *M.B.* 8.5.2018.

39 A.R. 23.4.2018 pris en exécution de l'art. 24, § 2ter, de la L. 29.6.1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *M.B.* 27.4.2018, A.R. 22.12.2022 pris en exécution de l'art. 24, § 2ter, de la L. 29.6.1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés pour les années 2021 et 2023, *M.B.* 24.1.2023.

40 Pour davantage de développements sur cette nouvelle législation, voy. L. Mendola, *Réforme des pensions des agents statutaires et contractuels des pouvoirs locaux, Mouv. Comm*., 6-7/2018, 929, pp. 6-12.
Aux taux de cotisation de base de 44 % (41 % pour l'ex-pool 1) en 2023, 45 % en 2024 (A.R. 17.6.2022, *M.B.* 30.6.2022) et 45 % de 2025 à 2027 (encore à confirmer cette période) devraient correspondre des taux de cotisation de responsabilisation de 71 % en 2023, 74 % en 2024, 78 % en 2025, 81 % en 2026 et 83 % en 2027. Pour davantage de développements sur la situation actuelle du financement des pensions statutaires locales, voyez L. Mendola, *Financement des pensions statutaires locales : l'impossible situation des autorités locales tiraillées entre l'urgence du court terme et la nécessité de prendre des mesures pérennes qui leur assurent un avenir plus serein*, Mouv. Comm. 6-7/2021, pp. 22-35 et K. Van Overmeire et L. Mendola, « Financement des pensions statutaires locales : un changement de cap s'impose ! », *Mouv. Comm.* 12/2022, pp. 47-58

42 Voy. K. Van Overmeire et L. Mendola, « Financement des pensions statutaires locales : un changement de cap s'impose ! », *op. cit.*

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

professionnelle[43], etc.). Historiquement, cette sécurité d'emploi s'explique par le souci du législateur de mettre les agents communaux à l'abri de l'abus de pouvoir. En revanche, cette stabilité d'emploi ne signifie pas qu'ils ne puissent pas être réaffectés dans l'intérêt du service à d'autres tâches que celles pour lesquelles ils ont été nommés (sauf si cette mobilité est une sanction disciplinaire déguisée).

b) Les agents stagiaires sont des membres du personnel qui effectuent des prestations de travail durant une période de stage précédant la nomination à titre définitif. Cette période, dont la durée est librement fixée par l'autorité communale, doit permettre de s'assurer que l'agent possède bien les capacités requises pour exercer sa fonction. À l'issue du stage, l'intéressé est soit nommé, soit licencié, soit prolongé dans son stage[44].

Depuis le 1er avril 2014, date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 13 janvier 2014[45], les agents stagiaires sont soumis au régime de sécurité sociale des agents définitifs[46].

Néanmoins, une particularité reste d'application en cas d'éventuel licenciement pendant la période de stage ou à l'issue de celle-ci ; dans ce cas, l'agent stagiaire relève du régime de sécurité sociale des travailleurs contractuels pour la durée de son préavis[47].

c) Quant aux agents temporaires, ils fournissent leurs services pour une période de temps limitée.

Nous ne nous étendrons pas sur ce type d'engagement, car les administrations ne recourent plus à ce type d'engagement, très complexe sur le plan juridique[48].

Notons simplement que la jurisprudence du Conseil d'État enseigne qu'une nomination à titre temporaire ne se transforme pas en nomination à titre définitif par le seul fait du renouvellement des désignations à titre temporaire, fût-ce pendant un laps de temps prolongé[49].

---

43 Le 6.7.2009, est paru au *M.B.* le décr. 30.4.2009 qui prévoit les modalités de la procédure d'inaptitude professionnelle à l'encontre des agents statutaires communaux. Le décret précise que le conseil communal peut prévoir la démission d'office des agents de la commune pour inaptitude professionnelle, comme conséquence négative de l'évaluation. Le décret de la Région wallonne ne trouvera dès lors à s'appliquer que si l'autorité communale a mis en place l'inaptitude professionnelle. Conformément au décret précité, une Chambre de recours régionale compétente pour connaître des recours à l'encontre des décisions de démission d'office pour inaptitude professionnelle est constituée. Le décret détermine la composition de la Chambre de recours ainsi que la procédure à suivre devant cette Chambre. Pour de plus amples informations sur cette problématique, nous renvoyons le lecteur à notre contribution, Actualité du 15.7.2009, *La déclaration d'inaptitude professionnelle est désormais encadrée par un décret wallon* (http://www.uvcw.be).

44 Si aucune décision n'est prise par l'autorité quant au sort réservé au stagiaire à l'issue de la période probatoire, il ne peut être considéré que l'intéressé bénéficie d'une nomination implicite, de plein droit. Le Conseil d'État considère en effet que, dans ce cas, la situation demeure inchangée : l'intéressé demeure stagiaire (C.E. 22.7.1980, n° 20.526; C.E. 18.5.2003, n° 120.707). On conseillera cependant à l'autorité de ne pas maintenir cette situation précaire pendant une durée déraisonnable (que ce soit via des prolongations successives de la période de stage ou l'absence de décision explicite après la fin de la période de stage initialement prévue). Dans ce genre d'hypothèses, le stagiaire pourrait en effet sommer l'autorité de prendre une décision. Si, à l'expiration d'un délai de 4 mois, aucune décision n'était prise, le silence pourrait alors être considéré comme un refus de nomination contre lequel un recours au Conseil d'État est ouvert à l'intéressé en vertu de l'art. 14, par. 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

45 A.R. 13.1.2014 mod. les art. 9 et 10 de l'A.R. 28.11.1969 pris en exécution de la L. 27.6.1969 révisant l'A.-L. 28.12.1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* 28.1.2014.

46 Précédemment, les agents stagiaires bénéficiaient d'un régime hybride en étant soumis aux règles des agents définitifs pour le statut administratif et aux règles des agents contractuels pour le régime pécuniaire ; ils cotisaient donc pour le chômage, l'assurance obligatoire en matière de maladie et invalidité et étaient assujettis aux pensions de retraite et de survie pour travailleurs salariés.

47 Pour de plus amples renseignements, voir communication 2014/04 de l'ORPSS.

48 Il s'agit ici des agents temporaires par opposition aux agents définitifs et non des agents temporaires au sens de L. 24.7.1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, qui sont engagés dans les liens d'un contrat de travail.

49 V. notamment C.E. 7.11.2001, n° 100.559 : « (…) que des désignations à titre temporaire qui sont renouvelées de manière continue pendant un laps de temps prolongé ne se transforment pas en une nomination à titre définitif (…) » ; C.E. 22.2.1989, n° 32.046 ; C.E. 24.4.1980, n° 20.280 où la Haute Juridiction administrative reconnaît le caractère précaire de la nomination temporaire.

B. Les agents contractuels

De plus en plus d'agents sont recrutés en qualité de contractuels au sein des pouvoirs locaux[50].

Les raisons en sont multiples : remplacement du personnel malade, besoins exceptionnels et temporaires. En outre, les programmes de lutte contre le chômage incitent souvent les pouvoirs locaux à engager sous contrat de travail en rendant ce type d'engagement financièrement plus intéressant pour l'employeur public local[51].

Citons également les mesures visant à libérer des emplois dans les pouvoirs publics : la semaine (volontaire) de quatre jours, le départ anticipé à mi-temps[52] ou l'interruption de carrière[53]. L'éventuel remplacement des agents qui bénéficient de ces mesures ne peut être envisagé que pour un temps déterminé. Le recours au contrat de travail est donc tout indiqué.

Les agents sous contrat de travail sont dans la situation juridique suivante :
- l'engagement sous contrat de travail implique que ces agents sont intégralement soumis à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail[54]. Nombre de règles qui régissent leur situation juridique sont donc fixées de commun accord entre l'autorité communale et chaque agent et non de manière unilatérale ;
- ces règles ne peuvent être modifiées unilatéralement que si cela n'affecte pas un élément essentiel du contrat de travail. À défaut, l'agent pourrait invoquer la théorie de l'acte équipollent à rupture[55] et percevoir des indemnités pour défaut de préavis ;
- ces agents contractuels cotisent à l'ensemble des secteurs de la sécurité sociale. Ils bénéficient donc d'une indemnité de mutuelle s'ils sont malades de manière prolongée et peuvent, en principe, prétendre à des allocations de chômage s'ils sont licenciés[56].

Ces caractéristiques sont parfois un obstacle pour les communes qui souhaitent appliquer des règles similaires à l'ensemble de leur personnel, qu'il soit contractuel ou statutaire, certaines règles n'étant pas harmonisables. Ainsi, par exemple, un agent contractuel ne peut être soumis au régime disciplinaire[57].

---

50 Le pourcentage d'agents contractuels n'a cessé de croître au cours des dernières années : au niveau du Royaume, ce pourcentage est passé, en communes (en ETP), de 46,40 % en 1995 à 56,55 % en 2007, 60,93 % en 2014, 68,94 % en 2019 et 70,22% fin 2020. Au niveau des CPAS du Royaume, l'évolution est la suivante : 60,10 % en 1995, 72,66 % en 2007, 75,75 % en 2014, 80,25 % en 2019 et 80,52% fin 2020. On notera l'accélération de l'augmentation de la proportion de contractuels entre 2014 et 2019. Au niveau wallon, la répartition actuelle est (en ETP) de 76,25 % de contractuels communaux et 85,92% de contractuels en CPAS.

51 V. p. ex. le décr. 25.4.2002 rel. aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand (*M.B.* 24.5.2002) qui a harmonisé en un seul système différentes subventions existantes (TCT, PRIME, FBIE, ACS L.-progr., A.C.S. pouvoirs locaux, A.R. n°258 et décr. 19.5.1994) ; citons également le Programme de transition professionnelle (PTP) et le Plan Activa (pour un détail de ces mesures, v. R. Cherenti, *Manuel de l'insertion socioprofessionnelle*, UVCW, Fédération des CPAS, 2004, pp. 220 et ss., et M.-P. Dellisse, *Modification du programme de transition professionnelle en Région wallonne de langue française*, in *Indicateur social*, mars 2007, V.3, (5),8-15), ainsi que le Maribel social ou la convention de premier emploi (CPE ou « Plan Rosetta »).

52 L. 10.4.1995 rel. à la redistribution du travail dans le secteur public et son arrêté d'exécution de la même date (*M.B.* 20.4.1995) ; circ. n° 575 du 12.7.2007 rel. à l'extension de départ anticipé à mi-temps, *M.B.* 24.8.2007. Les régimes de la semaine volontaire de quatre jours et du départ anticipé à mi-temps ont été modifiés par la L. 19.7.2012 rel. à la semaine de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans dans le secteur public (*M.B.* 6.8.2012). Pour plus de détails sur le sujet, voyez L. Mendola, *La semaine volontaire de quatre jours et le départ anticipé mi-temps renaissent de leurs cendres*, sur notre site internet, à l'adresse suivante : https://www.uvcw.be/personnel/actus/art-645

53 L. de redressement du 22.1.1985 contenant des dispositions sociales, art. 99 et ss., *M.B.* 24.1.1985.

54 L. 3.7.1978 rel. aux contrats de travail, *M.B.* 22.8.1978.

55 En vertu de cette théorie, l'employeur, en modifiant de manière unilatérale un élément essentiel du contrat de travail, est réputé avoir manifesté la volonté de mettre fin unilatéralement au contrat de sorte que, si le travailleur, suite à cette modification de la convention, décide de ne plus y adhérer, la rupture sera imputée à l'employeur et non au travailleur, avec les conséquences que l'on connaît en matière de paiement d'indemnités de rupture pour défaut de préavis.

56 Pour plus d'informations sur la matière du licenciement, nous renvoyons le lecteur aux articles suivants : S. Smoos, « La rupture du contrat de travail : questions pratiques (1re partie) », in *Mouv. comm.*, 1/2015 (https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-1506) et T. Sidiras, « *L*a rupture du contrat de travail : questions pratiques (2ème partie) », in *Mouv. comm.*, 2/2015 (https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-1504) et à l'ouvrage rédigé par S. Smoos, *La rupture du contrat de travail en dix questions (2ème éd.). Guide pratique à l'usage des pouvoirs locaux*, éd. UVCW, 2018.

57 V. notamment l'art. L1215-1 du CDLD. Pour une adaptation du régime disciplinaire aux agents contractuels, v. L. Peltzer, *Modèle de règlement disciplinaire des agents contractuels, Mouv. comm.*, 11/98, pp. 575-578. Remarquons, néanmoins, que les agents contractuels peuvent être soumis à des pénalités qui devront être prévues dans le règlement de travail.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En outre, les communes étant des services publics, un certain nombre de lois les excluent de leur champ d'application. Citons :

- la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires[58];
- certaines dispositions de la loi du 16 mars 1971 sur le travail[59], à savoir celles relatives au repos du dimanche, au temps de travail et au travail de nuit ;
- la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés[60], etc.

Enfin, un certain nombre de législations s'appliquent indistinctement aux agents contractuels et aux agents statutaires des communes. Citons : l'interruption de carrière[61], le départ anticipé à mi-temps et la semaine (volontaire) de quatre jours[62], la sécurité et le bien-être des travailleurs[63] (ex-RGPT), la protection de la rémunération[64], certains aspects de l'aménagement du temps de travail[65], la loi du 16 mars 1971 sur le travail[66], les accidents du travail et les maladies professionnelles[67], le statut syndical[68], la législation tendant à lutter contre la discrimination[69], le trajet de réintégration[70], etc.

58 *M.B.* 15.1.1969. Il résulte de cette exclusion qu'aucune convention collective de travail ne s'applique aux communes, pas même celles signées au Conseil national du Travail. En revanche, cette L. 5.12.1968 s'applique au personnel engagé par des asbl communales. Pour plus de détails, v. P. Despretz, *Mouv. comm.*, 8-9/1998, pp. 440-441. Cette L. 5.12.1968 est également applicable aux SLSP et à leur personnel.

59 *M.B.* 30.3.1971. Ces dispositions sont cependant applicables aux établissements exerçant une activité industrielle ou commerciale ou dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène. Cette dernière formulation inclut les maisons de repos et de soins et les hôpitaux. Pour la grande majorité des membres du personnel des pouvoirs locaux, non visés par ces dispositions de la loi de 1971, la législation de base est la L. 14.12.2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, *M.B.* 5.1.2001.

60 *M.B.* 31.1.1974. Cette loi est cependant applicable aux établissements exerçant une activité industrielle ou commerciale ou dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène. Cette dernière formulation inclut les maisons de repos et de soins et les hôpitaux.

61 L. de redressement du 22.1.1985 contenant des dispositions sociales, art. 99 et ss., *M.B.* 24.1.1985.

62 L. 10.4.1995 rel. à la redistribution du travail dans le secteur public et son arrêté d'exécution du même jour, *M.B.* 20.4.1995, ainsi que circ. n° 575 du 12.7.2007 rel. à l'extension de départ anticipé à mi-temps, *M.B.* 24.8.2007. Les régimes de la semaine volontaire de quatre jours et du départ anticipé à mi-temps ont été modifiés par la L. 19.7.2012 rel. à la semaine de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans dans le secteur public (*M.B.* 6.8.2012). Pour plus de détails sur le sujet, voyez L. Mendola, *La semaine volontaire de quatre jours et le départ anticipé mi-temps renaissent de leurs cendres*, sur notre site internet, à l'adresse suivante : https://www.uvcw.be/personnel/actus/art-645.

63 L. 4.8.1996 rel. au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *M.B.* 18.9.1996 et le Code du bien-être au travail.

64 L. 12.4.1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, *M.B.* 30.4.1965.

65 L. 14.12.2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, *M.B.* 5.1.2001.

66 Pour ce qui concerne les dispositions dont les pouvoirs locaux ne sont pas exclus du champ d'application, cf. supra.

67 L. 3.7.1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public et ses arrêtés d'application, pour les communes, CPAS et intercommunales, des 13.7.1970, 12.1.1973 et 21.1.1993.

68 L. 19.12.1974, *M.B.* 24.12.1974, cf. infra, et son arrêté d'exécution du 28.9.1984, *M.B.* 20.10.1984.

69 L. 10.5.2007 mod. L. 30.7.1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ; L. 10.5.2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ; L. 10.5.2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.* 30.5.2007 et *M.B.* 5.6.2007) ; décr. 6.11.2008 rel. à la lutte contre certaines formes de discrimination (*M.B.* 19.12.2008).

70 A.R. 28.10.2016 mod. A.R. 28.5.2003 rel. à la surveillance de la santé des travailleurs en ce qui concerne le trajet de réintégration des travailleurs en incapacité de travail (*M.B.* 24.11.2016). Depuis le 12.6.2017, la matière rel. au bien-être au travail a été codifiée dans le Code du bien-être au travail. Le trajet de réintégration se trouve dans le Titre 4 du Livre 1 du Code.

Le cadre et les statuts du personnel

En vertu du principe de l'autonomie communale, les communes fixent le cadre et les statuts de leurs agents[1], à l'exception des agents dont le traitement est fixé par la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

L'article L1212-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation attribue explicitement cette compétence au conseil communal.

C'est également le conseil communal qui nomme les agents dont le Code ne règle pas la nomination (CDLD, art. L1213-1). Il peut déléguer ce pouvoir au collège, sauf en ce qui concerne :
1° les docteurs en médecine, chirurgie et accouchements, et les docteurs en médecine vétérinaire, auxquels il confie des fonctions spéciales dans l'intérêt de la commune ;
2° les membres du personnel enseignant.

Comme l'a rappelé le Ministre[2], cette délégation au collège en matière de nomination des agents statutaires n'annihile pas le rôle du conseil en ce qui concerne la création des emplois contractuels et les conditions d'accès à ces emplois. La compétence d'engagement de contractuels appartient donc également au conseil communal, à moins qu'il n'ait délégué cette tâche au collège en ayant pris soin de déterminer, dans un règlement d'administration intérieure, les conditions d'engagement et les modalités de détermination du traitement qui sera attribué à ces agents (en se basant, par exemple, sur le statut pécuniaire applicable aux agents statutaires).

L'autonomie communale en matière de fixation du cadre et d'élaboration des statuts est encadrée, voire restreinte[3], par nombre de dispositions légales et réglementaires. Ainsi, l'autorité locale devra veiller au respect de la réglementation relative aux pensions[4], au statut syndical[5], au régime disciplinaire[6], etc.

Signalons en outre que, par sa circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes (RGB), la Région wallonne a impulsé les principes généraux de la fonction publique locale. Dans un but d'amélioration de la qualité du service public, le principe de l'évolution de la carrière du personnel est fonction, notamment, du suivi de formations.

1. Le cadre

Le cadre est un tableau où figurent, avec la mention de leur nombre et de la qualification, tous les emplois qui, tant qualitativement que quantitativement, sont nécessaires à l'exécution correcte et efficace des tâches et des missions que la commune doit remplir.

Le cadre est fixé en fonction des besoins de la commune et tient compte de la nature, de l'ampleur et de la diversité des tâches qui lui sont attribuées et des services créés par elle.

---

[1] En ce qui concerne les modifications des règles relatives à la tutelle exercée sur les actes des autorités communales, cf. supra, S. Bollen, *Le fonctionnement de la commune, La tutelle administrative*.
[2] Q.R. P.W., 30.11.2005, 2005-2006, (3), 94-96.
[3] Sur ce sujet, nous renvoyons le lecteur à la contribution d'E. Gillet, *Le personnel communal, in Communes et Région, quel partenariat pour le XXI^e siècle ?* Actes du Colloque du 11 décembre 1998., op. cit., pp. 109 à 137.
[4] NLC, art. 156 et ss. (dispositions fédérales, non codifiées dans le CDLD), et A.R. 26.12.1938 rel. au régime des pensions du personnel communal, *M.B.*, 31.12.1938.
[5] L. 19.12.1974 organisant les relations entre les pouvoirs publics et les organisations représentatives de leur personnel, cf. infra.
[6] CDLD, art. L1215-1 et ss.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

On distingue le cadre définitif et le cadre temporaire :
- le cadre définitif comprend les fonctions de nature permanente ;
- le cadre temporaire comprend les fonctions qui sont limitées dans le temps et qui, dès lors, présentent un caractère réellement momentané.

2. Le statut administratif[7]

Ce règlement comporte toutes les dispositions relatives à la carrière administrative du personnel communal, du recrutement à la cessation des fonctions : les conditions de nomination des agents communaux, les conditions d'avancement, la procédure d'évaluation[8], les droits et les devoirs des agents, le stage, le régime de congés et d'absences[9], la disponibilité, les accidents du travail et les maladies professionnelles, la cessation des fonctions, etc.

De nombreuses dispositions légales ou réglementaires, régissant certains aspects du statut des agents, s'imposent aux pouvoirs locaux. Elles sont contenues dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (citons par exemple le régime disciplinaire[10]) ou d'autres corps de règles (on pense, en particulier, aux accidents du travail et aux maladies professionnelles[11], au statut syndical[12], etc.).

Dans les matières où les communes disposent d'une certaine autonomie[13], elles s'inspirent en général des dispositions relatives au personnel de l'Etat fédéral ou, plus rarement, de la Région wallonne.

3. Le statut pécuniaire

Ce règlement comporte toutes les dispositions relatives à la situation pécuniaire du personnel communal, telles que les services antérieurs valorisables ou les diverses allocations et indemnités (pécule de vacances, allocation pour prestations nocturnes ou dominicales, etc.).

Ce régime pécuniaire est fixé notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilités et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu notamment de la place occupée par les agents dans la hiérarchie de l'administration communale.

---

7 Voyez, sur notre site internet, le modèle de statuts administratif et pécuniaire du personnel local (https://www.uvcw.be/personnel/modeles/art-1760)

8 Depuis l'adoption du décret du 30.4.2009, l'article L1212-1 du CDLD prévoit en effet l'obligation pour le conseil communal de prévoir les conditions et procédures d'évaluation des agents de la commune (voir pour de plus amples informations et en lien avec la déclaration d'inaptitude professionnelle, notre contribution, Actualité du 15.7.2009, *La déclaration d'inaptitude professionnelle est désormais encadrée par un décret wallon* (https://www.uvcw.be/personnel/actus/art-6750).

9 Signalons à cet égard la circ. Min. des Pouvoirs locaux et de la Ville R.W. 11.2.2010 rel. aux congés et dispenses dans la fonction publique locale et provinciale, *M.B.*, 28.4.2010, tout en rappelant qu'il s'agit d'une circulaire qui ne revêt pas d'effet contraignant pour les autorités locales à qui elle est destinée.

10 Pour de plus amples développements sur le sujet, nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage de A. Bertouille et F. Koekelberg, *Le régime disciplinaire du personnel communal, du personnel des CPAS et des membres des services de la police locale,* Namur, Heule-UGA, 2002 et à celui de B. Lombaert et V. Rigodanzo, *Le régime disciplinaire des agents communaux et des CPAS*, Waterloo, Kluwer, 2013.

11 L. 3.7.1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public et ses arrêtés d'exécution. En matière d'accidents du travail, il s'agit de l'A.R. 13.7.1970. En matière de maladies professionnelles, il s'agit des A.R. 12.1.1973 et 21.1.1993.

12 L. 19.12.1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et son arrêté d'exécution du 28.9.1984, *M.B.*, 20.10.1984.

13 Depuis le 2.12.2008, les pouvoirs locaux ont pu adhérer au Pacte pour une fonction publique locale solide et solidaire et mettre en œuvre la convention sectorielle 2005-2006 et les 11 circulaires qui en découlent. Il s'agit notamment de mesures qualitatives relatives à la carrière des agents, au recrutement, à l'évaluation, à la formation, au bien-être au travail. Pour plus de détails sur le contenu de ces mesures et l'absence de caractère contraignant des circulaires, voir notre contribution : *La convention sectorielle 2005-2006 : mise en chantier du renouveau de la fonction publique locale*, *Mouv. comm.*, 5/2009, pp. 221-231.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La principale disposition qui restreint ici l'autonomie communale est l'article L1212-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui stipule que les agents bénéficient, dans les mêmes conditions que le personnel des services publics fédéraux, des allocations suivantes : allocation de foyer et de résidence[14], allocations familiales[15], pécule de vacances et pécule de vacances familial[16].

Pour les autres allocations et indemnités, les pouvoirs locaux agissent en toute autonomie[17]/[18]. Il en va ainsi, par exemple, de l'allocation de fin d'année. En cette matière, bon nombre de pouvoirs locaux font application de la réglementation applicable aux agents fédéraux, issue de l'arrêté royal du 23 octobre 1979 ou de l'arrêté royal du 28 novembre 2008, qui a été abrogé par l'arrêté royal du 13 juillet 2017. Plus récemment, a été édictée une circulaire wallonne, du 16 mai 2014, qui recommande l'application du régime des agents de la Région wallonne. Dans l'un et l'autre cas, les augmentations décidées par d'autres niveaux de pouvoir pour leurs agents entraînent, par répercussion, des charges supplémentaires pour les pouvoirs locaux, à tel point que la question de l'adoption d'un régime propre par l'autorité locale délié de toute référence à une réglementation fédérale ou régionale se pose avec de plus en plus d'acuité[19].

[14] A.R. 13.7.2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale, *M.B.* 19.7.2017.

[15] A.R. 26.3.1965 rel. aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'État ainsi qu'aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des corps de police locale, tel que modifié par A.R. 31.1.2010 (*M.B.*, 11.2.2010).

[16] L'A.R 13.7.2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale, (*M.B.*, 19.7.2017) a abrogé l'A.R. 30.1.1979 rel. à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume (*M.B.*, 7.2.1979). L'A.R. prévoit désormais que le pécule de vacances représente 92 % de la rémunération due ou qui aurait été due au mois de mars de l'année en cours, alors que l'A.R. de 1979 laissait aux pouvoirs locaux le choix de déterminer un pécule de vacances dont le montant était compris entre 65 % et 92% d'un douzième du traitement annuel qui détermine le traitement dû pour le mois de mars de l'année en cours. L'article L1212-3 CDLD a donc été modifié en précisant dorénavant ce qui suit : « (…) le montant du pécule de vacances correspond à 92 % d'un douzième du ou des traitement(s) annuel(s), lié(s) à l'indice des prix à la consommation, qui détermine(nt) le ou le(s) traitement(s) du(s) pour le mois de mars de l'année des vacances ».

[17] Dans le cadre du Pacte pour une fonction publique locale solide et solidaire dont question ci-avant, deux mesures quantitatives relatives aux frais de déplacement domicile-lieu de travail et à la prime de fin d'année sont prévues. Pour plus de détails, voir notre contribution : *La convention sectorielle 2005-2006: mise en chantier du renouveau de la fonction publique locale*, *op.cit*, pp.221-231.

[18] Signalons à cet égard la circ. Min. Int. R.W. 31.8.2006 rel. à l'octroi d'allocations et d'indemnités dans la Fonction publique locale, *M.B.*, 12.9.2006, tout en rappelant qu'il s'agit là d'une circulaire non réglementaire qui établit simplement une ligne de conduite et par laquelle l'autorité de tutelle annonce aux autorités qui lui sont subordonnées (les pouvoirs locaux en l'occurrence) les lignes directrices qu'elle entend suivre dans les cas individuels qu'elle aura à traiter. Pour de plus amples développements sur le sujet, v. notre contribution de septembre 2006 *Octroi d'allocations et indemnités aux membres du personnel des pouvoirs locaux - commentaire de la circulaire ministérielle du 31 août 2006* à l'adresse suivante https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-6749

[19] À titre d'illustration, voyez L. Mendola, *Allocation de fin d'année : l'Union conseille un régime propre aux pouvoirs locaux* https://www.uvcw.be/personnel/actus/art-6751

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les relations entre l'autorité et les organisations représentatives

1. Le statut syndical

A. La procédure syndicale

La commune étant un service public, elle doit pouvoir évoluer au gré de l'intérêt général. Cette loi du changement implique la mutabilité du statut du personnel. De par cette mutabilité, le système du statut de droit public est incompatible avec le système de la conclusion de conventions collectives organisées par la loi du 5 décembre 1968[1].

Dans le secteur privé[2], les employeurs négocient avec les représentants des travailleurs et signent avec eux des conventions qui les lient.

Les pouvoirs publics, en revanche, doivent pouvoir modifier unilatéralement les règles applicables aux membres de leur personnel si l'intérêt général le requiert. Cela explique que, dans le système de la loi du 19 décembre 1974, l'employeur est obligé de négocier avec les organisations syndicales ces modifications, mais pas d'obtenir leur autorisation. La loi fixe le canevas d'une procédure. Tant que l'employeur public a respecté cette procédure, la modification souhaitée peut intervenir même si les deux parties ne sont pas parvenues à un accord (intervient dans ce cas la signature d'un protocole de désaccord).

Un même employeur ne pouvant être lié à deux systèmes de relations collectives en même temps, les communes sont exclues du système de relations collectives institué par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail, même en ce qui concerne leur personnel contractuel et sont soumises au statut syndical de la loi du 19 décembre 1974, pour l'ensemble de leur personnel, qu'il soit définitif, stagiaire ou contractuel[3].

La loi du 19 décembre 1974 impose à l'autorité de soumettre les mesures générales (projet de statut, etc.) qu'elle envisage de prendre à l'égard de son personnel à une **négociation** ou à une **concertation** préalable avec les organisations syndicales représentatives. Ne sont visées ici que les mesures nouvelles générales, non les décisions individuelles ni les simples mesures d'application de règlements existants.

Selon la définition qu'en donne Jean Sarot, « il faut entendre le terme "négociation" dans son sens usuel : il s'agit d'une discussion approfondie des questions examinées, compte tenu des différents points de vue en présence ; les parties - délégation de l'autorité, d'une part, délégation des organisations syndicales, d'autre part - essayent de rechercher ensemble des solutions acceptables pour chacune d'elles »[4].

Les conclusions de ces discussions sont consignées dans un protocole (d'accord ou de désaccord).

---

1 Jean Sarot, *Précis de la fonction publique*, Bruylant, Bxl. 1994, p. 17.

2 Les SLSP sont soumises au système de relations collectives du secteur privé. Pour de plus amples informations quant au régime qui leur est applicable, nous renvoyons le lecteur à l'article suivant : https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-6752

3 Le fait que la procédure de négociation est susceptible de concerner l'ensemble du personnel, même contractuel, ne signifie pas que, lorsqu'une décision communale est prise, elle peut automatiquement s'appliquer au personnel contractuel. Nombre de règles du personnel statutaire sont inapplicables, en raison de ses particularités, au personnel contractuel.

4 Jean Sarot, op. cit., p. 617; v. également le dossier paru dans les *Mouv. comm.*,11 et 12/1986, pp. 385-404 et 451-464.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Pour l'autorité, il ne s'agit que d'un engagement politique (de proposer l'adoption de cette mesure) mais non juridique. Il ne s'agit que d'une procédure préalable obligatoire qui ne porte pas atteinte aux compétences de décision de l'autorité.

Si la ***concertation*** comporte aussi un dialogue approfondi entre les parties, elle porte sur des questions moins importantes dont le résultat est consigné dans un avis motivé intégré au procès-verbal de la réunion. L'avis motivé peut présenter une position unanime des différentes délégations ou des positions divergentes. Cela ne constitue nullement un vote et elle n'emporte aucun engagement politique ni, a fortiori, juridique[5].

La loi du 19 décembre 1974 définit les matières soumises à la négociation et celles soumises à la concertation.

Ainsi les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci sont soumises à la négociation.

A contrario, il est confié au Roi la compétence de définir les réglementations de base soumises à négociation en matière de statut administratif, y compris le régime des congés, de statut pécuniaire, de régime des pensions, de relations avec les organisations syndicales et d'organisation des services sociaux[6]. Dans ce cadre, l'arrêté royal du 29 août 1985[7] précise quelles réglementations sont considérées comme réglementation de base au sens de la loi précitée.

En revanche, les décisions fixant le cadre du personnel des services ressortissant au Comité de concertation, les réglementations autres que celles soumises à la négociation notamment relative à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci, ainsi que les mesures d'ordre et directives qui en découlent relèvent de la concertation[8].

Le comité de concertation est également compétent pour les propositions tendant à l'amélioration des relations humaines ou à l'accroissement de la productivité.

Il exerce, enfin, les attributions découlant de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs dans le cadre de l'exécution de leur travail et du Code du bien-être au travail. En effet, dans le secteur public, les attributions qui, dans les entreprises privées, sont confiées aux comités pour la prévention et la protection au travail sont exercées par les comités de concertation de base, intermédiaire et supérieur[9].

Précisons que le conseiller en prévention est membre de droit du comité de concertation lorsqu'il est amené à examiner les questions relevant, pour les entreprises privées, de la compétence du Comité pour la prévention et la protection au travail[10].

Signalons enfin que la loi du 5 juin 2004 a modifié le régime de négociation en vue de le simplifier[11].

---

5 J. Sarot, op. cit., p. 621.

6 L. 19.12.1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, art. 2, §1er, *M.B.*, 24.12.1974.

7 A.R. 29.8.1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, *M.B.* 2.10.1985.

8 L. 19.12.1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, art. 11, *M.B.*, 24.12.1974.

9 A.R. 28.9.1984 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, art. 39, *M.B.*, 20.10.1984.

10 A.R. 28.9.1984portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, art. 44, *M.B.*, 20.10.1984.

11 Pour plus de détails sur cette réforme, nous renvoyons le lecteur à la contribution de J. Jacqmain, *La réforme du statut syndical des services publics*, in *Statut des administrations locales et provinciales, Actualités en bref*, Kluwer, n° 167, 8/2004; v. également, en ce qui concerne le nouveau régime des droits minimaux, notre contribution in *L'année communale 2004-2005*, chap. IV, C, 2, pp. 42 et ss.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. La structure de négociation syndicale

La loi du 19 décembre 1974 concernant tant les fonctionnaires fédéraux, que régionaux, communautaires ou locaux, de nombreux lieux de négociation ont été mis en place.

On peut sommairement les présenter comme suit[12] :
- ***le comité commun à l'ensemble des services publics*** (dit « Comité A ») ;
- ***le comité des services publics communautaires et régionaux*** (dit « Comité B ») ;
- ***le comité des services publics provinciaux et locaux*** (dit « Comité C ») :
  - il existe un Comité C fédéral : on y négocie les règles qui concernent le personnel local de l'ensemble du pays, comme le statut du personnel des zones de secours ;
  - *il existe plusieurs Comités C régionaux, dont un wallon, présidé par le Ministre des Pouvoirs locaux*. On y négocie les règles qui concernent le personnel des pouvoirs locaux wallons ;
- ***les comités particuliers*** : il y en a un par administration locale. C'est le bourgmestre qui le préside.

Dans le contexte légal actuel et hormis dans les comités particuliers, c'est donc toujours un Ministre qui négocie au nom des communes et non les employeurs locaux eux-mêmes.

Toutefois, depuis 1999, l'Union des Villes et Communes de Wallonie siège au Comité C wallon en qualité de technicien de la délégation du Ministre. Cette position de technicien de l'autorité constitue une avancée intéressante, car elle permet de livrer « en direct » aux ministres la position des pouvoirs locaux employeurs.

Au niveau local, l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités institue un comité particulier de négociation pour chaque commune et son centre d'action sociale, compétent pour le personnel communal et le personnel du centre public d'action sociale, sous la présidence du bourgmestre.

Le même arrêté crée un comité supérieur de concertation dans le ressort de chaque comité particulier de négociation[13]. Le président du comité supérieur de concertation, le bourgmestre peut créer des comités de concertation de base et des comités de concertation intermédiaire, dont il détermine le ressort.

2. Le décret visant à améliorer le dialogue social[14]

À côté de ces obligations découlant du statut syndical proprement dit, les collèges communaux wallons doivent, en outre, communiquer certains documents aux organisations syndicales.

Ainsi, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit en son article L1122-23, par. 2, tel que modifié par le décret du 27 mars 2014 ce qui suit :
« Simultanément à leur envoi à l'autorité de tutelle, le collège communal communique aux organisations syndicales représentatives les documents suivants :
1) le budget et les modifications budgétaires adoptées par le conseil communal ;
2) le compte adopté par le conseil communal.

[12] J. Sarot, op. cit., p. 626.
[13] A.R. 28.9.1984 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, art. 35, *M.B.*, 20.10.1984.
[14] Décr. 27.3.2014 mod. certaines dispositions du CDLD et visant à améliorer le dialogue social, *M.B.* 15.4.2014 et décr.-progr. 17.7.2018 portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement, *M.B.* 8.10.2018.

Accompagnent le budget et le compte adoptés par le conseil communal, les informations sur la structure de l'emploi, son évolution et les prévisions d'emploi, le personnel occupé pendant tout ou partie de l'année de référence. »

La circulaire du 1er avril 2014 relative à l'amélioration du dialogue social dans l'optique du maintien à l'emploi au sein des pouvoirs locaux et provinciaux[15] recommandait de plus que « *ces informations contiennent également le personnel occupé sous une forme permettant d'identifier clairement les types et catégorie de personnel (agents statutaires, contractuels, affectation, fonction occupée, niveau, grade, type de contrat) et mentionnent au regard de chaque emploi, le temps de travail exprimé en équivalent temps plein ainsi que le fait que cet emploi est lié ou non à une subvention* ».

Une circulaire du 26 janvier 2017[16] a étendu les principes de la circulaire précitée afin de viser également les intercommunales et les associations de CPAS dites « Chapitre XII ». Cette circulaire de janvier 2017 a donc remplacé la circulaire de 2014, tout en reprenant les recommandations existantes sur l'amélioration du dialogue social dans l'optique du maintien à l'emploi dans les pouvoirs locaux concernés.

[15] Circ. 1.4.2014 rel. à l'amélioration du dialogue social dans l'optique du maintien à l'emploi au sein des pouvoirs locaux et provinciaux.

[16] Circ. 26.1.2017 rel. à l'amélioration du dialogue social dans l'optique du maintien à l'emploi au sein des pouvoirs locaux et provinciaux - Élargissement aux intercommunales et aux associations dites « Chapitre XII ».

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les grades légaux[1] - Directeur général et directeur financier

Ces fonctions sont prescrites par la loi[2].

Le statut des titulaires d'un grade légal local[3] a fait l'objet d'une importante réforme, portée par le décret du 18 avril 2013[4] et ses arrêtés d'exécution du 11 juillet 2013[5].

Voici un aperçu synthétique[6] de la réglementation telle que réformée et récemment adaptée par le décret du 19 juillet 2018 et les arrêtés du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019[7].

1. Les règles communes applicables au directeur général et au directeur financier

Il y a, dans chaque commune, un directeur général (l'ex-secrétaire communal), et un directeur financier (l'ex-receveur communal) nommés par le conseil communal.

Les conditions de nomination au grade de directeur sont arrêtées par le conseil communal dans les limites des dispositions générales fixées par l'exécutif wallon : l'accès à la profession de directeur peut ainsi se faire par recrutement[8], promotion ou mobilité.

En plus de l'examen[9] (de recrutement, de promotion ou d'accès à la fonction par mobilité), on notera l'apparition, depuis 2013, d'une période de stage[10] obligatoire préalable à toute nouvelle entrée en fonction de directeur[11].

Les directeurs sont désignés par le conseil, dans les 6 mois de la vacance de l'emploi, et nommés définitivement à l'issue de la période de stage.

---

1 Sur la notion du statut légal et ses conséquences, v. H. Van Lunter et M. Daube, *Statut du secrétaire communal et du receveur communal*, Bruges, éd. Van den Broele, 2004.

2 En l'occurrence, le CDLD.

3 La réforme a porté sur les grades légaux des communes, des CPAS et des provinces.

4 Décr. 18.4.2013 mod. certaines dispositions du CDLD, *M.B.*, 22.08.2013.

5 A.G.W. 11.7.2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux, *M.B.*, 22.8.2013, A.G.W. 11.7.2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, directeur général adjoint et de directeur financier communaux, *M.B.*, 22.8.2013, A.G.W. mod. l'A.G.W. 5.7.2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'art. L1315-1 du CDLD, *M.B.*, 22.8.2013.

6 Pour davantage de développements sur le sujet, voy. L. Mendola, *Le nouveau statut des grades légaux des pouvoirs locaux wallons*, *Mouv. comm.*, 10/2013, pp. 13 à 20.

7 Décr. 19.7.2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le CDLD et modifiant l'AR n°519 du 31.3.1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaires des communes et des CPAS qui ont un même ressort, *M.B.*, 28.8.2018 ; AGW 24.1.2019 modifiant l'AGW 11.7.2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux, *M.B.* 21.3.2019 ; AGW 24.1.2019 modifiant l'AGW 11.7.2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux, *M.B.* 24.1.2019 ; AGW 24.1.2019 fixant les règles rel. à la valorisation pécuniaire des services antérieurs prestés dans le secteur public et privé par les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints et les directeurs financiers communaux, *M.B.* 21.3.2019.

8 Quelle que soit la taille de la commune, il faut être titulaire d'un diplôme donnant accès à un emploi de niveau A pour pouvoir être recruté. En cas de promotion et s'il n'y a pas plus de 2 agents de niveau A dans la commune, l'examen peut être ouvert aux agents de niveau D6, B, C3 et C4 ayant dix ans d'ancienneté dans ces niveaux (pour le calcul des 10 années, sont pris en compte les services prestés tant au sein de la commune qu'au sein du CPAS du même ressort territorial).

9 Dont le règlement local fixe, dans le respect des dispositions arrêtées par l'exécutif wallon, les conditions de participation, les modalités de son organisation, la composition du jury, ainsi que l'ordre et le contenu et le mode de cotation des épreuves.

10 D'une durée d'un an.

11 L'exigence de détention d'un certificat de management public, introduite par la réforme de 2013 mais jamais entrée en vigueur, a été supprimée par l'AGW du 24.1.2019, *o.c.* (nomination).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les directeurs font désormais l'objet d'une évaluation régulière de leurs prestations, se basant sur la description de fonction, les compétences et exigences de la fonction et sur le rapport de planification. Selon que l'évaluation sera jugée excellente, favorable, réservée ou défavorable, des conséquences distinctes pourront être impliquées[12].

2. Les règles spécifiquement applicables au directeur général et au directeur général adjoint

Un directeur général à temps plein est requis par commune.

Il est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil communal, soit par le collège, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions respectives.

À côté des missions "classiques" qui avaient été réaffirmées dans le cadre de la réforme de 2013, différentes missions et compétences du directeur général ont fait leur apparition[13].

Son rôle de ***chef du personnel*** est affirmé, voire renforcé. Dans ce cadre :
- il arrête le projet d'évaluation des agents ;
- il met sur pied et assure le suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux, il met en œuvre et évalue la politique de gestion des ressources humaines, dirige et coordonne, sous le contrôle du collège, les services communaux ; sauf les exceptions prévues par la loi, il est chef du personnel ;
- lui ou son délégué participe avec voix délibérative au jury d'examen (recrutement/engagement de membres du personnel) ;
- il acquiert une compétence disciplinaire (sanctions disciplinaires mineures) à l'égard des agents statutaires.

Il devient un véritable ***directeur des services de l'administration***, courroie de transmission entre l'autorité politique et les services administratifs. Dans ce cadre, il est chargé de la mise en œuvre du PST. Pour assumer ce nouveau rôle, il pourra s'appuyer sur le Comité de direction[14], qu'il préside et avec lequel il concertera, avant de se charger de leur rédaction, les avant-projets d'organigramme, de cadre organique et de statuts du personnel.

L'échelle de traitement du directeur général est fixée par le conseil communal dans les limites établies par le CDLD.

Après la légère augmentation barémique qui fut décidée en 2009 afin de revaloriser le traitement des grades légaux des plus petites entités, une revalorisation barémique plus conséquente a été décidée dans le cadre de cette réforme, faisant écho aux nouvelles exigences de la fonction de directeur.

---

[12] Ainsi, une évaluation assortie de la mention « excellente », outre l'application normale de l'évolution dans l'échelle du directeur, permettra l'octroi d'une bonification financière équivalente à une annale supplémentaire (à partir du second cycle d'évaluation). Une évaluation dite "favorable" constatera la réalisation correcte du travail du directeur et lui permettra de continuer à évoluer normalement dans son échelle de traitement. Une évaluation sanctionnée de la mention « réservée » maintiendra le traitement en l'état jusqu'à la prochaine évaluation. Une évaluation intermédiaire aura lieu 6 mois après son attribution. Enfin, une évaluation assortie de la mention « défavorable » maintiendra le traitement en l'état et appellera une évaluation intermédiaire un an après son attribution. Après deux évaluations défavorables successives définitivement attribuées, le conseil est admis à procéder au licenciement pour inaptitude professionnelle (CDLD, art. L1124-50.

[13] Les tâches du DG ne se limitent pas, loin de là, aux missions prévues par ou en vertu du CDLD. À titre d'illustration, rappelons le rôle d'informateur institutionnel endossé par le directeur dans le cadre de l'application de la législation fédérale sur les déclarations de mandats et de patrimoine (voy. la fiche *Mandataires* consacrée au contrôle des mandats), et le nouveau rôle d'informateur institutionnel dans le cadre des décrets wallons du 29.3.2018.

[14] Sur cette notion, voy. B. Somers (en collaboration avec M. Boverie et L. Mendola), *Le Comité de Direction - Mode d'emploi*, Politeia/UVCW, 2013.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'échelle de traitement du directeur général communal est déterminée en fonction des nouvelles catégories reprises dans le tableau ci-après, selon les minima et maxima y renseignés.

Population	***Minimum***	***Maximum***
10 000 habitants et moins	34 000 euros	48 000 euros
10 001 à 20 000 habitants	38 000 euros	54 000 euros
20 001 à 35 000 habitants	40 600 euros	58 600 euros
35 001 à 80 000 habitants	45 500 euros	65 000 euros
80 001 habitants et +	51 500 euros	72 500 euros

Échelle directeur général (communal) (montants bruts annuels non indexés)

Dans les communes de plus de 10.000 habitants, le conseil communal peut désigner un directeur général adjoint, dont le traitement est fixé par le conseil communal. Ce traitement est nécessairement inférieur à celui du directeur général, mais sans pouvoir être inférieur à 75 % de l'échelle barémique de traitement de ce dernier.

Le directeur général adjoint qui réunit toutes les conditions de nomination à l'emploi de directeur général peut être nommé directement à ce poste avant l'engagement de toute procédure de recrutement (au sens large)[15].

Le directeur général adjoint communal peut être désigné directeur adjoint commun à la commune et au CPAS sur base de l'article L1124-15, §2, CDLD.

3. Les règles spécifiquement applicables au directeur financier

Il y a, dans chaque commune, un directeur financier qui peut être, selon les cas, un receveur régional[16] ou un directeur financier local. Dans ce dernier cas, il est éventuellement "partagé" avec le CPAS du même ressort territorial.

En effet, dans les communes de 0 à 10.000 habitants, soit le conseil crée le poste de directeur financier local, soit le poste est occupé par un receveur régional : les plus petites communes qui le souhaitent peuvent donc désormais disposer d'un directeur financier parmi leurs membres du personnel[17].

Dans les communes de 10.001 habitants et plus, les fonctions sont nécessairement confiées à un directeur financier local.

Pour ce qui concerne le partage avec le CPAS de la même entité, il faut savoir qu'il est envisageable au sein des communes de 0 à 35.000 habitants[18] qui ont (automatiquement du fait de la taille de la population, ou volontairement, en vertu de la possibilité légale) créé le poste de directeur financier local. Dans ce cas, le directeur commun est admis à prester à raison d'1,25 fois un temps plein. La charge salariale est alors répartie proportionnellement à la répartition du temps de travail convenue entre la commune et le CPAS du même ressort.

Le directeur financier est sous l'autorité du collège.

Un des aspects importants de la réforme est l'élargissement du rôle du receveur : le désormais directeur financier devient le véritable gardien de la légalité et de la logique économique et financière de

15 CDLD, art. L1124-2, §2, al. 2.

16 Sur la réforme du statut des receveurs régionaux, non encore publiée au Moniteur belge au moment d'écrire ces lignes, voy. L. Mendola, I. Dugailliez et S. Degembe, *Le point sur la réforme du statut des receveurs régionaux*, *Mouv. Comm*. 05-2019, p. 20 et s.

17 L'ancienne règle prévoyait l'obligation pour les entités de 0 à 5 000 hab. d'avoir un receveur régional, tandis que les communes de 5 001 à 10 000 pouvaient opter pour le receveur régional ou local. L'entrée en vigueur de cette disposition fut reportée pendant un temps, dans l'attente de l'adoption d'un A.G.W. C'est désormais chose faite depuis l'adoption de l'A.G.W. 22.12.2016 portant exécution de l'art. L1124-21, § 1er, CDLD (*M.B.*, 13.1.2017), et en vertu duquel la disposition précitée du CDLD est entrée en vigueur le 1.2.2017.

18 L'ancien seuil de 20.000 habitants a été réhaussé par l'art. 14 du décr. 19.7.2018.

l'administration, dès le début du processus décisionnel. En effet, son avis, tantôt obligatoire, tantôt rendu d'initiative, est dorénavant requis dès l'amont de la procédure.

Ne cadrant plus avec ce rôle nouveau qu'entend lui faire jouer la réforme, le cautionnement imposé jusqu'ici au receveur, ou en d'autres termes le fait d'être garant de la légalité sur son propre patrimoine, est abandonné.

Sous l'autorité du collège/bureau permanent, le directeur financier est conseiller financier et budgétaire de la commune/du CPAS. Il se voit ainsi, ***notamment***, confier les missions :

- d'effectuer les recettes de la commune/du centre ;
- d'acquitter sur mandats les dépenses ordonnancées par l'exécutif ;
- de remettre un avis de légalité écrit préalable et motivé :
  - sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros HTVA : il s'agit, dans ce cas d'un avis obligatoirement sollicité ;
  - sur tout projet de décision du conseil communal et du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire égale ou inférieure à 22.000 euros HTVA : dans cette tranche financière, il s'agit d'un avis que peut rendre le directeur financier, d'initiative ;
  - en dehors de toute considération de niveau d'incidence financière, l'avis du directeur financier peut toujours être sollicité par l'auteur de l'acte.

De façon générale, le directeur financier peut être entendu par le collège communal sur ses avis ou suggestions. Il fait en outre rapport en toute indépendance au conseil au moins une fois par an sur l'exécution de sa mission de remise d'avis et peut émettre, dans ce rapport, toutes les suggestions qu'il estime utiles. Il adresse copie de son rapport simultanément au collège communal et au directeur général.

Le directeur financier a aussi un rôle non négligeable dans le cadre du système de contrôle interne mis sur pied par le directeur général : il est ainsi chargé de l'utilisation efficace et économique des ressources, de la protection des actifs et de fournir, au directeur général, des informations financières fiables.

L'échelle de traitement du directeur financier est fixée par le conseil communal ; elle correspond à 97,5 % de l'échelle applicable au directeur général de la même commune.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le point sur le personnel contractuel

Comme nous l'avons vu dans la fiche consacrée aux différentes catégories de personnel, les agents sous contrat de travail, dans les pouvoirs locaux, sont entièrement soumis à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail[1].

Pour rappel, « *le contrat de travail est un contrat par lequel une personne s'engage à travailler moyennant rémunération sous l'autorité d'une autre personne qui l'emploie. En d'autres mots, l'existence d'un contrat de travail doit être retenue lorsqu'il y a paiement d'une rémunération et lien de subordination juridique (C. trav. Bruxelles, 23 avril 2014, inéd., RG n° 2012/AB/718). Faute de ce lien de subordination, il y a contrat d'entreprise, de mandat ou de société.* »[2]

1. Quel type de contrats de travail ?

Au sein des pouvoirs locaux, comme chez n'importe quel employeur, on peut rencontrer les 3 principaux types de contrats de travail :

- le contrat à durée indéterminée ;
- le contrat à durée déterminée ;
- le contrat de remplacement.

A. Le contrat à durée indéterminée

Le contrat à durée indéterminée est un contrat qui est conclu pour une durée indéterminée, sans que les parties ne conviennent au préalable de la durée de la relation de travail[3].

B. Le contrat à durée déterminée

Le contrat de travail à durée déterminée est un contrat qui contient l'indication d'une date déterminée ou d'un événement qui doit survenir à une date connue, après laquelle les parties seront libérées de leurs obligations réciproques, sauf prolongation tacite[4].

On peut également rencontrer un contrat de travail pour un travail nettement défini ; dans ce cas, le contrat ne mentionne pas la date de fin du contrat, mais la nature et le volume exacts du travail à effectuer ; le contrat prendra fin automatiquement lorsque le travail convenu aura été achevé.

Soulignons que des règles particulières sont appliquées quand des CDD se succèdent. Ainsi, en principe, « *lorsque les parties ont conclu plusieurs contrats de travail successifs pour une durée déterminée sans qu'il y ait entre eux une interruption attribuable au travailleur, elles sont censées avoir conclu un contrat pour une durée indéterminée, sauf si l'employeur prouve que ces contrats étaient justifiés par la nature du travail ou par d'autres raisons légitimes* »[5]. Une dérogation est quand même envisagée pour un maximum de 4 CDD - qui ne peuvent, à chaque fois, être inférieure à 3 mois - sans que la durée totale de ces contrats successifs ne puisse dépasser deux ans[6].

---

1 L. 3.7.1978 rel. aux contrats de travail, *M.B.*, 22.8.1978.
2 F. Verbrugge, *Guide de la réglementation sociale pour les entreprises*, Wolters Kluwer, Waterloo, 3.2017.
3 W. Van Eeckhoutte et V. Neuprez, *Droit du travail contenant des annotations fiscales*, compendium, 10-11, tome I, Kluwer, Bruxelles, p. 631.
4 Cass. 15.4.1982, *J.T.T.*, 1982, p. 348, note M. Taquet et C. Wantiez. Pour un exposé des particularités de ce contrat, v. F. Verbrugge, op. cit., pp.246 et ss.
5 L. 3.7.1978, art.10.
6 L. 3.7.1978, art. 10bis.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. Le contrat de remplacement

« *Un contrat de remplacement peut être conclu pour le remplacement d'un travailleur dont l'exécution du contrat est suspendue pour un motif autre que le manque de travail résultant de causes économiques, d'intempéries, de grève ou de lock-out*. »[7]

L'article 11ter de la loi de 1978 prévoit que les contrats de remplacement peuvent déroger aux règles en matière de durée du contrat et de délai de préavis[8].

Néanmoins, il conviendra d'être attentif quant à la durée du (ou des) contrat(s) de remplacement qui ne peu(ven)t dépasser deux ans, que ce soit via la durée initiale ou via la conclusion de contrats de remplacement successifs.

Afin de pallier la carence législative visée par la Cour constitutionnelle, la Chambre des Représentants a adopté le 16 mars 2023, un projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail en vue de limiter la durée de la succession des contrats de travail à durée déterminée et contrats de remplacement. Un nouvel article 11 quater est inséré dans la loi précitée et entre en vigueur ce 8 mai 2023
.
Cette loi limite à deux ans la durée totale de la succession d'un ou plusieurs contrats de travail à durée déterminée ou pour un travail nettement défini et d'un ou plusieurs contrats de remplacement, sauf en cas d'interruption attribuable au travailleur. Si cette période est dépassée, ce sont les règles du contrat de travail à durée indéterminée qui viennent à s'appliquer.

Cet article s'applique aux contrats de travail ***conclus à partir du 8 mai 2023***, mais les contrats de travail conclus avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi (donc avant le 8 mai 2023), qui précèdent successivement le contrat de travail conclu à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont pris en compte.
Par exemple, plusieurs CDD ont été conclus avant le 8 mai 2023 et un CDR est conclu successivement à partir ou après le 8 mai 2023, afin de vérifier si la durée de 2 ans est dépassée, l'on devra prendre en compte la durée des CDD conclus avant le 8 mai 2023.

Le nouvel article 11quater prévoit ***une exception*** pour le contrat de remplacement qui suit la succession des contrats de travail à durée déterminée ou pour un travail nettement défini qui sont justifiés par la nature du travail ou d'autres motifs légitimes. Ce contrat de remplacement n'est pas pris en compte, ***pour une seule fois***, pour calculer la limite des deux ans.

Cette exception ne s'applique, en d'autres termes, qu'au premier contrat de remplacement de la série qui remplit la condition susmentionnée.

Notons que bien que, non pris en compte pour calculer la limite des deux ans, ce contrat n'interrompt pas la succession des contrats.

Le recours à cette exception ne doit pas avoir pour effet que la durée totale de la succession des contrats de travail à durée déterminée ou pour un travail nettement défini et de contrat de remplacement dépasse trois ans. Si cette durée de trois ans venait à être dépassée, les règles applicables au contrat à durée indéterminée trouveraient à s'appliquer.

---

7 W. Van Eeckhoutte et V. Neuprez, op. cit., p. 763.
8 Cette dérogation doit se faire par écrit pour chaque travailleur individuellement, au plus tard au moment de l'entrée en service de celui-ci.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Quelles sont les obligations des agents contractuels et des employeurs ?

Le chapitre 2, du titre I[er] de la loi du 3 juillet 1978 contient les obligations des parties. Ainsi, le travailleur a l'obligation :

- d'exécuter son travail avec soin, probité et conscience, au temps, au lieu et dans les conditions convenus ;
- d'agir conformément aux ordres et aux instructions qui lui sont données par l'employeur, ses mandataires ou ses préposés, en vue de l'exécution du contrat ;
- de s'abstenir, tant au cours du contrat qu'après la cessation de celui-ci :
    a) de divulguer les secrets de fabrication, ou d'affaires, ainsi que le secret de toute affaire à caractère personnel ou confidentiel dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de son activité professionnelle ;
    b) de se livrer ou de coopérer à tout acte de concurrence déloyale ;
- de s'abstenir de tout ce qui pourrait nuire, soit à sa propre sécurité, soit à celle de ses compagnons, de l'employeur ou de tiers ;
- de restituer en bon état à l'employeur les instruments de travail et les matières premières restées sans emploi qui lui ont été confiés[9].

L'employeur, quant à lui, a l'obligation :

- de faire travailler le travailleur dans les conditions, au temps et au lieu convenus, notamment en mettant à sa disposition, s'il y échet et sauf stipulation contraire, l'aide, les instruments et les matières nécessaires à l'accomplissement du travail ;
- de veiller en bon père de famille à ce que le travail s'accomplisse dans des conditions convenables au point de vue de la sécurité et de la santé du travailleur et que les premiers secours soient assurés à celui-ci en cas d'accident ;
- de payer la rémunération aux conditions, au temps et au lieu convenus ;
- de fournir au travailleur un logement convenable ainsi qu'une nourriture saine et suffisante, dans le cas où il s'est engagé à le loger et à le nourrir ;
- de donner au travailleur le temps nécessaire pour remplir les devoirs de son culte, ainsi que les obligations civiques résultant de la loi ;
- de consacrer l'attention et les soins nécessaires à l'accueil des travailleurs et, en particulier, des jeunes travailleurs ;
- d'apporter les soins d'un bon père de famille à la conservation des instruments de travail appartenant au travailleur à des effets personnels que celui-ci doit mettre en dépôt[10].

Outre ces différentes obligations, les travailleurs et l'employeur devront également respecter ce qui est prévu dans le règlement de travail. Pour rappel, le règlement de travail est obligatoire pour chaque employeur, en ce compris pour les pouvoirs locaux ; c'est la loi du 8 avril 1965[11] qui détermine les modalités à respecter pour adopter ou modifier son règlement de travail, ainsi que les éléments obligatoires dans le règlement de travail.

[9] L. 3.7.1978, art. 17.
[10] L. 3.7.1978, art. 20.
[11] L. 8.4.1965 instituant les règlements de travail, *M.B.*, 5.5.1965.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Quand un contrat de travail prend-il fin ?

Il convient de distinguer le type de contrat de travail.

A. Contrat à durée indéterminée

Comme nous l'avons vu précédemment, ce contrat a été conclu pour une durée indéterminée. Il s'ensuit que, si l'une des parties souhaite mettre fin à ce type de contrat de travail, il conviendra de faire part de sa volonté de rompre le contrat.

Lorsque la rupture émane du travailleur, on parle de démission et, lorsque celle-ci émane de l'employeur, il s'agit d'un licenciement.

La rupture peut se faire de commun accord, avec une prestation de préavis ou avec le paiement d'une indemnité de rupture.

1. Rupture de commun accord

Il est toujours possible de mettre un terme à un contrat de travail d'un commun accord. Dans ce cas, la rupture n'est pas unilatérale – comme dans les autres cas – mais bien bilatérale : la volonté des deux parties est bien présente. Cette rupture ne s'accompagne, en principe, d'aucun préavis, ni d'aucune indemnité. Aucune forme spécifique ne devra être respectée.

2. Rupture avec prestation de préavis

La rupture avec prestation de préavis est une rupture unilatérale ; elle n'émane que d'une seule des parties.

La rupture n'est pas immédiate, le contrat continuera à courir jusqu'à ce que le préavis ait été presté.

Dans ce cas, il conviendra de respecter certaines conditions de forme : la notification du congé devra se faire soit par lettre recommandée, soit par exploit d'huissier de justice (dans le cadre d'une démission, le travailleur peut également notifier le congé par simple écrit).

En outre, la prestation du préavis débutera le lundi qui suit la notification.

3. Rupture sans prestation de préavis

La rupture sans prestation de préavis est une rupture unilatérale ; elle n'émane que d'une seule des parties.

Dans ce cas, la rupture est immédiate ; le contrat de travail prend directement fin après la notification du congé. Aucune condition de forme n'est imposée – même si nous conseillons un écrit pour la preuve – et la partie qui rompt le contrat, paiera à l'autre une indemnité égale à la durée du préavis.

4. Calcul du délai de préavis

Une distinction devra être apportée entre les contrats conclus avant le 1er janvier 2014 et ceux qui ont été conclus à partir de cette date pour le calcul du délai de préavis.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2014, il est prévu que le délai de préavis à respecter est constitué en additionnant deux délais[12] :

- Le premier délai est calculé en fonction de l'ancienneté de service ininterrompue acquise au 31 décembre 2013. Ce délai est déterminé sur la base des règles légales, réglementaires et conventionnelles en vigueur à cette date. Des spécificités ont, néanmoins, été envisagées pour les employés dont la rémunération annuelle dépasse 32.254 euros au 31 décembre 2013 : ce délai est fixé à un mois par année d'ancienneté entamée en cas de licenciement avec un minimum de trois mois et à 1 mois et demi par période de cinq années d'ancienneté entamée avec un maximum de 4 mois et demi lorsque la rémunération ne dépasse pas 64.508 euros au 31 décembre 2013 ou six mois lorsque la rémunération annuelle au 31 décembre 2013 dépasse les 64.508 euros.[13]

- Le deuxième délai est calculé en fonction de l'ancienneté de service ininterrompue acquise à partir du 1er janvier 2014 en appliquant les délais visés à l'article 37/2 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats.
  Des règles dérogatoires sont prévues en cas de démission du travailleur ; il est ainsi prévu qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du 2ème délai lorsque les plafonds prévus par les règles en vigueur au 31 décembre 2013 sont atteints, à savoir 3 mois pour les employés dont la rémunération était inférieure à 32.254 euros au 31 décembre 2013, 4 mois et demi pour les employés dont la rémunération était supérieure à 32.254 euros sans dépasser 64.508 euros au 31 décembre 2013 et 6 mois pour les employés dont la rémunération était supérieure à 64.508 euros au 31 décembre 2013. Il est également prévu que, si les délais maxima ne sont pas dépassés, le délai de préavis ne peut néanmoins pas dépasser les 13 semaines[14].

Pour les contrats conclus à partir du 1er janvier 2014, il conviendra de respecter les délais prévus à l'article 37/2 de la loi du 3 juillet 1978.

Pour les travailleurs engagés sous un programme de remise au travail, une règle particulière leur est applicable en cas de démission : le délai de préavis est de 7 jours, quelle que soit l'ancienneté.

B. Contrat à durée déterminée

Pour rappel, le CDD a été conclu avec un terme : quand le terme est atteint, le contrat de travail prend fin sans préavis, ni indemnité.

Il arrive néanmoins que les parties souhaitent mettre fin au CDD avant l'arrivée de ce terme.

En principe, la partie qui résilie un CDD avant son terme et sans motif grave est tenue de payer à l'autre partie une indemnité égale au montant de la rémunération qui restait à échoir jusqu'à ce terme, sans que ce montant ne puisse excéder le double de la rémunération correspondant à la durée du délai de préavis qui aurait dû être respecté si le contrat avait été un CDI.

Des dérogations sont néanmoins prévues. Ainsi, chacune des parties peut rompre un CDD avant son terme et sans motif grave durant la première moitié de la durée convenue et sans que la période durant laquelle un préavis est possible ne dépasse 6 mois, et ce, en respectant les délais prévus pour les CDI.

[12] L. 26.12.2013, art. 67.
[13] L. 26.12.2013, art. 68.
[14] L. 26.12.2013, art. 69.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Des dérogations sont également prévues en cas d'incapacité de travail survenant lors de l'exécution d'un CDD de moins de 3 mois : si l'incapacité de travail est supérieure à 7 jours et que nous sommes dans la 2e moitié du préavis, l'employeur peut rompre le contrat sans indemnité[15].

Pour les CDD de plus de 3 mois, si l'incapacité de travail dépasse six mois et que le terme du contrat n'est pas expiré, l'employeur peut rompre le contrat moyennant indemnité, qui sera égale à la rémunération qui restait à échoir jusqu'au terme convenu avec un maximum de 3 mois de rémunération et sous déduction du salaire garanti.[16].

C. Contrat de remplacement

L'article 11ter de la loi de 1978 prévoit que les contrats de remplacement peuvent déroger aux règles en matière de durée du contrat et de délai de préavis. Il s'ensuit que des règles spécifiques en matière de préavis peuvent trouver à s'appliquer.

Ainsi, si le contrat de remplacement est conclu pour une durée indéterminée (ce sera le cas lorsque les parties n'auront pas fixé une date précise de fin de contrat), les parties peuvent déroger aux conditions prévues par la loi et peuvent donc convenir d'un délai de préavis réduit ou même prévoir qu'aucun délai ne sera applicable lorsque le remplacement prendra fin.

Soulignons toutefois que cette possibilité de dérogation n'est applicable, selon une tendance majoritaire de la doctrine, que si la fin du contrat a pour cause la fin du remplacement.

Lorsque le contrat de remplacement a été conclu pour une durée déterminée, c'est-à-dire lorsque les parties ont fixé une date de fin de contrat, le contrat prendra fin sans préavis ni indemnité à l'arrivée du terme. Si l'on souhaite mettre fin au contrat avant le terme, on appliquera les règles de préavis applicables aux CDD.

Enfin, remarquons que, si le contrat de remplacement se poursuit au-delà des 2 ans, celui-ci sera requalifié en CDI ; ce seront donc ces règles-là qui seront applicables pour la fin du contrat.

[15] L. 3.7.1978, art. 37/9.
[16] L. 3.7.1978, art. 37/10.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le patrimoine communal

Alexandre PONCHAUT
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les aliénations et les acquisitions immobilières

1. Les aliénations immobilières

A. Généralités

1. Le choix de la procédure en matière de vente

L'une des premières questions qui se posent en la matière est celle de savoir si la commune qui désire vendre un de ses immeubles doit recourir à la vente publique ou si elle peut décider de recourir à la vente de gré à gré.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer à de multiples reprises sur cette question et, dans de nombreux arrêts, a affirmé qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige une commune à recourir à l'adjudication publique pour aliéner un terrain lui appartenant et qu'il relève de la seule compétence du conseil communal de décider de l'aliénation proposée par le collège communal et de choisir le mode de cette aliénation.

Cela étant, dans un arrêt de suspension du 28 mai 1997[1], le Conseil d'État s'est écarté de sa jurisprudence antérieure en considérant que le principe constitutionnel d'égalité imposait, en principe, la procédure de vente publique et que la vente de gré à gré n'était admissible que si l'administration pouvait faire valoir des raisons précises, admissibles en fait et en droit. Il est à noter que cet arrêt est resté isolé.

La circulaire du 23 février 2016[2] prescrit aux communes de mettre en œuvre des mesures de publicité adéquates pour que les principes généraux de droit administratif dont le principe d'égalité entre les acquéreurs potentiels soient respectés. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, cette circulaire maintient le choix pour les communes, dans le cadre de leur autonomie, de choisir entre la vente publique ou la vente de gré à gré (cf. infra).

2. Éventuels conflits d'intérêt des membres des organes communaux

En vertu de l'article L1123-23, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le collège communal est chargé de l'administration des propriétés de la commune.

L'article 1596 du Code civil, quant à lui, dispose :
« Ne peuvent se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées : … les administrateurs, de ceux des communes ou des établissements publics confiés à leurs soins (…) ».

Cette disposition interdit donc aux membres du collège d'acheter les « biens confiés à leurs soins ». « L'article 1596, al. 4, ne concerne que les personnes chargées de fonctions exécutives, à l'exclusion des membres des corps délibérants - tels les conseillers communaux »[3].

Notons que l'article L.1125-10, 1°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, interdisant à tout membre du collège ou du conseil « *de prendre part directement ou indirectement dans aucun service, perception de droits, fourniture ou adjudication quelconque pour la commune* », n'est pas applicable en matière d'acquisition ou d'aliénation immobilière. Cet article est en effet d'interprétation restrictive.

---

1 C.E., 28.5.1997, De Backer/gemeente Merkplas en het Vlaams Gewest, n° 66.428.
2 Circ. 23.2.2016 rel. aux opérations immobilières des pouvoirs locaux, *M.B.* 9.3.2016.
3 *R.P.D.B.*, v° Vente, p. 133.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Outre l'article 1596, al. 4, du Code civil, l'article L1122-19 du CDLD interdit à un membre du conseil ou du collège de prendre part à la délibération et au vote relatifs aux objets où il a un intérêt direct, soit lui-même, soit ses proches (parents ou alliés jusqu'au 4e degré). Cet intérêt doit être direct et personnel. Cette interdiction vise également la présence du membre de conseil ou du collège lorsque celui-ci a un intérêt en tant que chargé d'affaires pour une personne morale.

Enfin, l'article 245 du Code pénal institue comme infraction pénale, le fait d'user de sa fonction publique pour en retirer un intérêt quelconque. Il s'agira ici d'une appréciation au cas par cas de l'ingérence commise par la personne incriminée, à savoir l'accomplissement volontaire d'un acte qui lui offre la possibilité de favoriser ses intérêts personnels au moyen de sa position officielle. L'existence de cette infraction sera donc fonction des circonstances de l'espèce.

Pour le surplus sur le sujet, nous renvoyons le lecteur à la fiche du présent ouvrage : « Fonctionnement communal - Le conseil communal - *Les droits et devoirs du conseiller communal* ».

B. Les autorités compétentes

En vertu de l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, c'est le conseil communal qui est compétent pour ***décider*** la vente d'un bien immeuble, en fixer le prix et les conditions dans lesquelles cette vente va intervenir.

Le collège, quant à lui, intervient en amont, pour préparer la décision, et ce, sur pied de l'article L1122-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et, en aval, pour exécuter la décision prise par le conseil sur la base de l'article L1123-23, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

C. La procédure

Nous reprenons ici les lignes directrices posées par la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux qui devront guider les communes dans la gestion de leur dossier.

1. Ventes d'immeubles - Règles générales

a. Désaffectation du bien

Lorsque l'immeuble fait partie du domaine public, le conseil communal doit d'abord adopter une décision expresse et distincte de désaffectation, c'est-à-dire une décision qui met fin à l'affectation du bien à l'usage public ou qui constate la cessation de cet usage public.

La tenue d'une enquête publique dans ce cadre n'est pas obligatoire même si elle peut se révéler utile.

Si le bien en cause constitue une voirie communale, il convient de tenir compte des dispositions particulières du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Enfin, si le bien est affecté au logement et fonctions d'un ministre d'un culte reconnu, la circulaire du 23 février 2016 recommande d'être attentif à l'accord préalable de l'organe représentatif agréé du culte concerné quant à la désaffectation souhaitée.

b. Décision de principe sur la vente

Dans la pratique, la procédure débute le plus souvent par une estimation du bien sollicitée par le collège communal qui fait ensuite rapport au conseil communal.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le conseil communal délibère ensuite sur le principe de la vente de l'immeuble concerné. À cet égard, et pour éviter de multiplier les passages devant l'autorité et donc pour raccourcir les délais, l'autorité peut adopter, au cours d'une même séance, les délibérations portant tant sur la désaffectation du bien que sur le principe même de la vente.

Dans ce cadre, le conseil communal arrête les modalités de la vente envisagée et notamment :
- le recours au gré à gré ou à la vente publique ;
- les conditions essentielles de la vente et éventuellement substantielles de la vente ;
- le cas échéant, le projet de contrat de vente ;
- le prix minimum de la vente basé sur une estimation ;
- l'utilisation de la somme obtenue[4].

Quant au choix de la procédure, la circulaire consacre l'autonomie communale.

Ainsi, le conseil communal est libre, dans le cadre de son autonomie, de choisir la vente publique ou la vente de gré à gré.

Cependant, le principe d'égalité entre les acquéreurs potentiels doit impérativement être respecté.

À cet effet, souligne le texte, « la publicité doit être adéquate. Cela signifie que le choix de la durée et des vecteurs de diffusion de la publicité (affichage, insertion d'annonces répétées dans la presse et/ou sur un site web spécialisé, etc.) doit dépendre de l'intérêt que peut susciter l'offre des autorités locales ».

La décision de vendre de gré à gré, sans publicité, à une personne déterminée reste possible, bien que revêtant un caractère exceptionnel. Elle devra en effet être motivée au regard de l'intérêt général, celui-ci pouvant résulter de circonstances de fait particulières (exemple : vente d'un excédent de voiries à un riverain).

c. Mise en œuvre de la décision

En ce qui concerne la mise en œuvre de la décision du conseil communal, on n'oubliera pas qu'en exécution de l'article L-1123-23, 2°, du Code de la démocratie et de la décentralisation, le collège communal exécute les décisions du conseil communal.

Il appartient dès lors notamment au collège :
- de procéder aux mesures de publicité adéquates suivant les modalités arrêtées par le conseil communal ;
- d'examiner l'admissibilité des candidatures et des offres ;
- dans le cas d'un gré à gré, de négocier avec tous les candidats dans le strict respect du principe d'égalité ;
- dans le cas d'un gré à gré, d'établir une analyse comparative des offres et de présenter un rapport motivé au conseil communal.

Ces tâches appellent certaines précisions quant à l'estimation de l'immeuble.

La pratique administrative a montré que le recours à une estimation de la valeur de l'immeuble est d'une grande utilité tant pour les responsables communaux que pour les autorités de tutelle. La circulaire prévoit dès lors qu'une telle estimation doit être sollicitée.

Cette estimation doit être récente (un an maximum au moment de la décision définitive de vente, sauf exception dûment motivée). Elle peut être sollicitée soit auprès du comité d'acquisition d'immeubles, soit auprès d'un notaire, soit auprès d'un géomètre-expert immobilier inscrit au tableau tenu par le

[4] Notons que la circ. 23.2.2016 prévoit des priorités en termes d'affectation pour les communes et leurs entités consolidées soumises à plan de gestion.

Conseil fédéral des Géomètres-Experts, soit auprès d'un architecte inscrit à l'Ordre des Architectes. Le recours à un notaire, un architecte et à un géomètre-expert constitue un marché de services au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics qu'il convient donc de respecter dans ce contexte.

d. Décision définitive sur la vente

À l'issue de la procédure, le collège communal représente le dossier au conseil communal pour le choix de l'acquéreur.

Conformément à la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, la décision attribuant la vente à une personne physique ou morale déterminée doit être dûment motivée.

Précisons par ailleurs que la signature d'un compromis de vente constitue un contrat susceptible d'engager la commune. Le compromis de vente ne peut donc être signé qu'une fois que le conseil communal a marqué son accord sur le choix de l'acquéreur et les conditions essentielles du contrat.

e. Intervention du collège

Sur pied de l'article L1123-23, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le collège est chargé d'exécution de la décision du conseil et donc de la passation de l'acte authentique. Il notifie la décision du conseil au futur acheteur en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte authentique.

Si, comme on l'a vu au sujet de l'estimation du bien, le recours aux services d'un notaire est soumis au respect de la réglementation des marchés publics[5], celle-ci prévoit néanmoins une nouvelle exclusion en ce qui concerne certains de ces services : ceux relatifs à la certification et à l'authentification de documents… et eux seuls (donc notamment pas - on l'a vu - l'estimation, mais pas non plus la recherche d'un acquéreur). Cela dit, bien que ces services soient désormais exclus du champ d'application de la réglementation des marchés publics, les pouvoirs adjudicateurs ne sont pas pour autant dispensés d'appliquer le droit primaire européen (les traités), ce qui implique donc de respecter les règles d'égalité, de non-discrimination et de transparence, aboutissant ainsi à une mise en concurrence. Autrement dit, les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de mettre en place une procédure concurrentielle d'attribution de ces services.

Concernant la passation des actes authentiques relatifs aux opérations immobilières auxquelles une commune est partie, il nous paraît important d'aborder la problématique du « bourgmestre-notaire ».

Il est de pratique courante que le bourgmestre, en sa qualité d'officier public, confère valeur authentique aux actes intervenant en matière immobilière auxquels sa commune est partie.

Pour certains auteurs, le bourgmestre ne peut conférer valeur authentique aux actes que pour autant que la loi lui en ait donné cette qualité. Pour d'autres, le bourgmestre assure dans tous les cas l'authenticité aux actes passés par-devant lui[6].

2. Les acquisitions immobilières

En vertu de l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, c'est le conseil communal qui est compétent pour décider de l'acquisition d'un bien immeuble et fixer le prix et les conditions dans lesquelles cette acquisition va intervenir.

---

5 La procédure à suivre en vue de la désignation du notaire se fondera donc sur les articles L1222-3 et L1222-4 du CDLD.

6 Pour de plus longs développements sur la question, lire notamment P. Blondiau, *Le bourgmestre-notaire*, *Mouv. comm.*, 12/1999, et *Les missions du bourgmestre*, UVCW, 1999, pp. 131 et ss.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le collège, quant à lui, intervient en amont pour préparer la décision, et ce, sur pied de l'article L1122-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et, en aval, pour exécuter la décision prise par le conseil sur base de l'article L1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La circulaire du 23 février 2016 mentionnée ci-avant traite également des acquisitions d'immeuble en relevant que les principes évoqués en matière de vente sont également applicables pour des achats d'immeubles, mais de façon simplifiée.

A. L'estimation

Le collège fait évaluer l'immeuble, les mêmes observations que celles que nous avons évoquées ci-avant subsistant. Cette évaluation doit être récente (maximum un an au moment de la décision définitive d'acquisition) pour permettre aux autorités concernées d'apprécier toute la portée de l'acquisition.

B. La délibération du conseil

Le conseil, seul compétent pour décider de l'acquisition d'immeubles, prend une délibération de principe par laquelle il décide de procéder à l'acquisition du bien et fixe les conditions de cette acquisition.

Cette délibération précisera :

- la désignation complète du bien ;
- le prix proposé ;
- la motivation *in concreto* de l'acquisition ;
- les voies et moyens : le conseil doit indiquer comment l'achat sera financé par la commune ;
- le cas échéant, le caractère d'utilité publique de l'opération : l'article 161, 2°, du Code des droits d'enregistrement prévoit en effet la gratuité des droits pour les cessions amiables d'immeubles pour cause d'utilité publique… aux communes, aux établissements publics et à tout autre organisme ou personne ayant le droit d'exproprier.

C. L'intervention du collège

Exécutant la décision du conseil, le collège communal est chargé de la passation de l'acte authentique. Il notifie la délibération du conseil au futur vendeur en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte authentique.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La vente mobilière de bois

L'article 73 du Code forestier prévoit que toute vente de coupes, d'arbres ou de produits de la forêt, réglée ou non réglée par le plan d'aménagement, ne peut avoir lieu dans les bois et forêts des personnes morales de droit public que par voie d'adjudication publique. Celle-ci fera d'ailleurs l'objet de mesures de publicité particulières, variant en fonction de leur montant estimé des ventes.

Dans certains cas spécifiques, la vente peut avoir lieu de gré à gré. Tel sera le cas si aucune offre suffisante n'a été obtenue lors de deux ventes publiques portant sur des coupes et bois abattus.

Il en sera de même pour les arbres à abattre d'urgence ou encore pour les coupes de bois de chauffage réservées aux habitants d'une commune.

Depuis juin 2014, le recours à la vente de gré à gré est également admis pour les coupes et les arbres d'une valeur estimée inférieure à 2.500 euros pour les résineux et 35.000 euros pour les feuillus[1].

Les ventes de coupes d'arbre et de produits de la forêt, leur exploitation et les travaux de réaménagement sont exécutés conformément à un cahier des charges arrêté par le Gouvernement wallon. L'article 7 de ce cahier des charges précise que les ventes seront faites à la diligence du collège communal ou des administrateurs des établissements publics, en présence d'un représentant de l'administration forestière. La vente ne deviendra cependant définitive qu'après avoir été adjugée après délibération du collège communal ou de l'organe compétent de la personne morale de droit public.

Ce cahier des charges contient d'autres prescriptions relatives notamment au dépôt des soumissions, à la caution à fournir, au paiement ou encore à la technique d'exploitation.

Ce cahier des charges, dont on ne peut en principe déroger, peut éventuellement être complété par le propriétaire.

[1] Notons que le volume mis en vente de cette façon sera plafonné à 15 % du volume mis en vente par adjudication publique à l'échelle de la Wallonie.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les baux

Les communes peuvent être amenées à soumettre les immeubles de leur domaine privé à des contrats de bail[1]. Il s'agira principalement de baux à loyer et de baux à ferme. Dans certains cas, il s'agira également de baux commerciaux[2].

Les baux ne peuvent, en vertu de la loi du 22 juillet 1826, être contractés par convention verbale. Les actes de location sont passés par actes sous seing privé enregistré ou sous forme authentique lorsque la durée de la location excède 9 ans.

1. Les baux à loyer

A. La commune est bailleur

En vertu de l'article L1222-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, c'est au conseil communal qu'il appartient de décider que la commune procédera à la location de tel immeuble, selon tel mode, et de fixer les conditions de cette location. À noter que, quand il entend procéder à la conclusion d'un bail à loyer, le conseil communal dispose d'une totale liberté de choix entre la location de gré à gré ou une location par adjudication publique. En cas de location de gré à gré, des mesures de publicités peuvent être prévues, notamment afin de s'assurer de la meilleure offre. La fixation du loyer s'appuie sur une estimation récente de la valeur locative.

Le collège - chargé de l'exécution des décisions du conseil communal - désigne le futur locataire, décide de la passation de l'acte constatant la location et notifie sa décision au futur preneur, en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte de location.

Si le bail de droit commun est toujours régi par les dispositions du Code civil [3], les baux d'habitations sont désormais soumis au décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation. Relevons que le décret prévoit un dispositif dérogatoire pour les baux de résidence principale, c'est-à-dire pour les contrats portant sur un logement affecté à la résidence principale du locataire. En outre, trois nouveaux régimes spécifiques y ont fait leur apparition, à savoir le bail de colocation, le bail étudiant et le bail glissant[4].

B. La commune est preneur

L'hypothèse est celle où la commune souhaite prendre en location un bien immobilier.

C'est au conseil communal qu'il appartient de décider de la prise en location de tel bien immeuble et d'adopter les conditions de la location[5], sur base notamment d'une estimation de la valeur locative du bien envisagé à la location.

---

1 Qui sont une forme de louage de choses, défini par le C. civ., art. 1709, comme étant « un contrat par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps, et moyennant un certain prix que celle-ci s'oblige de lui payer ».

2 V. sur cette question, P. Blondiau, « Les communes et la loi relative aux baux commerciaux : quelques éclaircissements », *Mouv. comm.*, 12/2003, pp. 449-450. Les communes sont également amenées à conclure des baux de chasse. L'art. 13 de la L. 28.2.1882 sur la chasse, telle que mod. par le décr. 30.6.1994 mod. la L. sur la chasse, prévoit qu'il n'est permis de chasser dans les domaines de l'État et de la Région wallonne qu'en vertu d'une adjudication publique. Il n'existe pas de disposition semblable pour les communes. Il en résulte que celles-ci sont libres de donner leurs chasses en location de gré à gré ou par la voie de l'adjudication publique.

3 C. civ., art. 1708 et ss.

4 V. sur cette question, P. Gillet, « Des nouveautés concernant le bail d'habitation », *Mouv. Comm.*, 09/2018.

5 Généralement, la délibération du conseil fait référence au montant du loyer sollicité par le bailleur, et considère que, compte tenu des circonstances d'espèce ou de l'estimation, ce prix est normal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ensuite, le collège décide de la passation de l'acte constatant la location, et de notifier la délibération initiale du conseil communal au bailleur.

L'acte constatant la location est ensuite passé sous forme authentique, si la durée de la location excède 9 ans.

2. Les baux commerciaux[6]

Les baux commerciaux sont des baux relatifs à des immeubles ou parties d'immeubles affectés par le locataire à l'exercice d'un commerce.

Ils sont soumis à une législation spécifique[7].

La procédure à suivre par une commune qui souhaiterait donner un de ses immeubles à bail commercial est semblable à celle applicable pour les baux à loyer. Le conseil communal, en vertu de l'article L1222-1 du CDLD, décide de procéder à la location de tel bien, suivant tel mode et à telles conditions. Ensuite, le collège désigne le futur preneur, décide de la passation de l'acte et notifie sa décision au futur preneur, en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte.

3. Les baux à ferme[8]

Les baux à ferme sont des baux d'immeubles affectés principalement à l'exploitation agricole du preneur, à l'exception de la sylviculture.

Il appartient toujours au conseil communal, en vertu de l'article L1222-1, CDLD, de décider que la commune procède à la location de tel bien, à telles conditions.

Toutefois, à la différence des baux à loyer et des baux commerciaux, la mise en location des biens des pouvoirs publics est soumise à des règles particulières[9].

Selon l'article 18 de la loi sur le bail à ferme, la mise en location des biens publics en bail à ferme doit s'effectuer (sauf exceptions) par voie de soumissions, au taux de fermage légal, le cas échéant majoré conformément au décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages. La commune doit établir une procédure par laquelle tout candidat preneur intéressé peut présenter une soumission et doit également prendre toutes les mesures nécessaires permettant d'assurer l'égalité de traitement entre tous les candidats preneurs. La commune doit organiser à cette fin une publicité adéquate de la mise en location de ses biens en publiant l'avis de mise en location via divers canaux de diffusion.

La procédure d'attribution est encadrée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 fixant les modalités de mise sous bail à ferme des biens ruraux appartenant à des propriétaires publics[10]

Ainsi, l'article 5 de l'arrêté en question fixe les critères que les candidats preneurs doivent respecter.

---

6 P. Blondiau, Les communes et l'application de la loi relative aux baux commerciaux, Mouv. comm., 12/2003.

7 L. 30.4.1951 - Code civil - Livre III - Titre VIII - Chapitre II, Section 2bis : *Des règles particulières aux baux commerciaux*.

8 E. Grégoire, « Le bail à ferme et les biens des personnes morales de droit public », *Mouv. comm.*, 10/2005.

9 L. 4.11.1969 - Code civil - Livre III - Titre VIII - Chapitre II, Section 3 : *Des règles particulières aux baux à ferme*, telle que modifiée par la réforme du bail à ferme en Wallonie, entrée en vigueur le 1.1.2020. V. sur cette question, P. Gillet, « La réforme du bail à ferme », *Mouv. Comm*., 01/2020

10 https://wallex.wallonie.be/sites/wallex/contents/acts/21/21927/1.html

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ces critères d'exclusion sont au nombre de trois :
- La possession par les candidats d'un certificat d'études ou d'un diplôme à orientation agricole
- Le respect des superficies maximales de rentabilité ;
- Le respect de la législation environnementale et l'absence de dette publique dans le chef du soumissionnaire.

Ces critères ne peuvent pas être complétés de critères d'exclusion complémentaires de la part de la commune. Les moyens de preuve du respect de ces critères sont également prévus.

En plus de ces trois critères d'exclusion, l'article 6 de l'arrêté prévoit des critères d'attribution qui doivent figurer dans les cahiers des charges. Tout cahier des charges utilisé à l'occasion de la mise en location d'un bien doit ainsi contenir les critères suivants :
- L'âge du soumissionnaire ;
- La superficie agricole utilisée de l'exploitation par rapport à la superficie minimale et à la superficie maximale de rentabilité ;
- La proximité de l'exploitation par rapport au bien ;
- La superficie de terres appartenant à tout propriétaire public exploité par le soumissionnaire.

Ces critères sont pondérés selon une méthode de calcul fixée dans l'annexe 5 de l'arrêté en question. Les moyens de preuve du respect de ces critères sont également prévus. Ces critères peuvent être complétés de critères d'attribution complémentaires de la part du propriétaire public. Toutefois, le texte encadre la liberté octroyée aux pouvoirs publics d'ajouter des critères complémentaires en vue de promouvoir des projets spécifiques. En effet, l'article 11 de l'arrêté prévoit que les critères d'attribution fixés dans l'arrêté représentent au minimum cinquante pourcents des points à attribuer et que les critères complémentaires décidés par le propriétaire public comptent chacun pour vingt points maximums. La jouissance du bien est octroyée au candidat qui récolte le plus de point au total.

Un modèle de cahier des charges a été établi par arrêté Ministériel[11]

C'est le collège communal qui désigne le futur preneur, en l'invitant à comparaître pour la passation de l'acte constatant le bail à ferme.

[11] https://www.uvcw.be/patrimoine/modeles/art-3558

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les expropriations pour cause d'utilité publique

L'expropriation est classiquement définie comme « *l'acte juridique posé par un pouvoir public en vue de priver une personne de sa propriété sans son consentement, voire contre son gré* »[1]. Elle n'est permise en droit belge que ***pour cause d'utilité publique***[2].

Il existe diverses situations pour lesquelles les communes sont amenées à recourir à l'expropriation de biens immeubles pour cause d'utilité publique, laquelle devra être dûment motivée.

Jusqu'il y a peu, plusieurs procédures d'expropriation existaient en Wallonie. Celles-ci trouvaient leur fondement dans diverses lois[3]. Dans les faits, seule la procédure d'extrême urgence, issue de loi du 26 juillet 1962, était appliquée. Elle était ainsi devenue, dans la pratique, la procédure de droit commun, quelle que soit l'urgence de l'acquisition.

Le décret du 22 novembre 2018[4] a réformé en profondeur la matière. Il propose une procédure unique applicable à toutes les expropriations menées notamment par les pouvoirs locaux. Celle-ci ne fait pas référence à l'urgence (sauf, à titre d'exception, pour l'aménagement de certains délais) évitant par conséquent d'éventuels écueils futurs devant les tribunaux. La présente fiche porte exclusivement sur cette nouvelle procédure.

Le décret de 2018 est entré en vigueur au 1er juillet 2019. Notons que les dossiers déposés ou introduits avant cette date verront leur instruction se poursuivre sur la base des anciennes dispositions. Il en sera de même de la procédure devant les juridictions judiciaires.

Schématiquement, l'on peut dire que la procédure d'expropriation se décompose en trois phases :
- la phase administrative, pouvant aboutir à l'adoption d'un arrêté d'expropriation ;
- une tentative de cession amiable ;
- en cas d'échec de cette dernière-ci, la phase judiciaire.

1. La phase administrative

La phase administrative débute par une initiative du pouvoir expropriant (commune, CPAS, intercommunale…) visant à l'acquisition d'un bien en vue d'y réaliser un projet d'utilité publique. Après l'accomplissement de plusieurs formalités, cette phase se clôture, en cas de succès, par l'obtention d'un arrêté d'expropriation. Cet arrêté permettra au pouvoir expropriant d'agir en justice pour forcer le transfert de propriété.
Le décret de 2018 prévoit un ***double rôle des communes*** en matière d'expropriation :

- Comme auparavant, elles peuvent ***agir comme pouvoir expropriant*** et initier une procédure d'expropriation.

- Dorénavant, il appartient aussi au conseil communal d'***adopter les arrêtés d'expropriation lorsque ceux-ci sont demandés par la commune, le CPAS, la Régie communale autonome***

---

1 P. Bouvier, *Eléments de droit administratif*, De Boeck, 2002, p.169
2 Constitution, art. 16.
3 Citons notamment : L. 17.4.1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, L. 10.5.1926 instituant une procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, L. 16.7.1962 rel. à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
4 Décr. 22.11.2018 rel. à la procédure d'expropriation, *M.B.* 18.12.2018, inforum 325.320 ; AGW 17.1.2019 portant exécution du décret du 22.11.2018 rel. à procédure d'expropriation, *M.B.* 25.2.2019, inforum 327.659.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

ou la fabrique d'église. Ceci ne vaut toutefois que si le projet d'utilité publique s'étend sur des biens situés exclusivement sur le territoire de la commune concernée. Dans les autres cas, le Gouvernement wallon est compétent pour adopter l'arrêté d'expropriation.

Pour appuyer le conseil communal, le législateur wallon a entendu mettre en place un appui régional à destination des communes. C'est donc l'administration régionale qui est chargée de l'instruction du dossier (analyse, réalisation des formalités, rédaction d'une proposition de décision…).

Sauf incident de procédure, dans les 130 jours de l'accusé de réception d'un dossier complet, le pouvoir expropriant est fixé sur sa demande et obtiendra, le cas échéant, un arrêté d'expropriation. En cas d'urgence motivée, ce délai est réduit à 60 jours.

Concrètement, les ***étapes de la phase administrative*** sont les suivantes :

1. Le pouvoir expropriant (commune, CPAS…) décide d'entamer la procédure. Dans le cas d'une commune, cette décision appartient au conseil communal. Pour ce faire, un dossier est préparé comprenant un ensemble d'éléments (exposé de l'utilité publique, plan d'expropriation, analyse des alternatives éventuelles à l'expropriation, reportage photographique…). Cela implique donc que le conseil communal dispose d'une idée bien déterminée des zones à exproprier.

   Préalablement à cette délibération du conseil communal, le pouvoir expropriant peut disposer d'un accès aux biens immobiliers à exproprier, éventuellement après autorisation du tribunal de police. Cet accès lui permettra de réaliser le plan de délimitation et d'évaluer la faisabilité et le coût du projet (étude de sol…).

2. Le dossier est envoyé à l'administration régionale qui délivre un accusé de réception lorsque le dossier est complet. Pour ce faire, la Wallonie a mis en place un guichet unique (GUDEX) permettant de réceptionner l'ensemble des dossiers. Le dossier sera ensuite transmis, par le GUDEX, à l'administration régionale compétente pour la matière concernée par le but d'utilité publique en cause[5]. Si le dossier est incomplet et ne permet pas de statuer en pleine connaissance de cause, l'administration sollicitera la production des informations manquantes en vue de la délivrance de l'accusé de réception.

3. L'administration régionale consulte les instances publiques tels que le collège communal, le fonctionnaire délégué, etc. Notons que le collège communal de la commune où se situe le bien à exproprier sera systématiquement consulté, pour toutes les expropriations soumises au décret, même celles demandées par un autre pouvoir expropriant (Région wallonne, SLSP, CPAS, …).

   L'administration régionale informe également les tiers concernés et identifiés dans le dossier d'expropriation (propriétaire, emphytéote, locataires… du bien à exproprier).

   Les instances et les tiers concernés peuvent remettre leur avis et observations dans les 30 jours à l'administration régionale, à compter de la réception des documents devant être transmis[6]. Pour chaque instance et tiers concernés, ce délai court à partir de la réception de la copie du dossier aux fins de consultation et d'informations. Ce délai est réduit à 15 jours en cas d'urgence motivée. Sauf cas d'urgence, ce délai est prolongé entre le 16 juillet et le 15 août, ainsi qu'entre le 24 décembre et le 1er janvier.

---

5 Circ. 23.7.2019 rel. à la phase administrative de la procédure d'expropriation en Région wallonne – Guichet unique de réception des dossiers d'expropriation (GUDEX), inforum 331.485.

6 Pour les instances, une copie du dossier doit être transmise (décr., art. 11). En ce qui concerne les tiers concernés, les informations minimums à envoyer sont énumérées à l'art. 12, par. 2, du décr.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. L'administration régionale remet un rapport de synthèse à l'autorité compétente, à savoir la commune ou le Gouvernement wallon. Il est également remis à l'expropriant. Ce rapport contient une analyse du dossier et un projet de décision.

   Ce rapport est adressé dans les 85 jours de l'accusé de réception du dossier (évoqué ci-dessus - point 2). Ce délai est réduit à 45 jours en cas d'urgence motivée[7].

5. L'autorité compétente (conseil communal ou Gouvernement wallon) décide d'autoriser ou non l'expropriation. Sa décision doit notifiée à l'expropriant, sauf incident de procédure, dans les 130 jours à dater de l'accusé de réception. Ce délai est réduit à 60 jours en cas d'urgence motivée[8].

   Il s'agit d'un délai de rigueur. Passé ce délai, la proposition de décision, faite par l'administration régionale dans le cadre du rapport de synthèse, vaut décision. Si aucune proposition de décision n'a été formulée par l'administration et que le délai est dépassé, la demande d'expropriation est réputée refusée.

   En même temps qu'elle est notifiée à l'expropriant, la décision est adressée au Gouvernement wallon, à l'administration régionale et à la commune (ou aux communes) sur le territoire de laquelle le projet d'utilité publique s'étend. La décision est également publiée durant 30 jours sur le site internet de la commune s'ils existent ou, à défaut, aux endroits habituels d'affichage.

   Si la décision emporte l'adoption d'un arrêté d'expropriation, un extrait de ce dernier sera publié au *Moniteur belge*, à l'initiative de l'administration régionale.

2. La tentative de cession amiable

L'obtention d'un arrêté d'expropriation n'est qu'une étape. Son octroi ne suffit pas, à lui seul, à rendre le pouvoir expropriant plein propriétaire du bien à exproprier. La procédure doit donc être poursuivie.

Une fois la phase administrative clôturée avec succès, le pouvoir expropriant ne peut directement introduire sa requête en justice. Il doit, au préalable, tenter une ultime négociation à l'amiable.

Celle-ci consistera en l'envoi d'une offre d'acquisition à l'amiable au futur exproprié. Celui-ci l'accepte ou la refuse. Dans ce dernier cas, la procédure évoluera vers la phase judiciaire.

La tentative de cession l'amiable se fera par l'intermédiaire du Comité d'acquisition d'immeubles ou d'un collège de trois notaires. Ceux-ci agiront comme mandataire du pouvoir expropriant.

3. La phase judiciaire

Une requête est introduite devant le Tribunal de première instance. Dans le cas de la commune, l'introduction de la requête sera décidée par le collège communal, avec l'autorisation du conseil communal[9].

---

7 Notons que ces délais de 85 et 45 jours peuvent être prolongés, en conséquence d'une prolongation des délais de consultation et d'information entre le 16 juillet et le 15 août, ainsi qu'entre le 24 décembre et le 1er janvier (évoquée au point 2 de la procédure).

8 Ibid.

9 CDLD, art. L1242-1.

Après une comparution sur les lieux et, le cas échéant, l'audience des plaidoiries, le Tribunal prononce un jugement provisionnel. Ce jugement porte sur la légalité de l'expropriation et, s'il est fait droit à la requête, fixe le montant de l'indemnité (provisionnelle toutefois) après une évaluation sommaire.

L'expropriant dépose ensuite le montant de l'indemnité provisionnelle à la Caisse des dépôts et consignations. Après la réalisation d'un état des lieux par un expert, l'expropriant prend possession du bien exproprié.

Sur la base d'un rapport d'évaluation complet, le tribunal de première instance détermine le montant de l'indemnité définitive.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La transformation numérique

Joël LAMBILLOTTE
IMIO
Marie-Laure VAN RILLAER
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 1 - Établir une Stratégie de transformation numérique de la commune

Au fil des dernières décennies, les technologies de l'information ont discrètement fait leur entrée dans le fonctionnement des pouvoirs locaux. Elles ont parfois été perçues comme une contrainte nécessaire plutôt qu'un atout stratégique, ce qui a entravé l'adoption de démarches rigoureuses et organisées.

Cependant, à l'ère actuelle, l'informatique est reconnue comme un élément indispensable permettant aux administrations locales d'accomplir efficacement leurs missions. La transition rapide vers le tout numérique impose aux pouvoirs locaux de relever des défis majeurs tels que la fourniture de services en ligne aux citoyens, le respect des réglementations (notamment le RGPD, l'accessibilité et la sécurité) et la dématérialisation de l'administration.

1. Inventaire des actifs numériques

Avant de faire évoluer l'outil technologique qui permettra de répondre à ces besoins numériques à court et moyen terme, il est utile de dresser un inventaire complet de tous les actifs numériques de la commune.

A. Identification des ressources

L'inventaire permet d'identifier toutes les ressources numériques de la commune, qu'il s'agisse de matériel, de logiciels, d'équipements réseau, de systèmes de sécurité, de contrats avec des prestataires, ou d'autres éléments informatiques.

B. Gestion des actifs

Une fois les ressources identifiées, l'inventaire permet de gérer de manière centralisée et organisée ces actifs numériques. Cela inclut des informations détaillées sur chaque actif, telles que son emplacement, sa configuration, son état, sa date d'acquisition, etc.

C. Suivi des coûts

L'inventaire permet de suivre les coûts associés à chaque actif, que ce soit les coûts d'acquisition, de maintenance, de licences logicielles, ou de contrats de service.

D. Gestion des licences et des contrats

Il facilite la gestion des licences logicielles et des contrats avec les prestataires de services. Cela permet de garantir que la commune est en conformité avec les termes des licences et des contrats, de renouveler les licences à temps, et de suivre les échéances contractuelles.

E. Sécurité et conformité

L'inventaire des actifs numériques aide à maintenir un niveau de sécurité élevé en identifiant tous les équipements et logiciels présents sur le réseau de la commune. Cela permet de s'assurer que les systèmes sont mis à jour, que les correctifs de sécurité sont appliqués, et que les vulnérabilités sont traitées rapidement. De plus, cela contribue à garantir la conformité aux réglementations telles que le RGPD.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

F. Planification stratégique

L'inventaire fournit une base solide pour la planification stratégique de la transformation numérique de la commune. En comprenant les actifs existants, les décideurs peuvent mieux évaluer les besoins futurs en technologie, prendre des décisions éclairées sur les investissements informatiques, et définir des priorités pour les projets numériques.

G. Optimisation des ressources

En ayant une vue complète de l'ensemble des actifs numériques, la commune peut optimiser l'utilisation de ses ressources. Cela inclut la possibilité de réaffecter des équipements ou des licences sous-utilisés, de consolider les ressources lorsque cela est possible, et d'éliminer les redondances.

H. Gestion des prestataires

En connaissant les équipements et les contrats associés, la commune peut surveiller les niveaux de service, s'assurer que les prestataires respectent leurs engagements, et négocier de manière plus efficace en cas de besoin.

2. Les pratiques de mise en œuvre

La mauvaise utilisation des technologies de l'information peut entraîner une perte d'efficacité et accentuer les risques de sécurité. Par exemple, selon les résultats d'audits de sécurité réalisés par iMio auprès d'une centaine de pouvoirs locaux, 94 % d'entre eux ont admis partager un ou plusieurs mots de passe.

La mauvaise gestion des droits d'accès et des mots de passe peut conduire à l'obtention de permissions inappropriées, augmentant ainsi le risque de détournement de données par un utilisateur malveillant ou un hacker.

3. Moderniser l'existant

La richesse de l'informatique réside dans ses applications métier, bien que certaines d'entre elles puissent être anciennes. Il est important de rationaliser ce qui peut l'être en créant, par exemple, une base de données unique pour les documents et/ou les données, ainsi qu'un annuaire des utilisateurs.

Il est essentiel de rester à jour avec les évolutions technologiques, que vous effectuiez vous-même une veille ou que vous la confiiez à des experts. Il convient de distinguer différents types d'outils numériques, tels que les outils collaboratifs (pour le télétravail et l'environnement de travail), les outils métier (pour la gestion de l'activité et des processus) et les outils smart city (pour l'énergie, les interactions avec les citoyens et l'opendata).

Lorsque vous décidez de mettre à jour ou de remplacer des systèmes informatiques existants, il est crucial d'établir des directives spécifiques qui doivent être respectées dans le cadre de la rédaction du cahier des charges. Elles comprennent notamment :

A. Cohérence avec votre stratégie numérique

Les nouveaux systèmes doivent être en harmonie avec les objectifs et la vision de votre stratégie numérique globale. Ils devraient contribuer à la réalisation de ces objectifs plutôt que de les entraver.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Preuves de conformité

Exigez des preuves que les systèmes proposés sont conformes aux normes et aux exigences réglementaires en vigueur. Cela peut inclure des certifications, des rapports d'audit, ou d'autres éléments attestant de leur conformité.

C. Interopérabilité

Insistez sur l'utilisation de l'architecture d'API REST (Representational State Transfer) pour permettre une intégration facile avec d'autres systèmes et applications. Les API REST sont conçues pour simplifier l'interopérabilité.

D. Interface web accessible

Exigez une interface utilisateur conviviale via le web respectant les normes d'accessibilité européennes pour rendre l'accès aux systèmes plus simple et plus accessible pour les utilisateurs finaux, qu'il s'agisse de citoyens ou de personnel interne.

E. Portabilité cloud/local avec réversibilité

Assurez-vous que les systèmes peuvent être déployés à la fois dans le cloud et localement, selon vos besoins. La réversibilité signifie que vous pouvez revenir à une configuration précédente si nécessaire, sans perturber les opérations et avec une maîtrise des coûts.

F. Possibilité d'adapter des procédures et le code

Les nouveaux systèmes devraient être suffisamment flexibles pour permettre des ajustements futurs. Vous devriez pouvoir personnaliser (ou faire personnaliser) les procédures et le code source pour répondre aux besoins évolutifs de votre organisation.

G. Indicateurs de résultats

Définissez des indicateurs de performance spécifiques qui permettront d'évaluer le succès des nouveaux systèmes. Ces indicateurs vous aideront à mesurer l'impact positif ou négatif des changements apportés.

4. L'opendata

L'opendata, ou "donnée ouverte", est devenue cruciale dans le cadre des stratégies "smart city". Elle consiste à rendre les données accessibles, échangeables et réutilisables entre différentes entités, notamment commerciales, afin de favoriser le développement du "big data".

Les autorités publiques sont concernées par l'opendata car elles détiennent de nombreuses données qui peuvent intéresser le secteur privé. La mise à disposition de ces données peut également accroître la transparence des actions publiques.

L'Union européenne a ainsi dans un premier temps encouragé les autorités publiques à partager leurs données dites ouvertes avant de leur imposer puis d'amplifier un tel partage[1].

[1] Dir./CE 2003/98/CE 17.11.2003 conc. la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.U.E.*, 31.12.2003; dir./UE 2013/37/UE 26.6.2013 mod. la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Il ne s'agit pas pour les autorités publiques de mettre à disposition toutes les données dont elles disposent, mais bien des "données présentées dans des formats ouverts qui peuvent être librement utilisées et partagées par tous, quelle qu'en soit la finalité"[2].

En Wallonie, c'est le décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public qui transpose la dernière directive en la matière[3].

5. Assurer la continuité de service

Pour garantir la continuité de service, la pérennité des solutions et la maîtrise des coûts, il est essentiel de faire des choix judicieux, notamment entre le cloud et les solutions locales, la mutualisation des ressources et l'usage de logiciels libres.

La gestion du changement est également un aspect crucial de la transformation numérique. Il est nécessaire de former, sensibiliser et accompagner les équipes pour réussir cette transition.

A. Plan de reprise d'activité (PRA)

Élaborez un plan de reprise d'activité. Ce plan détaille les procédures à suivre en cas de panne majeure ou de catastrophe naturelle. Identifiez les systèmes et les services critiques qui doivent être restaurés en priorité. Déterminez les responsabilités des membres de l'équipe en cas d'incident et assurez-vous qu'ils sont formés pour exécuter ces tâches.

B. Sauvegarde et restauration des données

Mettez en place des politiques de sauvegarde régulières pour toutes les données importantes. Les sauvegardes doivent être stockées de manière sécurisée hors site, si possible hors connexion (cold storage) afin de réduire le risque de cyberattaque.Testez régulièrement la restauration des données pour vous assurer qu'elle fonctionne correctement.

C. Redondance et haute disponibilité

Utilisez des solutions redondantes pour les composants critiques de votre infrastructure, tels que les serveurs, les connexions Internet et les centres de données.
Mettez en place des systèmes haute disponibilité (clusters) pour les applications et bases de données essentielles afin de minimiser les temps d'arrêt.

D. Surveillance et détection d'incidents

Mettez en place des outils de surveillance qui vous permettent de détecter rapidement les problèmes et les menaces de sécurité. Configurez des alertes pour être informé immédiatement en cas de problème.

---

secteur public, *J.O.U.E.*, 27.6.2013 ; dir./UE 2019/1024 20.6.2019 conc. les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (refonte), *J.O.U.E.*, 26.6.2019.

[2] https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/open-data-and-the-reuse-of-public-sector-information.html#:~:text=ferm%C3%A9%20que%20n%C3%A9cessaire%C2%BB.-,Les%20donn%C3%A9es%20issues%20de%20la%20recherche%20financ%C3%A9e%20par%20le%20secteur,archives%20ouvertes%20institutionnelles%20ou%20th%C3%A9matiques

[3] *M.B.*, 29.12.2022.

E. Plan de communication d'urgence

Élaborez un plan de communication d'urgence qui précise comment informer les employés, les citoyens et les parties prenantes en cas d'incident majeur. Assurez-vous que les canaux de communication d'urgence sont opérationnels en tout temps.

F. Tests de simulation

Organisez régulièrement des exercices de simulation pour tester votre plan de reprise d'activité. Cela permettra de mettre en évidence les lacunes et d'ajuster le plan en conséquence.

G. Contrats de service (SLA)

Établissez des accords de niveau de service (SLA) clairs avec les fournisseurs de services externes. Assurez-vous qu'ils disposent également de plans de continuité de service solides.

H. Gestion de la sécurité

La sécurité est essentielle pour maintenir la continuité. Assurez-vous que les politiques de sécurité informatique sont en place, et que les systèmes sont protégés contre les menaces.

Mise en valeur depuis l'accélération digitale qui a suivi la pandémie Covid-19, la sécurité informatique est devenue la clé de voûte permettant d'assurer le bon fonctionnement des organisations.

Des référentiels méthodologiques permettent d'aider les responsables des administrations publiques afin de lutter contre la cyber criminalité. Si une démarche de type ISO 2700X peut rebuter, le Centre pour la cyber sécurité (CCB) propose une version simplifiée et adaptée pour les administrations publiques, le "Base security guidelines (BSG)".

Destiné à tous les responsables , y compris les non-techniciens, il reprend les principes de base d'une bonne gestion, à savoir :

- la stratégie et le soutien de la direction
- l'inventaire des actifs et l'analyse des risques
- la mise en place des mesures de sécurité
- L'évaluation des mesures de sécurité

Une démarche d'amélioration de la qualité (PDCA, Plan, Do, Check, Act) doit être adoptée afin d'évoluer vers une "culture du risque", indispensable pour faire face à la digitalisation croissante de l'administration.

I. Documentation complète

Documentez tous les aspects de votre infrastructure, y compris les configurations matérielles et logicielles, les processus opérationnels et les procédures de dépannage.

J. Formation et sensibilisation

Formez le personnel sur les procédures de continuité de service et la gestion des incidents. Sensibilisez-les à l'importance de la continuité.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

K. Démarche d'amélioration continue

Révisez et mettez à jour périodiquement votre plan de continuité de service pour tenir compte des évolutions technologiques, des changements organisationnels et des nouveaux risques.

L. Responsabilités et rôles

Identifiez clairement les responsables de la gestion de la continuité de service au sein de l'organisation. Assurez-vous qu'ils sont bien informés et préparés.

Les rôles des gestionnaires de cette problématique doivent être bien identifiés : le responsable de la sécurité de l'information (RSSI), en charge de l'infrastructure IT et de la politique de sécurité, a un domaine de compétences différent du DPO…

M. L'authentification unique (SSO)

Une solution d'authentification unique pour les citoyens et agents permettra un accès sécurisé et pratique à un éventail de services en utilisant un seul ensemble d'identifiants.

N. Simplification administrative

Simplifiez les procédures administratives en dématérialisant les formulaires et en automatisant les processus. Les citoyens devraient pouvoir effectuer leurs démarches en ligne de manière fluide et intuitive. Intégrez une solution de signature électronique afin de permettre aux utilisateurs de signer les documents en toute sécurité.

O. Souveraineté des données

Veillez à ce que les données sensibles des citoyens soient stockées et traitées de manière sécurisée, conformément aux réglementations en vigueur.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 2 - Intégrer les principes et règles de l'e-Gouvernement

1. De l'e-Gouvernement en Belgique…

Le recours, de plus en plus intensif, aux technologies de l'information et de la communication s'est imposé dans tous les secteurs, y compris le secteur public. Il s'est généralisé au travers de ce que l'on appelle l'e-gouvernement ou le gouvernement électronique. Ces termes désignent « l'usage des technologies dans l'administration »[1]. De manière plus complète, « [u]n e-gouvernement intégré est un ensemble d'administrations interconnectées et utilisant les technologies de l'information et de la communication afin de réaliser leurs missions et d'offrir, de manière transparente (à travers les différentes administrations concernées), sécurisée et accessible (depuis différents supports - multicanaux) à tous les types d'usagers :

- des informations ;
- la possibilité de procéder à des transactions complètes (de bout en bout ou 'end-to-end') ;
- la possibilité de recevoir des droits de manière automatique sans avoir à les demander (attribution automatique de droits) »[2].

L'e-gouvernement n'a donc pas simplement consisté à remplacer les fichiers papier en fichiers électroniques. Il a transformé la manière dont les services publics locaux sont rendus, contrôlés et évalués. L'e-gouvernement permet la simplification des démarches administratives non seulement en faveur des citoyens et des entreprises, mais il doit aussi le faire - c'est important de le dire - en faveur des autorités publiques elles-mêmes. Il faut donc penser et concevoir l'e-gouvernement de manière à ce qu'il profite à tous, y compris aux autorités publiques locales.

Le développement de l'e-gouvernement s'est fait au gré des évolutions technologiques et dans le respect des règles relatives à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Comme le dit très clairement Madame Degrave, « *longtemps, l'administration était structurée en silos. Les institutions publiques œuvraient de manière cloisonnée, collectaient auprès des citoyens les informations dont elles avaient besoin pour l'exécution de leurs propres missions et ne les partageaient pas ensuite. Il en résultait une perte de temps et d'argent pour l'administration, qui devait contacter chaque personne pour chaque information nécessaire, attendre sa réponse, réclamer éventuellement des précisions, mais aussi pour le citoyen qui était contraint de communiquer de multiples fois la même information aux institutions gérant un dossier à son sujet, d'effectuer des démarches administratives qui impliquaient d'identifier l'administration compétente, de se déplacer, de respecter des horaires stricts et de prendre patience dans les files d'attente. Avec l'apparition de l'informatique, on constate que les administrations peuvent désormais collaborer efficacement. (...) L'informatique rend aisé et rapide l'échange des informations relatives aux citoyens. (...) Pour mettre en œuvre efficacement l'échange des informations entre administrations, la Belgique [s'est engagée] (...) dans un modèle d'organisation administrative (...) [consistant] à mettre en place des réseaux d'administrations au sein desquels un intégrateur de services assure l'échange des données entre les administrations concernées* »[3].

Cette manière de concevoir l'e-gouvernement en Belgique entraîne des conséquences au niveau organisationnel et au niveau juridique.

[1] E. Degrave, "L'intégrateur de services fédéral au coeur de la simplification administrative", Adm. publ., *A.P.T.*, 2014/4, p. 518.
[2] Art. 2 de l'accord de coopération du 26.8.2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré, *M.B.*, 8.10.2013.
[3] E. Degrave, "L'intégrateur de services fédéral au coeur de la simplification administrative", Adm. publ., *A.P.T.*, 2014/4, pp. 518-519.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A. D'un point de vue organisationnel

Elle suppose la mise en place d'une part de "sources authentiques" et d'autre part, d'intégrateurs de services. Développons quelque peu ces notions.

Les sources authentiques sont des bases de données regroupées par thématique et dont les données sont considérées comme officielles. Elles sont déjà nombreuses et sont appelées à se développer avec l'intérêt croissant pour les données. L'on citera notamment le registre national, la documentation patrimoniale, la DIV, ICAR, le fichier central de la délinquance environnementale, la Banque-Carrefour des entreprises. Toutes ces sources authentiques constituent autant de données auxquelles il apparaît nécessaire que les communes accèdent pour améliorer la qualité et l'efficacité des services publics locaux.

Les intégrateurs de services sont des entités permettant l'échange de ces données. Ils sont, de manière imagée, des sortes d'autoroutes d'échange de données. Ce sont des prestataires de services informatiques, techniques et organisationnels, institués par les différents niveaux de pouvoirs publics : d'une part, ceux dits « verticaux » ou « sectoriels » comme la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, lesquels fonctionnent dans un secteur déterminé pour l'ensemble des autorités ou organismes concernés par ce secteur ; d'autre part, ceux dits « horizontaux », lesquels œuvrent pour des acteurs déterminés. L'on constatera que les premiers intégrateurs de services verticaux ont été créés au début des années nonante alors que les intégrateurs de services horizontaux sont plus récents : 2012 pour l'intégrateur de services flamand[4] et 2013 pour celui wallon[5].

B. D'un point de vue juridique

Ces échanges de données (dont la presque totalité ont un caractère personnel) doivent être encadrés et respecter scrupuleusement les règles relatives à la protection des données à caractère personnel[6]. Le lecteur intéressé consultera utilement la fiche consacrée au RGPD.

Même si la mise en place et le maintien des accès aux sources authentiques paraissent fastidieux et complexes, ils en valent bien la peine. Car de ces accès dépendent l'exercice des missions de services publics des communes et leur efficacité. Plus fondamentalement, le management des données de manière stratégique et optimale est une question de souveraineté. Au 21e siècle, sans les données, il n'est plus possible de gouverner ni de justifier ses missions.

2. … aux concepts de services de confiance[7]

S'il est impératif que la commune ait accès aux sources authentiques et à leurs données pour accomplir ses missions, il est tout aussi primordial que, dans ses relations avec les citoyens et les entreprises, et ce, en vue de proposer des services publics locaux dématérialisés, elle recoure à ce que l'on appelle les services de confiance. Dans le monde physique, la confiance naît des relations humaines vécues en vrai. Dans le monde numérique, cette confiance doit se construire grâce à des services numériques techniquement sûrs et juridiquement garantis. C'est ce que permettent les services de confiance, lesquels

[4] Décr. 13.7.2012 portant création et organisation d'un intégrateur de services flamand, *M.B.*, 1.8.2012.
[5] Décr. 4.7.2013 portant assentiment de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, *M.B.*, 23.7.2013.
[6] Règl./CE 2016/679 27.4.2016 rel. à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, 4.5.2016, ci-après le RGPD.
[7] Le lecteur intéressé par ces questions est invité à lire les excellentes contributions du SPF Economie: https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Reglement-europeen-910-2014-eIDAS-presentation-synthetique_tcm326-282495.pdf; https://economie.fgov.be/fr/themes/line/commerce-electronique/signature-electronique-et; https://economie.fgov.be/fr/themes/line/commerce-electronique/signature-electronique-et/aspects-juridiques-et-enjeux#:~:text=l'archivage%20%C3%A9lectronique.-,Le%20r%C3%A8glement%20eIDAS,au%20sein%20du%20march%C3%A9%20int%C3%A9rieur.

ont été encadrés par un règlement européen, le règlement "e-IDAS"[8]. L'objectif principal de ce règlement est de fixer un cadre juridique strict permettant des relations électroniques sûres. Les services de confiance sont la signature électronique, le cachet électronique, l'horodatage électronique, l'envoi recommandé électronique et l'authentification de site internet. Ces services reçoivent ainsi un cadre juridique commun à travers toute l'Union européenne, ce qui devrait faciliter les échanges intra-européens.

Ce cadre juridique européen a été complété en Belgique par le "digital act" intégré dans le Code de droit économique[9]. La Belgique a également prévu des règles également en matière d'archivage électronique[10].

Que retenir du règlement e-IDAS?

A. Services de confiance qualifiés et non qualifiés

Il existe plusieurs types de services de confiance qui ont des effets juridiques différents. Retenons que les services qualifiés sont les plus sûrs techniquement et donc également juridiquement parce qu'ils sont très peu contestables. Les services non qualifiés (simples ou avancés) ne sont pas pour autant non validés. Ils ne peuvent en effet être discriminés du fait qu'ils ne sont pas qualifiés ou simplement du fait qu'ils sont électroniques. Mais ces services non qualifiés sont plus facilement contestables, car la charge de la preuve reposera sur celui qui se prévaut des services de confiance non qualifiés.

Le recours à tels services qualifiés ou à tels services non qualifiés dépendra d'une part, d'une éventuelle imposition légale ou réglementaire[11] exigeant le recours aux services de confiance qualifiés, d'autre part d'un choix pris en termes de gestion des risques et des conséquences et de coûts. En effet, les services de confiance qualifiés sont plus onéreux que les non qualifiés tandis que certains actes juridiques supportent plus ou moins la prise de risque. Un pouvoir local qui souhaiterait ou devrait avoir recours aux services électroniques ne manquera pas de faire une analyse des contraintes légales et organisationnelles, des risques juridiques et des impacts financiers.

B. Principe de non-discrimination et clause d'assimilation

Les services de confiance prestés électroniquement ne peuvent être discriminés par rapport à ceux non électroniques ; de même les services de confiance non qualifiés ne peuvent pas être rejetés du fait qu'ils ne sont pas qualifiés.

Il est à noter que ce n'est pas le règlement e-IDAS qui impose quand, par exemple, une signature est obligatoire. Par contre, lorsqu'une réglementation prévoit une signature, le règlement e-IDAS prévoit les exigences de la signature électronique.

C. E-box

Le règlement e-IDAS permet la mise en place d'un régime optionnel pour les systèmes fermés[12]. Le pouvoir fédéral en a fait usage en déployant l'e-box, accessible aux pouvoirs locaux. Il faut constater

[8] Règl. (UE) n° 910/2014 23 ;7 ;2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, *J.O.U.E.*, 28.8.2014.
[9] Code de droit économique, art. XII.24 et s.
[10] Code de droit économique, art. XII.27 et s.
[11] Certaines réglementations imposent ainsi le recours aux services de confiance qualifiés. A titre d'exemple, la réglementation relative aux marchés publics impose dans de nombreux cas l'utilisation d'une signature électronique qualifiée sur le rapport de dépôt de l'offre : A.R. 18.4.2017 rel. à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, art. 43, *M.B.*, 9.5.2017.
[12] Règl. E-IDAS, art. 2, § 2 ; Code de droit économique, art. XII.24, § 3 ; L. 27.2.2019 rel. à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox, *M.B.*, 15.3.2019.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

que le succès de l'e-box auprès des pouvoirs locaux est davantage rencontré en Flandre qu'en Wallonie[13]. Mais ce succès tient au nombre d'utilisateurs. Plus les administrations y recourent et plus les citoyens/entreprises y adhèrent, plus nombreux seront ses utilisateurs et plus intéressant cela sera pour les administrations d'y recourir. En effet, si, au sein de la population concernée, le taux d'adhésion à l'e-box n'est pas suffisant, il est parfois plus coûteux d'y recourir tout en maintenant un processus papier pour ceux qui n'auraient pas adhéré à l'e-box. Il est à noter que le fédéral entend imposer le recours à l'e-box pour une grande majorité des entreprises dès janvier 2025[14]. Ainsi, l'e-box apparaît incontournable dans les prochaines années.

[13] https://myebox.be/fr/faq/qui-met-a-disposition-des-documents-dans-my-ebox.
[14] L. 26.1.2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales, M.B., 10.2.2021.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 3 - RGPD

Avec l'avènement et l'intensification du recours aux moyens technologiques est apparue une utilisation exponentielle des données à caractère personnel. Cela a nécessité la révision de la réglementation européenne en matière de protection des données à caractère personnel. C'est ainsi que le règlement général pour la protection des données à caractère personnel (ou RGPD[1]), en application depuis mai 2018, est né. Il n'est pas en soi une révolution, mais plutôt une évolution des règles relatives à la protection des données à caractère personnel.

Ces moyens technologiques ont aussi permis l'organisation de ce qu'on appelle l'e-gouvernement, tel qu'il est actuellement organisé en Belgique[2]. L'e-gouvernement ou le gouvernement électronique est "*une manière intégrée et continue de fournir des services publics, grâce à l'utilisation optimale des technologies de l'information et de la communication*"[3]. Il se matérialise notamment par l'introduction d'une demande d'un citoyen de manière électronique auprès d'une administration locale ou par l'accès de la commune à des données détenues par une autre autorité et ce, parfois de manière complètement intégrée, directement dans le logiciel métier.

Le développement de l'e-gouvernement au sein des et par les pouvoirs locaux est étroitement lié au respect de la protection des données à caractère personnel, même s'il ne lui est pas propre. Le respect du RGPD doit être considéré comme un enjeu primordial dans la digitalisation des pouvoirs locaux.
De plus, compte tenu des nombreuses initiatives prises par l'Union européenne en matière digitale (notamment en matière d'open data, de cybersécurité, d'interopérabilité, de single digital gateway) et compte tenu des développements récents technologiques (intelligence artificielle entre autres), il est impératif que les pouvoirs locaux s'organisent et veillent à protéger et gérer les données, qu'elles soient à caractère personnel ou pas, d'ailleurs.

Une certaine maturation en matière de protection des données doit s'acquérir auprès de tous, qu'il s'agisse d'autorités publiques locales, fédérales ou régionales ou d'entreprises privées. Voici quelques idées-clés pour y tendre.

1. Les principes du RGPD en quelques mots

En un mot comme en cent, le RGPD peut se résumer en l'application de quelques principes clés[4] :

a. Finalité : il s'agit de vérifier que les données traitées vont être utilisées pour des raisons légitimes;
b. Licéité : ce principe impose de disposer d'une raison autorisant de traiter les données; si l'on a beaucoup parlé du fait de devoir obtenir le consentement des personnes dont on traite les données, en ce qui concerne les autorités publiques, c'est surtout des textes réglementaires qui leur permettent ou leur imposent de traiter des données. En effet, on ne demande pas aux citoyens leur consentement pour établir des impôts les concernant ou instruire un dossier d'urbanisme qu'ils ont initié. Les autorités publiques traitent des données essentiellement parce qu'elles en ont l'obligation légale ou exercent une mission d'intérêt public.
c. Proportionnalité : selon ce principe, les responsables de traitement ne peuvent traiter que les données à caractère personnel strictement nécessaires, durant le temps strictement nécessaire et que par l'intermédiaire des agents ayant été strictement autorisés.

[1] Règl./UE 2016/679 27.4.2016 rel. à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, J.O.U.E., 4.5.2016, ci-après le RGPD.
[2] Voyez la Fiche e-Gouvernement.
[3] https://economie.fgov.be/fr/themes/line/la-notion-de-gouvernement.
[4] RGPD, art. 5.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

d. Responsabilité : chaque responsable de traitement doit respecter le RGPD et doit pouvoir démontrer son respect.

2. Le RGPD est une porte d'entrée vers l'e-gouvernement et le management des données

La notion de données à caractère personnel s'apprécie de manière extrêmement large,[5] et ce, afin de protéger les personnes dont on traite les données. La notion comprend toutes les informations directement identifiantes (noms, coordonnées…), mais aussi celles ne permettant pas directement l'identification des personnes physiques (adresse d'un bien, salaire, objet d'une demande, situation précise). Elle englobe toutes les informations, quelle que soit sa nature (intime, amicale, professionnelle ou politique, etc.).
Il est donc clairement plus probable que le RGPD s'applique que l'inverse. Il est aussi plus simple et efficace d'appréhender les deux ensembles de données de manière globale que de les distinguer.
Par ailleurs, les données sont partout et existent pour tout. Si elles permettent de simplifier les démarches des citoyens et des entreprises, elles contribuent également à simplifier le travail des administrations, spécialement lorsqu'elles sont complètement intégrées au sein des logiciels utilisés par celles-ci. Les données permettent aussi d'évaluer et de contrôler le travail de l'administration[6]. La publication de certaines données favorise certainement ainsi la transparence administrative.

La mise en conformité au RGPD est donc plus qu'une mise en conformité réglementaire : elle est nécessaire pour entrer et se maintenir dans l'e-gouvernement et dans le management des données. Elle doit donc être considérée comme indispensable pour gérer plus équitablement et plus efficacement les nombreuses missions de service public incombant aux communes.

Le RGPD est aussi intimement lié à la question de la sécurité des systèmes d'information et à la sécurité informatique au sein de toute organisation. La question de la sécurité informatique est plus que jamais d'actualité.

3. Désignation d'un délégué à la protection des données

Le RGPD prévoit explicitement l'obligation pour les autorités publiques ou pour les organismes publics de désigner un délégué à la protection des données[7]. Les communes doivent donc en disposer d'un, que ce soit en interne ou en externe, le cas échéant mutualisé avec d'autres communes et/ou CPAS.

Ses missions sont[8]:

- d'informer et de conseiller le responsable du traitement ou le sous-traitant ainsi que les employés qui procèdent au traitement sur leurs obligations ;
- de contrôler le respect du RGPD et notamment les règles internes du responsable du traitement, y compris en ce qui concerne la répartition des responsabilités, la sensibilisation et la formation du personnel et les audits;
- de dispenser des conseils, sur demande, en ce qui concerne l'analyse d'impact relative à la protection des données et vérifier l'exécution de celle-ci;
- de coopérer avec l'autorité de contrôle;

[5] RGPD, art. 4, 1) : "toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»); est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale".
[6] Voyez notamment l'initiative e-comptes : http://ecomptes.wallonie.be/ecomptes/index.php.
[7] RGPD, art. 37.1, a).
[8] RGPD, art. 39.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- de faire office de point de contact pour l'autorité de contrôle.

L'on dit souvent que le délégué à la protection des données est un mouton à cinq pattes: il est à la fois technicien en matière informatique, connaisseur des métiers de l'administration tout en s'intéressant aux questions juridiques, mais aussi en étant bon pédagogue et diplomate. Bref, il n'est guère aisé de trouver et de garder l'élu au sein de l'administration. Aussi, il faut le soutenir dans ses démarches et veiller à sa formation pour qu'il maintienne ses connaissances à jour.

La désignation d'un délégué à la protection des données est en outre indispensable pour permettre aux administrations d'accéder à certaines "sources authentiques", c'est-à-dire les bases de données officielles, notamment gérées par les autorités publiques au sens strict[9]. Une notification de sa désignation auprès de l'Autorité de Protection des Données ainsi qu'auprès d'autorités publiques est d'ailleurs imposée réglementairement ou contractuellement.

Enfin, la présence d'un délégué à la protection des données est indispensable pour guider l'administration en sa qualité de responsable de traitement, de sous-traitant ou de responsable de traitement conjoint, parmi les démarches de mise en conformité et de maintien en conformité avec le RGPD et toutes les réglementations qui découlent.

4. Etablissement et mise à jour du registre des activités de traitement

Le registre des activités de traitement est une nouveauté issue du RGPD. L'on pourrait le résumer comme étant un document synthétisant les traitements effectués par un responsable de traitement (ou le cas échéant un sous-traitant). Il n'est pas une base de données ni une reproduction des données traitées par l'administration. Il est une vue globale sur les traitements. Il contient aussi des indications précises sur chacun de ses traitements (quelles données, quelle durée de conservation, quelle(s) finalités, etc.). Il peut ainsi servir de référentiel en matière de management de données et surtout, il sera le premier outil de documentation servant à justifier l'état de mise en conformité de l'administration au RGPD.

Cet outil sera continuellement remis à jour (nouveaux traitements ou traitements à supprimer ou mises en conformité).

5. Adoption de plans de mise en conformité au RGPD définissant les priorités, de plans de protection/management des données et de plans de gestion des incidents

Pour débuter ou maintenir le travail de mise en conformité au RGPD et aux règlements connexes, l'administration sera bien inspirée d'adopter et de mettre à jour un plan déterminant les priorités de mise en conformité. En effet, la tâche est de longue haleine et l'on sait à quel point rares sont les organismes qui seraient parfaitement en ordre (s'ils existent). Aussi, aidée de son délégué à la protection des données, l'administration établira, le cas échéant en lien avec son PST, un plan de mise en conformité au RGPD.

De même, la gestion des incidents (informatique et lié à la protection des données, les deux étant liés) doit faire l'objet d'une procédure écrite, précieusement conservée et communiquée aux intervenants concernés. Ce plan de gestion comprendra notamment l'obligation d'éventuellement notifier à l'Autorité de Protection des Données voire aux personnes concernées des violations de données[10].

[9] Voyez la fiche à propos de l'e-Gouvernement.
[10] RGPD, art. 33 et 34.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 3 - RGPD

Avec l'avènement et l'intensification du recours aux moyens technologiques est apparue une utilisation exponentielle des données à caractère personnel. Cela a nécessité la révision de la réglementation européenne en matière de protection des données à caractère personnel. C'est ainsi que le règlement général pour la protection des données à caractère personnel (ou RGPD[1]), en application depuis mai 2018, est né. Il n'est pas en soi une révolution, mais plutôt une évolution des règles relatives à la protection des données à caractère personnel.

Ces moyens technologiques ont aussi permis l'organisation de ce qu'on appelle l'e-gouvernement, tel qu'il est actuellement organisé en Belgique[2]. L'e-gouvernement ou le gouvernement électronique est "*une manière intégrée et continue de fournir des services publics, grâce à l'utilisation optimale des technologies de l'information et de la communication*"[3]. Il se matérialise notamment par l'introduction d'une demande d'un citoyen de manière électronique auprès d'une administration locale ou par l'accès de la commune à des données détenues par une autre autorité et ce, parfois de manière complètement intégrée, directement dans le logiciel métier.

Le développement de l'e-gouvernement au sein des et par les pouvoirs locaux est étroitement lié au respect de la protection des données à caractère personnel, même s'il ne lui est pas propre. Le respect du RGPD doit être considéré comme un enjeu primordial dans la digitalisation des pouvoirs locaux.
De plus, compte tenu des nombreuses initiatives prises par l'Union européenne en matière digitale (notamment en matière d'open data, de cybersécurité, d'interopérabilité, de single digital gateway) et compte tenu des développements récents technologiques (intelligence artificielle entre autres), il est impératif que les pouvoirs locaux s'organisent et veillent à protéger et gérer les données, qu'elles soient à caractère personnel ou pas, d'ailleurs.

Une certaine maturation en matière de protection des données doit s'acquérir auprès de tous, qu'il s'agisse d'autorités publiques locales, fédérales ou régionales ou d'entreprises privées. Voici quelques idées-clés pour y tendre.

1. Les principes du RGPD en quelques mots

En un mot comme en cent, le RGPD peut se résumer en l'application de quelques principes clés[4] :

a. Finalité : il s'agit de vérifier que les données traitées vont être utilisées pour des raisons légitimes;
b. Licéité : ce principe impose de disposer d'une raison autorisant de traiter les données; si l'on a beaucoup parlé du fait de devoir obtenir le consentement des personnes dont on traite les données, en ce qui concerne les autorités publiques, c'est surtout des textes réglementaires qui leur permettent ou leur imposent de traiter des données. En effet, on ne demande pas aux citoyens leur consentement pour établir des impôts les concernant ou instruire un dossier d'urbanisme qu'ils ont initié. Les autorités publiques traitent des données essentiellement parce qu'elles en ont l'obligation légale ou exercent une mission d'intérêt public.
c. Proportionnalité : selon ce principe, les responsables de traitement ne peuvent traiter que les données à caractère personnel strictement nécessaires, durant le temps strictement nécessaire et que par l'intermédiaire des agents ayant été strictement autorisés.

[1] Règl./UE 2016/679 27.4.2016 rel. à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, J.O.U.E., 4.5.2016, ci-après le RGPD.
[2] Voyez la Fiche e-Gouvernement.
[3] https://economie.fgov.be/fr/themes/line/la-notion-de-gouvernement.
[4] RGPD, art. 5.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

d. Responsabilité : chaque responsable de traitement doit respecter le RGPD et doit pouvoir démontrer son respect.

2. Le RGPD est une porte d'entrée vers l'e-gouvernement et le management des données

La notion de données à caractère personnel s'apprécie de manière extrêmement large,[5] et ce, afin de protéger les personnes dont on traite les données. La notion comprend toutes les informations directement identifiantes (noms, coordonnées…), mais aussi celles ne permettant pas directement l'identification des personnes physiques (adresse d'un bien, salaire, objet d'une demande, situation précise). Elle englobe toutes les informations, quelle que soit sa nature (intime, amicale, professionnelle ou politique, etc.).
Il est donc clairement plus probable que le RGPD s'applique que l'inverse. Il est aussi plus simple et efficace d'appréhender les deux ensembles de données de manière globale que de les distinguer.
Par ailleurs, les données sont partout et existent pour tout. Si elles permettent de simplifier les démarches des citoyens et des entreprises, elles contribuent également à simplifier le travail des administrations, spécialement lorsqu'elles sont complètement intégrées au sein des logiciels utilisés par celles-ci. Les données permettent aussi d'évaluer et de contrôler le travail de l'administration[6]. La publication de certaines données favorise certainement ainsi la transparence administrative.

La mise en conformité au RGPD est donc plus qu'une mise en conformité réglementaire : elle est nécessaire pour entrer et se maintenir dans l'e-gouvernement et dans le management des données. Elle doit donc être considérée comme indispensable pour gérer plus équitablement et plus efficacement les nombreuses missions de service public incombant aux communes.

Le RGPD est aussi intimement lié à la question de la sécurité des systèmes d'information et à la sécurité informatique au sein de toute organisation. La question de la sécurité informatique est plus que jamais d'actualité.

3. Désignation d'un délégué à la protection des données

Le RGPD prévoit explicitement l'obligation pour les autorités publiques ou pour les organismes publics de désigner un délégué à la protection des données[7]. Les communes doivent donc en disposer d'un, que ce soit en interne ou en externe, le cas échéant mutualisé avec d'autres communes et/ou CPAS.

Ses missions sont[8]:

- d'informer et de conseiller le responsable du traitement ou le sous-traitant ainsi que les employés qui procèdent au traitement sur leurs obligations ;
- de contrôler le respect du RGPD et notamment les règles internes du responsable du traitement, y compris en ce qui concerne la répartition des responsabilités, la sensibilisation et la formation du personnel et les audits;
- de dispenser des conseils, sur demande, en ce qui concerne l'analyse d'impact relative à la protection des données et vérifier l'exécution de celle-ci;
- de coopérer avec l'autorité de contrôle;

[5] RGPD, art. 4, 1) : "toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»); est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale".
[6] Voyez notamment l'initiative e-comptes : http://ecomptes.wallonie.be/ecomptes/index.php.
[7] RGPD, art. 37.1, a).
[8] RGPD, art. 39.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- de faire office de point de contact pour l'autorité de contrôle.

L'on dit souvent que le délégué à la protection des données est un mouton à cinq pattes: il est à la fois technicien en matière informatique, connaisseur des métiers de l'administration tout en s'intéressant aux questions juridiques, mais aussi en étant bon pédagogue et diplomate. Bref, il n'est guère aisé de trouver et de garder l'élu au sein de l'administration. Aussi, il faut le soutenir dans ses démarches et veiller à sa formation pour qu'il maintienne ses connaissances à jour.

La désignation d'un délégué à la protection des données est en outre indispensable pour permettre aux administrations d'accéder à certaines "sources authentiques", c'est-à-dire les bases de données officielles, notamment gérées par les autorités publiques au sens strict[9]. Une notification de sa désignation auprès de l'Autorité de Protection des Données ainsi qu'auprès d'autorités publiques est d'ailleurs imposée réglementairement ou contractuellement.

Enfin, la présence d'un délégué à la protection des données est indispensable pour guider l'administration en sa qualité de responsable de traitement, de sous-traitant ou de responsable de traitement conjoint, parmi les démarches de mise en conformité et de maintien en conformité avec le RGPD et toutes les réglementations qui découlent.

4. Etablissement et mise à jour du registre des activités de traitement

Le registre des activités de traitement est une nouveauté issue du RGPD. L'on pourrait le résumer comme étant un document synthétisant les traitements effectués par un responsable de traitement (ou le cas échéant un sous-traitant). Il n'est pas une base de données ni une reproduction des données traitées par l'administration. Il est une vue globale sur les traitements. Il contient aussi des indications précises sur chacun de ses traitements (quelles données, quelle durée de conservation, quelle(s) finalités, etc.). Il peut ainsi servir de référentiel en matière de management de données et surtout, il sera le premier outil de documentation servant à justifier l'état de mise en conformité de l'administration au RGPD.

Cet outil sera continuellement remis à jour (nouveaux traitements ou traitements à supprimer ou mises en conformité).

5. Adoption de plans de mise en conformité au RGPD définissant les priorités, de plans de protection/management des données et de plans de gestion des incidents

Pour débuter ou maintenir le travail de mise en conformité au RGPD et aux règlements connexes, l'administration sera bien inspirée d'adopter et de mettre à jour un plan déterminant les priorités de mise en conformité. En effet, la tâche est de longue haleine et l'on sait à quel point rares sont les organismes qui seraient parfaitement en ordre (s'ils existent). Aussi, aidée de son délégué à la protection des données, l'administration établira, le cas échéant en lien avec son PST, un plan de mise en conformité au RGPD.

De même, la gestion des incidents (informatique et lié à la protection des données, les deux étant liés) doit faire l'objet d'une procédure écrite, précieusement conservée et communiquée aux intervenants concernés. Ce plan de gestion comprendra notamment l'obligation d'éventuellement notifier à l'Autorité de Protection des Données voire aux personnes concernées des violations de données[10].

[9] Voyez la fiche à propos de l'e-Gouvernement.
[10] RGPD, art. 33 et 34.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 3 - RGPD

Avec l'avènement et l'intensification du recours aux moyens technologiques est apparue une utilisation exponentielle des données à caractère personnel. Cela a nécessité la révision de la réglementation européenne en matière de protection des données à caractère personnel. C'est ainsi que le règlement général pour la protection des données à caractère personnel (ou RGPD[1]), en application depuis mai 2018, est né. Il n'est pas en soi une révolution, mais plutôt une évolution des règles relatives à la protection des données à caractère personnel.

Ces moyens technologiques ont aussi permis l'organisation de ce qu'on appelle l'e-gouvernement, tel qu'il est actuellement organisé en Belgique[2]. L'e-gouvernement ou le gouvernement électronique est "*une manière intégrée et continue de fournir des services publics, grâce à l'utilisation optimale des technologies de l'information et de la communication*"[3]. Il se matérialise notamment par l'introduction d'une demande d'un citoyen de manière électronique auprès d'une administration locale ou par l'accès de la commune à des données détenues par une autre autorité et ce, parfois de manière complètement intégrée, directement dans le logiciel métier.

Le développement de l'e-gouvernement au sein des et par les pouvoirs locaux est étroitement lié au respect de la protection des données à caractère personnel, même s'il ne lui est pas propre. Le respect du RGPD doit être considéré comme un enjeu primordial dans la digitalisation des pouvoirs locaux.
De plus, compte tenu des nombreuses initiatives prises par l'Union européenne en matière digitale (notamment en matière d'open data, de cybersécurité, d'interopérabilité, de single digital gateway) et compte tenu des développements récents technologiques (intelligence artificielle entre autres), il est impératif que les pouvoirs locaux s'organisent et veillent à protéger et gérer les données, qu'elles soient à caractère personnel ou pas, d'ailleurs.

Une certaine maturation en matière de protection des données doit s'acquérir auprès de tous, qu'il s'agisse d'autorités publiques locales, fédérales ou régionales ou d'entreprises privées. Voici quelques idées-clés pour y tendre.

1. Les principes du RGPD en quelques mots

En un mot comme en cent, le RGPD peut se résumer en l'application de quelques principes clés[4] :

a. Finalité : il s'agit de vérifier que les données traitées vont être utilisées pour des raisons légitimes;
b. Licéité : ce principe impose de disposer d'une raison autorisant de traiter les données; si l'on a beaucoup parlé du fait de devoir obtenir le consentement des personnes dont on traite les données, en ce qui concerne les autorités publiques, c'est surtout des textes réglementaires qui leur permettent ou leur imposent de traiter des données. En effet, on ne demande pas aux citoyens leur consentement pour établir des impôts les concernant ou instruire un dossier d'urbanisme qu'ils ont initié. Les autorités publiques traitent des données essentiellement parce qu'elles en ont l'obligation légale ou exercent une mission d'intérêt public.
c. Proportionnalité : selon ce principe, les responsables de traitement ne peuvent traiter que les données à caractère personnel strictement nécessaires, durant le temps strictement nécessaire et que par l'intermédiaire des agents ayant été strictement autorisés.

[1] Règl./UE 2016/679 27.4.2016 rel. à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, J.O.U.E., 4.5.2016, ci-après le RGPD.
[2] Voyez la Fiche e-Gouvernement.
[3] https://economie.fgov.be/fr/themes/line/la-notion-de-gouvernement.
[4] RGPD, art. 5.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

d. Responsabilité : chaque responsable de traitement doit respecter le RGPD et doit pouvoir démontrer son respect.

2. Le RGPD est une porte d'entrée vers l'e-gouvernement et le management des données

La notion de données à caractère personnel s'apprécie de manière extrêmement large,[5] et ce, afin de protéger les personnes dont on traite les données. La notion comprend toutes les informations directement identifiantes (noms, coordonnées…), mais aussi celles ne permettant pas directement l'identification des personnes physiques (adresse d'un bien, salaire, objet d'une demande, situation précise). Elle englobe toutes les informations, quelle que soit sa nature (intime, amicale, professionnelle ou politique, etc.).
Il est donc clairement plus probable que le RGPD s'applique que l'inverse. Il est aussi plus simple et efficace d'appréhender les deux ensembles de données de manière globale que de les distinguer.
Par ailleurs, les données sont partout et existent pour tout. Si elles permettent de simplifier les démarches des citoyens et des entreprises, elles contribuent également à simplifier le travail des administrations, spécialement lorsqu'elles sont complètement intégrées au sein des logiciels utilisés par celles-ci. Les données permettent aussi d'évaluer et de contrôler le travail de l'administration[6]. La publication de certaines données favorise certainement ainsi la transparence administrative.

La mise en conformité au RGPD est donc plus qu'une mise en conformité réglementaire : elle est nécessaire pour entrer et se maintenir dans l'e-gouvernement et dans le management des données. Elle doit donc être considérée comme indispensable pour gérer plus équitablement et plus efficacement les nombreuses missions de service public incombant aux communes.

Le RGPD est aussi intimement lié à la question de la sécurité des systèmes d'information et à la sécurité informatique au sein de toute organisation. La question de la sécurité informatique est plus que jamais d'actualité.

3. Désignation d'un délégué à la protection des données

Le RGPD prévoit explicitement l'obligation pour les autorités publiques ou pour les organismes publics de désigner un délégué à la protection des données[7]. Les communes doivent donc en disposer d'un, que ce soit en interne ou en externe, le cas échéant mutualisé avec d'autres communes et/ou CPAS.

Ses missions sont[8]:

- d'informer et de conseiller le responsable du traitement ou le sous-traitant ainsi que les employés qui procèdent au traitement sur leurs obligations ;
- de contrôler le respect du RGPD et notamment les règles internes du responsable du traitement, y compris en ce qui concerne la répartition des responsabilités, la sensibilisation et la formation du personnel et les audits;
- de dispenser des conseils, sur demande, en ce qui concerne l'analyse d'impact relative à la protection des données et vérifier l'exécution de celle-ci;
- de coopérer avec l'autorité de contrôle;

[5] RGPD, art. 4, 1) : "toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»); est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale".
[6] Voyez notamment l'initiative e-comptes : http://ecomptes.wallonie.be/ecomptes/index.php.
[7] RGPD, art. 37.1, a).
[8] RGPD, art. 39.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- de faire office de point de contact pour l'autorité de contrôle.

L'on dit souvent que le délégué à la protection des données est un mouton à cinq pattes: il est à la fois technicien en matière informatique, connaisseur des métiers de l'administration tout en s'intéressant aux questions juridiques, mais aussi en étant bon pédagogue et diplomate. Bref, il n'est guère aisé de trouver et de garder l'élu au sein de l'administration. Aussi, il faut le soutenir dans ses démarches et veiller à sa formation pour qu'il maintienne ses connaissances à jour.

La désignation d'un délégué à la protection des données est en outre indispensable pour permettre aux administrations d'accéder à certaines "sources authentiques", c'est-à-dire les bases de données officielles, notamment gérées par les autorités publiques au sens strict[9]. Une notification de sa désignation auprès de l'Autorité de Protection des Données ainsi qu'auprès d'autorités publiques est d'ailleurs imposée réglementairement ou contractuellement.

Enfin, la présence d'un délégué à la protection des données est indispensable pour guider l'administration en sa qualité de responsable de traitement, de sous-traitant ou de responsable de traitement conjoint, parmi les démarches de mise en conformité et de maintien en conformité avec le RGPD et toutes les réglementations qui découlent.

4. Etablissement et mise à jour du registre des activités de traitement

Le registre des activités de traitement est une nouveauté issue du RGPD. L'on pourrait le résumer comme étant un document synthétisant les traitements effectués par un responsable de traitement (ou le cas échéant un sous-traitant). Il n'est pas une base de données ni une reproduction des données traitées par l'administration. Il est une vue globale sur les traitements. Il contient aussi des indications précises sur chacun de ses traitements (quelles données, quelle durée de conservation, quelle(s) finalités, etc.). Il peut ainsi servir de référentiel en matière de management de données et surtout, il sera le premier outil de documentation servant à justifier l'état de mise en conformité de l'administration au RGPD.

Cet outil sera continuellement remis à jour (nouveaux traitements ou traitements à supprimer ou mises en conformité).

5. Adoption de plans de mise en conformité au RGPD définissant les priorités, de plans de protection/management des données et de plans de gestion des incidents

Pour débuter ou maintenir le travail de mise en conformité au RGPD et aux règlements connexes, l'administration sera bien inspirée d'adopter et de mettre à jour un plan déterminant les priorités de mise en conformité. En effet, la tâche est de longue haleine et l'on sait à quel point rares sont les organismes qui seraient parfaitement en ordre (s'ils existent). Aussi, aidée de son délégué à la protection des données, l'administration établira, le cas échéant en lien avec son PST, un plan de mise en conformité au RGPD.

De même, la gestion des incidents (informatique et lié à la protection des données, les deux étant liés) doit faire l'objet d'une procédure écrite, précieusement conservée et communiquée aux intervenants concernés. Ce plan de gestion comprendra notamment l'obligation d'éventuellement notifier à l'Autorité de Protection des Données voire aux personnes concernées des violations de données[10].

[9] Voyez la fiche à propos de l'e-Gouvernement.
[10] RGPD, art. 33 et 34.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

LES MODES DE GESTION
À LA DISPOSITION DE LA COMMUNE

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les modes de gestion : régies, intercommunales, associations de projets, conventions entre communes, asbl communales

Gaëlle DE ROECK
Alexandre MAITRE
Katlyn VAN OVERMEIRE
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les différents modes de gestion - Régie ordinaire et autonome

La commune peut recourir à divers modes de gestion[1].

Elle peut gérer directement certaines matières tout comme elle peut remettre la gestion de telle activité à une régie (ordinaire ou autonome), une intercommunale ou encore une association sans but lucratif.

Elle peut également décider de créer une association de projet ou encore de passer une convention avec d'autre(s) commune(s)[2].

Toutefois, il faut rester attentif au fait que les autorités communales se sont vu attribuer en propre par la loi, la gestion de certaines missions dont elles ne pourraient se dessaisir[3]. L'état civil ou la police administrative[4], par exemple, ne peuvent être gérés que par la commune elle-même.

1. La gestion sans intermédiaire

La commune gère directement la plupart de ses activités.

Les services population-état civil, finances, urbanisme, travaux, environnement, logement, etc., travaillent sous l'autorité directe du directeur général, au service du conseil communal et du collège communal.

2. La gestion par l'intermédiaire de la régie

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation connaît deux types de régies : la régie communale ordinaire et la régie communale autonome.

A. La régie communale ordinaire

En vertu de l'article L1231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : « Les établissements et services communaux peuvent être organisés en régies et gérés en dehors des services généraux de la commune ».

D'emblée, il convient de souligner que la régie communale ordinaire reste un service communal et ne dispose donc pas d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune.

Elle est simplement gérée en service déconcentré, selon des méthodes commerciales (voy. l'A. Rég. 18.6.1946 rel. à la gestion financière des régies communales), par du personnel communal spécialement affecté.

Cette absence de personnalité juridique propre a pour conséquence que les actes adoptés par la régie sont pris au nom de la commune. Dès lors, tant la tutelle sur les communes que la législation relative aux marchés publics lui sont applicables[5].

---

1 Sur cette question, v. P. Blondiau et M. Boverie, *Quel avenir pour le service public local à l'heure européenne ? Mouv. comm.*, 11/2004, pp. 410 et ss.

2 V. P. Blondiau, *La coopération entre communes : quelles nouveautés ? Mouv. comm.*, 11/2006, pp. 497 et ss.

3 On dénomme généralement ces missions « missions d'*imperium* ».

4 Ordonnance de police administrative générale, arrêté de police du bourgmestre.

C'est au conseil communal qu'il appartient de décider de créer une régie communale ordinaire. Cette délibération est soumise à l'approbation du Gouvernement wallon[6].

Depuis l'introduction dans le droit communal de la loi du 28 mars 1995[7], la commune peut créer des régies ordinaires de toute nature. En effet, ce type de régie n'est plus limité, comme jadis, aux activités à caractère industriel et commercial. Ainsi, la régie communale ordinaire peut être une régie foncière, une régie de voirie, une régie environnementale, etc.

L'organisation d'un service communal en régie implique l'affectation d'un patrimoine particulier à l'exploitation de celle-ci. Un inventaire général et un bilan de départ doivent donc être établis au moment de la création de la régie. Ce bilan de départ est soumis à l'approbation du conseil communal[8].

Sur le plan de la gestion, les compétences et responsabilités du conseil communal et du collège au sein de la régie sont identiques à la gestion des services communaux[9]. Une délégation au profit d'un ou plusieurs membres du collège est toutefois possible, mais uniquement pour les matières énumérées à l'article 6 de l'arrêté du Régent : recouvrement des recettes, engagements des dépenses de matériel, nomination de personnel temporaire ou ouvrier dans les limites autorisées, placements provisoires et retraits de fonds de trésorerie, surveillance journalière des services.

La comptabilité de la régie communale ordinaire est tenue « *selon des méthodes industrielles et commerciales* ». Elle comprend le bilan, le compte d'exploitation et le compte de pertes et profits, « *soit une comptabilité en partie double, proche de celle applicable aux sociétés privées et qui permet d'apprécier la rentabilité du service* »[10]. Le régime juridique applicable aux régies ordinaires n'impose toutefois pas l'utilisation du plan comptable minimum normalisé. La régie est donc libre de l'appliquer ou non.

Le budget de la régie est séparé du budget des services généraux de la commune[11]. Il comprend toutes les recettes et dépenses inhérentes au fonctionnement du service[12]. Il est voté annuellement par le conseil communal et soumis à l'approbation du Gouvernement[13].

Pour ce qui est de son financement, la régie communale ordinaire est tenue de créer un fonds d'amortissement et de renouvellement ainsi qu'un fonds de réserve qui pourra notamment lui permettre de « s'autofinancer » et, le cas échéant, d'étendre ses activités[14]. Cependant, n'ayant pas de personnalité juridique distincte de la commune, la régie communale ordinaire ne dispose pas d'une capacité d'emprunt propre. Elle reste dépendante de la commune et son ouverture au secteur privé est impossible[15].

Soulignons enfin que malgré la gestion en dehors des services de la commune et l'autonomie technique octroyée, les liens entre la régie et la commune restent importants.

Ainsi, en vertu de l'article L1231-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les bénéfices nets de la régie peuvent[16] être versés à la caisse communale.

---

5 A. Durviaux et I. Gabriel, Droit administratif. Tome 2. *Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2e ed., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 51.

6 CDLD, art. L3131-1, par. 4, 2°.

7 *M.B.*, 8.4.1995. M. Boverie, *Les régies communales, Mouv. comm.*, 6-7/1995, pp. 332 à 345 ; M. Boverie, *Les régies foncières, Mouv. comm.*, 8-9/1995, pp. 403 à 410.

8 A.Rég., art. 5.

9 K. Van Overmeire, *La gestion financière et la comptabilité des ADL établies sous la forme de régie communale ordinaire – État des lieux après un peu plus d'une année d'agrément*, *Mouv. comm.*, 12/2009, p. 484.

10 A. Durviaux et I. Gabriel, op. cit., p.44.

11 A. Rég., art. 11.

12 A. Rég., art. 14.

13 A. Rég., art. 11, et CDLD, art. L3131-1, 1°.

14 A. Durviaux et I. Gabriel, op. cit., p.53.

15 Ibid., p. 55.

16 Le conseil communal est souverain sur la question et décide ou non de prélever les bénéfices nets de la régie (sur la question, M. Boverie, *Les régies communales*, op. cit., p. 337 ; M. Boverie, *Les régies foncières*, op. cit., pp. 405-406).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

De même, l'arrêté du Régent[17] prévoit expressément la prise en charge des éventuelles pertes subies par la régie par des prélèvements sur la caisse communale. Enfin, lors de la liquidation de la régie ordinaire, les fonds disponibles et réserves de la régie sont versés à la caisse communale[18].

Témoignent également de l'absence d'autonomie organique de la régie par rapport à la commune : le vote du budget de la régie par le conseil communal, le vote des comptes de la régie par le conseil, l'approbation du bilan de départ, la limitation des fonds de réserve, la désignation du directeur financier en qualité de trésorier de la régie, le visa sur les dépenses, la tutelle sur les actes, etc.[19].

Pour terminer, on notera que le régime TVA de la régie suit celui de la commune. Ainsi, pour certaines opérations, la régie ordinaire sera assujettie à la TVA[20] (CTVA, art.6).

B. La régie communale autonome[21]

Introduite dans la loi communale par une loi du 28 mars 1995, la régie communale autonome dispose d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de la commune dont elle constitue pourtant l'émanation directe.

1. L'objet

Contrairement à la régie ordinaire, il ne peut y avoir création de régie communale autonome que dans les cas strictement énumérés par la réglementation. Ainsi, dans la liste fermée dressée par l'arrêté royal du 10 avril 1995[22], retrouve-t-on des activités telles que la mission de gestion foncière, l'exploitation de parkings, l'exploitation d'infrastructures à vocation culturelle, sportive, touristique et de divertissement, la fourniture de services et travaux informatiques, etc.

Le décret du 25 mars 2004, relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local, prévoit le statut de régie communale autonome pour les ***agences de développement local***. Celles-ci doivent alors avoir comme objet social unique le développement local d'une commune de moins de quarante mille habitants. Notons aussi que le décret du 27 février 2003[23] prévoit que, pour être agréés et recevoir des subsides de la Communauté française, ***les centres sportifs locaux*** doivent prendre la forme d'une régie communale autonome (ou d'une asbl).

Dans les limites de son objet, la régie peut décider librement de l'acquisition, l'utilisation, l'aliénation de ses biens corporels et incorporels, de la constitution ou de la suppression de droits réels sur ses biens ainsi que de l'exécution de telle décision et de son mode de financement (CDLD, art. L1231-8, par. 1er).

On notera encore que la régie peut prendre des participations dans une société tierce dont l'objet social est compatible avec le sien et créer ainsi une filiale dans laquelle elle disposera de la primauté (CDLD art. L.1231-8, par. 2)[24].

---

17 A. Rég., art. 35.

18 A. Rég., art. 37.

19 A. Durviaux et I. Gabriel, op. cit., p. 56.

20 O. Dubois, *Quelques clés pour mieux comprendre le futur statut TVA des communes et CPAS, Mouv. comm.*, 12/2008, pp. 598 et ss.

21 CDLD, art L1231-4 et ss; A.R. 10.4.1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique (*M.B.*, 13.5.1995), mod. par A.R. 9.3.1999, *M.B.*, 15.6.1999.

22 *M.B.*, 13.5.1995, tel que mod. par A.R. 9.3.1999, *M.B.*, 15.6.1999. Sur les modifications apportées aux régies communales autonomes, v. P. Blondiau, *Intercommunales et régies communales autonomes, Mouv. comm.*, 1/2000, pp. 1 à 24., spécialement pp. 10 et 11.

23 Décr. 27.2.2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs, *M.B.*, 18.4.2003.

24 Sur cette question, voyez M. Herbiet et S. Hazée, *La filialisation dans les régies communales autonomes*, in *La régie communale autonome*, op. cit., pp. 133 à 170.

2. Les organes

Créée sur décision du conseil communal, la régie communale autonome est gérée par un conseil d'administration et un bureau exécutif[25]. Le contrôle financier est assuré par un collège de 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 (CDLD art. L.1231-6)[26].

Le conseil communal désigne *en son sein* les membres du conseil d'administration de la régie communale autonome[27]. Si les administrateurs représentant la commune sont désignés par le conseil communal en son sein, cela n'empêche pas la régie de compter également des partenaires privés[28]. Le conseil d'administration est composé de la moitié au plus du nombre de conseillers communaux, sans que ce nombre puisse dépasser douze. La majorité du conseil d'administration est composée de membres du conseil communal[29].

Les administrateurs représentant le conseil communal sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Chaque groupe politique démocratique non représenté selon le système de la clé d'Hondt a droit à un siège d'observateur avec voix consultative[30]. Le conseil d'administration choisit un président et éventuellement un vice-président parmi ses membres[31].

Le bureau exécutif, composé de maximum trois administrateurs, en ce compris le président et le vice-président éventuel, choisis par le conseil d'administration en son sein, est chargé de la gestion journalière, de la représentation quant à cette gestion, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil d'administration. À défaut, cette charge incombe au président[32].

Les organes de gestion de la régie délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres en fonction sont présents physiquement ou à distance. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence. Chaque administrateur peut être porteur d'une seule procuration[33].

En principe, les réunions des organes de la régie se tiennent physiquement. Toutefois, en situation ordinaire[34] à raison de 20% des cas maximums ou en situation extraordinaire[35], les réunions peuvent se tenir à distance. Notons que l'article L6511-3 du CDLD liste une série de points qui ne peuvent faire l'objet d'une discussion ou d'un vote en visioconférence[3637].

---

25 CDLD, art. 1231-5.

26 P. Blondiau, Régie communale autonome - fiscalité, Mouv. comm., 6-7/1999, pp. 311-312.

27 CDLD, art. 1231-5, §2, al. 3.

28 Rapport présenté au nom de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, session 2017-2018, 23.03.2018, p. 33.

29 CDLD, art. L1231-5, §2, al. 3.

30 CDLD, art. L1231-5, §2, al. 4 et 5.

31 CDLD, art. L1231-5, §2, al. 8.

32 CDLD, art. L1231-5, §3.

33 CDLD, art.1231-5, §4.

34 L'article L6511-1, 3° définit la situation extraordinaire comme celle qui vise tous les cas autres que ceux repris dans la définition de la situation extraordinaire.

35 L'article L6511-1, 2° définit la situation extraordinaire comme « *la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national* ».

36 A moins que dans le cas d'un dossier disciplinaire ou nécessitant l'audition de personnes extérieures, l'autorité soit tenue de respecter un délai de rigueur, les points suivants ne peut faire l'objet d'une discussion ou d'un vote en visioconférence :

- les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux ;
- les décisions relatives à la stratégie financière ;
- les dispositions générales en matière de personnel ;
- les règles particulières applicables à la fonction dirigeante locale ;
- les budgets et comptes ;
- les points relatifs à la situation disciplinaire de membres du personnel.

37 Selon l'article L6511-1, §2, la tenue des réunions à distance doit s'inscrire dans le strict respect des principes démocratiques consacrés par le CDLD, singulièrement ceux relatifs :

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les contrôles

Si la régie communale autonome bénéficie d'une autonomie organique, la commune n'est cependant pas exempte de tout contrôle sur ses activités.

a) Le plan d'entreprise, la stratégie à moyen terme de la régie et le rapport d'activité

La RCA est tenue de communiquer annuellement au conseil communal un plan d'entreprise fixant les objectifs et la stratégie à moyen terme de la régie communale ainsi qu'un rapport d'activité. À tout moment, le conseil communal peut demander au conseil d'administration un rapport sur les activités de la régie communale autonome ou sur certaines d'entre elles[38].

b) Le contrat de gestion

En outre, le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[39] a introduit ***l'obligation, pour toute RCA, de conclure un contrat de gestion avec la commune***[40].

Ce faisant, l'objectif du législateur était de doter la commune d'un outil souple qui lui permette de renforcer son pouvoir de contrôle sur les activités de sa régie[41].

Ce contrat de gestion doit préciser au minimum la nature et l'étendue des tâches que la régie communale autonome devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions[42]. Tout comme pour les asbl communales, il est établi pour une durée de trois ans et renouvelable.

Le plan d'entreprise que doit établir chaque année le conseil d'administration de la RCA mettra donc en œuvre ce contrat de gestion[43].

c) Le rapport d'activités présenté aux conseillers communaux

Le conseiller désigné par une commune pour la représenter au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la régie et l'exercice de son mandat, ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences[44].

Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé[45]. Celui-ci est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil[46].

- à la prise de parole des membres ;
- à la délibération ;
- à la possibilité d'échange de vues au travers de prises de parole et de questions/réponses ;
- à l'expression des votes.

38 CDLD, art. L1231-9

39 *M.B.*, 14.5.2012.

40 CDLD, art. L1231-9, § 1er,-alinéa 1er.

41 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Amendement n° 2 de MM. Hazée, Yzerbyt, Bouchat et Mme Zrihen, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567/4.

42 L'UVCW met à disposition de ses membres sur son site internet un modèle de contrat de gestion entre une commune et sa régie communale autonome : http://www.uvcw.be/publications/modeles/

43 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Amendement n° 2 de MM. Hazée, Yzerbyt, Bouchat et Mme Zrihen, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n°567/4.

44 CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 1er.

45 CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 2.

46 CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 3.

d) Droit de consultation des conseillers communaux

Les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle de la régie communale autonome peuvent être consultés au sein de l'organisme par les conseillers communaux et provinciaux des communes et provinces qui en sont membres[47].

« *Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positions économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social* », les procès-verbaux détaillés et ordres du jour complétés par le rapport sur le vote des membres et tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège de la RCA par les conseillers communaux[48].

4. La comptabilité

Sur le plan comptable, la régie communale autonome est soumise à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises[49] (CDLD, art. L1231-11). Cette loi a cependant été abrogée depuis lors pour être intégrée au Code de droit économique dont le livre III en reprend essentiellement la teneur. À ce jour, le Code de la démocratie locale n'a pas encore été adapté en conséquence.

5. La fiscalité

Sur le plan fiscal, relevons[50]:

- qu'une RCA sera soumise à l'impôt des sociétés (Isoc) à moins qu'elle ne rentre dans la définition du terme « société » au sens du CIR 92, notamment si elle n'a pas un but de lucre, ne fonctionne pas selon des méthodes industrielles et commerciales. En cette dernière hypothèse, elle sera soumise à l'impôt des personnes morales (IPM). Soulignons cependant qu'il est rare qu'une RCA satisfasse ces deux conditions puisque les activités qu'elle exerce ont en principe un caractère industriel ou commercial ;

- qu'une RCA est de plein droit un assujetti à la TVA en vertu de l'article 4 du Code TVA. Il faudra cependant être attentif à l'article 44, par. 2, du Code sur la TVA qui exempte de la TVA une série de prestations liées notamment aux exploitations sportives, culturelles, ou de divertissement pour autant que ces prestations soient effectuées par des organismes qui ne poursuivent pas de but lucratif et dont les recettes retirées de ces activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais ;

- qu'au titre du pouvoir d'expropriation dont elle dispose, une RCA bénéficie de l'exonération prévue à l'article 161,2°, du Code des droits d'enregistrement ;

- que, lorsqu'une RCA reçoit une donation ou un legs, ceux-ci sont soumis au taux réduit de 5,5 % (art. 140, 1°, C. enr.) ;

---

47 CDLD, art. L6431-1, §3.
48 CDLD, art. L6431-1, §5.
49 Loi intégrée au sein du Code de droit économique en son livre III par la L. 17.7.2013 portant insertion du Livre III « Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises », dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique.
50 A. Durviaux et I. Gabriel, op. cit., pp. 87 à 90.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- que le régime fiscal de la dotation que la commune effectue au profit de la régie communale autonome au moment de sa création, en particulier les taux applicables, varie en fonction de la nature de celle-ci.

6. Le personnel

Concernant le personnel de la régie communale autonome, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation est muet. Le conseil communal est donc libre de déterminer, dans les statuts de la régie, le régime auquel il souhaite soumettre le personnel de la RCA.

7. La règle de publicité

L'article L6431-2, §1er, du CDLD fixe la liste des informations à publier sur le site internet de la RCA ou à tenir à la disposition des citoyens au siège de la RCA.

On peut notamment relever les points suivants qui doivent faire l'objet d'une information :
- la liste des organes décisionnels ou consultatifs et leurs compétences ;
- l'organigramme de l'organisme et l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale ;
- le pourcentage de participation annuelle en tenant compte des absences justifiées aux réunions des organes de gestion ;
- les barèmes applicables aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des mandataires.

8. Divers

L'Union des Villes et Communes de Wallonie met à disposition des communes qui souhaitent recourir à ce mode de gestion un « Vade-mecum de la régie communale autonome » reprenant les informations de base nécessaires à la création d'une telle structure[51].

Ce document reprend :
- une brève présentation de la RCA (activités et fonctionnement) ;
- une énumération des avantages liés à la création d'une telle structure ;
- une énumération des contraintes particulières liées à la création d'une telle structure ;
- un inventaire des démarches à entreprendre (tant sur le plan administratif que civil) ;
- un modèle de statuts.

[51] Voy. notre site internet www.uvcw.be.

La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale

1. Généralités

De nombreuses activités peuvent être gérées plus rationnellement sur un territoire davantage étendu que celui de la commune. Dans un souci d'efficacité et d'économie, les communes s'associent et prennent la forme de l'intercommunale pour exercer diverses activités comme la gestion des déchets ménagers, la distribution d'eau potable, l'épuration des eaux usées, la gestion hospitalière, le développement économique, l'énergie, le financement, etc.

Dotée d'une personnalité juridique propre, l'intercommunale peut, notamment, contracter des emprunts à son nom, accepter des libéralités, recevoir des subventions des pouvoirs publics, procéder à des expropriations[1], etc.

Les articles L1511-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation constituent aujourd'hui, pour l'essentiel, le cadre de référence de la matière.

A. Les associés

La création d'une intercommunale suppose l'intervention d'au moins deux communes.

Cependant, outre les communes, toute autre personne de droit public ou de droit privé (personnes physiques, mais aussi personnes morales) peut également être associée à une intercommunale.

Lorsque l'intercommunale ne comprend que des personnes publiques, on la qualifie « d'intercommunale pure ».

Dès qu'une intercommunale rassemble des partenaires privés et publics, elle porte le nom « d'intercommunale mixte ».

B. La forme de l'intercommunale

L'intercommunale est soumise à un régime juridique hybride.

D'une part, quel que soit son objet, l'intercommunale exerce des missions de service public et, à ce titre, est une personne morale de droit public[2].

Dès lors, l'intercommunale :

- est soumise au régime juridique organisé principalement dans le livre V, première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- est soumise à la loi relative aux marchés publics ;
- est soumise à tutelle ;
- est dotée de certaines prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation, etc.).

[1] CDLD, art. L1512-6, par. 2, al. 1er.
[2] CDLD, art. 1512-6, par. 1er.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

D'autre part, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[3] lui permet d'adopter une des formes juridiques suivantes : soit celle de la société anonyme, soit celle de la société coopérative à responsabilité limitée[4]. À cet égard, il convient de préciser que le Code des sociétés et des associations[5], entré en vigueur le 1er janvier 2019, ne reconnaît plus la société coopérative à responsabilité limitée comme forme de société. Le législateur wallon a adopté le 5 avril 2023 un décret adaptant certaines dispositions régionales au Code des sociétés et des associations en prévoyant désormais que « les intercommunales adoptent la forme juridique de la société anonyme, de la société coopérative ou de la société à responsabilité limitée ». Cependant, à l'heure d'écrire ces lignes, le décret n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*.

Dès lors, l'intercommunale sera régie par le droit des sociétés, dans la mesure toutefois où le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et les statuts n'y dérogent pas expressément, en raison de la nature spéciale de l'association (personne morale de droit public gérant une mission de service public).

C. La durée et le droit de retrait

La durée de l'intercommunale ne peut excéder trente ans, mais elle peut être prorogée d'un ou plusieurs termes dont chacun ne peut dépasser trente ans[6]. Cette disposition vise à assurer une certaine pérennité de l'intercommunale, compte tenu de ses missions de service public, tout en permettant périodiquement aux associés de procéder à une évaluation de leur participation compte tenu de l'adéquation de l'objet social.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation distingue cependant six hypothèses de retraits[7] avant terme :

- le retrait statutaire (ouvert uniquement en faveur des communes) ;
- le retrait après quinze ans ;
- le retrait de rationalisation ;
- le retrait pour restructuration ;
- le retrait unilatéral ;
- le retrait pour apport d'universalité ou de branche d'activités[8].

D. Les secteur(s) d'activité

Le ou les secteurs d'activité doivent se retrouver dans les statuts. Ces secteurs sont des structures internes à l'intercommunale, dépourvues de personnalité juridique propre. Ils coïncident avec des sections matérielles ou territoriales.

Les associés de l'intercommunale (publics et/ou privés) ont la possibilité de ne participer qu'à certains secteurs de l'intercommunale.

---

3 CDLD, art. L1523-1.

4 La majorité des intercommunales adopte la forme de la scrl. Auparavant, les intercommunales pouvaient également adopter la forme juridique d'asbl. Le décr. 26.4.2012, en introduisant un régime juridique propre aux asbl pluri-communales a cependant supprimé cette possibilité. Dès lors, les intercommunales ayant adopté la forme juridique de l'asbl étaient tenues de mettre leurs statuts en conformité avec le régime juridique des asbl pluri-communales au plus tard lors de la première assemblée générale suivant le renouvellement intégral des conseils communaux et provinciaux à la suite des élections du 14.10.2012.

5 *M.B.* 4.4.2019

6 CDLD, art. L1523-4.

7 CDLD, art. L1523-5.

8 Le §2 de l'art. L1523-6 prévoit que pour tout apport d'universalité ou de branche d'activité, les conseillers communaux doivent être mis en mesure d'en délibérer. Au terme de la procédure de délibération, les conseils communaux peuvent décider de se retirer sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage causé à l'intercommunale et aux autres associés.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Chaque secteur dispose d'un capital représenté par des parts spécifiques. Par ailleurs, chaque secteur établit son propre budget et propre compte de résultats[9]. Des organes de gestion spécifiques peuvent être créés pour gérer ces secteurs[10].

E. Les organes [11] de l'intercommunale

1. Remarques générales

a) Les organes légaux et statutaires

Chaque intercommunale comprend au minimum quatre organes[12]: une assemblée générale, un conseil d'administration, un comité de rémunération et un comité d'audit.

À côté de ces organes, l'intercommunale a la possibilité de créer des organes restreints de gestion.

b) La représentation communale au sein de ces organes

Le pluralisme au sein de l'intercommunale est garanti via la représentation proportionnelle dans ces différents organes, en ce compris les organes restreints de gestion et à l'exception du comité d'audit[13].

Les personnes qui représentent les communes dans les organes de gestion de l'intercommunale sont choisies parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres (principe du lien fonctionnel)[14].

Tous les mandats prennent fin après les élections communales et les communes doivent alors procéder à de nouvelles désignations. Par ailleurs, si un conseiller n'est plus membre du conseil communal, celui-ci est considéré, de plein droit, démissionnaire du mandat qu'il exerce au sein de l'intercommunale. De même, dès l'instant où un conseiller ne fait plus partie de la liste politique sur laquelle il a été élu par sa volonté ou à la suite de son exclusion, il est également réputé, de plein droit, démissionnaire du mandat qu'il exerce au sein de l'intercommunale.

Si l'intercommunale est mixte, on retrouvera également dans ses organes de gestion des personnes représentant le ou les partenaire(s) privé(s). Toutefois, les articles L1523-8 et L1523-9 garantissent le principe de la primauté communale[15].

---

9 A. Durviaux et I. Gabriel, Droit administratif. Tome 2. *Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 113.

10 CDLD, art. L1523-18.

11 Sur le statut social des administrateurs d'intercommunales, on consultera L. Mendola, Exercice d'un mandat local et application du statut des indépendants : chronique d'une tentative de rapprochement, Mouv. comm., 11/2005, p. 473.

12 À cet égard, une contradiction existe dans le CDLD. L'art. L1523-7 stipule que chaque intercommunale comprend au minimum les trois premiers organes. Or, le décr. 29.3.2018 insère un art. L1523-6 qui impose aujourd'hui l'instauration d'un comité d'audit.

13 CDLD, art. L1523-11, L 1523-15, L1523-17, L1523-18 et L1523-26.

14 Cette règle s'applique *mutatis mutandis* aux provinces et CPAS associés.

15 Lorsqu'un associé provincial ou la Région wallonne fait des apports dépassant la moitié du capital de l'intercommunale, hors parts privilégiées, les statuts peuvent prévoir une prépondérance respectivement provinciale ou régionale au niveau des prises de décision.

c) Le règlement d'ordre intérieur

Chaque organe de l'intercommunale est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur dont le contenu minimal est fixé par l'assemblée générale[16], à l'exception du comité de rémunération et des organes restreints de gestion[17]. Celui-ci est soumis à la signature des membres de chaque organe dès leur entrée en fonction.

2. L'assemblée générale

L'assemblée générale délibère sur les questions essentielles à la vie de l'institution telles que l'approbation des comptes et la décharge à donner aux administrateurs et aux membres du collège des contrôleurs aux comptes, l'approbation du plan stratégique et son évaluation annuelle, les modifications statutaires, les prises de participations importantes, la dissolution de la personne morale, etc.[18]

L'assemblée générale se compose de l'ensemble des associés.

En ce qui concerne les délégués des communes à l'assemblée générale, ceux-ci sont désignés par le conseil communal parmi les membres des conseils et collèges communaux, proportionnellement à la composition dudit conseil. Chaque commune dispose de cinq délégués dont trois au moins font partie de la majorité du conseil communal[19].

Chaque commune dispose à l'assemblée générale d'un droit de vote déterminé par les statuts ou le nombre de parts qu'elle détient.

L'article L1523-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit des règles contraignantes quant à l'expression des votes des délégués des communes à l'assemblée générale. Une distinction est opérée selon que le conseil communal a préalablement délibéré ou non sur les points mis à l'ordre du jour :

- lorsqu'il y a une délibération, les délégués doivent rapporter la "proportion des votes intervenus sur chaque point à l'ordre du jour au sein de leur conseil". L'idée est ici de conférer plus d'importance au vote des conseillers communaux ;
- lorsqu'il n'y a pas de délibération, chaque délégué dispose d'un droit de vote libre correspondant à un cinquième des voix attribuées à l'associé qu'il représente.

Au niveau de la fréquence des séances, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[20] exige que deux assemblées au moins soient tenues par an. La première se tient durant le premier semestre de l'année civile et porte sur les comptes annuels. La seconde se tient durant le second semestre de l'année civile et a pour ordre du jour l'adoption ou l'évaluation du plan stratégique.

Les convocations pour toute assemblée générale contiennent l'ordre du jour ainsi qu'une note de synthèse et une proposition de décision pour chacun des points à l'ordre du jour, l'ensemble étant accompagné des documents y afférents. À la demande d'un cinquième des associés, un point peut être ajouté à l'ordre du jour de l'assemblée générale[21].

---

16 CDLD, art. L1523-10, al. 1er ; l'UVCW met à la disposition de ses membres un modèle de règlement d'ordre intérieu : http://www.uvcw.be/publications/modeles/.

17 Le ROI du comité de rémunération et celui des organes restreints de gestion sont adoptés par le conseil d'administration (CDLD, art. 1523-17, par. 2, al.3, et art.1523-18, par. 3.

18 CDLD, art. L1523-14.

19 CDLD, art. L1523-11. À noter qu'en cas de participation provinciale ou de CPAS, il en va de même, *mutatis mutandis*, pour la représentation à l'assemblée générale de la ou des provinces associées ou du ou des CPAS associés.

20 CDLD, art. L1523-13, §§ 3 et 4.

21 CDLD, art. L1523-13, §1er, al. 3.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Notons enfin que les citoyens ont la possibilité d'assister aux assemblées générales de leurs intercommunales et d'y inscrire un point à l'ordre du jour selon les modalités définies par l'intercommunale[22].

3. Le conseil d'administration

Le conseil d'administration dispose d'un pouvoir résiduaire de gestion[23]: il a le pouvoir d'accomplir tous les actes utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet social de l'intercommunale.

Il peut toutefois déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion, notamment pour gérer un secteur particulier de l'intercommunale[24].

De même, le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière au titulaire de la fonction dirigeante locale pour une durée maximum de trois ans, renouvelable[25].

Le CDLD impose un encadrement des délégations de gestion, notamment par la nécessité de publier au *Moniteur belge* et de notifier aux associés toute délibération de délégation et par l'obligation pour le règlement d'ordre intérieur de contenir certaines indications relatives aux délégations[26].

Par ailleurs, les décisions relatives à la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel ainsi que certaines règles relatives à la fonction dirigeante locale ne peuvent faire l'objet d'une délégation[27].

Les membres du conseil d'administration sont nommés par l'assemblée générale[28].

Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à dix, ni supérieur à vingt. Le nombre de sièges est fixé en fonction du nombre d'habitants de l'ensemble des communes associées, à concurrence de maximum cinq administrateurs par tranche entamée de cinquante mille habitants. La répartition de ces mandats entre les associés est ensuite fixée par les statuts. Il existe en outre certaines spécificités pour les "petites" intercommunales.

En tout état de cause, une intercommunale comprenant jusqu'à trois associés communaux pourra compter un maximum de sept administrateurs. Lorsque les associés communaux sont au nombre de quatre, ou lorsque plus de quatre communes sont associées et qu'elles desservent moins de cent mille habitants, le conseil d'administration peut comprendre un maximum de onze administrateurs[29].

Les administrateurs représentant les communes associées sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées, dans le respect de la clé d'Hondt[30].

Pour le calcul de cette clé d'Hondt, les déclarations individuelles d'apparentement ou de regroupement sont prises en compte. Ne sont pas pris en compte le ou les groupes politiques antidémocratiques[31].

---

22 Cette possibilité est cependant controversée. Avant l'entrée en vigueur du décret « gouvernance » du 29 mars 2018, l'article L1523-13, § 1er, al.3, du CDLD, permettait aux citoyens domiciliés sur le territoire d'une commune, province et CPAS associés d'inscrire un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale, pour autant que la demande motivée, accompagnée d'une proposition de décision, parvienne à l'intercommunale dans un certain délai. Cet alinéa 3 a cependant été supprimé entre-temps et la possibilité d'inscrire un point à l'ordre du jour de l'AG par un citoyen est dorénavant reprise à l'article L6432-1, §1er, 7° mais de manière bien moins précise que précédemment. Si bien qu'il est difficile de connaître les intentions du législateur wallon à cet égard et de pouvoir affirmer avec certitude qu'il s'agit encore aujourd'hui d'un droit pour le citoyen ou simplement d'une faculté laissée à l'appréciation de l'intercommunale.

23 E. Gillet et J.-F. Goffin, Droits, devoirs et responsabilité civile des administrateurs d'intercommunales, Mouv. comm., 1 et 2/2006.

24 CDLD, art. L1523-18, par. 2, al. 1er.

25 CDLD, art. L1523-18, par. 1er.

26 CDLD, art. L1523-18, par. 1er, al. 2, et par. 2, al. 2.

27 CDLD, art. L1523-18, par. 2, al. 4.

28 CDLD, art. L1523-15, par. 1er.

29 CDLD, art. L1523-15, par. 5.

30 Cette règle s'applique *mutatis mutandis* aux CPAS associés.

31 *Idem* pour les provinces et CPAS associés.

D'autre part, tout groupe démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées, et d'au moins un élu au Parlement wallon qui serait non représenté par application de la clé d'Hondt, a droit à un siège d'observateur avec voix consultative[32].

L'article L1523-15, §1er, du CDLD consacre la faculté au sein des intercommunales d'instaurer le système des administrateurs indépendants. Ces administrateurs ne représentent pas les communes, provinces ou CPAS associés et ne sont pas désignés à la proportionnelle des assemblées élues. Les conditions requises sont celles de l'article 526ter du Code des sociétés[33] [34].

Enfin, le CDLD impose une mixité obligatoire parmi les administrateurs représentant les communes associées[35].

4. Le comité de rémunération[36]

Le comité de rémunération émet des recommandations à l'AG sur les jetons de présence et autres avantages accordés aux membres des organes de gestion et du comité d'audit. Il établit annuellement et approuve un rapport d'évaluation écrit portant sur la pertinence des rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non accordés aux membres des organes de gestion et aux fonctions de direction au cours de l'exercice précédent ainsi que sur la politique globale de la rémunération. Il émet des recommandations au conseil d'administration. Il propose au conseil d'administration, une justification circonstanciée des rémunérations autres que les simples jetons de présence.

Le comité de rémunération est constitué au sein et par le conseil d'administration. Il est composé au maximum de cinq administrateurs désignés parmi les représentants des communes, provinces ou CPAS associés en ce compris le président du conseil d'administration dans le respect de la clé d'Hondt, à l'exception des administrateurs membres du bureau exécutif (voir *infra*).

5. Le comité d'audit[37]

Le conseil d'administration définit les missions du comité d'audit, lesquelles comprennent au minimum les missions suivantes :

- la communication, au conseil d'administration d'informations, sur les résultats du contrôle légal des comptes annuels et d'explications sur la façon dont le contrôle légal des comptes annuels a contribué à l'intégrité de l'information financière et sur le rôle que le comité d'audit a joué dans ce processus ;
- le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et présentation de recommandations ou de propositions pour en garantir l'intégrité ;
- le suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques de l'intercommunale ou de l'organisme ainsi que le suivi de l'audit interne et de son efficacité ;
- le suivi du contrôle légal des comptes annuels, en ce compris le suivi des questions et recommandations formulées par le réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés ;
- l'examen et le suivi de l'indépendance du réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés, en particulier pour ce qui concerne le bien-fondé de la fourniture de services complémentaires à la société.

---

[32] CDLD, art. L1522-4, par. 1er, al. 3.
[33] CDLD, art. L1523-15, par. 1er, al. 2 et 3.
[34] Ici encore, le texte légal fait référence à l'ancien Code des sociétés et des associations. Une intervention législative est nécessaire afin de tenir compte de l'entrée en vigueur du nouveau Code des sociétés et des associations.
[35] Idem pour les provinces et CPAS associés.
[36] CDLD, art. L1523-17.
[37] CDLD, art. L1523-26.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le comité d'audit fait régulièrement rapport au conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, au moins lors de l'établissement par celui-ci des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés.

6. Les organes restreints de gestion[38]

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation distingue deux types d'organes restreints de gestion :

1. Celui qui est directement l'émanation du conseil d'administration et qui doit assurer la gestion de l'intercommunale, c'est-à-dire prendre toutes les décisions sauf celles qui sont spécifiquement dévolues à l'assemblée générale (art. L1523-14 du CDLD) ou au conseil d'administration (arts. L1523-16 et L1523-18, par. 2, al. 4 du CDLD).
2. Celui qui, composé d'administrateurs du secteur, est spécifiquement chargé de gérer un secteur d'activités particulier de l'intercommunale et qui peut donc exercer la gestion telle que définie ci-dessus, dans le cadre de ce secteur d'activités.

L'organe restreint de gestion est composé de minimum quatre administrateurs minimum, désignés par le conseil d'administration à la proportionnelle des conseils des communes, provinces et CPAS associés dans le respect de la clé d'Hondt.

Lorsque cet organe est créé pour gérer un secteur d'activités, la proportionnelle est calculée sur la base des communes, des provinces et des CPAS associés à ce secteur.

Les intercommunales ont également la possibilité de mettre en place un bureau exécutif. Il s'agit d'un organe de gestion spécifique qui doit être unique pour l'ensemble des activités de l'intercommunale. Le président et le vice-président de l'intercommunale en sont membres.

7. La tenue des réunions des organes

Les organes de l'intercommunale se réunissent en principe physiquement, que la situation soit ordinaire ou extraordinaire[39] [40].

a) la tenue de l'assemblée générale

En situation ordinaire, les AG se tiennent uniquement en présentiel.

En situation extraordinaire, elles peuvent se tenir à distance.
Toutefois, les points relatifs à la situation disciplinaire de membres du personnel et les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux ne peuvent faire l'objet

---

38 CDLD, art. L1523-18.

39 CDLD, art.L6511-2 et L6511-3

40 Est considérée comme situation extraordinaire: « *la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national* », la situation ordinaire recouvrant tous les autres cas (CDLD, art. L6511-1, par. 1).
La tenue des réunions à distance doit s'inscrire dans le strict respect des principes démocratiques consacrés par le CDLD, singulièrement ceux relatifs :

- au respect de la publicité des débats ;
- à la prise de parole des membres ;
- à la délibération ;
- à la possibilité d'échange de vues au travers de prises de parole et de questions/réponses ;
- à l'expression des votes.

d'une discussion ou d'un vote en visioconférence sauf si l'intercommunale est tenue de respecter un délai de rigueur.

S'il est recouru à une réunion à distance, une délibération du conseil communal, provincial ou de CPAS sur chaque point à l'ordre du jour conformément à ce qui est prévu à l'article L1523-12, § 1er, alinéa 1er, est obligatoire. Si le conseil communal, provincial ou de CPAS ne souhaite pas être physiquement représenté, il transmet ses délibérations sans délai à la structure, laquelle en tient compte pour ce qui est de l'expression des votes mais également pour ce qui est du calcul des différents quorums de présence et de vote.

b) la tenue des organes de gestion

Les **organes de gestion** de l'intercommunale délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont présents physiquement ou à distance. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence. Chaque administrateur ne peut être porteur que d'une seule procuration.[41]

En situation ordinaire, à l'exception des réunions du conseil d'administration, les réunions peuvent se tenir à distance en visioconférence dans 20% des cas au maximum.

En situation extraordinaire, les réunions des organes de gestion (en ce compris le conseil d'administration) peuvent se tenir à distance.

Toutefois, les sujets suivants ne peuvent faire l'objet d'une discussion ou d'un vote en visioconférence :

- les points relatifs à la situation disciplinaire de membres du personnel (sauf en cas de délai de rigueur à respecter);
- les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux (sauf en cas de délai de rigueur à respecter) ;
- le plan stratégique ;
- les décisions relatives à la stratégie financière ;
- les dispositions générales en matière de personnel ;
- les règles particulières applicables à la fonction dirigeante locale ;
- les budgets et comptes ;

F. Le contrôle sur l'intercommunale

1. Par les communes associées

La commune dispose de divers outils pour être informée au mieux de l'activité de l'intercommunale à laquelle elle est affiliée et prendre part à ses décisions.

a) Le principe de primauté communale

Les décisions de tous les organes de l'intercommunale ne sont prises valablement que si elles ont obtenu, outre la majorité des voix exprimées, la majorité des voix des associés communaux présents ou représentés au sein de ces organes[42].

[41] CDLD, art. L1523-10, §3
[42] CDLD, art. L1523-9.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

b) Prise de connaissance des comptes annuels, du rapport du collège des contrôleurs aux comptes, du rapport de gestion et du plan stratégique

Chaque année, les conseillers communaux ont connaissance des comptes annuels, du rapport du collège des contrôleurs aux comptes, du rapport de gestion et du plan stratégique de l'intercommunale[43].

Afin d'assurer des débats relatifs aux intercommunales au sein des conseils communaux, le décret prévoit que l'ordre du jour de la séance du conseil communal suivant la convocation à l'assemblée générale de l'intercommunale doit contenir un point relatif à l'approbation des comptes et un point relatif au plan stratégique.

c) L'article L1523-13 du CDLD

Cet article comporte une série de mécanismes de contrôle :

1. Il permet aux membres des conseils communaux intéressés d'assister aux AG en qualité d'observateurs, sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes[44].
2. Il permet également aux conseillers communaux des communes associées de consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales.
3. Il consacre un droit de visite des bâtiments et services de l'intercommunale, selon des modalités définies par l'assemblée générale.
4. Il prévoit que le projet de plan, établi par le conseil d'administration, est présenté lors de séances préparatoires aux délégués communaux avant d'être débattus dans les conseils communaux.

d) Présentation aux conseillers des comptes, du plan stratégique ou ses évaluations, ou tout autre point

Le CDLD prévoit en outre, qu'à la demande d'un tiers au moins du conseil communal, un représentant de l'intercommunale désigné par le conseil d'administration est chargé de présenter aux conseillers les comptes, le plan stratégique ou ses évaluations, ou tout point dont le conseil concerné jugerait utile de débattre[45].

e) Le rapport d'activités présenté aux conseillers communaux

Le conseiller désigné par une commune pour la représenter au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et l'exercice de son mandat, ainsi que sur la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences[46].

Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé[47]. Ce rapport est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil[48].

f) Droit de consultation et de visite des conseillers communaux

L'article L6431-1, §3, prévoit que les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale peuvent être consultés au sein de l'organisme par les conseillers communaux et provinciaux des communes et provinces qui en sont membres.

« Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personne, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des

[43] CDLD, art. L1523-23. Cette règle s'applique de la même manière aux conseillers provinciaux des provinces associées.
[44] Cet article s'applique de la même manière aux conseillers provinciaux et de CPAS des provinces et CPAS associés. En outre, toute personne domiciliée depuis six mois au moins sur le territoire d'une des communes/provinces ou CPAS associés peut désormais également assister aux séances en qualité d'observateur.
[45] CDLD, art. L1532-1, par. 2, al 1er. *Idem* pour le conseil provincial ou de l'action sociale de la province ou du CPAS associé.
[46] CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 1er.
[47] CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 2.
[48] CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 3.

positions économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social », les procès-verbaux détaillés et ordres du jour complétés par le rapport sur le vote des membres, et tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient, peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège de la RCA par les conseillers communaux[49].

Cet article fait, en partie, double emploi avec l'article L1523-13.

g) Majorité spéciale

Enfin, on signalera que les décisions cruciales à l'existence de l'intercommunale ne peuvent être prises qu'à une majorité spéciale garantissant la primauté communale. Il en va ainsi des modifications statutaires, de la prolongation de la vie de l'intercommunale au-delà du terme fixé initialement, du retrait d'un associé après 15 ans, de la dissolution avant terme, etc.

2. Par le collège des contrôleurs aux comptes

Un collège des contrôleurs aux comptes est chargé du contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations au regard, notamment, du Code des sociétés et des associations et des statuts de l'intercommunale[50].

Il est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional habilité à cet effet[51].

Le ou les réviseurs sont nommés par l'AG, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une seule fois de façon successive au niveau d'un même cabinet ou d'un même réseau.

3. Par un délégué au contrôle

Le Gouvernement peut donc désigner un délégué au contrôle dans les intercommunales avec pour mission le contrôle sur place, à l'occasion des réunions des organes de gestion de l'intercommunale, des actes de l'intercommunale. Ce délégué pourra solliciter une instruction de la part de l'autorité de tutelle sur toute décision[52].

« *Son action sera de "donner l'alerte " en cas de doute sur une opération sans lui imposer des délais extrêmement courts pour instruire un dossier. Il bénéficiera de plus de l'appui de l'administration dans le cadre de l'instruction du dossier* [53] ». L'action du délégué au contrôle s'étend à l'ensemble des décisions prises par les différents organes de gestion de l'intercommunale.

G. Les interdictions et incompatibilités

Des interdictions et incompatibilités ont été instaurées au sein des intercommunales, des sociétés à participation locale significative et associations de projet afin de préserver le bon fonctionnement de leurs organes (CDLD, art. L1125-11, L1125-12, L1531-1 et L1531-2).

[49] CDLD, art. L6431-1, § 5.
[50] CDLD, art. L1523-24.
[51] À noter qu'à l'heure actuelle, cet organe de contrôle régional n'a pas encore vu le jour.
[52] CDLD, art. L3122-3bis.
[53] Exposé des motifs dudit décret, *Doc. parl*, Parl. wallon. sess. 2018-2019, n°1163/1, p. 3.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

H. Les principes de gouvernance

Les droits et devoirs de l'administrateur sont prévus aux articles L1532-1 et L1532-1bis du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

À son installation, l'administrateur ou le membre du comité de gestion de l'association de projet s'engage par écrit :
1° à veiller au fonctionnement efficace de l'organe de gestion ;
2° à observer les règles de déontologie, en particulier en matière de conflits d'intérêts, d'usage d'informations privilégiées, de loyauté, de discrétion et de bonne gestion des deniers publics. À noter qu'en annexe au règlement d'ordre intérieur de chaque organe doivent figurer des règles de déontologie et d'éthique. Celles-ci doivent comprendre au minimum :
   - l'engagement d'exercer son mandat pleinement ;
   - la participation régulière aux séances des instances ;
   - les règles organisant les relations entre les administrateurs et l'administration de l'intercommunale ;
3° à développer et à mettre à jour ses compétences professionnelles dans les domaines d'activités de l'intercommunale ou de l'association de projet notamment en suivant les séances de formation et d'information dispensées par l'intercommunale ou l'association de projet lors de leur entrée en fonction et chaque fois que l'actualité liée à un secteur d'activités l'exige ;
4° à veiller à ce que l'organe de gestion respecte la loi, les décrets et toutes les autres dispositions réglementaires ainsi que les statuts de l'intercommunale et de l'association de projet.

I. La transparence et la participation

La transparence et la participation sont envisagées sous trois angles.

- En ce qui concerne les entreprises :

Par l'obligation de joindre aux comptes de l'intercommunale la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services pour lesquels les dispositions obligatoires du Cahier spécial des charges sont applicables. Cette liste précise le mode de passation du marché en vertu duquel ils ont été désignés[54].

- En ce qui concerne les communes associées :

Comme exprimé au point F supra, la volonté est de susciter les débats intercommunaux dans les communes, notamment lors du processus d'adoption du projet de plan stratégique ou encore lors de délibérations préalables des conseils communaux sur certaines décisions essentielles pour l'intercommunale.

- En ce qui concerne les citoyens :

Une fois par an, les intercommunales organisent une séance de conseil d'administration ouvert au public[55]. Par ailleurs, le CDLD prévoit la possibilité pour les citoyens d'assister aux assemblées générales de leurs intercommunales[56] et d'y inscrire un point à l'ordre du jour selon des modalités définies[57].

---

54 CDLD, art. L1523-13, par. 3.
55 CDLD, art. L1532-1, par. 2, al 2 et 3.
56 CDLD, art. L1523-13, § 1er. Dans ce cadre, toute convocation à une assemblée générale doit désormais mentionner que la séance est ouverte à toutes les personnes domiciliées sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS associés. Par ailleurs, dans les 48 h de la réception de cette convocation par la commune, il doit être procédé à son affichage.
57 Voir la note en bas de page n°23 sur la controverse liée à cette possibilité.

2. Les métiers des intercommunales

La structure intercommunale est un mode de gestion de l'intérêt communal par lequel plusieurs communes s'associent entre elles, et parfois avec d'autres institutions ou organisations, en vue d'assurer ensemble un service public, performant, accessible à tous et au meilleur prix, plutôt que de le développer chacune de leur côté. L'existence de ces structures et leur organisation sont fonction des besoins et opportunités identifiés au niveau local.

Les types de services publics rendus par les intercommunales sont très variés et répondent à de nombreux besoins des citoyens et entreprises. Ainsi, nous pouvons relever la présence des intercommunales dans les secteurs stratégiques que sont le développement économique, la gestion des déchets, la gestion des eaux, l'approvisionnement énergétique et les soins de santé.

On en retrouve également dans une grande variété de secteurs dont l'accueil de la petite enfance, les maisons de repos et de soin, la télédistribution et les télécommunications, les sports et le tourisme, les abattoirs, le financement ou encore la mutualisation informatique.

A. Les intercommunales de développement économique

Huit intercommunales[58] sont chargées, par les communes wallonnes, de services de développement économique. Essentielles au redéploiement économique de la Région, elles démontrent également l'importance du secteur public pour le développement de l'activité économique.

Elles offrent leurs services dans les domaines suivants :

- le développement et la mise à disposition d'infrastructures d'accueil pour les activités économiques, industrielles ou de service ;
- le conseil et le soutien à la création d'activités ;
- l'offre de financements spécifiques de projets économiques ;
- la coordination des démarches des candidats au développement d'une activité.

B. Les intercommunales de gestion de déchets

Les intercommunales sont très présentes dans le secteur de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Les prestations proposées concernent les différents métiers de la gestion technique des déchets que sont :

- la prévention de leur production ;
- la collecte des déchets, qu'il s'agisse de collecte sélective en porte-à-porte ou de gestion de centres d'apport volontaire (bulles à verre, parcs à conteneurs, etc.) ;
- le tri des déchets (tri des déchets PMC, tri d'ordures ménagères brutes en vue de la valorisation en biométhanisation, tri des déchets électro-ménagers) ;
- le traitement des déchets (enfouissement technique, gestion des déchets inertes, mais aussi et surtout les modes de traitement innovants tels que l'incinération maîtrisée avec récupération énergétique, la biométhanisation et le compostage).

Sept intercommunales[59] assurent la gestion des déchets pour les communes wallonnes. La politique régionale des déchets a prévu l'organisation de coopérations et de synergies entre elles dans une optique d'optimisation et d'efficience de la gestion des déchets.

[58] BEP, InBW, Idea, Idelux, Ideta, IEG, Igretec, Spi.
[59] BEP, InBW, TIBI, HYGEA, IDELUX Environnement, Intradel, Ipalle.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. Les intercommunales de gestion des eaux

Dans le secteur de l'eau, les intercommunales sont présentes à deux niveaux : celui de la production et de la distribution d'eau et celui de l'assainissement des eaux usées.

Les intercommunales sont actives dans le secteur de la production-distribution, dans lequel sont aussi actives plusieurs régies communales et communes ainsi qu'une entreprise publique à vocation industrielle et commerciale.

L'assainissement des eaux usées, opérant la gestion des stations d'épuration collective, est quant à lui intégralement mis en œuvre par des intercommunales, au nombre de 7[60], agissant en qualité d'organismes d'épuration agréés.

Au niveau de l'assainissement, les intercommunales sont principalement actives dans la conception, la réalisation et l'exploitation des collecteurs d'eau usée et des stations d'épuration collective. Elles participent également au déploiement des réseaux d'égouttage, ayant été chargées par la SPGE (Société publique de Gestion de l'Eau) de la mise en œuvre des PASH (plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique).

D. Les intercommunales de distribution d'énergie

Les secteurs de l'électricité et du gaz ont subi de profondes mutations au cours de ces dernières années à l'occasion de leur libéralisation. La séparation des métiers était au centre des évolutions du secteur et, par voie de conséquence, des intercommunales qui y sont actives.

Historiquement, ce sont les communes qui ont, au lendemain de la seconde guerre mondiale, largement investi dans le développement des réseaux de distribution d'énergie. Les communes sont donc devenues propriétaires de ces réseaux, avec Electrabel (privatisée depuis) dans certains cas, via des opérateurs publics chargés de la gestion pérenne de ces réseaux et des raccordements. Tout cela afin de permettre une saine concurrence entre fournisseurs privés d'énergie, accédant en toute égalité aux clients finaux par le biais des réseaux de distribution.

Ces opérateurs publics, dénommés gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), sont des personnes morales de droit public[61], qui peuvent prendre la forme d'intercommunales, lesquelles sont chargées de la gestion et de l'entretien des réseaux de distribution d'électricité et de gaz, mais aussi des réseaux d'éclairage public communaux, des travaux de raccordement au réseau, du relevé des compteurs et de la gestion des données de consommation, ainsi que de la mise en œuvre d'obligations de service public telles que la fourniture au tarif social des clients protégés et le placement des compteurs à budget chez les consommateurs en défaut de paiement.

Au minimum 75 % des parts représentatives du capital du gestionnaire du réseau de distribution et au minimum 75 % plus un des droits de vote sont détenus par les pouvoirs publics[62]. Les parts détenues par les communes et les provinces peuvent l'être, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une intercommunale pure de financement.

---

60 AIDE, IDELUX Eau, InBW, Idea, Igretec, Inasep, Ipalle.

61 Décr. 11.5.2018 mod. décr. 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décr. 19.12.2002 rel. à l'organisation du marché régional du gaz, *M.B.*, 28.05.2018, art. 2. Auparavant, les distributeurs d'électricité avaient la possibilité de prendre la forme d'une personne morale de droit privé, détenue et contrôlée, directement ou indirectement, au minimum à 70 % par des personnes morales de droit public. Les GRD dans cette situation disposent d'un délai qui prend fin au 1.6.2019, pour se conformer aux dispositions du présent décret.

62 Décr. 11.5.2018, art.3 mod. décr. 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.* 1.5.2001, art. 7.

Les cinq distributeurs wallons[63] d'énergie actifs sur le territoire de la Région wallonne sont constitués en intercommunales dites pures, c'est-à-dire entièrement publiques. La plus importante d'entre elles, ORES Assets, regroupe 197 communes. L'intercommunale résulte de la fusion, en 2014, de huit anciens GRD mixtes[64]. Sa gestion opérationnelle a toutefois été confiée à une société coopérative à responsabilité limitée dénommée ORES. ORES Assets était considérée jusqu'il y a peu comme une intercommunale dite mixte car intégrant encore une participation du partenaire historique et entre-temps privatisé qu'est Electrabel. L'intercommunale appartient aujourd'hui à 100 % aux communes et à certaines intercommunales dites « pures de financement ». Ces intercommunales ont été constituées lors des premières phases de libéralisation du secteur énergétique, afin de permettre le financement de la participation majoritaire des associés publics dans le capital et la gestion des intercommunales de distribution, la nécessité de la régulation de la participation d'Electrabel se faisant alors jour dans la perspective de sa privatisation.

E. Les intercommunales sociales et hospitalières

De nombreuses intercommunales sont présentes dans le secteur social et hospitalier. Ainsi, la gestion d'hôpitaux et centres d'accueil, mais aussi la gestion de maisons de repos et de soins, la gestion de centres funéraires et crématoriums, ou encore la gestion de structures d'accueil de la petite enfance (crèches et gardiennes encadrées) sont autant de métiers opérationnels qui donnent lieu, selon les spécificités locales, à l'intervention de structures intercommunales.

F. Les autres métiers des intercommunales

Par-delà les secteurs stratégiques et leurs acteurs plus visibles du grand public, la diversité des champs d'expression de l'intérêt communal est telle que de nombreuses matières font l'objet d'une gestion opérationnelle organisée à un niveau supra-local dans le cadre de structures intercommunales.

On retrouve ainsi des intercommunales dans le secteur culturel (académies de musique, exploitation de sites historiques et/ou touristiques) et dans le secteur sportif[65].

On note encore l'existence d'intercommunales de financement et de gestion immobilière, d'incendie, de gestion d'abattoirs, ou encore de mutualisation informatique, etc.

Parallèlement au secteur énergétique, les intercommunales sont également actives dans les secteurs de la télédistribution et des télécommunications, offrant une alternative à une situation monopolistique privée.

Le secteur de la gestion des parcs naturels est également un secteur historiquement dévolu à des structures intercommunales.

[63] ORES, AIESH, AIEG, RESA SA et le Réseau d'Energies de Wavre SCRL.
[64] IDEG, IEH, IGH, INTEREST, INTERLUX, INTERMOSANE, SEDILEC et SIMOGEL.
[65] Ces intercommunales ayant généralement adopté la forme juridique de l'asbl, elles ont été amenées à quitter le champ des intercommunales pour rejoindre celui des asbl pluricommunales.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes

1. L'association de projet

Le décret du 19 juillet 2006[1] a introduit la possibilité pour les communes de collaborer sous forme d'une association de projet. Elle est organisée essentiellement aux articles L1522-1 et suivants du CDLD.

Les associations de projet peuvent s'avérer utiles pour la réalisation de projets à petite échelle (ponctuels et ciblés) qui concernent un nombre limité de communes.

A. L'objet de l'association de projet

Il s'agit d'une structure de coopération dotée de la personnalité juridique mise sur pied pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'*intérêt communal*.

B. Les associés

L'association de projet suppose l'intervention d'au moins deux communes. Toute personne de droit public ou de droit privé peut également y participer.

Ce mode de gestion facilite l'association avec d'autres partenaires qui pourront, le cas échéant, entrer dans le capital de l'association en réalisant des apports (en numéraire ou nature, en propriété ou jouissance). Contrairement à la régie communale autonome, les partenaires privés font ainsi partie intégrante de l'association de projet[2].

C. La forme de l'association de projet

Tout comme l'intercommunale, quel que soit son objet, l'association de projet exerce des missions de service public et, à ce titre, est une personne morale de droit public.

Cependant, à la différence de l'intercommunale, l'association de projet n'adopte pas une forme de droit privé mais bénéficie d'un régime juridique *sui generis* organisé dans le CDLD.

En tant que personne morale de droit public, l'association de projet bénéficie de certaines prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation, etc.).

Par ailleurs, dotée d'une personnalité juridique propre, elle peut contracter des emprunts à son nom, accepter des libéralités, recevoir des subventions des pouvoirs publics[3], etc.

---

1 *M.B.*, 23.8.2006.

2 A. Durviaux et I. Gabriel, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 171.

3 CDLD, art. L1512-6, par. 2, al. 1er.

© Union des Communes de Wallonie asbl

D. La constitution

L'association est constituée par acte authentique, l'acte constitutif devant comprendre les statuts, lesquels doivent comprendre certaines mentions minimales (nom, objet, siège social, durée, désignation des associés, etc.).

L'acte authentique est publié aux annexes du *Moniteur belge*.

Il n'y a aucune obligation quant à la constitution d'un capital social mais il peut être prévu par les statuts. Lorsque tel est le cas, le capital fixe doit être libéré en numéraire à la constitution de l'association par les participants et être majoritairement détenu par les communes.

En outre, soulignons que, lors de la constitution de l'association de projet, un plan financier est adressé à chacun des associés.

E. La durée et le droit de retrait

L'association de projet est constituée pour une période maximale de six ans par décision des conseils communaux intéressés. Elle est reconductible par période ne dépassant pas six ans « *sans cependant que cette décision de reconduction ne puisse prendre effet lors d'une législature communale postérieure* »[4].

À noter que, l'institution d'une association de projet n'est pas limitée au court terme. Elle peut être renouvelée autant de fois que le projet le demande et ce, à chaque fois, par période de six ans[5].

Aucun retrait n'est possible avant le terme fixé à la constitution de l'association. Au terme fixé, l'association de projet est mise en liquidation.

F. Le comité de gestion

1. La composition

L'association de projet est gérée uniquement par un comité de gestion.

Chaque associé est tenu de désigner directement son ou ses membres au sein de ce comité.

Le comité de gestion devra compter au moins quatre membres représentant les communes associées et ne pourra être composé de plus de quinze membres.

Par ailleurs, tout comme c'est le cas dans les organes de gestion des intercommunales, les communes bénéficient de la majorité des voix et de la présidence dans ce comité de gestion.

Les représentants des communes associées sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées, dans le respect de la clé d'Hondt. Ils sont choisis parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres (principe du lien fonctionnel).

Pour le calcul de cette clé d'Hondt, les déclarations individuelles d'apparentement ou de regroupement sont prises en compte. Ne sont pas pris en compte le ou les groupes politiques anti-démocratiques.

---

4 CDLD, art. L1522-1, par. 1er.

5 Décr. 9.3.2007 mod. le CDLD, livre V de la première partie et le livre Ier de la troisième partie, art. 5 et ses travaux préparatoires, *M.B.*, 21.3.2007.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par ailleurs, tout groupe démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon qui serait non représenté par application de la clé d'Hondt a droit à un siège d'observateur avec voix consultative[6].

En outre, le CDLD impose une mixité obligatoire parmi les membres du comité de gestion représentant les communes associées.

Enfin, certaines interdictions et incompatibilités sont prévues aux articles L1531-1 et L1531-2 du CDLD.

Le comité de gestion prend acte de sa composition sur la base des propositions de chaque associé de l'association[7].

2. Le fonctionnement

Le comité de gestion est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur.

Ses réunions ne sont pas publiques.

En principe, les décisions se prennent à la majorité simple mais requièrent une double majorité (majorité au sein du comité de gestion et majorité parmi les représentants des communes au comité de gestion).

Toutefois, les propositions de modifications statutaires exigent une double majorité des deux tiers.

Le comité de gestion de l'association uniquement si la majorité de leurs membres en fonction sont présents physiquement ou à distance Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence. Chaque administrateur peut être porteur d'une seule procuration[8].

En principe, les réunions du comité de gestion se tiennent physiquement. Toutefois, en situation ordinaire[9] à raison de 20% des cas maximums ou en situation extraordinaire[10], les réunions peuvent se tenir à distance. Notons que l'article L6511-3 du CDLD liste une série de points qui ne peuvent faire l'objet d'une discussion ou d'un vote en visioconférence[11].[12]

---

[6] CDLD, art. 1522-4, §1er, al.3.

[7] CDLD, art. 1522-4, §3, al. 1er.

[8] CDLD, art. 1522-4, §1er.

[9] L'article L6511-1, 3° définit la situation extraordinaire comme celle qui vise tous les cas autres que ceux repris dans la définition de la situation extraordinaire.

[10] L'article L6511-1, 2° définit la situation extraordinaire comme « *la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national* ».

[11] A moins que dans le cas d'un dossier disciplinaire ou nécessitant l'audition de personnes extérieures, l'autorité soit tenue de respecter un délai de rigueur, les points suivants ne peut faire l'objet d'une discussion ou d'un vote en visioconférence :

- les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux ;
- les décisions relatives à la stratégie financière ;
- les dispositions générales en matière de personnel ;
- les règles particulières applicables à la fonction dirigeante locale ;
- les budgets et comptes ;
- les points relatifs à la situation disciplinaire de membres du personnel.

[12] Selon l'article L6511-1, §2, la tenue des réunions à distance doit s'inscrire dans le strict respect des principes démocratiques consacrés par le CDLD, singulièrement ceux relatifs :

- à la prise de parole des membres ;
- à la délibération ;
- à la possibilité d'échange de vues au travers de prises de parole et de questions/réponses ;
- à l'expression des votes.

© Union des Communes de Wallonie asbl

3. Les compétences

Le comité de gestion a le pouvoir d'accomplir tous les actes utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet social de l'association de projet.

Par ailleurs, il est également compétent pour l'adoption des modifications statutaires[13], l'engagement et la gestion du personnel[14], ainsi que pour l'établissement des comptes annuels et d'un rapport d'activités[15].

En outre, il a la possibilité de déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'association de projet à son président ou à toute autre personne qu'il désigne[16].

G. Le contrôle sur l'association de projet

1. Par les associés

Certains mécanismes permettent aux associés (ou à certains de ceux-ci) d'être informés de l'activité de l'association de projet ou de prendre part à certaines décisions.

Ainsi, l'acte constitutif de l'association de projet, déposé au siège de l'association, peut être consulté par tous.

Ensuite, le conseiller « désigné » par une commune pour la représenter au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de l'association de projet et l'exercice de son mandat ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences[17]. Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé[18]. Ce rapport est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil[19].

Les budgets, comptes et délibérations du comité de gestion de l'association de projet peuvent être consultés au sein de l'organisme par les conseillers communaux des communes qui en sont membres[20]. « *Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positions économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social* », les procès-verbaux détaillés et ordres du jour complétés par le rapport sur le vote des membres et tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège de l'association de projet par les conseillers communaux[21].

Enfin, les comptes annuels de l'association, accompagnés du rapport d'activités et du rapport du réviseur, sont soumis à l'approbation des associés selon une procédure définie statutairement[22].

2. Par le réviseur

13 CDLD, art. L1522-3.
14 CDLD, art. L1522-5.
15 CDLD, art. L1522-4, par. 7, al. 2.
16 CDLD, art. L1522-4, par. 6.
17 CDLD, art. L6431-1, §2, al. 1er.
18 CDLD, art. L6431-1, §2, al. 2.
19 CDLD, art. L6431-1, §2, al. 3.
20 CDLD, art. L6431-1, §3.
21 CDLD, art. L6431-1, §5.
22 CDLD, art. L1522-4, §7.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le contrôle financier est assuré par un réviseur nommé par le comité de gestion parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

H. Les principes de bonne gouvernance

Les articles L1532-1 et L1532-3 imposent certaines obligations aux membres du comité de gestion. Nous renvoyons à la fiche numéro 2 consacrée aux intercommunales. Ces obligations sont, en effet, communes aux intercommunales et aux associations de projet.

I. La règle de publicité

L'article L6431-2, §1, du CDLD fixe la liste des informations à publier sur le site internet de l'association de projet ou à tenir à la disposition des citoyens à son siège.

On peut notamment relever les points suivants qui doivent faire l'objet d'une information :

- la liste des communes associées et autres associés, la liste des organes décisionnels ou consultatifs et leurs compétences ;
- l'organigramme et l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale,
- le pourcentage de participation annuelle en tenant compte des absences justifiées aux réunions du comité de gestion ;
- les barèmes applicables aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des mandataires.

J. La comptabilité

En vertu de l'article L1522-8 du CDLD : « *La comptabilité est tenue conformément à la législation relative à la comptabilité des entreprises. Les règles applicables à la publicité des comptes des entreprises sont également applicables* ».

K. Le personnel

L'association de projet peut disposer de personnel propre, soumis au régime contractuel. Elle peut aussi bénéficier de personnel mis à disposition par une commune associée, pour la durée de l'association.

© Union des Communes de Wallonie asbl

2. La convention entre communes

A. L'objet de la convention entre communes

Le Code de la démocratie locale[23] consacre expressément le principe selon lequel les communes peuvent conclure entre elles des conventions relatives à des objets d'*intérêt communal*.

Ce mode de coopération constitue une formule souple.

Au contraire de l'intercommunale ou de l'association de projet, il n'y a pas ici création d'une entité juridique nouvelle. Chacune des communes conserve sa personnalité juridique propre[24].

B. Les parties à la convention

Seules les communes peuvent être parties à une convention entre communes[25]. Il en résulte que, contrairement à d'autres formes de coopération organisées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ni la Région ni les provinces ni les intercommunales ne peuvent être parties à une convention entre communes.[26]

C. Les mentions minimales

La convention conclue entre communes comprend au moins les dispositions relatives à la durée et à son éventuelle reconduction, à la possibilité de résiliation, à l'éventuel apport des communes participantes et aux modalités de gestion de ces apports, à l'organisation interne, aux droits et devoirs mutuels et aux répercussions financières, à l'information des communes, à l'évaluation annuelle par les conseils communaux, à l'établissement des mouvements financiers, à l'affectation du résultat, au contrôle financier et à la répartition des actifs éventuels au terme de la convention.

D. La forme et la constitution de la convention

La réglementation ne précise pas la forme dans laquelle la convention doit être conclue. À l'inverse de l'association de projet, le Code n'impose pas d'acte authentique. Il faut donc en conclure qu'une convention sous seing privé pourrait suffire[27].

Le conseil communal devra délibérer tant sur le principe que sur contenu de la convention. Il pourra charger le collège de sa conclusion effective et de son exécution.[28]

E. La gestion et l'exécution de la convention

La convention peut stipuler que l'une des communes, partie à la convention, sera désignée comme gestionnaire.

La commune gestionnaire peut, pour mettre en œuvre cette convention, employer les membres de son personnel et/ou recourir au personnel des autres communes parties à la convention, et ce en application des conditions qui y sont définies.

---

23 CDLD, art. L1512-1et L1521-1.
24 A. Durviaux et I. Gabriel, *op. cit.*, p. 99.
25 Projet de décret modifiant le Livre V de la première partie du CDLD et le Livre I[er] de la troisième partie de ce même Code, exposé des motifs, *Doc.*, Parl.wall.,403 (2005-2006), n° 1, p. 3).
26 B. GORS, *De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne*, *Adm.publ.(T)*, 2006,V.30, (2-3),p. 148.
27 Ibidem, p. 149.
28 Ibidem.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

S'il échet, un comité de gestion de la convention composé d'au moins un représentant par commune, désigné parmi les membres des conseils ou collèges communaux à la proportionnelle de l'ensemble des conseillers communaux des communes parties à la convention, est chargé de se concerter sur les modalités de mise en œuvre de la convention.

Le comité de gestion émet au besoin des avis à l'intention de la commune gestionnaire, établit les mouvements financiers résultant de la convention et les soumet pour information aux conseils des communes parties à la convention.

Le mandat au sein du comité de gestion est exercé à titre gratuit.

Enfin, le Code se bornant à définir le régime juridique de base de la convention entre communes, celle-ci reste, pour le surplus, soumise au droit civil.[29]

[29] Ibidem, p. 151.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La gestion par l'intermédiaire d'une asbl communale

Nombreuses sont les communes qui, pour organiser ou participer à la gestion de domaines d'action relevant de l'intérêt communal, recourent à la forme juridique de l'association sans but lucratif (asbl)[1].

Le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation[2] consacre un chapitre spécifique aux asbl communales[3]. Il s'agit cependant d'un encadrement « *a minima* ».

Pour le surplus, pour autant que le CDLD n'y déroge pas, il y a lieu d'appliquer les dispositions du Code des sociétés et des associations[4][5].

1. L'objet

Aucune définition de l'asbl communale n'est donnée par les textes légaux. Cependant, l'article L1234-1, §1, du CDLD précise que : « *dans les matières qui relèvent de **l'intérêt communal**, une commune ou plusieurs communes **peuvent créer ou participer** à une **asbl** si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une **motivation spéciale** fondée sur l'existence d'un **besoin spécifique d'intérêt public** qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise* ».

Force est de constater la grande généralité de l'objet social qui peut leur être confié puisque le législateur fait expressément référence à la notion d'« intérêt communal ». La création ou la participation doit cependant faire l'objet d'une ***motivation spéciale.***

Par ailleurs, il est intéressant de constater que les mandataires communaux ne doivent pas être prépondérants dans les organes de l'asbl communale. La simple participation d'une commune à une asbl fait de celle-ci une asbl communale[6].

2. Les associés

Tant le dispositif que le commentaire des articles du CDLD relatifs aux asbl communales se limitent à évoquer la composition des organes dans le seul chef de la représentation communale et ne nous apprennent rien quant à la présence des autres membres effectifs au sein de l'asbl[7].

Dès lors, conformément au principe de la liberté d'association, de telles asbl sont libres d'associer activement les groupements privés et/ou publics intéressés à leur objet social.

---

1 L. Vander Borght, *ASBL communales et paracommunales, Mouv. comm.*, 852/2010, p. 48. Ainsi, certaines communes confient l'exploitation d'un centre sportif, d'une piscine, d'un centre culturel, d'une télévision régionale, etc., à des associations sans but lucratif.

2 Décr. 26.04.2012 mod. certaines dispositions du CDLD, *M.B.*, 14.5.2012.

3 CDLD, Partie I, Livre II, Titre III, Chapitre IV.

4 *M.B.* 4.4.2019

5 Ce Code abroge l'ancienne loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes. Cette dernière continue à s'appliquer aux asbl existantes au moment de l'entrée en vigueur du code au plus tard jusqu'à la fin de la période transitoire impartie (1er janvier 2024).

6 Voy. notamment Coipel L. et Davagle M., *Associations sans but lucratif*, Répertoire notarial, T. XII, Le droit commercial et économique, Liv. 8, n° 1540 « Notion d'asbl communale au sens du Code de la démocratie locale » ; A.-L. Durviaux et I. Gabriel, Droit administratif, T. II, *Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Larcier 2012, p. 181 : « *Avant le décret du 26 avril 2012, les mandataires communaux doivent être prépondérants et disposer du pouvoir du dernier mot, selon les modalités diverses prévues par les statuts. Depuis, le décret envisage légalement l'asbl dans laquelle les mandataires communaux ne sont pas prépondérants. Désormais, la simple participation d'une commune à une asbl fait de celle-ci une asbl communale* ».

7 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Avis du Conseil d'État, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567/4.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. La forme

Comme mentionné ci-avant, le chapitre du CDLD consacré aux asbl communales constitue un encadrement *a minima*. En effet, celui-ci ne contient aucune disposition relative à des éléments aussi essentiels que le personnel, le financement, le budget, la comptabilité ou le patrimoine de l'association[8]. L'asbl communale fonctionne dès lors selon les règles de droit privé propres aux asbl sur ces aspects.

Selon qu'une ou plusieurs communes participent à l'association, celle-ci est qualifiée respectivement d'***asbl « monocommunale »*** ou d'***asbl « pluricommunale »***[9].

Parmi les asbl dites « monocommunales », il convient également d'opérer une distinction selon que la commune détient ou non une ***position prépondérante*** dans l'association (entendez, selon que les statuts de l'asbl attribuent ou non à la commune la majorité des mandats dans les organes de gestion et de contrôle[10]).

4. Les organes

A. Généralités

Les dispositions du CDLD se limitent à décrire la composition des organes de l'asbl pour ce qui concerne la seule représentation de la/des commune(s)[11].

C'est au conseil communal qu'il revient de désigner et de révoquer les représentants communaux dans les asbl dont une ou plusieurs communes sont membres. C'est également au conseil communal qu'il revient de proposer les candidats aux mandats réservés à la commune dans les autres organes de gestion et de contrôle en application des statuts[12].

Contrairement à ce qui est prévu pour les intercommunales et les associations de projet, les représentants communaux au sein d'une asbl communale ne doivent pas nécessairement être membres du conseil communal[13].

En ce qui concerne la fin des mandats :

- tout membre d'un conseil communal qui exerce à ce titre un mandat dans une asbl est réputé démissionnaire dès l'instant où il ne fait plus partie de ce conseil[14] ;
- tout membre d'un conseil communal qui exerce à ce titre un mandat dans une asbl est réputé démissionnaire dès l'instant où il ne fait plus partie de son groupe politique, par sa volonté ou à la suite de son exclusion[15] ;
- ***tous les mandats*** dans les différents organes de l'asbl prennent immédiatement fin après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux[16].

---

8 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567/4.

9 À noter que les intercommunales ayant adopté la forme juridique de l'asbl étaient tenues de mettre leurs statuts en conformité avec le nouveau régime des asbl pluricommunales au plus tard lors de la première assemblée générale suivant le renouvellement intégral des conseils communaux et provinciaux à la suite des élections communales du 14.10.2012. En effet, la faculté accordée aux intercommunales de se constituer sous forme d'asbl a été supprimée.

10 CDLD, art. L1234-2, § 2.

11 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Avis du Conseil d'État, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567/4.

12 CDLD, art. L1234-2, § 1er.

13 Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567.

14 CDLD, art. L1234-5, al. 1er.

15 En ce cas, il y a lieu de respecter le prescrit de l'article L1123-1, § 1er, CDLD.

16 CDLD, art. L1234-5, al. 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. L'assemblée générale

L'AG se compose de l'ensemble des associés.

Les délégués des communes à l'AG, sont désignés par le conseil communal proportionnellement à la composition dudit conseil par application de la clé d'Hondt[17].

C. Le conseil d'administration

Les règles de base concernant la désignation des administrateurs représentants communaux au conseil d'administration sont les suivantes[18] :

- les administrateurs représentant la ou les commune(s) sont de sexe différent ;
- le nombre d'administrateurs représentant la ou les commune(s) ne peut dépasser un cinquième du nombre de conseillers communaux ;
- la désignation des administrateurs au conseil d'administration s'opère de manière différente selon que l'asbl est monocommunale (simple application de la clé d'Hondt) ou pluricommunale (application de la clé d'Hondt sur l'ensemble des conseils communaux des communes associées en tenant compte des déclarations individuelles facultatives de regroupement ou d'apparentement) ;
- chaque groupe politique est représenté dans la limite des mandats disponibles ;
- il n'est pas tenu compte du ou des groupes politiques non démocratiques.

En outre, pour les asbl tant monocommunales que pluricommunales dans lesquelles il y a une présence majoritaire des représentants communaux, un mécanisme correctif à la clé d'Hondt trouve à s'appliquer.

Ainsi, dans les asbl monocommunales à prépondérance communale : chaque groupe politique démocratique non représenté selon le système de la clé d'Hondt a droit à un siège d'observateur avec voix consultative[19].

De même, dans les asbl pluricommunales à prépondérance communale : chaque groupe politique démocratique[20] disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la clé d'Hondt, a droit à un siège d'observateur avec voix consultative[21].

Les réunions du conseil d'administration ne sont pas publiques[22].

---

17 CDLD, art. L1234-2, al. 4.

18 CDLD, art. L1234-2, § 1er.

19 CDLD, art. L1234-2, § 2, tel que modifié récemment par le décr. 28.3.2018 mod. le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.

20 Tenant compte des éventuelles déclarations individuelles facultatives d'apparentement ou de regroupement.

21 Voyez la cir. 11.7.2014 du Ministre Furlan rel. à l'application du correctif à la clé d'Hondt par suite du renouvellement du Parlement wallon. CDLD, art. L1234-2, § 3, tel que modifié récemment par le décr. 28.3.2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.

22 CDLD, art. L6431-1, §4.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. Les contrôles

A. Le contrôle de la commune sur l'association sans but lucratif

Les asbl auxquelles participent les communes n'échappent pas à tout contrôle de la part de celles-ci. Ce contrôle est accru lorsqu'il s'agit d'une asbl à prépondérance communale.

1. Le rapport d'activité présenté aux conseillers communaux

Le conseiller désigné par une commune pour la représenter au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et l'exercice de son mandat ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences[23].

Chaque conseiller désigné pour représenter la commune dans une asbl a, tout d'abord, la faculté de rédiger annuellement un ***rapport écrit sur l'exercice de son mandat***.

Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé[24] pour éviter des lourdeurs excessives. Il ne s'agit cependant que d'une faculté. Si les représentants de la commune ont des divergences de vues, chacun d'entre eux a le droit de rédiger un rapport individuel[25].

Ce rapport est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil[26].

2. Obligation de conclure un contrat de gestion et d'établir un rapport annuel d'évaluation

L'article L1234-1, §2, envisage la conclusion d'un contrat de gestion dans deux hypothèses.

Les asbl monocommunales au sein desquelles la commune détient une position prépondérante se voient imposer l'obligation de conclure un contrat de gestion[27] avec celle-ci.[28]

Le contrat de gestion doit « *préciser au minimum la nature et l'étendue des tâches que la personne morale devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions* »[29]. Il s'agit de mesures décidées de commun accord par les deux cocontractants.

Le contrat de gestion est conclu pour une durée de trois ans renouvelables. Sa conclusion, son renouvellement et sa résiliation sont de la compétence du conseil communal.

Outre les asbl monocommunales à prépondérance communale, ***les asbl auxquelles la commune accorde une ou des subventions atteignant au minimum 50.000 euros par an***, se voient également imposer l'obligation de conclure un contrat de gestion, même si ces subventions ne représentent pas une part majoritaire de leurs ressources.

Alors que le CDLD exclut expressément les asbl pluricommunales de la première hypothèse, il appert qu'une telle exclusion n'est ici pas envisagée. Dès lors, il faut en conclure que « *les asbl*

---

23 CDLD, art. L6431-1, §2, al. 1er.
24 CDLD, art. L6431-1, §2, al. 2.
25 Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaire des art. 29 à 35, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1.
26 CDLD, art. L6431-1, §2, al. 3.
27 L'UVCW met à disposition de ses membres un modèle de contrat de gestion entre une commune et son asbl communale sur son site internet.
28 Le Gouvernement a en effet estimé que « *lorsqu'une commune participe de manière prépondérante à la gestion d'une asbl, il est nécessaire qu'un cadre juridique fixe les objectifs et les méthodes de cette implication* ». Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaire des articles 29 à 35, Doc. Parl., P.W., sess. ord. 2011-2012, n°567/1.
29 CDLD, art. L1234-1, § 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

pluricommunales qui sont subventionnées par une commune partenaire au moins à hauteur de 50.000 € doivent également conclure un contrat de gestion »[30].

Chaque année, le collège communal est chargé d'établir un rapport d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion. Ce rapport est soumis au conseil communal, qui vérifie la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion[31].

3. Droit de consultation et de visite des conseillers communaux

Les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle de l'asbl communale peuvent être consultés au sein de l'organisme par les conseillers communaux et provinciaux des communes et provinces qui en sont membres[32].

"*Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positions économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social*", les procès-verbaux détaillés et ordres du jour complétés par le rapport sur le vote des membres et tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège de l'asbl communale par les conseillers communaux[33].

Il est à noter que, précédemment, ces droits étaient reconnus uniquement à l'égard des asbl dans lesquelles la commune détenait une position prépondérante. Le nouvel article L6431-1, introduit par le décret du 29 mars 2018[34], vient étendre leur champ d'application[35].

En outre, un droit de visite des bâtiments et services est reconnus aux conseillers communaux à l'égard des asbl dans lesquelles la commune détient une position prépondérante. Le conseil communal règle les modalités d'application de ce droit de consultation et de visite dans son règlement d'ordre intérieur.

4. Contrôle de l'emploi des subventions

Enfin, rappelons que lorsque la commune accorde des subventions à une asbl, elle dispose, aux termes des articles L3331-1 à L3331-8 du CDLD, d'un droit de contrôle sur l'utilisation de celles-ci[36].

B. Le contrôle de tutelle sur l'association sans but lucratif

1. La tutelle sur les actes posés par la commune

Dans la mesure où elle est susceptible d'engager les finances communales, la décision du conseil communal de créer ou de participer à une asbl est soumise à l'approbation du Gouvernement (art. L3131-1, par. 4, 3°, CDLD).

---

30 L. Vansnick, *Les réformes wallonnes des entités satellites à la commune, Rev. dr. comm.*, décembre 2014, V.22, (4), 18-19.
31 CDLD, art. L1234-1, § 3.
32 CDLD, art. L6431-1, §3.
33 CDLD, art. L6431-1, §5.
34 Décr. 29.3.2018. mod. le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supralocales et de leurs filiales, *M.B.*, 14.05.2018
35 À cet égard, le législateur, en adoptant le nouvel article L6431-1, semble avoir oublié de supprimer en parallèle l'article L1234-4 consacrant ces droits uniquement à l'égard des asbl à prépondérance communale. Une contradiction existe donc dans le CDLD. Celle-ci est néanmoins réglée par le principe selon lequel la loi la plus récente prime sur la loi plus ancienne.
36 Voy. parmi les fiches consacrées aux finances communales, la fiche intitulée : « La commune, pouvoir "dispensateur" de subvention ». Pour les asbl soumises à l'obligation de conclure un contrat de gestion, celui-ci constituera en principe le lieu où se formaliseront les droits et obligations de chacune des parties dans le cadre de l'octroi des subventions.

2. La tutelle sur les actes posés par l'asbl

Les asbl communales ne sont pas expressément soumises au contrôle de la tutelle régionale par le CDLD. Elles peuvent cependant l'être si elles entrent par ailleurs dans la définition d'asbl locales.

Le décret du 29 mars précité introduit, en effet, une notion nouvelle : l'asbl locale. Celle-ci est expressément soumise à la tutelle régionale[37]. L'asbl locale est définie par le nouvel article L5111-1, al. 1er, 18°, du CDLD comme une association sans but lucratif de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, CPAS, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées soit subventionnent majoritairement, seules ou conjointement, l'activité de l'association soit détiennent plus de 50 % des membres du principal organe de gestion.

Eu égard aux définitions et éléments constitutifs des notions d'asbl locale et d'asbl communale, il apparaît qu'une asbl locale peut être une asbl communale et inversement, mais que cela ne sera pas nécessairement le cas.

En conclusion, si une asbl communale est subventionnée majoritairement par les pouvoirs locaux ou si son conseil d'administration est composé majoritairement par ceux-ci, elle sera soumise à la tutelle régionale.

6. La règle de publicité

L'article L6431-2, §1, du CDLD fixe la liste des informations à publier sur le site internet de l'asbl communale, ou à tenir à la disposition des citoyens au siège de l'asbl.

On peut notamment relever les points suivants qui doivent faire l'objet d'une information :

- la liste des communes associées et autres associés, la liste des organes décisionnels ou consultatifs et leurs compétences,
- l'organigramme de l'asbl et l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale,
- le pourcentage de participation annuelle en tenant compte des absences justifiées aux réunions des organes de gestion,
- les procès-verbaux de l'assemblée générale sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points à l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, de points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positionnements économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social,
- les barèmes applicables aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des mandataires.

7. Le champ d'application

Notons enfin que l'encadrement *a minima* des asbl communales ne concerne pas les asbl pour lesquelles il existe un cadre juridique spécifique[38] tel que celui des contrats de rivière, maison du tourisme, centre culturel, agence de développement local, etc.[39]

---

[37] Cette nouvelle tutelle a récemment été intégrée par le décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux voté en séance plénière le 3 octobre 2018 et dont la date de publication au *Moniteur belge* n'est pas encore connue au moment d'écrire ces lignes.

[38] CDLD, art. L1234-6, al. 1er.

[39] Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Commentaire des articles 29 à 35, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les sociétés à participation publique locale significative (SPPLS)

Le Décret du 29 mars 2018[1] modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales définit la notion de « société à participation publique locale significative » (ci-après « SPPLS ») et fixe les règles en matière de gouvernance et de transparence au sein de ces structures.

Afin d'intégrer, notamment, les filiales d'intercommunales dans le périmètre du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L5111-1, 10°, définit la SPPLS comme une société répondant aux critères suivants :

- être une société de droit belge ou dont le siège d'exploitation est établi en Belgique ;
- ne pas être une des structures locales ou paralocales déjà visées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (intercommunale, association chapitre XII, RCA, RCP, asbl communale ou provinciale, association de projet, SLSP, une OIP (désormais baptisée unité d'administration publique), une entreprise d'assurance et de réassurance, un fond de pension ainsi ou tout autre organisme ou société qui, en vertu de la législation fédérale, fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité des Services et Marchés financiers ou la Banque Nationale de Belgique;
- dans laquelle une commune, province ou un organisme para ou supracommunal détiennent seuls ou conjointement, directement ou indirectement, une participation au capital supérieure à 50 % ou désigne plus de 50 % des membres du principal organe de gestion.

2. SPPLS et organismes visés par les décrets du 12 février 2004 relatifs aux unités d'administration publique (ex OIP)

Afin d'opérer la distinction entre les SPPLS, d'une part, et, d'autre part, les filiales des organismes visés par le décret du 12 février 2004 relatif au statut d'administrateur public (OIP ou unité d'administration publique), les règles suivantes permettent de classer des sociétés dans l'une ou l'autre de ces deux catégories :

- lorsque la participation au capital par les communes, provinces et organismes para et supralocaux est supérieure à la participation au capital de la Région wallonne ou d'un organisme visé par le décret du 12 février 2004, la société est une SPPLS ;

- dans le cas contraire, elle relève le cas échéant de l'article 3, §7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, §5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut d'administrateur public pour les matières régies en vertu de l'article 138.

Le même raisonnement est suivi en ce qui concerne le nombre de membres du principal organe de gestion. Lorsque ce nombre de membres désignés par les communes, provinces et organismes para et supralocaux est supérieur au nombre de membres désignés par la Région wallonne ou un organisme visé par les décrets du 12 février 2004, la société est une SPPLS.

3. Désignation des représentants de l'intercommunale dans les SPPLS

Le conseil d'administration désigne ses représentants dans les sociétés à participation publique locale significative[2].

[1] Décr. 29.3.2018 mod. le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supralocales et de leurs filiales, *M.B.*, 14.5.2018, p. 39687.

[2] CDLD, art. L1523-15, §8.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Gouvernance et éthique au sein des SPPLS

A. Interdictions, incompatibilités et cumul des mandats

Le régime d'incompatibilités mis en place pour les intercommunales a été étendu sur de nombreux aspects aux SPPLS.

Ainsi, à titre d'exemple, le titulaire d'une fonction dirigeante locale et le titulaire d'une fonction de direction au sein des SPPLS ne peuvent pas être membres d'un collège provincial ou d'un collège communal ou membres du Parlement européen, des Chambres législatives fédérales ou d'un parlement de Région ou de Communauté[3]. Il leur est également interdit d'être président du conseil communal[4].

La même interdiction est formulée à l'égard des présidents de CPAS[5].

De même, il est interdit pour les membres du collège communal de faire partie du management d'une SPPLS. L'article L1125-11 du CDLD prévoit qu'un membre d'un collège communal d'une commune associée ne peut siéger en qualité de membre permanent au sein d'un organe de direction d'une SPPLS. Cette interdiction vise uniquement les membres du management de l'intercommunale ou de sa filiale et non les mandataires publics qui siègent au sein des organes de gestion, notamment au sein d'un éventuel bureau exécutif.

La même extension du périmètre aux SPPLS est prévue pour les membres du collège provincial[6].

Pour le surplus, nous renvoyons à l'article L1531-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Quant au cumul des mandats, toujours comme pour les intercommunales, un conseiller communal ou un membre du collège communal ne peut détenir plus de trois mandats d'administrateur rémunéré dans une SPPLS.[7]
La même extension de la règle aux SPPLS est prévue pour un conseiller provincial ou un membre du collège provincial[8] ainsi que pour les membres du Conseil de l'action sociale[9].

B. Le contrôle de la SPPLS

1. Le contrôle par l'intercommunale mère

Afin d'assurer le contrôle des SPPLS par l'intercommunale « mère », un mécanisme particulier d'avis conforme est institué par l'article L1532-5.

La société « fille » qui répond aux critères de la SPPLS transmet au conseil d'administration de l'intercommunale les projets de décisions relatifs aux prises ou retraits de participation dans toute personne morale de droit public ou privé, aux cessions de branches d'activités et d'universalité ainsi qu'aux rémunérations relevant de l'assemblée générale ou du principal organe de gestion.

Le conseil d'administration de l'intercommunale dispose d'un délai de 30 jours pour rendre un avis conforme.

---

3 CDLD, art. L1531-2, §6.
4 CDLD, art. L1125-1.
5 L.O. 8.7.1976, art. 9*bis*.
6 CDLD, art. L2212-81*ter*.
7 CDLD, art. L1125-12.
8 CDLD, art. L2212-81*quater*.
9 L.O. 8.7.1976, art. 9*ter*.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le contrôle par les associés communaux et provinciaux de l'intercommunale mère pour tous apports d'universalité ou de branche d'activités

Le rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin mettait en cause « *le démantèlement d'une structure existante avec l'apport de ses diverses branches d'activités à des sociétés filiales* » aboutissant à confier à une société privée un objet déterminé de l'intercommunale en s'exonérant des contraintes juridiques (et notamment du contrôle démocratique des associés communaux et provinciaux) prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En réponse à ce constat, le décret du 29 mars 2018 est venu notamment modifier l'article L1523-6 en prévoyant que pour tout apport d'universalité ou de branche d'activité, les conseils communaux et, s'il échet, provinciaux doivent être mis en mesure d'en délibérer.

En ce cas, l'intercommunale est tenue de communiquer le projet d'apport et le plan stratégique aux associés concomitamment à son dépôt auprès du greffe du tribunal de commerce, ainsi que le rapport circonstancié établi conformément au Code des sociétés.

L'assemblée générale est seule compétente pour statuer sur les apports d'universalité ou de branche d'activités.

À cet égard, toute opération devra être examinée à l'aune de l'article L1512-3 qui confirme l'exigence que les intercommunales gèrent des objets déterminés d'intérêt communal et de l'article L1512-6 suivant lequel, quel que soit leur objet, les associations de projet et les intercommunales exercent des missions de service public et à ce titre sont des personnes morales de droit public. Ce qui a pour conséquence que tout apport ou toute acquisition doivent être affectés à la réalisation de l'objet social de l'intercommunale[10].

Le nouveau 5° de l'article L1523-5 laisse quant à lui la possibilité aux conseils communaux et, s'il échet, provinciaux de se retirer de l'intercommunale s'ils ne sont pas en accord avec l'apport d'universalité ou la branche d'activité, et ce sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage évalué à dire d'experts, que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés.

3. Le contrôle par la Région wallonne

Les SPPLS sont soumises à la tutelle générale d'annulation de la Région wallonne[11].

Par ailleurs, ces sociétés sont soumises à une partie des règles de gouvernance applicables aux intercommunales. À ce titre, elles peuvent également faire l'objet de la désignation d'un commissaire spécial.

Relevons enfin que toutes les dispositions relatives à la fonction dirigeante locale d'une intercommunale s'appliquent aux SPPLS.

5. Règle de publicité

L'article L6431-2, §1, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe la liste des informations à publier sur le site internet de la SPPLS, ou à tenir à la disposition des citoyens à son siège social. On peut notamment relever les informations suivantes :

[10] Rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, Parl. wallon, session 2016-2017, doc. n° 861, p. 32.

[11] CDLD, art. L3111-1, §1er.

- la liste des communes associées et autres associés, la liste des organes décisionnels ou consultatifs et leurs compétences ;

- l'organigramme de l'organisme et l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale ;

- le pourcentage de participation annuelle en tenant compte des absences justifiées aux réunions des organes de gestion ;

- les procès-verbaux de l'assemblée générale sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points à l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, de points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positionnements économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social ;

- les barèmes applicables aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des mandataires.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Comparaison des modes de gestion de l'intérêt communal

Nous l'avons vu, la commune peut recourir à divers modes de gestion de l'intérêt communal.

Elle peut gérer directement certaines matières tout comme elle peut remettre la gestion de telle activité à une régie (ordinaire ou autonome), une intercommunale ou encore une association sans but lucratif.

Elle peut également décider de créer une association de projet ou encore de passer une convention avec d'autre(s) commune(s) (pouvant notamment prendre la forme d'une coopération horizontale).

Enfin, la commune peut envisager un partenariat public-privé.

Cette fiche a pour objet de comparer les divers outils présentés précédemment afin de guider, au mieux, nos membres dans la prise de décision relative à la mise en place d'un projet d'intérêt communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Tableau comparatif des modes de gestion de l'intérêt communal

	Convention entre communes	RCA	Association de projets	ASBL communale	Intercommunale	PPP[1]
Législation	Art. L1512-1 Art. L1521-1-L1521-3 Loi sur les marchés publics (coopération horizontale – art 31), le cas échéant Législations spécifiques, le cas échéant	L1231-4 - L1231-13	Art. L1512-2 Art. L1512-6-L1512-7 Art. L1522-1-L1522-8 Art. L1531-1-L1532-5	Art. L1234-1-L1234-6 Pour le surplus : le code des sociétés et des associations	Art. L1512-3-L1512-5 Art. L1512-6-L1512-7 Art. L1523-1-L1523-27 Art. L1531-1-L1533-1 Pour le surplus : le code des sociétés et des associations	Il n'existe pas de législation spécifique, mais les règles des marchés publics ou des concessions s'appliquent, dans la grande majorité des cas, pour désigner le partenaire privé (ou, quoi qu'il en soit, le principe de concurrence, dans les autres cas).
Brève description	Convention conclue entre communes uniquement et relatives à des objets d'intérêt communal.	Structure *sui generis* disposant d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de la commune dont elle constitue l'émanation directe.	Structure de coopération *sui generis* associant au moins deux communes, dotée de la personnalité juridique et mise sur pied pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'intérêt communal.	Dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, ASBL créée par une ou plusieurs communes ou ASBL à laquelle participe une ou plusieurs communes si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière	Structure de coopération associant au moins deux communes qui décident de gérer ensemble une matière d'intérêt communal.	Forme de coopération contractuelle ou institutionnelle entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui vise à l'exécution de missions publiques par le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service.[2]Le P.P.P. n'est pas un concept juridique spécifique ; il reçoit

[1] Avec la contribution de Mathieu Lambert.
[2] Définition donnée par le Livre vert sur les P.P.P. et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, publié le 30 avril 2004 par la Commission des Communautés Européennes

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

				efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise.		nécessairement un ou plusieurs « habillages » juridiques (marchés publics, concessions de travaux ou de services, opération immobilière avec charges, …).
Constitution	À l'initiative des conseils/collèges communaux. Une convention sous seing privé pourrait suffire.	Par l'adoption d'un règlement communal ; lequel doit faire l'objet d'une publication par voie d'affichage. Les statuts de la régie communale autonome. ne sont pas publiés au *Moniteur belge*	À l'initiative des conseils communaux par le biais d'un acte authentique fixant les statuts qui seront publiés au *Moniteur belge*.	À l'initiative des conseils/collèges communaux. Une convention sous seing privé pourrait suffire. Les statuts doivent être publiés au *Moniteur belge.*	À l'initiative des conseils communaux par le biais d'un acte authentique fixant les statuts qui seront publiés au *Moniteur belge*.	Par la conclusion d'un marché public, d'une concession de travaux ou de services, d'une vente avec charges, l'octroi d'un droit réel démembré, la création d'une entité mixte (SPV – *special purpose vehicle*[3]), ...
Objet	Tout objet d'intérêt communal, à l'exception des missions *d'imperium*.	Objets strictement énumérés par la réglementation. [4]	Tout objet d'intérêt communal, à l'exception des missions *d'imperium*.	Tout objet d'intérêt communal, à l'exception des missions *d'imperium*.	Tout objet d'intérêt communal, à l'exception des missions *d'imperium*.	Tout objet d'intérêt communal,à l'exception des missions *d'imperium*, pour autant qu'il se prête à une approche de PPP (intérêt du secteur privé).

[3] Et de ce fait, constituer un des modes de gestion prévus par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou une législation spécifique.

[4] Ainsi, dans la liste fermée dressée par l'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, retrouve-t-on des activités telles que la mission de gestion foncière, l'exploitation de parkings, l'exploitation d'infrastructures à vocation culturelle, sportive, touristique et de divertissement, la fourniture de services et travaux informatiques, etc.

Par ailleurs, on notera que le législateur régional wallon, devenu compétent depuis lors en la matière, a étendu les champs accessibles via diverses dispositions légales particulières comme par exemple, en matière d'agences de développement local, ou de gestion de centres sportifs.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les associés/ partenaires	Nécessite l'intervention ***d'au moins deux communes.*** Seules les communes peuvent être parties à une convention entre communes. Il en résulte que, contrairement à d'autres formes de coopération organisées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ni la Région ni les provinces ni les intercommunales ne peuvent être parties à une convention entre communes.	Gestion unilatérale par la commune qui est le seul bailleur de fonds. Cela n'empêche pas la possibilité pour la RCA d'ouvrir son CA à du privé ou du public.	Nécessite l'intervention ***d'au moins deux communes.*** Toute personne de droit public ou de droit privé peut également y participer.	Nécessite l'association d'au moins deux fondateurs : - soit une commune et un partenaire privé (asbl monocommunale) ; - soit deux communes (asbl pluricommunale) - soit une commune et un partenaire public autre qu'une commune (attention à la qualification de l'asbl dans ce cas – ex : asbl provinciale).	Nécessite l'intervention ***d'au moins deux communes***. Toute personne de droit public ou de droit privé peut également y participer.	Le partenariat est fonction de la nature du P.P.P. et des objectifs qui lui sont assignés. Nécessite l'intervention d'au moins un partenaire public (ici la commune) et un partenaire privé. Toute personne de droit public ou de droit privé peut également y participer.
Statut	Pas de création d'une nouvelle entité juridique.	Personne morale de droit public	Personne morale de droit public	Personne morale de droit privé	Personne morale de droit public	Avec[5] ou sans la création d'une nouvelle entité juridique entre le privé et le public.
Organes	Le cas échéant, un ***comité de gestion*** de la convention peut être constitué afin de se concerter sur les modalités de mise en œuvre de la convention.	La RCA est composée par : - **un conseil d'administration** - **un bureau exécutif** (le cas échéant) - **un collège de commissaires**	L'association de projet est gérée uniquement par ***un comité de gestion***.	L'ASBL est composée d'**une assemblée générale** et d'**un conseil d'administration**.	Chaque intercommunale comprend au minimum quatre organes: - **une assemblée générale ;** - **un conseil d'administration ;**	Le cas échéant, si une entité est créée : les organes propres à celle-ci.

[5] Et de ce fait, constituer un des modes de gestion prévus par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou une législation spécifique

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

					- **un comité de rémunération et ;** - **un comité d'audit.** À côté de ces organes, l'intercommunale a la possibilité de créer des **organes restreints de gestion** (dont un bureau exécutif)[6]. Un **collège des contrôleurs aux comptes** est chargé du contrôle de la situation financière	
Représentation communale dans les organes	<u>Comité de gestion</u> Composé d'au moins un représentant par commune, à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes parties à la convention. Les représentants sont choisis parmi les membres des conseils et	<u>Conseil d'administration</u> Composé majoritairement de représentants communaux désignés dans le respect de la Clé d'Hondt et choisis parmi les conseillers communaux. + le cas échéant, un siège d'observateur avec voix consultative	<u>Comité de gestion</u> Les représentants communaux sont désignés dans le respect de la clé d'Hondt et choisis parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres + système d'apparentement et de regroupement	<u>AG</u> Les représentants communaux sont désignés dans le respect de la clé d'Hondt . Les représentants ne sont <u>pas</u> nécessairement choisis parmi membres des conseils communaux membres <u>Conseil d'administration</u> Les représentants communaux sont	<u>AG</u> Les représentants communaux sont désignés à la proportionnelle parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres <u>Conseil d'administration</u> Les représentants communaux sont désignés dans le respect de la clé d'Hondt et	Le cas échéant, si une entité est créée : en fonction de ce que prévoient la réglementation et les statuts.

[6] Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation distingue deux types d'organes restreints de gestion :
1. Celui qui est directement l'émanation du conseil d'administration et qui doit assurer la gestion de l'intercommunale, c'est-à-dire prendre toutes les décisions sauf celles qui sont spécifiquement dévolues à l'assemblée générale (art. L1523-14 du CDLD) ou au conseil d'administration (arts. L1523-16 et L1523-18, par. 2, al. 4 du CDLD).
2. Celui qui, composé d'administrateurs du secteur, est spécifiquement chargé de gérer un secteur d'activités particulier de l'intercommunale et qui peut donc exercer la gestion telle que définie ci-dessus, dans le cadre de ce secteur d'activités.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

	collèges communaux des communes membres	<u>Bureau exécutif</u> Composé au maximum de 3 administrateurs, en ce compris le président et le vice-président éventuel.	+ le cas échéant, un siège d'observateur avec voix consultative	désignés dans le respect de la Clé d'Hondt + système d'apparentement et de regroupement + le cas échéant, un siège d'observateur avec voix consultative Les représentants ne sont <u>pas</u> nécessairement choisis parmi membres du conseil communal	choisis parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres + système d'apparentement et de regroupement + le cas échéant, un siège d'observateur avec voix consultative <u>Bureau exécutif</u> Les représentants communaux sont désignés dans le respect de la clé d'Hondt et choisis parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres. Le président et le vice-président éventuel en font partie.	
Contrôle de la commune	Voir les modalités prévues par la convention. L'information des communes et l'évaluation annuelle par les conseils communaux doivent nécessairement être prévus par la convention.	Le conseil communal est considéré comme l'assemblée générale de la RCA. C'est lui qui - donne décharge aux administrateurs ; - adopte les modifications statutaires ultérieures ;	Les décisions du comité requièrent une double majorité des votes (majorité au sein du comité de gestion et majorité parmi les représentants des communes au comité de gestion).	Obligation de conclure un contrat de gestion et d'établir un rapport annuel d'évaluation pour les asbl : -à prépondérance communale ; - auxquelles la commune accorde une ou des subventions atteignant	Les communes disposent toujours de la majorité des voix et de la présidence. Les décisions des organes requièrent une double majorité des votes (majorité des voix exprimées et majorité	Si PPP non institutionnalisé : contrôle contractuel (y compris, le cas échéant, celui prévu par la réglementation relative aux marchés publics).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

		- renouvelle et révoque les membres du conseil d'administration ; - seul compétent pour décider de la création de la régie, il est également la seule autorité compétente pour décider de la dissoudre. Obligation, pour toute RCA, de conclure un contrat de gestion avec la commune La RCA communique annuellement au conseil communal un plan d'entreprise fixant les objectifs et la stratégie à moyen terme de la régie communale ainsi qu'un rapport d'activité. À tout moment, le conseil communal peut exiger un rapport sur les activités de la RCA ou sur certaines d'entre elles Un rapport d'activités est présenté aux conseillers communaux	Un rapport d'activités est présenté aux conseillers communaux par les représentants de la commune au CA. Droit de consultation des conseillers communaux sur les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle ainsi que (sauf exceptions) sur les PV et documents afférents.	au minimum 50.000 euros par an. Un rapport d'activités est présenté aux conseillers communaux par les représentants de la commune au CA. Droit de consultation des conseillers communaux sur les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle ainsi que (sauf exceptions) sur les PV et documents afférents. Droit de visite des bâtiments et services pour les conseillers communaux à l'égard des asbl dans lesquelles la commune détient une position prépondérante.	des voix des associés communaux). Possibilité pour le conseil communal de délibérer au préalable sur les points à l'ordre du jour des AG. Un rapport d'activités est présenté aux conseillers communaux par les représentants de la commune au CA Droit de consultation des conseillers communaux sur les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle ainsi que (sauf exceptions) sur les PV et documents afférents. Droit de visite des bâtiments et services pour les conseillers communaux.	Si PPP institutionnalisé : les règles prévues pour les modes de gestion prévus par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou par une législation spécifique.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

		par les représentants de la commune au CA Droit de consultation des conseillers communaux sur les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle ainsi que (sauf exceptions) sur les PV et documents afférents.				
Soumission de la structure à la loi sur les marchés publics	/	Oui	Oui	Oui si les conditions de l'article 2, 1° c) ou d) de la loi du 17 juin 2016 sont réunies.	Oui	PPP institutionnalisé : Oui si les conditions de l'article 2, 1° c) ou d) de la loi du 17 juin 2016 sont réunies.
Durée	Durée prévue dans la convention.	Illimitée	6 ans renouvelables Pas de retrait possible avant le terme fixé	Illimitée ou terme souhaité dans les statuts	30 ans renouvelables Conditions de retrait limitées	PPP : Durée prévue dans le contrat. PPP institutionnalisé : Durée prévue par la réglementation ou les statuts.
Fiscalité[7]	Pas d'entité distincte : chaque commune reste soumise à l'impôt des personnes morales	La RCA sera en principe soumise à l'impôt des sociétés (Isoc), sauf si – c'est théorique, vu l'objet social d'une RCA et sa vocation même – elle ne se livre pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, auquel cas elle	L'association de projets sera soumise à l'impôt des personnes morales (IPM) si elle ne se livre pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif. Dans le cas contraire, elle sera soumise à l'impôt des sociétés (Isoc).	Si l'ASBL ne se livre pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, elle sera soumise à l'impôt des personnes morales (IPM), . A noter que ne sont pas considérées comme des opérations de caractère lucratif	L'intercommunale sera en principe soumise à l'impôt des sociétés (Isoc), sauf si elle ne se livre pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, auquel cas elle sera soumise à l'impôt	En cas de PPPI, la nouvelle entité créée à cette occasion sera soumise à l'impôt des sociétés (Isoc) ou à l'impôt des personnes morales (IPM), selon qu'elle se livre ou non à une exploitation ou à des

[7] Avec la contribution de Mathieu Lambert.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

		sera soumise à l'impôt des personnes morales – IPM Une RCA est de plein droit assujettie à la TVA en vertu de l'article 4 du Code TVA. Attention aux exemptions de l'article 44, par. 2, du Code sur la TVA (ex : exploitations sportives, culturelles, ou de divertissement pour autant que ces prestations soient effectuées par des organismes qui ne poursuivent pas de but lucratif et dont les recettes retirées de ces activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais) La RCA bénéficie de l'exonération prévue à l'article 161,2°, du Code des droits d'enregistrement pour les cessions amiables d'immeubles pour cause d'utilité publique ;	Une association de projets est de plein droit assujettie à la TVA en vertu de l'article 4 du Code TVA. Attention aux exemptions de l'article 44, par. 2, du Code sur la TVA (ex : exploitations sportives, culturelles, ou de divertissement pour autant que ces prestations soient effectuées par des organismes qui ne poursuivent pas de but lucratif et dont les recettes retirées de ces activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais) L'association de projets bénéficie de l'exonération prévue à l'article 161,2°, du Code des droits d'enregistrement pour les cessions amiables d'immeubles pour cause d'utilité publique.	celles qui constituent une activité ne comportant qu'accessoirement des opérations industrielles, commerciales ou agricoles ou ne mettant pas en œuvre des méthodes industrielles ou commerciales. Dans le cas contraire, dès lors que conformément à la définition actuelle des associations (CSA, art. :2), il n'est plus exclu que celles-ci exercent, même à titre principal, des activités de nature industrielle ou commerciale, l'ASBL pourrait être soumise à l'impôt des sociétés (ISoc). Une ASBL est de plein droit assujettie à la TVA en vertu de l'article 4 du Code TVA. Attention aux exemptions de l'article 44, par. 2, du Code sur la TVA (ex : exploitations sportives, culturelles, ou	des personnes morales – IPM. Une intercommunale est de plein droit assujettie à la TVA en vertu de l'article 4 du Code TVA. Attention aux exemptions de l'article 44, par. 2, du Code sur la TVA (ex : exploitations sportives, culturelles, ou de divertissement pour autant que ces prestations soient effectuées par des organismes qui ne poursuivent pas de but lucratif et dont les recettes retirées de ces activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais) L'intercommunale bénéficie de l'exonération prévue à l'article 161,2°, du Code des droits d'enregistrement pour les cessions amiables	opérations de caractère lucratif. En cas de PPPI, la nouvelle entité créée à cette occasion sera de plein droit assujettie à la TVA en vertu de l'article 4 du Code TVA. Attention aux exemptions de l'article 44, par. 2, du Code sur la TVA (ex : exploitations sportives, culturelles, ou de divertissement pour autant que ces prestations soient effectuées par des organismes qui ne poursuivent pas de but lucratif et dont les recettes retirées de ces activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

		Lorsqu'une RCA reçoit une donation , elle est soumiss au taux réduit de 5,5 % (art. 140, 1°, C. enr.).		de divertissement pour autant que ces prestations soient effectuées par des organismes qui ne poursuivent pas de but lucratif et dont les recettes retirées de ces activités exemptées servent exclusivement à en couvrir les frais). Lorsqu'une ASBL reçoit une donation, elle est soumise au taux réduit de 7 % (art. 140, 2°, C. enr.).	d'immeubles pour cause d'utilité publique Lorsqu'une intercommunale reçoit une donation , elle est soumise au taux réduit de 5,5 % (art. 140, 1°, C. enr.).	
Tutelle sur les actes des communes	Oui si la convention constitue par ailleurs un marché public (coopération horizontale) ou une autre opération soumise à tutelle.	Tutelle spéciale d'approbation pour : - les actes ayant pour objet la création et la prise de participation ; - - les actes ayant pour objet l'adoption des statuts et des modifications de ceux-ci	Tutelle spéciale d'approbation pour les actes ayant pour objet la création et la prise de participation	Tutelle spéciale d'approbation pour les actes ayant pour objet la création ou la participation si cette création ou cette participation est susceptible d'engager les finances communales	Tutelle spéciale d'approbation pour les actes ayant pour objet la création et la prise de participation	Le marché public qui en découle, le cas échéant, peut être soumis à la tutelle.
Tutelle sur les actes de la structure	/	Tutelle générale d'annulation sur l'ensemble des actes de la RCA Tutelle d'annulation avec transmis obligatoire	Tutelle générale d'annulation sur l'ensemble des actes de l'association de projet Tutelle d'annulation avec transmis obligatoire	Tutelle générale d'annulation sur l'ensemble des actes de l'asbl si celle-ci est une « asbl locale ».	Tutelle générale d'annulation sur l'ensemble des actes de l'intercommunale Tutelle d'annulation avec transmis obligatoire	En cas de PPP institutionnalisée : les règles propres à la structure créée.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

		pour certains actes (composition initiale des organes de gestion, octroi d'une rémunération aux membres des organes de gestion, etc.)	pour certains actes (composition initiale des organes de gestion, octroi d'une rémunération aux membres des organes de gestion, etc.)		pour certains actes (marchés publics, prises de participation, composition initiale des organes de gestion, etc.). Possibilité pour le GW de désigner un délégué au contrôle Tutelle spéciale d'approbation (adoption de leurs statuts et des modifications de ceux-ci, comptes annuels et dispositions générales en matière de personnel)	
Déficit - Bénéfices	Voir les conditions de la convention.	Voir les règles statutaires (En principe pas d'obligation de prendre en charge le déficit).	Voir les règles statutaires.	Pas de distribution de bénéfices possible ni d'obligation de prendre en charge le déficit.	Voir les règles statutaires.	Voir les conditions prévues dans le contrat ou les règles statutaires.
Principaux avantages	Mode de gestion souple sans création d'une entité juridique nouvelle. Chacune des communes conserve sa personnalité juridique propre.	Gestion par une personne morale distincte de la commune tout en maintenant le contrôle communal exclusif. La filialisation est possible.	Structure juridique souple, utile pour mener à bien des projets supralocaux à petite échelle (ponctuels et ciblés) avec un nombre limité de communes. Les partenaires sont engagés pour la durée de l'association, sans possibilité de retrait.	Outil juridique souple et bien connu par lequel une ou plusieurs communes s'associent et/ou s'entourent de partenaires privés afin de gérer de manière plus efficiente un projet d'intérêt communal dans un but désintéressé. L'asbl permet d'externaliser un pan de	Gérer, dans un cadre mutualisé, des pans de l'intérêt communal sous la forme d'une société. L'intercommunale dispose d'un statut juridique bien développé et permettant la gestion commune de projets supracommunaux à grande échelle.	Coopération caractérisée par : - la durée relativement longue de la relation - une répartition optimisée des risques (construction, disponibilité, demande, …) entre le public et le privé ; - la valorisation des savoir-faire de chacun des partenaires

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

				l'intérêt communal en s'associant le cas échéant avec du privé sans une nécessaire prépondérance communale.	Contrôle communal renforcé. Possibilité de créer différents secteurs. Les partenaires s'engagent pour une durée relativement longue.	- la réduction des délais de réalisation des infrastructures - …
Principaux inconvénients	/	Ses activités sont limitativement énumérées dans un AR. La RCA ne permet pas de gérer en collaboration entre plusieurs communes des infrastructures si ce n'est via des partenariats ponctuels.	L'association de projet a une durée limitée de 6 ans peu compatible avec des investissements à long terme. Structure juridique peu utilisée et donc avec peu de recul.	Pas de contrôle organique prévu, tout doit être prévu par statuts. Pas de distribution de bénéfice possible. L'asbl communale n'est pas une personne morale de droit public et n'est donc dotée de prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation, etc.). Les partenaires sont libres de se retirer à tout moment.	Structure plus lourde à mettre en place. Gouvernance peu souple.	- Coûts de transaction élevés (montage) - Coûts de financement privé plus élevés - Subsides pas toujours admis - Perte partielle de contrôle public - …

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

LES MISSIONS DE LA COMMUNE

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La police et la sécurité

Isabelle DUGAILLEZ
John ROBERT
Sylvie SMOOS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La police administrative

La police administrative se répartit en deux grandes catégories :

- la police administrative générale, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public au sens de l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale[1],
- et les polices administratives spéciales, c'est-à-dire les lois particulières qui visent le maintien de l'ordre dans des domaines ou pour des activités spécifiques.

1. La police administrative générale[2]

Le rôle de police des autorités communales est de maintenir ou de restaurer l'ordre public, notion définie par l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale comme comprenant la ***propreté***, la ***salubrité***, la ***sûreté*** (sécurité) et la ***tranquillité*** publiques.

Ces notions sont toutes liées à l'ordre public matériel, c'est-à-dire l'absence de désordres susceptibles de s'extérioriser dans la vie en société.

Il en résulte que les autorités communales n'ont en principe pas compétence pour régler l'ordre moral, ce qui exclut leur intervention dans des domaines comme la préservation morale de la jeunesse, les jeux et paris, les bonnes mœurs, etc.

Quelques exceptions existent toutefois (NLC, art. 121, concernant les règlements complémentaires en matière de prostitution; cf. également la jurisprudence de la Cour de Cassation concernant la possibilité d'interdire certains appareils de jeu, si l'infraction qu'ils représentent est susceptible de s'extérioriser en des troubles à l'ordre public matériel)[3].

La compétence communale de police administrative est répartie entre les trois organes de la manière suivante :

- le conseil communal est chargé de prendre les ordonnances de police administrative, c'est-à-dire les règlements de portée générale, valables en principe pour tous et sur tout le territoire de la commune. Leur non-respect peut être sanctionné d'une peine de police ou d'une sanction administrative communale ;
- le bourgmestre dispose d'un pouvoir d'exécution générale des normes (CDLD, art. L1123-29) et d'un pouvoir d'exécution spécifique des « lois de police » (NLC, art. 133, al. 2); il est donc compétent pour l'exécution des ordonnances de police adoptées par le conseil communal. Par ailleurs, ce pouvoir combiné à l'article 135, par. 2, NLC, qui est une loi de police en tant que telle, permet au bourgmestre de prendre des mesures ponctuelles, applicables à une seule personne ou à un nombre très restreint de personnes, qui s'appliqueront en un endroit bien précis de la commune (endroit où le trouble à l'ordre public se produit ou risque de se produire) et pour une durée déterminée ou déterminable. En plus de son pouvoir d'exécution, le bourgmestre a un pouvoir réglementaire. Il a ainsi la possibilité, en vertu de l'article 134 NLC, d'adopter une ordonnance de police qu'on appellera « ordonnance du bourgmestre ». Insistons sur le fait que l'adoption d'une ordonnance du bourgmestre sur la base de l'article 134 NLC ne peut se faire qu'exceptionnellement et dans des cas graves ;

1 Les dispositions en matière de police sont restées fédérales et, par conséquent, ne sont pas reprises dans le CDLD.
2 Sur la question, voir S. Smoos, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008.
3 Cass., 19.9.1979, *Pas*., 1980, I, 67; Cass, 21.5.1980, *Pas*., I, 1980, 1153.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le collège communal est compétent pour les ordonnances de police temporaires de circulation routière (NLC, art. 130bis). Outre ce pouvoir en matière de circulation routière, le collège est également compétent pour sanctionner administrativement le non-respect de certaines dispositions des ordonnances de police[4]. Enfin, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la nouvelle loi communale lui reconnaissent quelques compétences spécifiques, pour la plupart désuètes[5].

2. Les polices administratives spéciales

Les polices administratives spéciales sont très nombreuses, et ont proliféré depuis ces dernières décennies. Citons les principales: la police de la circulation routière, la police spéciale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les polices spéciales environnementales[6], les normes de sécurité-incendie, le Code rural, le Code forestier, la police sanitaire (sécurité de la chaîne alimentaire, etc.), ou encore les funérailles et sépultures.

Il y a autant de régimes différents qu'il y a de polices spéciales: certaines donnent un pouvoir d'autorisation préalable au bourgmestre[7], d'autres attribuent cette compétence au collège communal[8]; certaines précisent le mode d'intervention de la commune[9], d'autres se contentent d'énoncer le principe du contrôle communal[10], etc.

3. Les rapports entre police administrative générale et polices administratives spéciales

En principe, lorsqu'existent des dispositions de polices administratives spéciales formant un « *corps de règles suffisamment complètes et détaillées* »[11], conçu pour gérer une situation dans sa globalité et témoignant de la volonté du législateur de réserver la matière à l'autorité supérieure, on enseigne que les pouvoirs de police administrative générale de l'autorité communale ne peuvent s'immiscer dans ce régime spécifique (par ex., on imagine mal que la commune puisse être compétente pour modifier les règles du Code de la route sur son territoire, édicter qu'on s'arrête au feu vert ou instaurer la priorité de gauche; en revanche, la police de la circulation routière donne elle-même à la commune le pouvoir de prendre des règlements communaux complémentaires, mais dans une mesure limitée: notamment pour adapter la signalisation, changer les règles de stationnement ou de sens de circulation dans une ou plusieurs rues de l'entité, etc.).

Dans la pratique, il est difficile de déterminer avec précision quelles sont les dispositions qui excluent toute compétence complémentaire des autorités communales. Le plus souvent, il y aura alors possibilité de ***concours des polices administratives générale et spéciales***; ainsi, le bourgmestre, voire le conseil communal, pourra agir chaque fois que la situation présente un trouble (ou risque de trouble) pour l'ordre public qui n'aura pas été prévu dans le cadre de la réglementation spéciale et que cette intervention de police générale n'est pas contraire aux règles prévues par cette réglementation spéciale.

---

4 Les sanctions administratives communales qui peuvent être imposées par le collège sont les suivantes: la suspension administrative d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune, le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune et la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

5 Voir notamment CDLD, art. L1123-26, et NLC, art. 129 et 130.

6 Décr. 11.3.1999 rel. au permis d'environnement.

7 A.R. 23.9.1998 rel. à la protection des animaux lors de compétitions (*M.B.*, 21.1.1998).

8 Cwatupe : permis d'urbanisme et de lotir.

9 L. 30.12.1975 sur les objets trouvés (*M.B.*, 17.1.1976): garde, tenue d'un registre, revente possible après 6 mois, etc.

10 CDLD, art. L1232-4: les autorités communales ont la police et la surveillance des cimetières.

11 Cass., 24.4.1939, *Pas*., 1939, p. 199.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Il importe également d'aborder les hypothèses de ***cumul des polices administratives générales et spéciales***, à savoir les hypothèses dans lesquelles le champ d'application de la police spéciale n'entend pas régler un problème d'ordre public au sens de l'article 135, par. 2, NLC. Le champ d'application des deux polices étant, dans ce cas, différent, rien n'empêche dès lors la police administrative générale de comporter des dispositions différentes, le cas échéant plus strictes, que celles contenues dans la police administrative spéciale (par ex. la police spéciale économique qui soumet à autorisation les activités de commerçant ambulant, n'aborde aucunement la question de l'occupation privative de la voie publique, qui reste du seul ressort de la commune, et notamment du bourgmestre qui délivre ou non les autorisations de police pour le placement temporaire de l'échoppe d'un commerçant ambulant sur un trottoir).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La police locale

1. Les services de police : petit historique (avant 2002)

Avant la réforme des polices, traduite en loi en 1998 et devenue réalité sur le terrain en 2002, notre structure policière présentait un aspect assez éclaté. Police communale, gendarmerie et police judiciaire formaient ce que l'on appelle les services de police générale. Il fallait y ajouter les services de police spéciale, que sont les polices aéronautique, maritime et des chemins de fer.

En effet, pendant des décennies, depuis le début du XIX^{e} siècle, la police s'est structurée prioritairement autour du pouvoir de police administrative communale, et celui du bourgmestre en particulier. Les forces de police communale, engagées par chacune des communes du pays, assuraient l'ordre public et les enquêtes pénales (ces dernières, sous les ordres des autorités judiciaires) liées au territoire de chaque commune.

En parallèle, la gendarmerie, en tant que service de police dépendant de l'État, constituait l'autre grande représentante des forces de l'ordre dans notre pays depuis son indépendance.

Plus tard, en 1919, fut créé un troisième grand service de police : la police judiciaire près les parquets, laquelle, à la différence des deux autres services, s'occupait uniquement des enquêtes pénales, sans s'occuper du maintien de l'ordre public.

Pendant tout le reste du XX^{e} siècle, ces trois services de police ont travaillé en parallèle, mais souvent dans des dossiers où chacun pouvait s'estimer compétent. Il en a résulté un certain nombre d'incidents plus ou moins graves, que l'on a progressivement pu qualifier de « *guerre des polices* ».

L'événement qui a eu à cet égard le plus grand retentissement dans l'opinion publique – et qui a précipité la réforme des polices en 1998 – fut sans conteste l'Affaire Dutroux, en 1996. Les erreurs et errements de l'enquête policière sur ce pédophile et assassin d'enfants ont mené, dans la foulée des conclusions et recommandations d'une commission d'enquête parlementaire, à une refonte totale des services de police du pays, qui, fin 1998, a pris la forme d'une loi-cadre, laquelle constitue à ce jour la base juridique fondamentale de la police belge.

C'est la loi du 7 décembre 1998 (ci-après LPI)[1], qui a mis en place la désormais célèbre « *réforme des polices* » en remplaçant les divers services de police existant jusqu'alors par un « service de police intégré et structuré à deux niveaux » : la police locale (autrement dit, les zones de police) et la police fédérale.

2. Les zones de police (à partir de 2002)

Préfiguré au début des années 1990 par le système des « *zones inter-polices* », ou ZIP, entre les polices communales et les brigades locales de gendarmerie, la nouvelle structure policière mise en place en 2002 s'articule désormais autour d'une police fédérale, et de 196[2] zones de police pour tout le territoire belge (72 zones en Wallonie).

Chacun des corps de police locale, composé des membres des anciennes polices communales et brigades de gendarmerie de la zone inter-police - et bien sûr des nouvelles recrues engagées depuis la

[1] L. 7.12.1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5.1.1999.

[2] À l'origine. Depuis quelques années, sous l'effet de fusions de certaines zones de police en Flandre, leur nombre s'établit en 2023 à 183. Une première fusion de zones a été entérinée en Wallonie, en 2023 : la ZP Binche-Anderlues, avec la ZP LERMES (Lobbes, Erquelinnes, Merbes-le-Château et Estinnes).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

réforme - est placé sous l'autorité d'un chef de corps, lequel est chargé d'exécuter les mesures décidées par le bourgmestre (dans les zones unicommunales) ou le collège de police (l'ensemble des bourgmestres, dans les zones pluricommunales), d'assurer le maintien de l'ordre local (en ce compris le contrôle du respect des normes des règlements de police édictés dans chaque commune par le conseil communal), ainsi que d'exercer les missions de police judiciaire, sous l'autorité du parquet ou du juge d'instruction.

Il importe de souligner que chaque bourgmestre garde, que ce soit en zone unicommunale ou pluricommunale, l'autorité sur la police de la zone pour les missions de police administrative sur le territoire de sa commune. Il doit cependant veiller à ce que les mesures qu'il ordonne ne mettent pas en péril l'exercice des autres missions de police dans la zone.

Par ailleurs, un « *conseil zonal de sécurité* »[3] est créé dans chaque zone, qui reprend le rôle joué jusqu'alors par les « concertations pentagonales » au niveau de l'arrondissement judiciaire : ce conseil est composé des autorités administratives (bourgmestres) et judiciaires (procureur du Roi), ainsi que des services de police locale (chef de corps zonal) et de police fédérale (directeur coordonnateur administratif, ou DirCo).

Plus précisément, un « *plan zonal de sécurité* » doit être élaboré, sur le modèle des anciennes chartes de sécurité, entre les acteurs de la zone pour l'organisation globale des missions de police dans le ressort[4]. Ce plan doit respecter les règles de base posées dans le « *plan national de sécurité* », lequel doit être conclu par les ministres compétents et communiqué au Parlement fédéral.

Sur le plan financier, la zone est alimentée par deux sources principales de revenus : la dotation policière de chaque commune[5], et une dotation fédérale[6], comportant plusieurs volets : dotation de base, dotation complémentaire (depuis 2003), dotation sociale (pour les cotisations de sécurité sociale des ex-gendarmes transférés), et d'autres dotations particulières, de moindre importance. Par ailleurs, chaque zone reçoit, depuis 2004, une dotation issue du produit des amendes, notamment de roulage, dans le cadre du Fonds de la sécurité routière.

3. Le personnel des zones de police

Au sein des zones de police, il existe deux catégories de membres du personnel, réparties en deux cadres : un cadre opérationnel et un cadre administratif et logistique, dit « Calog »[7].

Les agents opérationnels, qui composent le cadre opérationnel et qui ont la qualité de fonctionnaire de police, sont répartis en trois cadres : le cadre de base, le cadre moyen et le cadre d'officiers[8]. La loi précise que « *les fonctionnaires de police sont compétents pour l'exercice des missions de police judiciaire et administrative* ».

La loi prévoit que le cadre opérationnel peut également comprendre un cadre d'agents de police, un cadre d'assistants de sécurisation de police et un cadre d'agents de sécurisation de police. Ces agents, eux, n'ont pas la qualité de fonctionnaire de police. Ils disposent toutefois d'une compétence de police restreinte.

Les membres du personnel composant le cadre administratif et logistique peuvent avoir la qualité d'agent statutaire ou d'agent contractuel. La loi précise que ces agents sont dépourvus de compétence en matière de police administrative et judiciaire[9].

---

3 L. 7.12.1998, art. 35.
4 L. 7.12.1998, art. 36 et 37.
5 L. 7.12.1998, art. 40.
6 L. 7.12.1998, art. 41.
7 L. 7.12.1998, art. 116, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.* 5.1.1999, ci-après LPI.
8 LPI, art. 117.
9 LPI, art. 118.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C'est au conseil communal ou au conseil de police qu'il appartient de déterminer le cadre du personnel opérationnel et celui du personnel administratif et logistique du corps de police locale, « *conformément aux normes minimales fixées par le Roi*[10] ».

La loi impose que « *les fonctionnaires de police, les agents de police et les membres statutaires du personnel du cadre administratif et logistique prêtent serment entre les mains du bourgmestre ou du président du collège de police*[11] ».

À la tête de la zone de police se trouve le chef de corps[12].

Le personnel des zones de police a un statut fédéral. C'est le Ministre de l'Intérieur qui est compétent pour adopter ou modifier le statut du personnel des zones de police, qui est d'ailleurs le même que celui des agents de la police fédérale. Ce statut, communément appelé « statut mammouth », est principalement fixé par l'arrêté royal du 30 mars 2001[13]. Cet arrêté royal comprend des dispositions relatives aux échelles de traitement et aux diverses allocations et indemnités (statut pécuniaire) des membres du cadre opérationnel et des membres du cadre administratif et logistique, mais également des dispositions relatives au recrutement, à la formation, au stage, au régime de congé et à l'organisation du temps de travail (statut administratif). Le régime disciplinaire du personnel opérationnel et des agents du cadre administratif et logistique (à l'exception des personnes engagées dans le cadre d'un contrat de travail) fait, quant à lui, l'objet de textes distincts. Il s'agit de la loi disciplinaire du 13 mai 1999[14] et de son arrêté royal d'exécution[15].

Comme toutes les autorités publiques, les zones de police sont soumises au régime public de relations collectives de travail. Toutefois, le législateur a prévu un régime particulier dont le siège est la loi du 24 mars 1999[16] et son arrêté royal d'exécution du 8 février 2001[17].

Précisons enfin que le droit de grève du personnel des zones de police est encadré par la loi[18]. Celle-ci impose « *l'annonce préalable de la grève par une organisation syndicale agréée et la discussion préalable au sein du comité de négociation pour les services de police, avec l'autorité compétente, de la question pour laquelle la grève est envisagée* ».

4. La police administrative et la police judiciaire

Les autorités communales (bourgmestre, collège, conseil) n'ont en général de compétence que pour le maintien de l'ordre public, ce qui est la définition de la police administrative, par opposition à la police judiciaire, dont le but est la recherche, la constatation et la poursuite des infractions, mission qui incombe aux services de police, sous l'autorité des magistrats du parquet.

Si le bourgmestre est la figure centrale de la police administrative au niveau local, il n'a aucune compétence en matière de police judiciaire.

Le bourgmestre fut bien un officier de police judiciaire « résiduaire », mais cette compétence - restée théorique dans le Code d'instruction criminelle - lui a été retirée lors de la réforme.

---

10 LPI, art. 47.
11 LPI, art. 59 et 137.
12 LPI, art. 48.
13 A.R. 30.3.2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), *M.B.*, 31.3.2001.
14 L. 13.5.1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, *M.B.*, 16.6.1999 (LD).
15 A.R. 26.11.2001 portant exécution de la L. 13.5.1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, *M.B.*, 28.12.2001.
16 L. 24.3.1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, *M.B.*, 8.5.1999.
17 A.R. 8.2.2001 portant exécution de la L. 24.3.1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, *M.B.*, 17.2.2001.
18 LPI, art. 126.

Dénué de la qualité d'officier de police judiciaire, le bourgmestre ne peut avoir accès aux informations couvertes par le secret de l'instruction, rédiger des procès-verbaux de police, consulter des dossiers de poursuite, ni procéder à des arrestations judiciaires.

En revanche, les membres du corps de police locale, du moins ceux d'entre eux revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi, ont cette compétence.

Le bourgmestre est officier de police administrative[19], au même titre que le chef de corps et les officiers de la police locale. Toutefois, le bourgmestre est avant tout autorité de police, et laissera donc le soin aux services de police d'exercer telle ou telle compétence revenant aux officiers de police administrative (arrestation administrative, saisie d'objets dangereux, contrôle d'identité pour le maintien de l'ordre, etc.).

5. Le bourgmestre, chef de la police locale

Le bourgmestre est l'autorité compétente pour prendre toutes les mesures de portée individuelle qui ont trait au maintien de l'ordre public. Il est responsable de la sécurité sur le territoire de sa commune.

Par conséquent, les arrêtés de police qu'il prend sur cette base doivent être exécutés par les services de police, en l'occurrence la police locale.

La LPI a intégré ce principe de base de la compétence du bourgmestre en matière de police administrative et précise qu'il reste l'autorité responsable de la sécurité sur le territoire de sa commune[20].

Les modalités d'exécution de ses ordres et arrêtés par les services de police sont précisées dans la loi. Si la situation est claire au sein d'une zone unicommunale (qui ne se distingue pas juridiquement de la commune elle-même), il convient, en revanche, de tenir compte de la particularité du fonctionnement policier dans les zones pluricommunales.

Ainsi :

- lorsqu'il prend ses mesures de police, chaque bourgmestre doit garder en vue les incidences qu'elles pourraient avoir sur le bon fonctionnement de la police dans les autres communes de la zone (question à examiner si nécessaire en collège de police) ;
- les besoins en sécurité de chaque commune au sein de la zone doivent être déterminés de la manière la plus précise possible dans le plan zonal de sécurité. C'est notamment à l'occasion de la préparation de ce plan que chaque bourgmestre peut faire valoir les besoins et priorités propres à sa commune[21] ;
- le budget de la zone de police étant voté par le conseil de police (émanation des différents conseils communaux de la zone) sur base notamment des dotations qu'y apporte chaque commune, le poids de celles-ci dans le vote sur les budgets et les comptes dépend de l'ampleur proportionnelle de sa dotation dans l'ensemble des dotations des communes à la zone[22]. Il en va de même pour toutes les décisions que doit prendre le collège de police, c'est-à-dire le collège des bourgmestres de la zone[23] ;
- si une commune souhaite mettre l'accent sur un problème de sécurité propre à son territoire, tout en ayant la certitude que les moyens en personnel et en matériel de la zone y seront bien affectés, elle peut augmenter sa dotation en ce sens (donc, au-delà de la part communale annuelle initialement prévue pour le financement local de la zone) et faire inscrire cette mission dans le plan zonal de sécurité précité[24] ;

19 L. 5.8.1992 sur la fonction de police, art. 4, *M.B.*, 22.12.1992.
20 L. 7.12.1998, art. 42, al. 1er.
21 L. 7.12.1998, art. 36.
22 L. 7.12.1998, art. 26.
23 L. 7.12.1998, art. 24.
24 L. 7.12.1998, art. 36, 4°, et 40, al. 4.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le chef de corps de la police locale (qui forme un seul corps au niveau de la zone) peut, au cas où l'exécution d'une mesure prise par un bourgmestre mettrait en péril l'exécution des missions de police ailleurs dans la zone, en informer le collège de police, lequel examinera la question dans l'intérêt de la zone et de l'ensemble de ses communes[25].

6. Les rapports entre le(s) bourgmestre(s) et le chef de corps de la zone

Établie notamment dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (art. 1er), la distinction entre autorité de police (le bourgmestre) et service de police (le chef de corps) n'est pas définie de manière précise. Pour souple qu'elle soit, elle génère certaines difficultés pratiques, quant à savoir à qui incombe, du bourgmestre ou du chef de corps, de donner certains ordres ponctuels aux membres du corps de police.

Sans prétendre pour autant résoudre toute la problématique, on pourrait dire qu'en pratique, le bourgmestre est compétent pour :

- donner ordre à la police d'exécuter une « *mesure de police juridique* » (termes employés dans la loi sur la fonction de police, art. 3, 2°), donc un acte juridique, un arrêté de police, une décision qu'il a prise, généralement à l'égard de citoyens en limitant ou modalisant les droits et libertés de ceux-ci, et susceptible de recours en justice par eux ;
- donner des instructions générales sur la manière dont le corps de police doit remplir ses missions, spécialement celles de police administrative et de travail de quartier.

En revanche, le bourgmestre sortirait de son rôle s'il donnait des instructions précises sur l'affectation, les horaires de travail et de congé, les prestations ou la répartition des tâches au sein du corps de police ; il s'agit là de missions de pure gestion, d'administration quotidienne, - de « *direction* », dit la loi - du service de police. C'est la compétence finale du chef de corps, compétence qu'il peut lui-même déléguer à ses officiers, sous sa responsabilité.

Le principe est reproduit dans la loi sur la police intégrée (art. 44 et 45).

7. La tutelle spécifique de l'État fédéral sur la police locale

Par exception à la régionalisation de la tutelle sur les communes, le législateur fédéral a instauré, par la loi du 7 décembre 1998 (art. 65 à 89), une tutelle spécifique de l'État qui s'applique aux décisions des autorités communales et zonales en matière de police locale.

Cette tutelle porte sur :

- les décisions relatives au personnel, au budget, aux comptes et au rééchelonnement des dettes de la police locale (tutelle d'approbation),
- l'exécution des dépenses de la commune ou de la zone en matière de police (pouvoir d'ordonnancement d'office) ;
- toutes les décisions prises par le conseil communal ou le conseil de police concernant la police locale (tutelle générale de suspension et d'annulation).

Pour faire respecter les règles prévues par la LPI, l'autorité de tutelle fédérale ou le gouverneur disposent d'un pouvoir de suspension et d'approbation ; ils peuvent également recueillir tout renseignement utile, inscrire d'office certains montants au budget de la commune ou de la zone, ordonner le règlement de dépenses et même envoyer un commissaire spécial chargé d'exécuter les mesures décidées par la tutelle.

[25] L. 7.12.1998, art. 42, al. 2.

On notera par ailleurs que la tutelle régionale a également étendu sa compétence de contrôle sur les décisions des communes et des zones en matière de police. Il existe donc en matière policière une double tutelle, fédérale et régionale.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les pouvoirs de police administrative du bourgmestre

Il existe une série de mesures de police particulières à côté des arrêtés du bourgmestre « classiques ». Ainsi, alors que l'arrêté du bourgmestre est fondé sur l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, il existe quelques mesures particulières du ressort de la compétence maïorale, mais pourvue néanmoins de règles procédurières particulières.

1. L'article 134 de la nouvelle loi communale

Dans certains cas très exceptionnels, le bourgmestre disposera d'un pouvoir de police réglementaire, c'est-à-dire de portée générale, malgré l'exclusivité de la compétence du conseil communal pour ce type de mesures.

Le bourgmestre pourra se substituer au conseil communal en vue d'adopter une ordonnance de police qui devra faire l'objet d'une publication[1].

Elle ne peut cependant viser que des situations très graves (catastrophe, émeute, danger de grande ampleur, etc., mettant en péril imminent la sécurité des habitants) et elle implique une obligation de confirmation par le conseil communal lors de sa plus proche séance. En l'absence de cette confirmation, la mesure cessera d'avoir effet pour l'avenir.

À titre d'exemple de cas dans lesquels la mesure trouverait à s'appliquer, on peut citer l'interdiction faite à tous les habitants d'utiliser l'eau courante, par suite de la découverte d'une pollution dans le système de distribution d'eau, ou l'interdiction ou la limitation de l'usage des réserves d'eau, lorsqu'une pénurie peut entraver la lutte contre les feux de forêt. L'on peut citer également la mesure par laquelle le bourgmestre interdirait l'accès en voiture d'un centre-ville entier, voire d'une large portion de son territoire, pour cause de chutes de neige d'ampleur inattendue rendant le territoire concerné impraticable et dangereux.

Pour l'application de cette mesure, une procédure spécifique doit être suivie. L'ordonnance doit être communiquée immédiatement au conseil communal. Ce dernier organe confirmera, lors de sa première séance, la mesure prise au risque de voir celle-ci dénuée d'effet pour l'avenir.

2. La fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension d'une autorisation (NLC, art. 134ter)

Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation pour un délai de maximum trois mois lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées.

Il s'agit de la première mesure de police particulière prévue par la nouvelle loi communale. Pour qu'elle s'applique, il faut que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège communal à sa plus prochaine réunion.

[1] C.E., 26.9.2003, n° 123.565, inforum n° 190981.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. La fermeture temporaire d'un établissement (NLC, art. 134quater)

Il s'agit d'une disposition permettant au bourgmestre de faire fermer un établissement pour un délai de maximum trois mois. Cette disposition s'applique dans des conditions bien particulières. Il faut que l'ordre public soit troublé autour d'un établissement accessible au public par des comportements survenant dans cet établissement.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège communal à sa plus prochaine réunion.

L'article 134quater NLC confère au bourgmestre la possibilité d'imposer la fermeture temporaire d'un établissement qui trouble l'ordre public. Bien que le texte ne le précise pas, l'intéressé doit, comme pour toute mesure de police, pouvoir faire valoir ses moyens de défense.

Il ne peut être fait application de l'article 134quater NLC que lorsque les conditions énumérées par cette disposition sont remplies, à savoir qu'un établissement accessible au public doit être visé, ensuite, le trouble de l'ordre public doit survenir autour de cet établissement et, enfin, ce trouble doit être directement lié à l'activité qui se déroule dans l'établissement[2]. Cela signifie qu'un arrêté ne pourra être pris sur base de l'article 134quater NLC que si, suite à la fermeture de l'établissement, le trouble disparaît ou diminue fortement. Il s'agit d'une application du principe de proportionnalité développé infra.

A contrario, si les conditions sont remplies pour son application, s'agissant d'une police spéciale, il devra primer et être appliqué en priorité par le bourgmestre[3].

4. L'interdiction temporaire de lieu (NLC, art. 134sexies)

Tout comme les articles 134 ter et quater, il s'agit de préciser une compétence que le bourgmestre aurait, à notre sens, pu tirer des articles 133, alinéa 2, et 135, paragraphe 2. Cependant, le législateur a estimé qu'il était utile de consacrer cette faculté dans une disposition légale.

La nouvelle disposition est libellée comme suit : « *Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements* ».

Dès lors, les comportements troublant l'ordre public ou les infractions commises par des récidivistes lors de manifestations publiques pourront être éradiqués par le biais de cette nouvelle mesure. Il s'agit d'une atteinte à la liberté d'aller et venir justifiée par l'existence d'un trouble à l'ordre public persistant. Elle est toutefois encadrée au vu de l'importance de la liberté qui est ici mise en cause.

Ainsi, l'interdiction ne peut jamais couvrir l'ensemble du territoire de la commune. La décision doit être motivée sur base des nuisances liées à l'ordre public ; être confirmée par le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'il a eu la possibilité à cette occasion de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si, après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

---

2 C.E., 27.2.2008, n° 180.149, inforum n° 249224.
3 C.E., 25.4.2016, n° 234.505, inforum n° 306154.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En ce qui concerne l'audition de l'auteur du comportement répréhensible, l'article 134sexies ne prévoit qu'une audition par le collège communal dans le cadre de la confirmation de la mesure.

La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou événement identique pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi relative aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités.

5. La fermeture d'un établissement où il y a des (risques d') infractions terroristes (NLC, art. 134septies)

La loi du 13 mai 2017 a introduit dans la nouvelle loi communale une mesure de police particulière.

Il y est prévu dans un article 134septies que lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits constitutifs d'une des infractions terroristes telles que réprimées par le Code pénal, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine sans toutefois pouvoir dépasser 6 mois.

Cette décision ne peut avoir lieu que moyennant une concertation préalable avec les autorités judiciaires. De même, comme pour toute mesure de police, le responsable doit avoir été entendu dans ses moyens de défense.

Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté.

La décision de fermeture est confirmée par le collège communal dès sa plus prochaine réunion à l'image des mesures précédentes.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les sanctions administratives communales

1. Introduction

En 1999[1], un article 119bis a été inséré dans la nouvelle loi communale, afin de doter les communes d'une arme supplémentaire pour lutter contre le non-respect de leur règlement de police : les sanctions administratives. Ce système, qui a été complété en 2004[2] et 2005[3], offre la possibilité aux communes d'assortir, moyennant le respect de conditions déterminées, leur règlement de police de sanctions administratives, sans leur enlever la possibilité d'utiliser les peines de police (qui, elles, entraînent l'intervention du parquet).

Aujourd'hui, c'est à la loi du 24 juin 2013[4] qu'il faudra se référer en matière de sanctions administratives. Cette nouvelle loi apporte quelques modifications au régime des SAC et reprend en grande partie le contenu de l'article 119bis de la nouvelle loi communale.

Les sanctions administratives constituent donc une alternative efficace aux sanctions pénales (peines de police) des règlements de police, qui font rarement l'objet de poursuites par les parquets.

2. Définition et application

Une sanction dite administrative est en réalité une sanction au sens propre du terme mais qui, au lieu d'être infligée par un juge, peut l'être par un fonctionnaire appartenant à une autorité administrative, comme par exemple la commune, en réponse à la violation d'un règlement ou d'une loi.

Peuvent donc être assorties de sanctions administratives, l'ensemble des dispositions des règlements communaux de police ou seulement une partie de ceux-ci, selon les préférences de chaque commune.

Signalons toutefois l'existence du principe d'interdiction de double incrimination, que l'on retrouve transcrit à l'article 1er de la nouvelle loi sur les sanctions administratives : « *le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions* ». En d'autres termes, la commune ne peut sanctionner un comportement si une loi a déjà prévu une autre sanction pour ce même fait.

La loi prévoit un système d'infractions mixtes. Il s'agit d'une liste d'infractions qui, par exception, sont déjà sanctionnées pénalement par d'autres textes mais peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales moyennant une procédure impliquant le parquet et l'inscription dans le règlement général de police. Cette liste est reprise intégralement dans la loi, à l'exception des dispositions visant le roulage et plus particulièrement le stationnement qui, elles, sont listées dans un arrêté royal[5].

1 L. 13.5.1999 (*M.B.*, 10.6.1999).
2 L. 17.6.2004 (*M.B.*, 25.7.2004).
3 L. 20.7.2005 (*M.B.*, 29.7.2005).
4 *M.B.*, 1.7.2013.
5 A.R. 9.3.2014 rel. aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement (*M.B*, 20.6.2014).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Procédure

La loi prévoit quatre types de sanctions administratives communales :
- l'amende administrative s'élevant au maximum à 350 euros,
- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune,
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune,
- la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

Cette énumération est ***limitative***. Cela a pour conséquence que les communes ne peuvent aucunement appliquer d'autres types de sanctions en cas de violation de leur règlement de police (hormis les peines de police). Par ailleurs, il convient de souligner qu'aucune sanction administrative ne pourra être infligée si elle n'est pas prévue par le règlement communal.

Pour l'application de l'amende administrative, il est nécessaire que la commune ait désigné un "fonctionnaire sanctionnateur"[6]. Il doit s'agir du directeur général ou d'un agent contractuel ou statutaire[7]. La fonction est toutefois incompatible avec celle de directeur financier de la commune. Le conseil communal peut demander au conseil provincial de proposer un fonctionnaire provincial.

Enfin, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut être désigné par le conseil communal qu'après avis du procureur du Roi compétent. Le texte de la loi précise qu'un même fonctionnaire sanctionnateur pourra être désigné par plusieurs communes.

Ce fonctionnaire décidera, sur base des constats faits par des « agents communaux constatateurs »[8] ou sur base des procès-verbaux dressés par la police, si tel comportement mérite une amende administrative et, si oui, de quel montant.

Quant aux trois autres types de sanctions administratives, c'est le collège communal qui est compétent pour les infliger.

Notons que, depuis la loi du 24 juin 2014, la possibilité est offerte aux communes, en plus de la médiation, de proposer au contrevenant, qui marque son accord, l'exécution d'une prestation citoyenne au profit de la commune.

6 A.R. 21.12.2013 (*M.B.*, 27.12.2013).

7 Titulaire soit d'un diplôme de bachelier en droit ou de bachelier en pratique judiciaire ou d'une maîtrise en droit et ayant suivi, dans le module de formation, le volet relatif à la gestion des conflits, soit, à défaut, d'un diplôme universitaire de deuxième cycle ou d'un diplôme équivalent et ayant suivi le module de formation complet.

8 A.R. 21.12.2013 (*M.B.*, 27.12.2013). En ce qui concerne les conditions d'accès à la fonction, l'agent doit être âgé d'au moins 18 ans et n'avoir subi aucune condamnation, même avec sursis, à une peine correctionnelle ou criminelle consistant en une amende, une peine de travail ou une peine de prison. Il faut également disposer au moins d'un certificat d'enseignement secondaire supérieur. Le constatateur devra avoir suivi une formation de 40 heures.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La sécurité et la prévention

Depuis le début des années '90, une nouvelle notion s'est progressivement imposée : elle est née du constat que la police administrative et le maintien de l'ordre public, notions bicentenaires, sont devenus trop étroits pour répondre complètement à un besoin et un sentiment très répandus chez les citoyens : la ***sécurité***.

Au-delà de l'ordre public, la sécurité recouvre toute la prévention de la criminalité et même le rappel à un certain civisme. Elle est le résultat d'une approche intégrée des problèmes liés à l'ordre public, à la petite criminalité, aux dérangements quotidiens qui nourrissent l'essentiel du mécontentement de la population, mais aussi aux rapports sociaux dans leur ensemble, lorsqu'ils menacent de devenir conflictuels.

Cette tendance globalisante de l'approche des problèmes se retrouve notamment dans l'article 36 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, selon lequel le plan zonal de sécurité comprend « *les missions et objectifs prioritaires déterminés par les bourgmestres et le procureur du Roi (…) qui sont intégrés dans une approche globale de la sécurité* ».

Il convient en particulier de signaler l'existence de diverses initiatives fédérales assorties de budgets spécifiques, indépendants des fonds destinés au fonctionnement des zones de police. Le plus connu de ces budgets concerne les « *plans stratégiques de sécurité et de prévention* » conclus avec une centaine de villes et communes belges (et non les zones de police). Ces contrats ont succédé aux anciens « *contrats de sécurité et de société* », aux « *contrats de prévention* » et aux « *contrats de sécurité et de prévention* », créés respectivement en 1992, 1994 et 2004. C'est ainsi que depuis 2004, quelque 33 millions d'euros ont été alloués annuellement aux communes sélectionnées, pour le développement de projets visant à répondre aux besoins locaux en matière de sécurité. Dans ce cadre, plusieurs centaines d'assistants de prévention et de sécurité (APS) – aujourd'hui rebaptisés gardiens de la paix – sont actuellement subsidiés. En 2013, le principe a été adopté d'une prolongation de ces plans stratégiques pour quatre nouvelles années (jusqu'en 2017), ainsi que d'une (légère) extension du nombre de bénéficiaires (109 communes). Le dispositif a ensuite été prolongé d'année en année, jusqu'à ce jour.

Le caractère large et multiforme de la notion de sécurité et de prévention (aspects liés à l'emploi, à l'intégration sociale, à la santé publique, à l'accès à la culture et à l'éducation, au sport, etc.) a pour conséquence que d'autres niveaux de pouvoirs que l'autorité fédérale s'y sont intéressés et y ont investi : les Régions, les Communautés, les provinces, et bien sûr les communes.

On notera à cet égard l'adoption en 2007 d'une loi relative aux « gardiens de la paix », dont l'objectif est d'uniformiser - également au sens très concret de prévoir un uniforme unique pour équiper les membres ainsi désignés - les différents types d'agents qui travaillent dans le cadre large de la sécurité, et cela, quelle que soit l'origine du financement, fédéral, régional ou autre (à l'exclusion toutefois du secteur de la sécurité privée et du gardiennage): qu'ils soient gardiens de parc, assistants de prévention et de sécurité, stewards urbains ou autres, tous sont soumis aux obligations de cette loi, pour autant qu'ils exercent à temps plein ou à titre principal les missions de sécurité qui y sont décrites. La loi prévoit notamment que ces personnes suivent une formation spécifique, qu'elles soient revêtues d'un uniforme identique, qu'elles disposent d'une carte d'identification déterminée, etc.

Depuis lors, la création de corps axés sur la prévention de la criminalité et des conflits entre citoyens, ainsi que sur la poursuite des petites incivilités (par l'application de sanctions administratives communales, ou encore de sanction en matière de petite délinquance environnementale en Wallonie), ont tendance à se développer, même si le cadre juridique et les moyens d'action de ces nouveaux agents, souvent contractuels à durée déterminée, ne sont pas toujours définis

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

très clairement, ce qui pourrait, à moyen ou long terme, poser question quant à l'exercice adéquat de la puissance publique par les autorités communales.

En 2013, une nouvelle loi a étendu la formation, les compétences et l'encadrement des gardiens de la paix, ce qui pose avec de plus en plus d'acuité la question de l'avenir de ladite fonction, et de son rôle exact dans les communes qui ont décidé de s'en doter, par rapport notamment à la police locale ou au secteur du gardiennage privé.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les services d'incendie et de secours

1. Les services d'incendie

A. Les « services régionaux d'incendie » (avant 2015) : petit historique

Depuis la naissance de notre pays, les communes ont toujours assumé une mission très importante en matière de protection contre l'incendie en gérant et en finançant[1] les services d'incendie.

Pendant plus de 40 ans, cette compétence a été régie par la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile[2] ; les communes pouvaient disposer d'un service d'incendie communal ou « régional », c'est-à-dire regroupant plusieurs communes. Signalons par ailleurs l'existence – qui perdure aujourd'hui – d'une intercommunale, la seule, chargée de ces missions : l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (IILE).

Lorsque le service comptait plus d'une commune, la commune qui gérait le personnel, le matériel et l'infrastructure était appelée commune « centre de groupe », tandis que les autres étaient dénommées « communes couvertes ».

Les services d'incendie, au nombre de 250 en Belgique et 85 en Wallonie, étaient classés en 4 catégories selon que leur personnel était :

- principalement volontaire (centres Z – 53 en Wallonie),
- principalement professionnel (centres X – 2 en Wallonie),
- ou mixte (centres Y – 10 en Wallonie),
- quant à la quatrième catégorie, les centres C (20 en Wallonie), il s'agissait de services d'incendie mono-communaux, c'est-à-dire qu'ils ne desservaient que leur propre commune.

Le Roi déterminait par ailleurs une série de normes d'organisation, de fonctionnement et d'équipement auxquelles devaient répondre les services d'incendie en fonction de leur catégorie précitée[3].

Quant au statut du personnel communal d'incendie, il était déterminé par règlement communal, sur base d'un modèle obligatoire fixé par l'arrêté royal du 6 mai 1971[4].

Les deux grandes catégories de personnel des services d'incendie sont :

- les pompiers professionnels, dotés du statut de fonctionnaire communal spécifique (selon le règlement de la commune qui gère leur service),
- les pompiers volontaires, qui ne sont à proprement parler ni fonctionnaires statutaires ni employés sous contrat de travail, mais sont occupés dans le cadre d'une « déclaration d'engagement » pour une durée de 5 ans renouvelable[5]. Le plus souvent, ces volontaires exercent un autre métier à titre principal.

B. La réforme de la sécurité civile – Les zones de secours

En 2005, une réforme globale des services d'incendie a été lancée.

---

1 Historiquement, à plus de 90 %, l'État intervenant pour le reste.
2 *M.B.*, 16.1.1964, loi modifiée à plusieurs reprises.
3 A.R. 8.11.1967, *M.B.*, 18.11.1967.
4 *M.B.*, 19.6.1971.
5 A.M. 23.3.1972 (*M.B.*, 1.7.1972).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Elle a trouvé son fondement légal dans la parution de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile[6].

Cette loi-cadre, dont la mise en application par voie d'arrêtés royaux a pris plus de sept ans, est entrée pleinement en vigueur au 1er janvier 2015, avec la création juridique des zones de secours (34 pour le pays, dont 14 en Wallonie).

Elle prévoit les principes fondamentaux qui suivent :

1. le citoyen a droit à l'assistance la plus adéquate et la plus rapide (donc sans tenir compte des frontières de zones) ;
2. chaque citoyen a droit à la même protection de base pour une contribution équivalente ;
3. une augmentation d'échelle est nécessaire pour les territoires couverts par les services d'incendie. Elle prend donc la forme de 34 zones de secours, plus étendues que les 250 services d'incendie qui existaient jusqu'alors ;
4. l'organisation des services est structurée à trois niveaux :
    - un réseau de casernes et de postes de secours (niveau opérationnel),
    - un ensemble de zones de secours (niveau d'organisation politique),
    - le niveau fédéral (niveau de fixation des normes) ;
5. une position juridique claire (statut administratif, pécuniaire, etc.) est édictée pour le personnel, qu'il soit professionnel ou volontaire ;
6. sur base d'une analyse des risques réalisée sur l'ensemble de territoire belge, il est prévu d'optimaliser le degré de couverture, tout en raccourcissant les délais d'intervention (création d'un réseau de casernes, selon un maillage le plus adapté à la couverture rapide du territoire). Des normes d'intervention sont ainsi prévues, qui sont entrées en vigueur en 2018. C'est ce que la loi appelle « l'aide adéquate la plus rapide » ;
7. le financement doit être rééquilibré à charge du Fédéral, qui doit supporter tous les surcoûts de la réforme, tant que la répartition des charges avec les communes n'a pas atteint 50 %-50 % (contre 90 % - 10 %, respectivement pour les communes et le Fédéral, au début de la réforme). La neutralité budgétaire, comptabilisée zone par zone, qui en découle pour les communes est un des principes fondamentaux du nouveau mécanisme mis en place ;
8. la réforme doit inclure l'aide médicale urgente.

Entre 2008 et 2014, pour des raisons principalement financières et de crise politique, la loi de 2007 est restée en attente de mise en œuvre.

Depuis 2008, la préparation de la réforme s'est donc poursuivie au rythme très modeste que les budgets fédéraux permettaient d'imprimer.

Ainsi, un budget de 32 millions d'euros a été dégagé, *in extremis*, au printemps 2010, avant la chute du Gouvernement, pour aider à refinancer la formation des pompiers, leur équipement individuel, ainsi que la préparation de projets de collaboration entre les services d'incendie actuels, dans une optique de mise en œuvre ultérieure des zones de secours que prévoit la loi de 2007. En 2011, les affaires courantes se prolongeant, le budget de 32 millions a été simplement reconduit, dans l'attente d'une décision sur l'avenir de la réforme.

En 2012, le Fédéral a décidé de donner une nouvelle impulsion à la réforme, en prévoyant, via une modification de la loi de 2007, la création de nouvelles personnes juridiques, qui préfigurent ce que seront les 34 zones de secours déjà délimitées depuis 2007, et qui portent le nom de « prézones opérationnelles à personnalité juridique », plus connues sous le nom de « PZO+ ».

La principale nouveauté qu'entraîne cette personnalité juridique est la possibilité de se voir attribuer une dotation fédérale récurrente, en lieu et place d'une subvention ponctuelle.

6 *M.B.*, 31.7.2007.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Gouvernement fédéral s'est accordé, en 2013, sur le principe d'une augmentation progressive (entre 2015 et 2018) de ses budgets incendie, afin de compenser l'ensemble des surcoûts qui résulteront de la création d'un statut harmonisé des pompiers.

Plus fondamentalement, la question qui se pose pour les zones de secours en régime, donc depuis 2020 plus ou moins est de savoir comment l'autorité fédérale va mettre en œuvre le principe évoqué dans la loi de 2007 précitée, et rééquilibrer progressivement à 50/50 le financement fédéral des zones par rapport au financement local (communes, ainsi que les provinces en Wallonie). Depuis l'entrée en fonction des zones de secours, ce ratio n'a jamais dépassé 20 % dans le chef du Fédéral.

C. Le personnel des zones de secours

Au sein des zones de secours, il existe différentes catégories de membres du personnel. Il y a bien entendu les pompiers, mais nous y trouvons également du personnel administratif et des ambulanciers[7].

La loi énumère les différentes catégories de personnel opérationnel : les pompiers professionnels, les pompiers volontaires, les ambulanciers professionnels, non-pompiers et les ambulanciers volontaires, non-pompiers[8]. La loi définit les pompiers ou ambulanciers volontaires comme étant « *les membres du personnel de la zone pour lesquels leur fonction dans la zone ne constitue pas leur activité à titre principal* », tandis que les pompiers ou ambulanciers professionnels sont ceux qui « *sont employés à titre principal par la zone* ».

Les membres du personnel composant le cadre administratif peuvent avoir la qualité d'agent statutaire ou d'agent contractuel[9].

C'est au conseil qu'il appartient de fixer le plan du personnel de la zone, sur proposition du commandant de zone[10]. L'autorité fédérale a, toutefois, encadré l'élaboration des plans du personnel des zones de secours en listant plusieurs critères dont les zones doivent tenir compte lors de l'élaboration de leur plan du personnel opérationnel[11]. Il existe également un arrêté royal relatif aux fonctions administratives et opérationnelles minimales mises en place par les zones de secours[12].

À la tête de la zone de secours se trouve le commandant de zone.

Le personnel opérationnel des zones de secours a un statut fédéral. C'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent pour adopter ou modifier le statut du personnel opérationnel des zones de secours.

Ce statut est principalement fixé par deux arrêtés royaux du 19 avril 2014, l'un portant le statut administratif des agents (recrutement, stage, évaluation, régime de congé des pompiers professionnels, régime disciplinaire du personnel professionnel et du personnel volontaire, etc.)[13] et l'autre, leur statut pécuniaire (échelle de traitement des pompiers professionnels, indemnité de prestation des pompiers volontaires et diverses allocations)[14].

7 L. 15.5.2007, art. 101, rel. à la sécurité civile, *M.B.*, 31.7.2007, ci-après LSC.
8 LSC, art. 103.
9 LSC, art. 105.
10 LSC, art. 102.
11 A.R. 29.6.2014 déterminant les critères pour fixer le plan du personnel opérationnel des zones, *M.B.*, 19.8.2014.
12 A.R. 25.4.2014 rel. aux fonctions administratives et opérationnelles minimales mises en place par les zones de secours, *M.B.*, 10.9.2014.
13 A.R. 19.4.2014 rel. au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, *M.B.*, 1.10.2014.
14 A.R. 19.4.2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours, *M.B.*, 1.10.2014.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En outre, le législateur fédéral a adopté un régime de temps de travail propre au personnel opérationnel des zones de secours[15], ainsi qu'un régime relatif au temps de service des pompiers volontaires[16].

2. Les services d'aide médicale urgente

Pour la plus grande part, les missions d'aide médicale urgente sont remplies aujourd'hui par les zones de secours en Wallonie. Ces interventions « ambulances » représentent d'ailleurs plus des deux tiers des sorties effectuées par les pompiers chaque jour.

Dans le cadre de la réforme des services d'incendie, il a notamment été prévu que les anciens centres d'appels unifiés (gérés au niveau de quelques grandes villes du pays) soient, dans leurs missions et dans leur personnel (jusqu'ici communal), transférés à l'autorité fédérale. Un budget a déjà été dégagé en ce sens à partir de 2010. On notera toutefois que ce transfert ne concerne que les centres d'appels (qui s'appelleront « centres 112 ») et non les services d'intervention eux-mêmes (ambulances, SMUR), lesquels sont pour la plupart incorporés dans les services communaux d'incendie, ou dépendant des hôpitaux.

[15] L. 19.4.2014 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et mod. L. 15.5.2007 rel. à la sécurité civile, *M.B.*, 23.7.2014.

[16] A.R. 19.4.2014, livre 8, rel. au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, *M.B.*, 1.10.2014.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La police des spectacles

1. Introduction

La police des spectacles est une compétence de police administrative particulière qui appartient exclusivement au collège communal.

En matière de police administrative, s'il existe un corps de règles suffisamment complètes et détaillées, ce corps de règles, dit de « police spéciale » doit s'appliquer en priorité. C'est le cas de la police des spectacles dans les contours stricts que la Nouvelle loi communale (NLC) édicte.

2. La compétence de la police des spectacles

La Nouvelle loi communale qui règle la matière se trouve à l'article 130.

La police des spectacles contenue à l'article 130 NLC permet au collège d'interdire, dans des circonstances extraordinaires, toute représentation qui troublerait la tranquillité publique.

Pour ce faire les conditions suivantes doivent être réunies :

- le spectacle correspond à toute représentation théâtrale, cinématographique, musicale telle que les concerts. Les cirques sont également considérés comme des spectacles mais pas les bals ou les compétitions sportives ;

- le trouble que le collège souhaite prévenir est strictement lié au contenu même du spectacle. Le contenu du spectacle doit être immoral ou provocateur entrainant ainsi un risque réel de trouble à l'ordre public. La présence d'opposants belliqueux à une thèse présentée dans un film peut constituer ce type de trouble ;

- des éléments objectifs et concrets montrent un risque très sérieux de troubles. La simple crainte de désordre ne suffit pas, il faut parfois même que des faits similaires se soient déjà produits. La notion de circonstances exceptionnelles requises par l'article 130 NLC est interprétée strictement ;

- la règle de proportionnalité s'applique également et le collège doit attester qu'aucune autre mesure moins attentatoire que l'interdiction pure et simple ne peut suffire.

Lorsqu'un problème d'ordre public se pose et que ce problème est en lien avec un spectacle, le collège ne devient pas nécessairement le seul compétent.

D'autres troubles en lien avec le spectacle tels que, par exemple, un avis de tempête ou un danger lié à la sécurité incendie du bâtiment abritant le spectacle, doivent donc être réglés par l'autorité compétente en matière de police administrative générale. Le bourgmestre, en dehors du cadre de l'article 130 de la Nouvelle loi communale, reste donc compétent pour veiller au maintien de l'ordre public et, au besoin, pour adopter toutes les mesures utiles pour le restaurer. De même, le conseil communal dispose toujours de son droit d'élaborer des règlements communaux (voir Fiche Police administrative).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La planification d'urgence

Le maintien de l'ordre public, et notamment de la sécurité publique, constitue depuis les origines une compétence fondamentale des autorités communales, exercée par la prise de mesures individuelles (arrêté du bourgmestre) ou générales (règlement de police du conseil communal), comme il est précisé dans la fiche *Police administrative*. Il s'agit essentiellement de prendre des dispositions juridiquement contraignantes à destination des habitants, personnes physiques et sociétés, pour prévenir ou mettre fin aux situations ou comportements constitutifs de troubles de la sécurité, salubrité, propreté et tranquillité publiques, au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

D'autres aspects de la sécurité publique sont exercés plus précisément par les services de police (voy. Fiche *Police locale*) et les services d'incendie (voy. Fiche *Les services d'incendie et de secours*), services organisés aujourd'hui au sein, respectivement, de zones de police et de secours. Ces missions consistent essentiellement en des interventions ou une présence d'un personnel spécialement formé et habilité à traiter les troubles, spécialement - mais pas seulement - lorsqu'il y a urgence, c'est-à-dire un danger imminent pour les personnes et les biens.

Ces différentes compétences juridiques et missions opérationnelles suffisent, dans l'énorme majorité des cas, à maintenir l'ordre public sur le territoire belge. Il est toutefois des situations, autrefois assez rares, mais qui tendent hélas à se multiplier, principalement en raison du réchauffement climatique, où les moyens habituels (spécialement les moyens opérationnels) ne suffisent pas, et où l'utilisation, le plus souvent en extrême urgence, de moyens exceptionnels en matériel et en personnel s'impose.

Quel que soit le terme que l'on utilise pour qualifier ce genre de situation (catastrophe, crise, drame, attentats, etc.), le critère déclencheur de la gestion de crise et de l'exécution de la planification d'urgence est le constat de l'existence d'une « situation d'urgence », définie juridiquement comme suit : « *Tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement* » (A.R. 22.5.2019 rel. à la planification d'urgence, art. 1er, 3°).

Cette définition, pour essentielle qu'elle soit, n'existe que depuis 2019 dans la législation. Or, avant l'adoption de l'arrêté royal du 22 mai de cette même année, des règles précises existaient déjà depuis de nombreuses années.

Historiquement, nous nous contenterons ici de signaler qu'une loi du 28 mars 2003 a complété la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile (aujourd'hui abrogée), afin de donner mission à chaque bourgmestre d'établir un « plan général d'urgence et d'intervention » (PGUI) qui prévoit les mesures à prendre et l'organisation des secours en cas d'événements calamiteux, de catastrophes ou de sinistres.

Vu la grande complexité de la matière, les ligne suivantes ne feront qu'évoquer les grands principes de la planification d'urgence, telle qu'elle ressort des deux dernières initiatives majeures de l'autorité fédérale : les réglementations de 2006 et de 2019.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

1. La réglementation de 2006

La planification d'urgence en Belgique régit et organise la planification d'urgence (plan catastrophe) dans tout le pays, c'est-à-dire qu'elle met en place l'organisation et la prévention relative à un événement (catastrophique ou non) de grande ampleur nécessitant la collaboration de plusieurs services d'urgence différents (pompiers, aide médicale urgente et police, notamment).

La planification d'urgence en Belgique détermine 5 « disciplines » ayant chacune un rôle bien défini :
- Discipline 1 : les services d'incendie,
- Discipline 2 : l'aide médicale urgente,
- Discipline 3 : la police,
- Discipline 4 : appui logistique (Protection civile, Croix-Rouge, armée, etc.),
- Discipline 5 : information (et notamment les relations avec les médias).

Une autre notion fondamentale de la planification d'urgence consiste en des « phases ». Il existe 4 phases d'intervention, qui se différencient par l'ampleur de l'intervention, donc par la montée en puissance des moyens engagés, ainsi que par l'importance de sa gestion :

- **phase 1** (phase de première intervention) : action impliquant l'intervention de plusieurs services de secours. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une intervention de planification d'urgence, juste une forme d'intervention. Mais l'aggravation de la situation peut éventuellement déboucher sur le déclenchement de la ou des phases suivantes, dans le cadre du processus de planification d'urgence ;
- **phase 2** (phase communale) : phase de renfort nécessitant une coordination des secours et une gestion au niveau communal, déclenchée par l'officier des pompiers ou par le bourgmestre ;
- **phase 3** (phase provinciale) : lorsque l'événement nécessite une coordination entre plusieurs communes, la phase 3 est alors engagée déclenchée par l'officier pompier, par deux ou plusieurs bourgmestres ou par le gouverneur de la province. Elle est gérée par le gouverneur ;
- **phase 4** (phase nationale) : dès lors que l'événement nécessite une coordination entre plusieurs provinces ou touche à des risques nationaux (une centrale nucléaire, etc.). La phase est alors gérée par le SPF Intérieur et le ministre, voire le Gouvernement fédéral.

Parmi les différents « plans » prévus par la réglementation de 2006, attardons-nous quelques instants sur ceux prévus au niveau communal :

- les plans d'urgence et d'intervention : déclinés en plan général (PGUI), fixent les directives générales en cas de crises en général, et le cas échéant en plan(s) particuliers(s) (PPUI), c'est-à-dire pour un type spécifique d'événement (entreprises SEVESO, nucléaires, etc.) ;
- les plans d'intervention (PUI), souvent appelés monodisciplinaires, se concentrent sur une seule discipline d'intervention (par ex. le plan d'intervention médical, ou PIM) ;
- et les plans internes d'urgence, valable au sein d'une entreprise ou d'une institution en particulier (par ex. au sein de chaque usine chimique dans un zoning).

L'ensemble du travail conceptuel et préparatoire (rédaction des divers plans, analyse des risques, communication préventive à la population, etc.) et d'exercice de mise en œuvre de ces plans est organisé au sein de la cellule de sécurité, dans chaque commune et dans chaque province. Cette cellule est composée, au niveau local :
- du bourgmestre,
- d'un représentant de chacune des 5 disciplines,
- et du « fonctionnaire planu » communal, qui prépare tous les textes et règles nécessaires.

Quant à la phase pratique, et spécialement lors d'une crise de grande ampleur, les opérations sont gérées depuis deux postes de commandement : un poste de commandement global et un poste de commandement opérationnel.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Chaque discipline possède alors un directeur des opérations dans chacun des deux postes de commandement, le tout sous l'égide d'un directeur général, appelé « DIR-PC-OPS ».
Ces directeurs reçoivent eux aussi une dénomination abrégée, pour une référence rapide pendant la gestion de la crise :

- DIR-SI : directeur service d'incendie (un officier de pompier)
- DIR-MED : directeur médical (un médecin)
- DIR-POL : directeur de police (un officier de police)
- DIR-LOG : directeur logistique
- DIR-INFO : directeur de l'information.

Les différents services d'urgence utilisent tous le même opérateur radio : l'opérateur A.S.T.R.I.D.

2. La réglementation de 2019 : actualisation et rationalisation d'ensemble de la matière

Dix ans après son adoption, une actualisation du cadre de 2006 s'est avérée nécessaire. Depuis 2015, workshops et concertations ont été organisés entre un large panel d'acteurs concernés. Sur base de leurs recommandations, ainsi que des pistes d'amélioration identifiées par la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016, le Centre de crise national a actualisé ce cadre juridique. C'est ainsi qu'est né l'arrêté royal du 22 mai 2019.

Ci-après sont repris les axes essentiels sur lesquels le SPF Intérieur souhaite mettre l'accent par le biais de ce nouveau texte :

- ***Missions de chaque acteur : précisions et professionnalisation***
  Les gouverneurs et bourgmestres, responsables de la planification d'urgence et de la gestion de crise sur leur territoire, ont vu leur rôle dans chaque phase de gestion de crise précisé, et les missions des acteurs opérationnels et des cellules de crise ont été redéfinies. La circulation de l'information entre ces niveaux est renforcée : le portail national de sécurité doit être utilisé par chacun, en vue d'assurer une perception commune des événements, des décisions et des actions entreprises dans le cadre d'une situation d'urgence.
- ***Entraide et synergie intercommunale***
  La collaboration entre communes est désormais précisée pour, par exemple, une préparation conjointe face à un risque affectant le territoire de plusieurs d'entre elles, ou encore pour une gestion commune de certaines situations d'urgence, avec possibilité d'un soutien stratégique voire un renfort des niveaux provincial ou fédéral.
- ***Le « fonctionnaire planu » devient « coordinateur planification d'urgence »***
  Chaque commune disposait déjà depuis 2006 d'un responsable de la planification d'urgence. Ses tâches (rédaction des plans d'urgence, animation du cycle du risque au niveau local, analyse des risques sur le territoire communal, mise en relation des acteurs locaux, rédaction des plans d'urgence, soutien au bourgmestre lors des situations d'urgence, etc.) sont confirmées et renforcées dans le nouvel arrêté royal. Et désormais, plusieurs communes peuvent partager un même coordinateur, agissant à temps plein.
- ***Des plans harmonisés et testés : un exercice par an***
  Le portail national de sécurité doit rendre les plans d'urgences plus opérationnels : élaborés de manière dynamique, notamment grâce à un canevas, les plans communaux et provinciaux seront désormais harmonisés. De plus, l'arrêté royal de 2019 impose à chaque autorité locale d'organiser au minimum une fois par an des exercices multidisciplinaires.
- ***La gestion de l'après-crise***
  Les autorités locales devront, dans les limites de leurs compétences, veiller à la cohérence de la « phase de rétablissement » sur leur territoire, en assurant le suivi des actions entreprises par d'autres autorités et services et en veillant à la bonne communication entre eux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les inondations catastrophiques de juillet 2021 en Wallonie, et les réformes de la planification d'urgence qui vont en résulter

Peu après la crise pandémique du Covid-19, autre crise majeure qui a également mis à très forte contribution les autorités nationales dans le monde entier *[voyez la Fiche Police - Bourgmestre et pandémie]*, une autre catastrophe naturelle – des orages exceptionnels, accompagnés de pluies diluviennes causant des inondations gigantesques, notamment dans toute la vallée de la Vesdre – allait toucher plus spécifiquement notre pays et notre Région à la mi-juillet 2021, faisant 39 morts et occasionnant des centaines de millions d'euros de destruction et de dégâts.

L'onde de choc causée par cette tragédie a donné lieu à la création de plusieurs commissions *ad hoc* (fédérale et régionale) et rapports d'experts, tandis qu'une instruction judiciaire a été ouverte en vue de déterminer d'éventuelles responsabilités pénales et/ ou civiles.

Les multiples constats et recommandations officiels posés dans ce cadre constituent le socle sur lequel de nouveaux projets majeurs de réforme de la gestion de crise et de la planification d'urgence se construisent depuis 2023.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La lutte contre le radicalisme violent – Les CSIL

Déjà en germe avant la vague d'attentats islamistes en France en 2015 et en Belgique en mars 2016, les diverses mesures de sécurité (relèvement du niveau de la menace, militaires en rue, etc.) envisagées par l'autorité fédérale, ont fait l'objet d'un renforcement rapide depuis 2018.

Signalons tout d'abord qu'un acte terroriste peut, selon son ampleur, être ou non assimilé à un événement de crise, justifiant le déclenchement des phases prévues par la planification d'urgence locale, provinciale ou fédérale (voyez la [Fiche Planification d'urgence] dans nos fiches *Focus sur la commune*).

Mais au-delà de ces mesures de maintien de l'ordre public en cas de survenance d'un trouble éventuellement grave, le Gouvernement fédéral a considéré qu'un système de prévention et d'alerte précoce des phénomènes de radicalisation au sein de la population devait être instauré de manière formelle au sein de chaque commune du Royaume.

C'est ainsi qu'est né le concept de « Cellules de sécurité intégrale locales », les CSIL (ou CSIL-R, pour radicalisme).

D'abord proposée par voie de circulaires ministérielles destinées principalement aux bourgmestres, et non publiées au Moniteur Belge (circulaires « Foreign Terrorist Fighters » des Ministres de l'Intérieur et de la Justice de 2014 et 2015), la mise en place de ces lieux de coordination des diverses autorités, instances et acteurs, public ou privés, susceptibles de s'échanger des informations utiles à la détection précoce de phénomènes de radicalisme ou de radicalisation potentiellement violente au sein de la population chaque commune, fait désormais l'objet d'une loi. Il s'agit de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme ».

Dans le but louable de mettre fin au flou juridique qui entourait les circulaires précédentes (lesquelles contenaient des instructions générales, parfois fort vagues et en tout cas non contraignantes, à destination des communes et de divers acteurs locaux), le nouveau texte s'articule autour des principes suivants :

- **Une détection précoce, sous l'angle individuel**
  Les CSIL ont pour vocation première de détecter le plus tôt possible les personnes susceptibles d'être entrées un processus de radicalisation, afin de concevoir pour eux un suivi individualisé.
  En parallèle à une autre structure de terrain, la Task force locale (TFL) qui est chargée de s'assurer d'un suivi policier et judiciaire adéquat des comportements répréhensibles d'individus radicalisés, la CSIL s'inscrit dans une logique sociale inclusive, ce qui explique qu'elle soit composée essentiellement principalement d'acteurs sociaux du niveau local (autorités, asbl, écoles, etc.).

- **Les bourgmestres, acteurs-clés de l'échange d'informations**
  Désormais, chaque commune du pays doit avoir sa propre CSIL, ou créer une cellule commune avec d'autres communes. À cet égard, un rôle important est dévolu aux bourgmestres - qui doivent la diriger et qui sont également chargés de leur bon fonctionnement - qui se traduit par un échange efficace et pertinent d'informations entre les participants.

- **Une structure souple, à adapter aux réalités locales**
  La composition de chaque CSIL peut fortement varier, d'une part en fonction des spécificités de la commune (taille du territoire, chiffres et densité de population, taux de criminalité, etc.), d'autre part en tenant compte des projets existants, des infrastructures et de leur impact sur les phénomènes de radicalisme ou sur leur encadrement possible, etc.), ou encore selon le type de phénomènes ou de cas individuels à aborder.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le bourgmestre choisira donc d'y inviter des acteurs d'entités publiques ou représentants d'institutions publiques ou privées les mieux à même de fournir, au niveau local, un suivi individualisé des personnes en phase de radicalisation : agents communaux, police locale, fonctionnaires de prévention, représentants d'écoles, centres PMS, le service social, CPAS, hôpitaux, services de médiation, services d'accompagnement pour mineurs, le Forem et les ateliers de travail, etc.

Enfin, un fonctionnaire communal assure, au sein de la CSIL, la coordination et l'accompagnement des différentes mesures de prévention prises par la commune.

Afin de conserver au mécanisme toute sa souplesse, la CSIL ne se réunit qu'à la demande de l'un de ses membres ou lorsqu'un cas individuel doit être examiné. Le reste du temps, la cellule peut être « dormante ».

- **Une dérogation au secret professionnel**
  Pour garantir le bon fonctionnement des CSIL, il s'est avéré nécessaire d'échanger des informations confidentielles, alors que certains de leurs membres sont tenus par le secret professionnel. Cette particularité a donc été intégrée dans l'article 458ter du Code pénal, lequel prévoit qu'il n'y a pas violation du secret professionnel dans ces circonstances.

L'encadrement conceptuel et stratégique des CSIL est du ressort de l'Ocam, l'Organe fédéral de Coordination pour l'Analyse de la Menace, lequel organise des formations pratiques à destination de tous les participants aux CSIL, dans les communes notamment.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le pouvoir du bourgmestre lors d'une pandémie (ou assimilé)

En cas de troubles plus ou moins graves à l'ordre public, le droit fédéral semble avoir prévu un système à la fois souple et fort complet pour assurer la prise de décisions, tant juridiques (autorités publiques, notamment locales : bourgmestre et conseil communal) qu'opérationnelles (services de police, d'incendie et d'aide médicale urgente, essentiellement), destinées à les combattre et les résoudre.

Ainsi, « en temps normal », les troubles de la sécurité, de la tranquillité, de la propreté et de la salubrité publiques sont pris en charge - outre les dispositions des polices administratives spéciales applicables dans leur domaine d'action respectif (environnement, urbanisme, logement, etc.) - par les autorités communales, bourgmestre en tête, sur base de l'article 135 §2 de la Nouvelle loi communale.

En revanche, lorsque survient un événement d'une grande gravité et/ou ampleur, qu'il soit qualifié de crise, de catastrophe, de calamité ou encore d'accident majeur, ou qu'il s'agisse de s'y préparer (par l'établissement de plans d'urgence et le lancement d'exercices pour tester ceux-ci), le législateur fédéral a prévu cette fois un système très organisé de règles précises, procédurales et opérationnelles, afin de permettre une réaction la plus complète et coordonnée possible face à la gravité des risques encourus : il s'agit de la planification d'urgence et gestion de crise (la PLANU, comme on se plaît à la dénommer sur le terrain). Une fiche spécifique y a été consacrée dans le présent Focus (voy. fiche [MISSION PLANU]).

Ainsi équipé de compétences et de protocoles d'action adaptés à chaque situation, les autorités publiques pouvaient se croire à l'abri de toute difficulté d'organisation et de prise de décision en matière d'ordre public au sens large.

La pandémie de Covid-19 qui a éclaté au début de l'année 2020 a cependant secoué quelque peu ces convictions.

En effet, s'il est très vite apparu que la gestion d'une crise sanitaire d'une ampleur mondiale allait nécessiter, dans notre pays, la prise de mesures juridiques et opérationnelles au niveau le plus élevé, c'est-à-dire le niveau fédéral, il fut également patent, dès les premiers jours du déclenchement de la « phase fédérale » du plan d'urgence en mars 2020, que le type d'évènement auquel l'ensemble de la population nationale (et mondiale) faisait face ne pouvait se gérer comme - on pardonnera cet oxymore - une « catastrophe normale », pour laquelle la planification d'urgence avait été conçue.

Quelles sont les particularités d'une pandémie telle que celle de la Covid-19, comparées aux autres événements qui ont nécessité le déclenchement de phases fédérales ou provinciales de gestion de crise au cours des dernières décennies (notamment la catastrophe industrielle de Ghislenghien en 2004, l'accident ferroviaire de Buizingen en 2010, ou encore les attentats terroristes de Bruxelles en 2016) ?

Ces particularités résident essentiellement dans :

1. l'étendue géographique de la crise, qui est énorme, voire absolue (la planète entière) ;
2. son caractère continu (à la différence de la soudaineté d'une explosion ou d'un incendie, les contaminations virales se produisent de manière très progressive : de nouvelles victimes sont comptabilisées par vagues successives, sur une très longue période, se comptant en mois) ;
3. sa gravité, très variable selon les lieux et selon les périodes (de nombreux services de soins intensifs, maisons de repos, centres d'accueil, etc., sont susceptibles d'être débordés par les victimes dans certaines régions et pendant plusieurs semaines, selon un schéma évolutif, mobile et très difficile à prédire).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le dispositif à mettre en place pour y faire face doit donc être - chose inédite jusqu'alors - à la fois généralisé et protéiforme :

- généralisé : la circulation du virus est, en quelques semaines, devenue mondiale et il doit être combattu partout,
- protéiforme : outre le déclenchement de plans d'urgences et la mise en place de dispositifs hospitaliers ou sanitaires destinés à gérer des situations de crise **en cours** causant de nombreuses victimes, malades, blessés ou décédés, il est nécessaire, **dans le même temps,** de prendre des **lourdes mesures préventives** à l'égard de l'ensemble de la population afin d'éviter l'aggravation de la crise ou sa réapparition : confinement, interdictions de rassemblements, fermeture d'établissements, obligation de port du masque, d'utilisation de produits désinfectants, de respecter des gestes barrières, etc.

Ces énormes difficultés ont soumis à un stress inouï, non seulement les services opérationnels (hôpitaux, médecins, infirmiers, policiers, pompiers, ambulanciers, travailleurs sociaux, etc.), mais également notre ordre juridique et les différents niveaux d'autorités chargées de le faire respecter.

En effet, la planification d'urgence, telle que conçue dans la législation de 2006 et actualisée en 2019 (voy. fiche [MISSION PLANU]), en tant que police administrative spéciale censée prendre le pas sur les pouvoirs de maintien de l'ordre des bourgmestres (voy. fiche [MISSION PAG]) a connu plusieurs moments-clés dans sa réponse à la pandémie de 2020 :

- la « Planu » a tout d'abord joué pleinement son rôle : la phase fédérale du plan d'urgence a été déclenchée en tout début de la crise Covid-19 (mars 2020), permettant une réponse coordonnée à la menace qui s'approchait à grands pas : confinement, obligation de télétravail, fermeture d'établissements, etc., sur l'ensemble du territoire belge ;

- mais dans les semaines qui ont suivi ces premières mesures fédérales, sont très vite apparues des incohérences entre les règles valables sur tout le territoire belge et la réalité de terrain dans de nombreuses communes : là où les règles de la Planu fédérale, impératives partout, ne prévoyaient à l'origine concernant le port du masque en rue, qu'une simple recommandation, de nombreux bourgmestres ont estimé nécessaire d'aller au-delà et d'imposer le port du masque en rue dans leur commune. La réaction initiale de l'autorité fédérale, par le biais de son Ministre de l'Intérieur, fut de rappeler à l'ordre les bourgmestres en question, la planification d'urgence, en phase fédérale de plan d'urgence, étant censée donner priorité au fédéral sur les autorités locales quant aux règles à imposer ou non. Ce rappel à l'ordre, fondé sur l'expertise du Centre de crise fédéral, laissait néanmoins subsister un flou juridique :

  - il est clair, sur le plan légal, que les mesures fédérales en matière de Covid-19 sont en principe exclusivement de la police administrative spéciale (en l'occurrence celle de la lutte contre les événements de crise de grande ampleur) et non de la police administrative générale, de compétence communale ;

  - partant, il est certain également que les pouvoirs des communes en matière de protection contre la Covid sont en quelque sorte « englobés » dans un système décisionnel spécifique de planification d'urgence, qui peut se situer au niveau communal, provincial ou fédéral, en fonction de l'ampleur de la crise. En l'occurrence, c'est la phase fédérale qui a été enclenchée depuis mars 2020 ;

  - il y a donc clairement une hiérarchie dans la prise de mesures de crise fédérales : le Gouvernement fédéral (via le Conseil national de sécurité) décide, les gouverneurs et les bourgmestres exécutent ;

  - **cependant**, l'analyse juridique fédérale a mis en lumière deux spécificités de notre système juridique. D'une part, la situation concrète sur le terrain pose parfois la question de la légalité d'une mesure communale qui **impose** ce que le Fédéral ne fait que **préconiser** plus

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

ou moins fortement (par ex. le port des masques dans les commerces ou en rue), ou qui interdit ce que le Fédéral ne fait que déconseiller plus ou moins fortement. Dans ce cas, de l'aveu même des experts fédéraux, tout est question d'appréciation :

- appréciation d'une part de la volonté du Fédéral quand il a édicté sa mesure (voulait-il **exactement** ce qu'il préconise, ou bien « à tout le moins » cela, et plus encore ne sera pas un problème si les circonstances locales le rendent nécessaire ?),
- appréciation d'autre part de la situation concrète sur le terrain, que le bourgmestre est le mieux à même d'apprécier.

D'autre part, il n'existe pas, en matière de gestion de crise, de système de tutelle fédérale spécifique sur les autorités communales. En cas de désaccord, l'autorité fédérale semble donc réduite à solliciter l'application de la tutelle générale d'annulation des Régions. Et à défaut, à poursuivre la suspension et/ou l'annulation de la décision du bourgmestre devant le Conseil d'État ;

– semblant se ranger finalement à la sagesse d'une approche de sécurité et de prévention la plus en phase avec les réalités de terrain, l'autorité fédérale a totalement changé son dispositif juridique à partir de l'été 2020, en ne conservant que quelques règles de sécurité précises (interdiction de rassemblement ou d'événements au-delà d'un certain nombre de personnes, obligation de port du masque dans les transports en commun et les commerces, etc.) tout en laissant aux **bourgmestres le soin de modaliser les mesures** de prévention en fonction des réalités spécifiques de leur commune, souvent même variables en fonction des villages ou des quartiers.

  Deux tempéraments importants toutefois à ce pouvoir de « police locale » retrouvé :
  - premièrement, les autorités fédérales peuvent décider que la prise de mesures plus spécifiques se fera à un niveau non pas communal mais bien supralocal, en confiant notamment aux Régions, ou aux gouverneurs de province, le soin de déterminer les territoires les plus appropriés à certaines de ces mesures ;
  - ensuite, la modalisation de ces mesures au niveau local ne pourra jamais aller dans le sens d'un assouplissement, d'un allègement des mesures de prévention décidées au niveau fédéral, mais uniquement **d'un renforcement, d'une plus grande contrainte** (par ex., un bourgmestre pourra imposer le port du masque en rue, là où les règles fédérales de base ne font qu'une recommandation à ce sujet ; en revanche, il ne pourra pas laisser facultatif le port du masque en rue, si le Fédéral l'a rendu obligatoire).

Quelle conclusion claire tirer de cette valse-hésitation juridique, très pénible, bien que compréhensible dans le contexte inouï d'une pandémie mondiale qui a causé, de manière pernicieuse, la mort de plus d'un million d'humains en quelques mois ?

Sans doute ceci : il est un principe de jurisprudence constante que la police administrative générale des bourgmestres, basée sur l'article 135 §2 de la Nouvelle loi communale, subsiste partout où les mesures de police administrative spéciale n'ont pas réglé une matière de manière suffisamment complète et structurée.

La planification d'urgence et la gestion de crise ne font pas exception à la règle : tant que les mesures prises dans la cadre d'une phase fédérale du plan d'urgence ont « prévu une place », un rôle clair et précis pour les autorités communales, celles-ci sont tenues d'en respecter les modalités. Et au contraire, lorsque les mesures supérieures semblent avoir négligé une approche fine et non ambiguë des réalités locales, les pouvoirs de police administrative générale du bourgmestre (et dans une moindre mesure, du conseil communal) ont vocation à fonder une prise de mesures propres à un territoire communal, car plus adaptée aux événements particuliers qui s'y produisent.

La persistance de la pandémie et des mesures restrictives des libertés qui l'accompagnent, au cours de l'année 2020 mais également 2021, ont néanmoins poussé le gouvernement fédéral a faire adopter par le Parlement une loi-cadre complète consacrée aux mesures applicables en cas de situations de ce type :

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

il s'agit de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, autrement appelée « loi pandémie ».

Cette nouvelle loi spécifique coexiste donc aux côtés, mais en étroite coordination opérationnelle avec la législation sur la planification d'urgence (voy. fiche [MISSION PLANU]) puisqu'elle ne vise pas le même type de situation d'urgence.

En voici les lignes de forces :

1. Une urgence épidémique déclarée par le gouvernement devra être « validée » par le Parlement

La situation d'urgence, qui justifie la prise de mesures restrictives de liberté, ne pourra durer plus longtemps que ce qui est "strictement nécessaire", et jamais plus de trois mois, mais renouvelable. Dans un souci de contrôle démocratique, la décision gouvernementale d'instaurer une situation d'urgence devra être confirmée par la Chambre dans un délai de 15 jours, à défaut de quoi l'arrêté royal instaurant l'urgence sera caduc.

2. Les gouverneurs et les bourgmestres pourront aussi prendre des mesures de police spéciale

Les mesures de police administrative nécessaires "en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique" ne sont pas l'apanage du Fédéral : les gouverneurs et bourgmestres pourront également prendre des mesures « renforcées » par rapport aux mesures décidées au niveau fédéral, et cela si les contraintes locales le justifient.

3. Les mesures de police administrative ne sont pas énumérées dans le texte

La loi précise toutefois que ces mesures doivent être « nécessaires, adéquates et proportionnelles à l'objectif poursuivi », et liste par ailleurs huit domaines (accès au territoire, vente de biens et services, modalités de déplacement, organisation du travail, etc.) où ces mesures peuvent s'appliquer.

4. La loi prévoit un régime sanctionnel équilibré, prévoyant l'effacement au casier judiciaire après trois ans

Les infractions aux mesures pourront être sanctionnées d'une amende allant d'un 1 à 500 euros, d'une peine de travail de 20 à 300 heures, d'une peine de probation autonome de six mois à deux ans, d'une peine de surveillance électronique d'un mois à trois mois ou d'une peine d'emprisonnement de maximum trois mois. Les condamnations seront effacées automatiquement du casier judiciaire trois ans après la décision judiciaire.

5. Le gouvernement doit faire rapport chaque mois au Parlement, en ce compris un rapport final d'évaluation

Toujours dans l'optique de garantir un contrôle démocratique des mesures exceptionnelles prises en vertu de cette loi, le gouvernement sera tenu de faire rapport de la situation au Parlement tous les mois. Il devra également présenter au Parlement, dans les trois mois après la fin de chaque situation d'urgence épidémique, un rapport d'évaluation concernant le respect des droits fondamentaux, de la situation économique ou encore de l'impact de l'évènement sur la santé mentale de la population.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Mouvements de jeunesse : organisation de camps sur le territoire communal

L'été voit, dans certaines communes, s'organiser des camps de mouvements de jeunesse. Un certain nombre de questions peut se poser lors d'une telle organisation.

Un camp nécessite-t-il une autorisation communale ? Est-il autorisé à n'importe quel endroit ? Quels sont les droits et obligations des mouvements de jeunesse et des communes dans de tels cas ?

1. Organisation de camp : autorisée ou non ?

Il conviendra de distinguer les camps installés sur les voies publiques, terrains privés et en-dehors des voies publiques.

A. Camp sur la voie publique

L'occupation de la voie publique est interdite sans autorisation, car l'installation d'un campement ne peut pas être considérée comme une utilisation collective « normale » de la voie publique.

B. Camp sur terrains privés

En ce qui concerne les camps organisés ***sur terrains privés***, l'article 2 du décret du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de caravanage[1] prévoit que "*nul ne peut, sans permis préalable, utiliser, ou laisser utiliser, comme terrain de caravanage, le terrain dont il a la jouissance. Ce permis est dénommé permis de caravanage. Le permis de caravanage n'est pas exigé si, pendant 60 jours par an au maximum, le terrain est affecté à la pratique du camping par des groupes membres d'une organisation de jeunesse reconnue par la Communauté française, la Communauté flamande ou la Communauté germanophone ou encore par l'autorité compétente de tout Etat membre de l'Union européenne et n'utilisant que des tentes comme abris de camping.*"

Force est dès lors de constater qu'aucun permis de caravanage ne sera requis pour l'installation d'un camp scout sur terrain privé. Les camps seront donc autorisés dès que le propriétaire du terrain aura marqué son accord.

C. Camp en dehors des terrains privés

Concernant les camps organisés en dehors de terrains privés et en-dehors de la voie publique, il convient d'indiquer que l'article 43 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 4 septembre 1991 énonce que "*la pratique du camping-caravaning est interdite:*
*1° **sur les voies publiques** pendant plus de vingt-quatre heures;*
2° dans un rayon de cent mètres des points d'eau captée pour la consommation humaine;
3° dans un site classé par les autorités compétentes. (...)"

Néanmoins, l'alinéa 3 de la disposition précitée prévoit que "*la pratique du camping-caravaning, **en dehors des voies publiques**, est cependant autorisée à titre précaire au moyen de tentes, de caravanes routières et de motorhomes moyennant un accord préalable et écrit des autorités locales à l'occasion*

[1] *M.B.* 26.4.1991.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

de manifestations sportives, culturelles ou sociales ponctuelles, organisées par des associations légalement constituées."

Selon nous, les camps organisés par des mouvements de jeunesse rentrent dans la notion de "*manifestations sportives, culturelles ou sociales ponctuelles*". En d'autres termes, l'organisation d'un camp de mouvements de jeunesse en dehors de la voie publique (et en-dehors d'un terrain privé) nécessite un ***accord préalable et écrit des autorités locales***.

L'article 43 précité prévoit également que "*les autorités locales veilleront à ce que toutes les dispositions soient prises en vue de garantir l'hygiène, la sécurité, la tranquillité publique et le bon aménagement des lieux.*"

Ainsi, cette disposition rappelle un principe de police administrative générale prévu à l'article 135 de nouvelle loi communale que l'on peut résumer de la manière suivante: les autorités communales ont pour mission de maintenir ou de restaurer l'ordre public, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté (sécurité) et la tranquillité publiques.

Il s'ensuit qu'en cas de (risque de) trouble à l'ordre public l'autorité communale devra prendre toutes les mesures qu'elle juge utiles afin d'y mettre fin. Comme exemple, on peut citer la problématique des déchets ; ainsi, si dans le camp, il y a une présence importante d'ordures, la commune pourrait imposer au responsable du camp de nettoyer le terrain (salubrité publique).

2. Pouvoirs des communes lors de l'organisation de camp sur son territoire

Les communes disposent du pouvoir de police administrative générale. Sur la base de ce pouvoir, les communes sont garantes du maintien de l'ordre public sur leur territoire. L'ordre public s'entend par sécurité, salubrité et tranquillité publiques.

La police administrative générale trouve donc aussi à s'appliquer lors de l'organisation de camp sur le territoire communal.

Comme pour toute mesure de police administrative générale, la commune devra en respecter les limites qui sont :
- Le respect des libertés et des droits garantis par la Constitution ;
- Le respect du principe de proportionnalité
- Le respect des conditions de fond et de forme imposées pour l'adoption de la mesure de police administrative générale.

Les actes qui peuvent être pris par la commune sont les actes habituels :
- Une ordonnance de police qui est donc une mesure d'ordre général (en application de son pouvoir réglementaire)
- Un arrêté de police qui est une mesure individuelle (en application de son pouvoir d'exécution).

A. Mesures d'ordre général

Les mesures ainsi envisagées de manière générale s'appliqueraient à l'ensemble des camps qui s'installeraient sur le territoire communal. Dans ce règlement, on pourrait retrouver des règles en matière de conditions d'installation, d'autorisation, d'interdiction (sans autorisation) d'occupation privative du domaine public.
Il est important de souligner qu'il n'est pas permis d'imposer une interdiction générale de présence des mouvements de jeunesse sur le territoire communal.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Mesures qui pourraient être envisagées dans un règlement

- Règles en matière de conditions d'installation, d'autorisation, etc.
- Règles interdisant sans autorisation l'occupation privative du domaine public.

B. Mesures individuelles

Des mesures peuvent être imposées à un camp en particulier ou à un endroit déterminé si des troubles à l'ordre public y sont rencontrés.

Il est important de respecter la procédure pour prendre de telles mesures et ainsi éviter un recours. Il conviendra donc de constater, dans un premier temps, le trouble à l'ordre public, ensuite de tenter de trouver une solution amiable avec la (ou les) personne(s) concernée(s), si aucune solution amiable n'est trouvée il est important de prouver qu'une audition préalable a bien été organisée (pour respecter le principe audi alteram partem) et enfin l'arrêté pourra être adopté.

Mesures qui pourraient être envisagées dans un arrêté

- Obligation de déplacer les campements qui constituent une gêne pour les voisins ou les passants.
- Interdiction d'activités susceptibles de troubler l'ordre public.
- Imposition de règles spécifiques en matière de salubrité si besoin (ex. évacuation hebdomadaire des déchets)
- En dernier ressort, expulsion.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'utilisation de caméras de surveillance

Les caméras de surveillance sont de plus en plus utilisées sur le territoire communal, que ce soit pour sécuriser des endroits sensibles ou constater des infractions ou incivilités ou encore gérer le trafic routier.

L'installation et l'utilisation de caméras de surveillance sont régies, notamment, par la loi sur les caméras de surveillance et le RGPD vu que les images collectées sont des données à caractère personnel.

La loi sur les caméras de surveillance[1] vise l'utilisation de caméras de surveillance à des fins non policières. La loi précise que la finalité de ces caméras doit être de :
- prévenir, constater ou déceler des infractions contre les personnes ou les biens ;
- prévenir, constater ou déceler des incivilités au sens de l'article 135 NLC, contrôler le respect des règlements communaux ou maintenir l'ordre public.[2]

Remarquons que cette loi ne s'applique pas aux caméras de surveillance dont l'utilisation est réglée par ou en vertu d'une législation particulière (ex. caméras utilisées à des fins policières).

1. Caméra de surveillance : définition

La caméra de surveillance est définie comme étant « tout système d'observation fixe, fixe temporaire ou mobile dont le but est la surveillance et le contrôle des lieux, et qui, à cet effet, traite des images. »[3]

2. Caméra de surveillance fixe ou fixe temporaire : procédure

Une procédure particulière doit être respectée lorsqu'on décide d'installer une caméra de surveillance. Nous analyserons ci-dessous la procédure applicable pour les caméras fixes (temporaires) installées dans des lieux ouverts.

Pour rappel, le lieu ouvert est défini comme étant « tout lieu non délimité par une enceinte et accessible librement au public, dont les voies publiques gérées par les autorités publiques gestionnaires de voirie."[4]

3. Décision d'installation d'une caméra de surveillance

La décision d'utiliser une caméra de surveillance dans un lieu ouvert doit émaner du responsable de traitement qui ne peut être qu'une autorité publique après un avis positif du conseil communal de la commune où se situe le lieu.[5]

A. Analyse d'impact de protection des données

Parmi les obligations imposées au responsable du traitement, l'article 35 du RGPD indique qu'une analyse d'impact relative à la protection des données doit être effectuée avant le traitement lorsque ce dernier est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques.

1 L. 21.3.2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance (M.B. 31.5.2007).
2 L. 21.3.2007, art. 3.
3 L. 21.3.2007, art. 2, 4°.
4 L. 21.3.2007, art. 2, 1°.
5 Remarquons que pour les caméras installées dans des lieux fermés accessibles au public, le seul point qui change par rapport à la procédure c'est que dans ce cas la décision d'installer une caméra de surveillance n'est plus réservée aux autorités publiques.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cette procédure permet d'évaluer à la fois les risques encourus et la manière dont ils peuvent être maîtrisés.

L'article 35.3 impose l'analyse des risques dans 3 cas de figure :

- Si le projet de traitement implique une évaluation d'aspects personnels tel que le profilage suivi d'une décision concernant la personne physique concernée ;
- Si le projet de traitement implique une évaluation à grande échelle de catégories particulières de données relevant des articles 9 ou 10 du RGPD ;
- Si le projet de traitement implique une surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public.

L'installation d'une caméra de surveillance dans un lieu accessible au public semble donc bien être soumis à une analyse des risques.

B. Avis du chef de corps et du conseil communal

Le conseil communal doit rendre son avis après avoir consulté préalablement le chef de corps de la zone de police où se situe le lieu.

Remarquons que cet avis du conseil communal ne doit pas être demandé si le lieu ouvert est une autoroute ou une voirie dont est responsable une autorité publique autre que la commune. Le chef de corps de cette zone est toutefois toujours consulté.

Signalons que pour les caméras fixes temporaires, dans sa demande d'avis au conseil communal, le responsable de traitement doit préciser les finalités particulières, le périmètre concerné par leur déplacement si elles ont vocation à être déplacée, ainsi que la durée de validité de cet avis.

C. Déclaration

Une déclaration relative à l'installation et l'utilisation d'une caméra de surveillance devra être réalisée par le responsable de traitement comme le dispose l'arrêté royal du 8 mai 2018[6]. Cette déclaration peut se faire par voie électronique via le guichet électronique centralisé des systèmes de surveillance par caméras mis à disposition par le SPF Intérieur.

D. Tenue d'un registre

Le responsable de traitement, qui, pour rappel, ne peut être qu'une autorité publique pour les caméras de surveillance dans des lieux ouverts, doit tenir un registre reprenant les activités de traitement des images de caméras de surveillance mises en œuvre sous sa responsabilité.

Ce registre peut se faire sous format papier ou électronique et doit être mis à disposition de l'autorité de protection des données et des services de police quand ceux-ci le demandent. Ce registre contient le nom et les coordonnées du responsable de traitement ainsi que les finalités du traitement et toutes les informations précisées dans l'arrêté royal.

[6] A.R. 8.5.2018, rel. aux déclarations d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance et au registre d'activités de traitement d'images de caméras de surveillance, *M.B.* 23.5.2018, art. 2 et 5.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

E. Mise en place d'un pictogramme

Un pictogramme signalant la surveillance par caméra devra être apposé par le responsable de traitement à l'entrée de ce lieu.

F. Visionnage, enregistrement et délai de conservation des images

Au niveau du visionnage des images, celui-ci n'est admis en temps réel que sous le contrôle des services de police et dans le but de permettre aux services compétents d'intervenir immédiatement en cas d'infraction, de dommage, d'incivilités ou d'atteintes à l'ordre public et de guider au mieux ces services dans leur intervention.

L'accès à ces images en temps réel est également admis dans le but de permettre aux autorités et services compétents de coordonner la sécurité des évènements pouvant avoir un impact sur l'ordre public et la sécurité de la population.

L'enregistrement d'images quant à lui n'est autorisé que dans le but de réunir la preuve d'incivilités ou de faits constitutifs d'infraction ou générateurs de dommages, de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les fauteurs de troubles à l'ordre public, les témoins ou les victimes. Cependant contrairement au visionnage d'image en temps réel le contrôle de la police n'est pas nécessaire en ce qui concerne l'enregistrement.

Le délai de conservation des images est d'un mois sauf si elles contribuent à apporter la preuve d'une infraction, d'un dommage ou si les images peuvent permettre l'identification d'un auteur ou d'une victime. Dans ce cas, le délai est prolongé à 3 mois.

4. Caméra de surveillance mobile : procédure

La caméra de surveillance mobile est définie comme étant « une caméra de surveillance déplacée au cours de l'observation afin de filmer à partir de différents lieux ou positions ».[7]

Ce type de caméra ne peut être utilisée dans les lieux ouverts qu'en vue de la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, par ou pour le compte des autorités communales et seulement pour les deux finalités suivantes :

- prévenir, constater ou déceler des incivilités au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, dans le cadre de l'article 3, 3° de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ;
- contrôler le respect des règlements communaux en matière de stationnement payant.[8]

Tout comme les autres caméras, l'utilisation des caméras de surveillance mobiles est prise après l'avis positif du conseil communal de la commune concernée après consultation du chef de corps de la zone de police. Dans sa demande d'avis, le responsable de traitement précise les finalités particulières de l'utilisation de ce type de caméra, ainsi que le périmètre concerné par leur utilisation (qui peut correspondre avec l'ensemble du territoire communal).[9]

Le pictogramme sera, quant à lui, apposé sur le véhicule à bord duquel la caméra de surveillance mobile est montée. De plus, le signalement doit se faire pour tout autre canal d'information mis en place par le responsable du traitement pour informer les citoyens de manière claire. [10]

---

7 L. 21.3.2007, art. 2.
8 L. 21.3.2007, art. 7/1.
9 L. 21.3.2007, art. 7/1, al. 4.
10 L. 21.3.2007, art. 7/3, par. 2, al. 1.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le visionnage est soumis aux mêmes règles que les caméras fixes, à l'exception des caméras de surveillance mobiles pour la reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation utilisées pour contrôler le respect des règlements communaux en matière de stationnement, dans ce cas, le contrôle de la police n'est pas nécessaire. L'enregistrement et le délai de conservation des images sont soumis aux mêmes conditions que pour les caméras fixes temporaires. [11]

[11] Remarquons que des caméras de surveillance mobiles dans les lieux fermés accessibles au public ne peuvent être utilisées que dans le cadre de l'art. 142 de la L.2.10.2017 réglementant la sécurité privée et particulière (*M.B.* 31.10.2017) et lorsqu'il s'agit d'un lieu fermé ou les parties de ce lieu fermé, où personne n'est supposé être présent (L. 21.3.2007, art. 7/2).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures - Les cultes

John ROBERT
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'état civil et la population

1. L'état civil

Selon l'article 109 de la Constitution, « *la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales* ».

La loi précise que c'est au collège communal que revient cette mission de tenue des registres, mais s'empresse d'ajouter qu'il appartient au bourgmestre, ou à un échevin délégué à cet effet, de remplir les fonctions d'officier de l'état civil et de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres (Code civil, art. 7).

Les formalités de la rédaction des actes de l'état civil - naissance, mariage, adoption, divorce, décès, etc. - et, le cas échéant, des célébrations qui précèdent cette rédaction (l'on pense essentiellement au mariage) sont énoncées au livre 1er, titre II et suivants, du Code civil.

Ce Code prévoit également une responsabilité civile particulière pour l'officier de l'état civil, de même que des sanctions spécifiques lui sont applicables pour certaines fautes pénales décrites dans le Code pénal.

Pendant plus de deux siècles, depuis l'adoption du Code Napoléon de 1804 qui allait devenir notre Code civil belge, les actes de l'état civil, qui étaient des écrits ayant valeur authentique, devaient être reliés annuellement dans des registres, dont un exemplaire était conservé à l'administration communale, et l'autre au greffe du tribunal de première instance territorialement compétent.

Depuis le 31 mars 2019, date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil, l'état civil est enfin entré de plain-pied dans le monde technologique moderne, grâce à la mise en ligne d'une banque de données nationale, reliant en réseau toutes les villes et communes du pays, les ministères fédéraux concernés, ainsi que toutes les représentations diplomatiques belges à l'étranger. Il s'agit de la BAEC, pour Banque de données des actes de l'état civil.

La BAEC replace depuis cette date les actes et registres sur support papier (les actes « papier » existants sont progressivement numérisés et introduits dans la BAEC, en remontant le temps à partir des actes les plus récents, et selon les besoins pour les actes plus anciens).

Selon les chiffres officiels, dans la phase préparatoire de 2018, environ 6,5 millions d'actes en provenance des 589 registres communaux et de 102 registres consulaires avaient déjà migré dans la nouvelle banque de données au moment de son démarrage officiel. On estime à 15 à 20 millions le nombre d'actes d'état civil figurant dans les registres depuis 1945.

On n'entrera pas ici dans la grande technicité et complexité de la nouvelle structure, mais il est utile de garder à l'esprit les grandes avancées et améliorations qu'offre le nouveau système :

- l'organisation informatique est centralisée dans son contrôle et sa maintenance (les serveurs se trouvent à Bruxelles, sous la responsabilité du SPF Intérieur) mais reste déconcentrée dans son encodage et son utilisation (les actes d'état civil continuent à être dressés – désormais de manière électronique – par chacune des villes et communes, et des ambassades et consulats belges) ;
- le citoyen ne doit plus se déplacer dans la commune de son lieu de naissance ou de mariage pour obtenir une copie de son acte de naissance ou de mariage. Dans la même logique de facilité d'accès, chaque commune peut, pour la gestion des demandes individuelles de citoyens, solliciter l'incorporation à la BAEC d'un acte des registres non encore migré, et figurant dans les registres d'une autre commune ;

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- à l'occasion d'un mariage, l'officier de l'état civil signe désormais les actes avec sa carte d'identité électronique. Un ordinateur portable suffit. Mais la cérémonie de mariage est pour le reste inchangée, et les mariés et leurs éventuels témoins peuvent par exemple continuer à signer manuscritement un livret de mariage, celui-ci n'ayant pas (et jamais eu) la valeur juridique de l'acte de mariage ;
- la vérification d'identité de la personne faisant l'objet d'un acte au sein de la BAEC est beaucoup plus performante que dans les registres en papier. Les risques d'erreurs d'identité, d'usurpation ou autres fraudes à l'identité, ou encore de fautes de frappe dans les noms des personnes et des lieux, en sont réduites drastiquement ;
- enfin, et c'est l'essentiel : la rapidité de consultation et de traitement des dossiers d'état civil est fortement améliorée dans chaque commune, ce qui profite tant au citoyen qu'au personnel communal.

Une distinction fondamentale doit être faite entre l'état civil, géré donc via la BAEC désormais, et les registres de la population (voyez point suivant). Ces derniers sont des banques de données publiques, aujourd'hui tenus également sous forme électronique au sein de chaque commune belge, et en lien étroit avec la banque de données centrale de la population qu'est le Registre national (RN). Les registres de population ont pour but de conserver et consulter un ensemble d'informations relatives aux personnes physiques présentes en Belgique, mais sans se limiter à leur état civil : sont également repris dans ces registres, un ensemble de données administratives les concernant (résidence effective, numéro national, composition de ménage, permis de conduire et autres autorisations administratives diverses, déclaration de don d'organe ou dernières volontés en matière de sépulture, etc.).

Les données d'état civil de la BAEC, comme les données contenues dans les registres de population (voyez point suivant), voient leur accès strictement réglementé : sans entrer dans les détails, retenons que les données d'état civil ne sont en principe communicables qu'à la personne concernée ou à sa famille, tandis que les tiers ne pourront en demander l'accès qu'après plusieurs décennies (délai variable selon le type d'acte) ; quant aux données de registres de population, elles sont accessibles, de manière individuelle, à la personne concernée ou sa famille, mais encore à toute personne tierce qui peut justifier avoir besoin de ces informations (essentiellement l'adresse de domicile) pour initier une procédure légale à l'égard de l'intéressé (mise en demeure, citation en justice, etc.). De manière générale, les données d'état civil comme de population sont donc strictement confidentielles et protégées par les autorités.

Outre cette présentation succincte des structures de gestion de l'état civil, voici quelques situations fréquemment rencontrées par les communes en cette matière, et le traitement juridique à y apporter :

- concernant la ***délégation de la fonction d'officier de l'état civil*** : une particularité de la loi (Code civil, art.7 al. 2) est que les compétences d'officier de l'état civil exercées de droit par le bourgmestre, si elles peuvent faire l'objet d'une délégation (à un échevin, à l'exception du président du CPAS, lequel, bien que membre du collège communal, n'a pas la qualité d'échevin), cette délégation ne peut être décidée par le seul bourgmestre. C'est en effet au collège dans son ensemble qu'il revient de décharger le bourgmestre, à sa demande, de la fonction d'officier de l'état civil, pour l'attribuer à un échevin ;

- concernant le ***remplacement temporaire de l'officier de l'état civil*** : à la différence de l'attribution de ladite fonction à un échevin, évoquée ci-dessus, la question du remplacement de l'officier en cas d'empêchement temporaire (maladie, congé, etc.) est déterminée selon une procédure stricte (Code civil, art.7 al. 3), c'est-à-dire en suivant un ordre précis (celui des nominations de chaque échevin après le bourgmestre, et en incluant ce dernier, si la fonction avait été attribuée, de base, à un échevin), jusqu'à trouver le premier élu non empêché ; en revanche, la liste dont question n'est pas limitée aux seuls bourgmestre et échevins, puisqu'elle permet également aux conseillers communaux d'exercer temporairement cette fonction si ni le bourgmestre ni aucun échevin n'est disponible. On notera enfin que le président du CPAS, auquel le Code de la démocratie locale et de la décentralisation permet en

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Wallonie de participer aux délibérations du collège communal, n'a pas pour autant la qualité d'échevin, et ne peut donc ni devenir officier de l'état civil délégué ni même exercer cette fonction de manière temporaire en cas d'empêchement de l'officier en titre. Dans ce dernier cas toutefois, si le président du CPAS est également conseiller communal, il pourrait, en cette qualité, exercer cette fonction en remplacement temporaire de l'officier titulaire, mais à condition que tous les échevins et conseillers communaux situés avant lui dans le tableau de préséance se soient eux-mêmes déclarés empêchés.

À noter toutefois que, depuis l'entrée en vigueur du CDLD, c'est l'article L1123-5, § 1er, qui règle les questions d'empêchement (ou d'absence) du bourgmestre, en prévoyant notamment que le bourgmestre peut choisir son échevin remplaçant (en ce compris dans sa fonction d'officier d'état civil) comme bourgmestre faisant fonction, mais qu'à défaut de choix, c'est l'ordre de nominations (le « rang », dit le CDLD) qui prévaut ;

- concernant les ***incompatibilités de l'officier de l'état civil liées à la parenté***, la loi est longtemps restée muette sur ce point, de sorte qu'il fallait se référer à un très ancien texte (A.R. 8.6.1823) pour apprendre que l'officier de l'état civil ne peut dresser aucun acte s'il le concerne lui-même, son conjoint, son cohabitant légal, ses père et mère, ses enfants ou encore ses frères et sœurs. Il est dans ce cas empêché et doit être remplacé, pour le ou les actes concernés uniquement. Par conséquent, les autres liens de parenté ne posent aucun problème pour l'exercice des missions de l'officier. Ces règles ont finalement été intégrées dans le Code civil en 2019 (article 12) ;

- concernant la ***célébration des mariages*** : plusieurs de leurs modalités posent fréquemment question :
  - le lieu de la célébration du mariage civil est, en vertu du Code civil (art. 165/1), la maison communale. Toutefois, dans des circonstances particulières dûment justifiées (un handicap, une impossibilité matérielle de se déplacer, etc.), il peut être admis de célébrer un mariage ailleurs (domicile, hôpital, maison de repos, etc.), pour autant que les formalités légales soient accomplies. Depuis quelques années, le même article du Code civil prévoit également la possibilité pour le conseil communal de désigner un ou plusieurs autres lieux (bâtiments ou autres) où les mariages pourront être célébrés sur le territoire communal ;
  - le mariage étant un droit de l'homme reconnu internationalement, ainsi qu'un droit constitutionnel belge, il ne peut être refusé, même si l'un ou les deux futurs époux, étrangers, se trouvent sur le territoire belge de manière illégale. La question se présente souvent lors d'un projet de mariage avec un(e) Belge, puisque cela permet de régulariser la situation du conjoint étranger à l'égard de la législation sur l'accès au territoire ;
  - toutefois, afin de lutter contre les fraudes en matière d'accès au territoire, des législations fédérales, prises notamment en 1999 et 2013, ont modifié le Code civil pour y intégrer une procédure en matière de mariages simulés, également appelés mariages blancs ou de complaisance (voyez entre autres les articles 146bis et 167). En cas de doute quant à la volonté réelle des futurs époux de constituer une communauté de vie par le mariage, l'officier de l'état civil peut surseoir à la célébration du mariage, le temps qu'une procédure de contrôle soit activée. Une procédure semblable a été élaborée pour lutter contre les cohabitations légales de complaisance ou forcées (Code civil, art. 1476bis et suivants).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La population

Outre l'état civil, il existe en droit belge un autre mode d'enregistrement de la population, à vocation plus administrative que civile : les registres de la population et des étrangers.

Instaurés au XIX^{e} siècle, ces registres ont fait l'objet d'une refonte complète en 1991, par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité.
Outre une rationalisation des procédures d'enregistrement dans les registres, cette loi a surtout établi un lien technique très clair, par voie informatique, entre les données inscrites dans ces registres communaux et une banque de données instituée au niveau national depuis 1983 : le Registre national (L. 8.8.1983 organisant un Registre national des personnes physiques).

Les données introduites par les communes dans leurs registres (identité, filiation, composition de ménage, adresse, ainsi qu'une série d'autres informations administratives utiles) constituent en effet la principale source des données du Registre national.

Il faut cependant noter que les informations contenues pour chaque personne physique dans le Registre national (16 données, listées par la loi de 1983) sont moins nombreuses que celles reprises dans les registres de population tenus par les communes (à ce jour une trentaine de données, dont l'incorporation dans les registres de population provient de plusieurs règles légales différentes).

Nombre d'institutions publiques disposent d'un accès direct au Registre national pour leur permettre de remplir leur mission (ministères fédéraux et régionaux, intercommunales de gaz et électricité, Fonds du logement, greffes des cours et tribunaux, organismes de sécurité sociale, police, etc.).

Par ailleurs, diverses lois prévoient que, sur base des registres de population, les autorités communales délivrent à chaque citoyen concerné - ou à des tiers dûment autorisés - des documents à conserver (carte d'identité électronique, permis de conduire, etc.) ou des certificats divers destinés à compléter un dossier pour la bonne fin d'une procédure (certificat de résidence, de composition de ménage, etc.).

La consultation, la communication d'informations, la délivrance de documents ou de listes issues des registres de la population sont strictement réglementées (v. not. A.R. 16.7.1992 rel. à la communication des informations contenues dans les registres de la population), dans le but essentiel de sauvegarder la vie privée des personnes physiques.

Une modification légale datant de fin 2019 prévoit désormais que les communes peuvent adopter un règlement communal organisant deux aspects de la gestion de la population : d'une part les modalités d'enquête par la police locale pour la réalité de la résidence (« visites à domicile ») au moment de l'inscription aux registres, et d'autre part, les règles de numérotation des maisons et autres logements (« numéros de police »). A défaut pour les communes de prendre de tels règlements, ce sont les règles prévues dans un arrêté royal qui doivent être suivies, de manière identique pour toutes les communes qui n'ont pas pris ces règlements.

Une problématique que rencontrent très régulièrement les communes en matière de registres de population concerne ***l'inscription dans des logements dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire***.

Lorsque des personnes sollicitent leur inscription dans de tels logements, une attention particulière doit être portée à la vérification de la résidence principale : par ex., si l'occupation du logement en cause n'est qu'occasionnelle ou momentanée, elle ne justifie pas une inscription au titre de résidence principale. En revanche, si la résidence principale effective est constatée, il faut appliquer la procédure de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population, en vertu de laquelle une inscription ***provisoire*** est prévue.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'autorité communale compétente peut alors entamer la procédure (administrative ou judiciaire) prévue par ou en vertu de la loi, en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée (il peut s'agir d'un arrêté de police du bourgmestre, sur base de l'art. 135, par. 2, NLC, ou d'une mesure liée au Code du logement ou au CoDT), à défaut de quoi l'inscription dans les registres deviendra « ***définitive*** ».

En cas d'exécution de la mesure de police ainsi lancée, l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux.

En d'autres termes, et comme le dit l'arrêté royal précité, « *aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire* ». La solution à ce type de problème ne peut donc passer par un refus de la commune de respecter l'obligation d'inscription aux registres de population.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les funérailles et sépultures

La compétence des funérailles et sépultures est aussi ancienne que les communes elles-mêmes. Elle figure parmi les plus importantes prérogatives et responsabilités municipales, au même titre que le maintien de l'ordre public ou l'état civil (voyez les fiches qui y sont consacrées).

Pendant très longtemps, c'est-à-dire entre 1804 et 1971, notre droit des funérailles et sépultures est resté régi par un décret révolutionnaire, celui du 23 prairial an XII sur les sépultures. Déjà à l'époque, le texte légal était court : 27 articles, ce qui est très peu pour régler l'ensemble de la matière.

On y retrouvait déjà de nombreux principes qui ont subsisté dans la législation actuelle, notamment la possibilité d'accorder des concessions de sépulture, la durée minimale d'une sépulture, ou encore l'obligation d'inhumer dans des fosses séparées.

Par ailleurs, l'autorité générale des communes était déjà affirmée de manière claire, tant en ce qui concerne les lieux de sépultures que les procédures de constat du décès, et les autorisations qui en découlent.

Outre le principe formalisé au début du XIX^{e} siècle de la primauté des cimetières publics, destinés à supplanter puis à remplacer progressivement les cimetières catholiques autour des églises, la modification majeure qui a marqué notre droit funéraire fut l'introduction, en 1932, d'une législation rendant possible l'incinération (aujourd'hui, on préfère le terme « crémation »). Pourtant, la crémation n'était pas encore placée sur le même pied que l'inhumation.

C'est avant tout pour instaurer la parfaite égalité entre ces deux modes de sépultures que fut adoptée la loi du 20 juillet 1971 (*M.B.* 3.8.1971). Son autre but principal était d'actualiser et de rationaliser la matière des funérailles et sépultures.

La loi de 1971 est restée inchangée, quasiment jusqu'à la fin du millénaire et à la loi du 20 septembre 1998, qui est le résultat d'un long travail d'évaluation de la législation existante, entamé en 1992.

En fait, le principe de base d'une ***large autonomie des communes*** est resté intact.

Peu après a surgi la 5^{e} réforme de l'État, à l'occasion de laquelle la compétence des funérailles et sépultures a été transférée aux régions, avec effet le 1er janvier 2002. À cette date, chacune des trois Régions est devenue compétente pour adopter un décret ou une ordonnance modifiant, complétant ou remplaçant purement et simplement la loi du 20 juillet 1971.

En Région wallonne, le texte de la loi de 1971 a d'abord été intégré en 2002, de manière quasiment inchangée dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), au sein d'un chapitre regroupant les articles L1232 (L1232-0 et suivants).

À la même période, la Région wallonne a entamé un recensement de l'ensemble des cimetières communaux du sud du pays, afin de déterminer leur état général, la présence de monuments remarquables à sauvegarder, et de proposer des solutions aux bourgmestres.

Quant à la Communauté germanophone, elle a également reçu (depuis le 1.1.2005) une compétence propre en matière de funérailles et sépultures, par le décret wallon du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés. Cette compétence a été exercée par un décret du 14 février 2011 sur les funérailles et sépultures (*M.B.* 28.3.2011), applicable donc dans les 9 communes germanophones du pays.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'essentiel des règles et principes existant dans le reste de la Wallonie sont identiques ou fort semblables à celles en vigueur dans ces 9 communes.

En février 2010, un nouveau décret wallon (hors Communauté germanophone) du 6 mars 2009 est entré en vigueur. Tout en maintenant la matière funéraire au sein du CDLD, il a apporté à la matière ses premières modifications de fond depuis la loi de 1971 précitée.

Les adaptations ont été importantes, puisque la quasi-totalité des articles qui formaient le chapitre concerné du CDLD, et qui étaient repris de l'ancienne loi de 1971, ont été modifiés. Il ne s'agit pourtant pas d'une révolution, puisque l'essentiel des principes antérieurs subsiste. L'objectif du législateur wallon était de moderniser la matière en raison de l'évolution de la société, et de rationaliser la gestion des cimetières.

Après cette première « prise en main » régionale des funérailles et sépultures, la Wallonie (en ce compris la Communauté germanophone) a clairement investi la matière, puisque depuis 2010 les modifications et évolutions législatives se sont succédé avec régularité.

Début 2014, un nouveau décret est venu compléter sur divers points, mais de manière moins profonde, ces nouvelles règles intégrées au Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Fin 2017, certaines précisions en matière de communication entre les communes et les familles de défunts, concernant les opérations funéraires et les sépultures, ont été apportées au chapitre idoine du CDLD par un autre décret (décret du 16 novembre 2017).

Au premier trimestre 2019, un autre décret a apporté un éventail de précisions et d'évolutions aux règles existantes (décret du 14 février 2019).

On notera qu'en parallèle à ces modifications décrétales du chapitre funérailles et sépultures du CDLD, une réglementation d'exécution, axée essentiellement autour d'un arrêté du gouvernement wallon du 29 octobre 2009, a été adoptée et est mise à jour également. Une autre réglementation vise plus précisément les établissements crématoires wallons (AGW du 3 juin 2010).

Que retenir, en quelques principes fondamentaux, du fonctionnement des funérailles et sépultures en Wallonie depuis 2010 ?

– **Chaque commune doit disposer d'au moins un cimetière public, appelé « traditionnel »**

  Avec l'évolution des règles en Wallonie, ce principe a été peu à peu précisé, pour y inclure l'obligation de disposer dans chacune des cimetières de la commune, au moins :
  - d'un columbarium pour les urnes,
  - d'une parcelle de dispersion des cendres,
  - d'une parcelle d'inhumation des urnes,
  - et d'un ossuaire, pour recueillir les restes mortels après la désaffectation de leur sépulture.

  En outre, chaque commune doit disposer d'au moins une « parcelle des étoiles » destinée à accueillir les cercueils, les urnes (ces derniers, soit en pleine terre, soit en caveau ou « cavotin ») ou les cendres de fœtus - décédés entre le 106e jour et le 180e jour de grossesse – ou d'enfants décédés avant 13 ans. Ce type de parcelle, créé par le décret de 2009, a fait l'objet en 2019 de précisions quant à ses aménagements et conditions d'utilisation.

– **Les communes sont compétentes pour organiser et surveiller les cimetières, et doivent tenir un registre uniformisé pour la gestion de ceux-ci : le bien nommé « registre des cimetières »**

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

– **Chaque décès doit faire l'objet d'une déclaration, pour l'état civil, mais aussi pour obtenir de l'officier de l'état civil une autorisation d'inhumation (ou de crémation), assortie d'une autorisation de transport du cercueil**

Pendant des décennies, les règles de vérification des décès se trouvaient éclatées entre le Code civil pour les autorisations d'inhumation **sans crémation**, et la législation funéraire (loi de 1971, puis CDLD) pour les autorisations avant **crémation**. Cette curiosité était devenue d'autant plus dérangeante que le Code civil est resté à ce jour de compétence fédérale, tandis que la législation funéraire a été régionalisée en 2001, comme expliqué plus haut.

La réforme de l'état civil de 2018, qui a notamment vu la création de la BAEC (Banque de données fédérale des actes de l'état civil), a également rationalisé la numérotation, la structure et certaines règles du titre du Code civil relatif à l'état civil. Et dans ce cadre, a été abrogé l'article précité relatif à la vérification des décès avant inhumation sans crémation, puisque ces règles n'ont en réalité jamais concerné l'état civil proprement dit. Cette règle a donc fort logiquement été intégrée, en 2019, dans le CDLD, unifiant ainsi le contrôle sur les autorisations funéraires, que ce soit avec ou sans crémation.

Lorsque le mode de sépulture implique une crémation, l'officier de l'état civil doit mandater un médecin assermenté pour vérifier que la cause du décès, mentionnée comme « naturelle » par le médecin qui constate le décès, est bien confirmée telle. La raison de cette précaution supplémentaire réside dans le risque qu'une crémation fasse disparaître irrémédiablement les preuves d'un homicide déguisé en mort naturelle. Risque qui n'existe pas en cas d'inhumation sans crémation (possibilité d'exhumation judiciaire pour autopsie, par exemple).

– **Les matériaux et accessoires des cercueils sont réglementés**

De manière schématique, on retiendra qu'un cercueil destiné à une inhumation en pleine terre doit permettre la décomposition de la dépouille elle-même, comme du bois, du carton ou de l'osier qui le compose, tandis qu'un cercueil destiné au placement en caveau doit faciliter la décomposition de la dépouille, sans se désagréger lui-même (ce qui implique une doublure intérieure en zinc, ou l'usage de métal ou de polyester).

En outre, chaque cercueil doit disposer, sur son couvercle, d'un numéro d'identification, reproduit également à l'extérieur de la sépulture, en vue d'un traçage efficace. Un numéro d'identification est également prévu dans les cercueils destinés à la crémation.

– **Au sein des cimetières, les sépultures sont soit concédées, soit non concédées.**

La règle de base est celle de la sépulture non concédée. Les sépultures non concédées sont en effet gratuites, mais limitées à 5 ans. Après ce délai, les sépultures en question peuvent bien sûr être maintenues en place par la commune, mais celle-ci peut aussi, à tout moment et à condition d'y afficher pendant un an un avis invitant la famille à récupérer la pierre tombale éventuelle, procéder à « l'exhumation technique » de cet emplacement (c'est-à-dire l'évacuation de la tombe pour placer la dépouille dans l'ossuaire du cimetière), afin de récupérer l'emplacement en vue de permettre une nouvelle inhumation non concédée.

En revanche, les sépultures concédées (communément appelées « concessions de sépulture ») font l'objet d'un contrat entre le défunt (qui l'a généralement conclu de son vivant, en prévision de son décès et/ou de celui de ses proches) et le collège communal pour une période de minimum 10 et maximum 30 années (le choix de la durée entre ces deux limites étant une prérogative du conseil communal, lequel peut également conserver cette « fourchette » de temps et laisser le demandeur choisir la durée qu'il préfère, le prix étant en principe proportionnel), moyennant le paiement d'un montant.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les concessions sont renouvelables, avant leur terme, en général à l'initiative de la famille, pour une durée au maximum égale à la durée initiale, et contre paiement d'un nouveau montant.

Il existe une procédure spécifique aux concessions de sépultures, permettant leur reprise anticipée, si celles-ci sont laissées à l'état d'abandon (donc non entretenues, délabrées, etc.). Une communication par courrier ou courriel, suivie le cas échéant d'un affichage d'au moins un an sur la concession, doit informer la famille de la fin prochaine de ladite concession, pour la raison susmentionnée. À l'issue de cette procédure, et en l'absence de réaction (satisfaisante) des personnes intéressées, la concession prend fin, et peut être vidée par les autorités communales.

– **S'agissant des exhumations, elles ont longtemps été régies par la seule référence au pouvoir du bourgmestre de les autoriser**

Outre ce renvoi pur et simple à l'autonomie et à la responsabilité du premier magistrat communal, aucune règle ni condition n'était mentionnée légalement pour déterminer quand autoriser et quand refuser une demande d'exhumation.

Le législateur wallon a décidé en 2019 de mettre fin à ce flou, en édictant plusieurs règles précises dans le CDLD :

- une distinction est faite entre exhumation « de confort » (celle demandée en général par la famille, en vue d'un transfert du corps dans une autre sépulture) et exhumation « technique » (qui correspond en réalité à l'assainissement par la commune d'une sépulture arrivée à échéance, en la vidant pour y rendre possible de nouvelles inhumations)

- aucune exhumation, quelle qu'elle soit, ne peut être réalisée entre le 15 avril et le 15 novembre (pour des raisons de salubrité et d'hygiène liée aux chaleurs estivales), sauf si l'inhumation remonte à moins de 8 semaines

- en outre, aucune exhumation de confort ne peut avoir lieu entre 8 semaines et 5 ans après l'inhumation

- enfin, les pouvoirs du bourgmestre sont encore restreints par les règles suivantes : il ne peut autoriser une exhumation (de confort) que dans les cas suivants :
  - découverte ultérieure d'un acte de dernière volonté,
  - transfert d'une sépulture (non-)concédée vers une concession,
  - transfert international.

– **Une autre possibilité de sépulture, qui subsiste depuis l'ancienne législation fédérale de 1971, est la dispersion des cendres en mer territoriale belge, bien que ce mode de sépulture soit très peu utilisé**

– **Depuis 2001, les cendres des défunts peuvent également être dispersées, conservées ou inhumées sur terrain privé, si le défunt l'avait spécifié par écrit**

Il s'agit en général d'un jardin ou d'une propriété appartenant au défunt ou à sa famille. Des règles ont été prévues pour le cas où le responsable de l'urne ainsi conservée, voudrait y mettre fin : une inhumation ou une dispersion dans un cimetière est alors organisée.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

– **Les indigents ont droit à des funérailles et une sépulture gratuites, prises en charge par la commune**

Mais qu'entend-on par indigent ? La notion est restée pour le moins vague pendant de très nombreuses années. À l'origine, le terme figurait dans un décret français du début du XIX^{e} siècle, ancêtre de la loi de 1971 évoquée plus haut. Non défini, il n'était repris que pour préciser qu'ils avaient droit à des funérailles décentes et gratuites. Il en a été déduit que cette gratuité signifiait prise en charge par l'autorité publique, communale en l'occurrence.

Le principe de prise en charge gratuite des funérailles des indigents par la commune a ainsi traversé les deux derniers siècles, pour aboutir en 2001, mot pour mot, dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation lors de la régionalisation des funérailles et sépultures.

Consciente des difficultés d'interprétation de cette notion (un défunt dont personne ne s'occupe des funérailles est-il d'office un indigent ?), la Région wallonne a tenté de préciser quelque peu la notion en 2009, en précisant dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, d'une part que la commune compétente était celle où l'indigent était inscrit dans les registres de population, et d'autre part, que l'indigent se définissait comme une personne sans ressources suffisantes, « en référence à la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ».

Loin d'apporter une clarification totale, cette définition a eu pour effet que les autorités communales se sont retournées vers leur CPAS pour leur demander, pour les défunts en question, des « certificats d'indigence » fondés sur la législation de 2002 précitée. Ce à quoi les CPAS ont rétorqué qu'il n'entrait pas dans leur compétence d'apprécier si une personne était ou non indigente au sens de la législation funéraire…

En 2019, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation a donc à nouveau été modifié sur ce point : le principe de la compétence des communes (et non des CPAS) en matière d'indigents a été réaffirmé, et le rôle des CPAS est désormais limité à l'article 16 de la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, celui relatif au seul calcul des ressources et à la nature de celles-ci.

Cela laisse toutefois entier le problème de gestion (lire : prise en charge financière) par les communes de ces funérailles « dont personne ne s'occupe », parce que la notion d'indigent ne couvre pas toutes les hypothèses rencontrées, loin de là.

Une modification de ce régime est à l'étude en 2023.

– **Pour achever ce tour d'horizon des grands principes des funérailles et sépultures en Wallonie, précisons encore que le décret wallon de 2009 a mis en place une procédure de sauvegarde du patrimoine funéraire remarquable des cimetières communaux wallons**

Cette protection patrimoniale, qui fait intervenir une cellule spécifique de l'administration régionale wallonne, s'articule autour de deux types de sépultures :

- d'une part, les sépultures datant d'avant 1945, pour lesquelles aucun enlèvement de pierre tombale n'est possible sans une autorisation régionale ;
- et d'autre part, les « sépultures d'importance historique locale », à identifier par chaque commune après avis de la Région wallonne, qui sont également protégées. En outre, l'entretien de ces sépultures incombe à la commune.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les cultes

1. Contexte général

La matière des cultes, ou plus précisément des relations entre les communes et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, est l'une des plus anciennes de notre ordre juridique.

Elle repose toujours, du moins pour ce qui concerne le territoire wallon (voy. titre 2 ci-dessous, les effets de la régionalisation de 2002) sur deux antiques législations fondatrices, que sont le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

Quelques éléments de base méritent ici d'être rapidement brossés, afin de mieux cerner le rôle actuel des communes à l'égard des cultes.

Depuis les dernières réformes de l'Etat au début du XXI^{e} siècle, le rôle et les attributions des autorités publiques en matière de cultes ont été répartis comme suit :

- l'autorité fédérale reste compétente pour la reconnaissance des cultes, reconnaissance qui donne leur accès au financement public ;

- depuis 2002, la Région a la compétence de reconnaître les communautés locales et organiser leur gestion ;

- à ce jour, six cultes sont reconnus : le culte catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe. S'ajoute à ceux-ci la laïcité organisée, qui bénéficie également de financement public ;

- un culte reconnu doit gérer ses activités par le biais d'établissements publics, dotés de la personnalité juridique. Historiquement, et à ce jour encore, l'écrasante majorité (plus de 90%) ces établissements dépendent du culte catholique, et continuent à s'appeler « fabriques d'église », même si le nouveau décret wallon réformant la tutelle sur le temporel des cultes utilise désormais une terminologie plus générale et valable pour tous les cultes : les « établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » ;

- le contrôle de tutelle (voy. plus bas titre 3) ainsi que certaines obligations spécifiques (voy. titre 2), sur les établissements cultuels catholiques, protestants, israélites et anglicans est assuré par les communes ;

- les provinces ont quant à elles les mêmes attributions et charges à l'égard des cultes islamique, orthodoxe et la morale laïque.

La gestion du temporel des cultes est d'intérêt local et est donc exercée par des établissements publics soumis à une double tutelle civile et religieuse : le budget et les comptes « fabriciens » sont approuvés par la hiérarchie cultuelle (pour le culte catholique, l'évêque) pour les dépenses cultuelles (liés à la célébration du culte : messes, mariages, funérailles, etc.) et par le conseil communal pour les autres dépenses (gestion « civile » de l'établissement : personnel, frais et produits de le gestion des bâtiments, etc.).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En vertu de l'article 92 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises (article qui se reflète dans les obligations budgétaires énumérées à l'article L1321-1, 9° et 12° du CDLD), les communes doivent :

- suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour les charges portées en l'article 37 du décret impérial, à savoir, les dépenses cultuelles,
- pourvoir aux grosses réparations des édifices du culte,
- et fournir, en principe en nature, sinon par équivalent (loyer), un logement aux ministres du culte qui officient sur le territoire de la commune.

Quelques données financières :

- les dépenses ordinaires nettes des communes wallonnes pour la fonction Cultes et laïcité sont de l'ordre de 50 millions d'euros, soit 1 % des dépenses communales ;

- ce montant par habitant peut varier sensiblement d'une commune à l'autre, notamment en fonction de la densité de population ;

- ces données financières révèlent une assez grande stabilité en pourcentage des dépenses communales ;

- les dépenses extraordinaires pour travaux sont de l'ordre de 2 à 3% du budget extraordinaire. La tendance est toutefois à la hausse depuis plusieurs années.

De manière générale, et abstraction faite des derniers développements juridiques survenus en Wallonie depuis la régionalisation, les relations communes – établissements cultuels se caractérisent par les points d'attention suivants :

- le régime de gestion du temporel des cultes est désuet et peu transparent. La disparité des situations sur le terrain rend le contrôle compliqué ;

- si les dépenses ordinaires sont relativement contenues, de leur côté les dépenses pour travaux aux édifices du culte augmentent et ce, sans que des plans d'investissements coordonnés et pluriannuels assurent une maîtrise, une prévision et un étalement de ces charges extraordinaires ;

- la gestion du patrimoine affecté au culte pose différentes questions : travaux, désaffectation, démolition, réaffectation/vente. Comment tenir compte et mieux valoriser l'aspect patrimonial, culturel et touristique des édifices du culte ?

- en ce qui concerne le culte islamique, les mosquées, souvent établies dans des habitations aménagées sans permis, peuvent poser des problèmes au regard des normes de sécurité incendie et des règles d'urbanisme.

2. Législation sur le temporel des cultes depuis la régionalisation de 2002

Tel qu'inscrit dans la Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon de 2009, le projet public pour la réforme du temporel des cultes en Wallonie était très ambitieux. La rationalisation des structures et des modes de fonctionnement des établissements cultuels avait en effet des objectifs multiples et coordonnés :

- réduire le nombre de fabriques d'église catholique (et les établissements équivalents pour les autres cultes reconnus), actuellement supérieur à 2000 en Wallonie, et/ou promouvoir une meilleure coordination entre elles, en vue d'en améliorer le fonctionnement et les capacités de gestion ;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- rechercher des formules permettant une meilleure gestion et des projets permettant, là où c'est possible et souhaitable, la sauvegarde ou la reconversion du patrimoine consacré aux cultes, spécialement les lieux de célébrations du culte catholique, victimes de la réduction constante du nombre de pratiquants ;

- et améliorer les relations entre les fabriques d'église et les autorités communales, les obligations financières des dernières envers les premières, notamment en ce qui concerne la qualité ou l'opportunité de leurs décisions budgétaires et comptables, donnant souvent lieu à des controverses sans fin.

La nécessité d'évoluer dans ce domaine juridique très complexe et sensible s'était déjà exprimée depuis de nombreuses années, et déjà avant le tournant du XXIe siècle.

En 2006, le Parlement wallon s'est penché à de nombreuses reprises sur cette, notamment à l'occasion de longues auditions des représentants des six cultes reconnus, mais également de l'Association des Provinces wallonnes et de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Et si les discussions ont mis en lumière l'extrême complexité de la situation de terrain, mais aussi les nombreuses résistances opposées par certains représentants des cultes à une réforme de trop grande ampleur, une première étape importante dans la voie d'une rationalisation des relations entre l'autorité publique et les cultes reconnus a été franchie avec l'adoption du décret du 13 mars 2014, qui réorganise la tutelle sur les établissements cultuels.

En quoi consiste cette réorganisation de la tutelle sur les cultes ? Les grands principes à retenir sont les suivants :

- jusqu'alors, il existait de nombreuses modalités et règles de tutelle différentes sur les actes des établissements cultuels : la tutelle générale d'annulation, visant tous les actes non soumis à tutelle spéciale d'approbation, se décline en plusieurs procédures, selon l'objet (marché public, opérations immobilières, baux, donations et legs, etc.). Quant à la tutelle spéciale d'approbation, elle se limite aux (importantes) décisions en matière de budget et de comptes de ces établissements. Ces règles étaient par ailleurs variables selon les cultes ! Le nouveau décret ne vise pas à réduire le nombre de ces tutelles (sauf en ce qui concerne la tutelle de suspension, qui est supprimée), mais à mieux les coordonner et à les rationaliser ;

- la répartition entre communes et provinces des compétences à l'égard des six cultes reconnus et de la laïcité est maintenue ;

- la tutelle spéciale d'approbation sur les budgets, modifications budgétaires et comptes des établissements cultuels - et rien qu'elle - est transférée aux communes et aux provinces, selon la répartition entre cultes précitée ;

- pour la tutelle générale d'annulation, le collège communal peut introduire un recours auprès de gouverneur contre une décision d'un établissement soumis à cette tutelle. Par ailleurs, dans l'exercice par la commune de sa tutelle d'approbation des budgets et comptes cultuels, la Région wallonne (le gouverneur) reste autorité de recours en cas de désaccord entre un établissement et sa tutelle communale ;

- la tutelle d'approbation sur les établissements « de compétence communale » est désormais exercée par le conseil communal. Pour rappel, c'était déjà cet organe qui était chargé de rendre un avis préalable sur les budgets et comptes en question, avant l'exercice de la tutelle régionale ;

- enfin, des règles spécifiques sont prévues pour les établissements cultuels s'étendant sur le territoire de deux ou plusieurs communes.

Ces nouvelles règles sont entrées en vigueur le 1er janvier 2015.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Perspectives d'évolution des relations entre les cultes et l'autorité publique

La réforme de la tutelle sur les cultes, décrite sous le titre précédent, constitue assurément un pas important vers une entrée des relations Église(s)-État dans le XXI^{e} siècle.

Dans une optique de modernisation et de rationalisation bien nécessaire après 200 ans de pratique d'une législation qui a traversé de manière quasiment intacte toute l'évolution sociale et technologique de nos sociétés, il importe de poursuivre, lentement mais sûrement, la réforme ainsi entamée, en prévoyant le cadre juridique et pratique favorable à une rationalisation des établissements de gestion du temporel des cultes en Wallonie. La seule rationalisation de la tutelle ne suffira pas à résoudre les difficultés actuelles dans les relations entre les communes et leurs établissements cultuels.

Voici quelques réflexions que partagent les municipalistes wallons à cet égard :

- Premièrement, il conviendrait de rationaliser le nombre et le ressort territorial des fabriques d'église, de sorte qu'elles correspondent aux limites communales. Cette démarche serait de préférence volontaire et négociée, dans l'intérêt bien compris des divers acteurs.

  En effet, selon l'Annuaire statistique de la Belgique, il y avait, en 1885, 231 cures et 2.829 succursales, soit 3.160 paroisses. Aujourd'hui, sur base des chiffres repris dans *l'Annuaire catholique de Belgique* (éd. 2005 – 2006), il y avait, en Belgique, 3.918 paroisses, dont 2.018 en Région wallonne.

  Un certain nombre de « fusions par absorption » et autres rationalisations ont déjà eu lieu, et le Ministre (réf. cit.) en énumère une dizaine en Wallonie, pour la période 2002-2009.

  Il s'agit sans doute d'une tendance progressive, qu'il conviendrait d'encourager partout où c'est possible.

- Il conviendrait d'instaurer dans chaque commune, autour du bourgmestre ou de son délégué, un organe de coordination communal, réunissant toutes les fabriques de l'entité (cf. organe de concertation commune-CPAS).

  Un agent communal pourrait assister cet organe pour préparer les budgets, la comptabilité et la politique de gestion des fabriques pour la ou les années à venir, en ce compris l'établissement d'un plan pluriannuel des travaux et investissements.

  Dans la foulée, les budgets et comptes des fabriques, actuellement fort disparates, devraient être rénovés et standardisés (codification), mais pas complexifiés.

  L'organe de concertation pourrait également faire office de central d'achats pour les fabriques, dans une optique de simplification administrative et de réduction des coûts (gestion des assurances, coordination des travaux, des investissements, etc.).

  L'intérêt communal pourrait de la sorte être mieux respecté, sans porter atteinte de manière excessive à l'autonomie de gestion de chaque fabrique. Il ne s'agirait aucunement d'une structure intermédiaire lourde et coûteuse, mais bien d'un lieu de concertation, où les problèmes seraient traités en amont, au lieu d'être subis en aval (en évitant que les frais de fonctionnement d'une telle structure intermédiaire ne dépassent les économies escomptées de cette rationalisation).

- S'agissant des conseils de fabrique (et assimilés), en s'inspirant du décret flamand sur les cultes de 2004, il serait pertinent de créer un même cadre démocratique pour les six cultes reconnus : élection après appel aux candidatures au sein de la paroisse ou de la communauté, et nécessité pour les membres des établissements cultuels d'être inscrit en résidence principale dans de la commune concernée (registres de la population).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- Les ***autorités publiques*** doivent être ***représentées*** (sans voix délibérative) au sein des fabriques (et assimilés).

- En matière de patrimoine, il conviendrait de réaliser, par fabrique, un inventaire (tenu à jour annuellement) du patrimoine, en ce compris des biens non affectés au culte.

  Il conviendrait également de mieux valoriser l'aspect patrimonial, culturel et touristique des édifices du culte.

- Quant à la répartition des compétences publiques en fonction des cultes, compte tenu d'une implantation locale très fortement différenciée, il ferait sens de transférer aux provinces la compétence en matière de temporel pour tous les cultes autres que catholique. Pour rappel, les cultes islamique et orthodoxe (et, pour son financement, la laïcité) relèvent déjà de la province, on y ajouterait donc les cultes protestant, anglican et israélite.

- Enfin, concernant les mécanismes de reconnaissance des communautés cultuelles locales, les critères et les modalités de reconnaissance proprement dits (et le retrait éventuel de ceux-ci) des communautés religieuses locales reconnues, constituent avant tout une compétence d'intérêt régional, pour l'examen de laquelle les communes concernées devraient pouvoir donner un avis préalable, de manière particulière, lorsque dans le cadre du futur décret, un dossier est présenté pour obtenir ladite reconnaissance.

  La multiplication de certaines communautés cultuelles locales pose par ailleurs la question du contrôle de la légalité des messages et valeurs véhiculés lors de leurs assemblées. Si la grande majorité des communautés cultuelles respectent la loi et les valeurs de notre État de droit, on ne peut toutefois exclure l'existence ou l'apparition de certains discours intégristes et antidémocratiques. Il conviendrait d'examiner spécifiquement cet aspect lors de la procédure de reconnaissance d'une nouvelle communauté par la Région.

4. Tableau récapitulatif de la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus en Wallonie (hors Région de langue allemande)

Nouveau régime au 1.1.2015 (décr. 13.5.2014, M.B., 4.4.2014)

A. Établissements des cultes CATHOLIQUE (fabriques cathédrales), ISLAMIQUE, ORTHODOXE, et de la LAÏCITÉ ORGANISÉE :

Pas d'intervention des communes : ce sont les provinces wallonnes qui ont la tutelle.

B. Établissements des cultes CATHOLIQUE (fabriques d'église), PROTESTANT, ISRAÉLITE et ANGLICAN :

TUTELLE	ACTE CONCERNÉ (+ RÉF. CDLD)	AUTORITÉ DE TUTELLE	DÉLAIS DE TUTELLE	RECOURS (+ DÉLAI)
Tutelle générale d'annulation :				
	Délibération attribution des marchés publics > certains montants *CDLD L3161-4, 1°, a)*	Gouverneur	* Remise de l'acte : dans les **15 jours** de son adoption * Délai pour tutelle : dans les **30 jours** de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de **15 jours**)	Pas de recours interne (gouverneur est autorité de tutelle finale) Recours classique au Conseil d'État
	Délibération-avenant aux marchés publics *CDLD L3161-4, 1°, b) et c)*	Gouverneur		
	Délibération opérations immobilières >10.000 EUR (achat, vente, échange, location +9 ans, hypothèque, etc.) *CDLD L3161-4, 2°*	Gouverneur		
	Délibérations sur dons et legs avec charge *CDLD L3161-4, 3°, a)*	Gouverneur		
	Délibérations sur dons et legs sans charge, >10.000 EUR *CDLD L3161-4, 3°, b)*	Gouverneur		
	Délibérations construction immeuble affecté au culte ou au logement ministre du culte *CDLD L3161-4, 4°*	Gouverneur		
	Autres délibérations Facultatif : * à l'initiative du gouverneur, OU * par suite d'un recours introduit par le collège communal (cf. dernière ligne du tableau)	Gouverneur	* Remise de l'acte : dans les **15 jours** de la demande de transmission * Délai pour tutelle : dans les **30 jours** de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de **15 jours**)	

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

TUTELLE	ACTE CONCERNÉ (+ RÉF. CDLD)	AUTORITÉ DE TUTELLE	DÉLAIS DE TUTELLE	RECOURS (+ DÉLAI)
Tutelle spéciale d'approbation :				
	Délibération arrêtant le budget *(L3162-1, § 1er, 1°)*	Conseil communal	* Transmission budget (au CC et à l'organe cultuel) **avant le 30/8** * Transmission décision organe cultuel au CC : dans les **20 jours** de la transmission (sinon, réputé favorable) * Délai pour tutelle CC : dans les **40 jours** de la réception de la décision de l'organe cultuel (+ possibilité de proroger de **20 jours**) (sinon, acte exécutoire)	* Auprès du Gouverneur, par l'établissement culturel ou l'organisme culturel, dans les **30 jours** de la réception de la décision CC * Décision sur recours : dans les **30 jours** (à défaut, décision confirmée)
	Délibération arrêtant les modifications budgétaires *(L3162-1, § 1er, 1°)*	Conseil communal	* Transmission de l'acte (au CC et à l'organe cultuel) * Transmission décision organe cultuel au CC : dans les **20 jours** de la transmission (sinon, réputé favorable) * Délai pour tutelle CC : dans les **40 jours** de la réception de la décision de l'organe cultuel (+ possibilité de proroger de **20 jours**) (sinon, acte exécutoire).	
	Délibération relative au compte annuel *(L3162-1, § 1er, 2°)*	Conseil communal	* Transmission compte (au CC et à l'organe cultuel) **avant le 25/4** * Transmission décision organe cultuel au CC : dans les **20 jours** de la transmission (sinon, réputé favorable) * Délai pour tutelle CC : dans les **40 jours** de la réception de la décision de l'organisme cultuel (+ possibilité de proroger de **20 jours**) (sinon, acte exécutoire).	? (CDLD muet : implicitement, le gouverneur ayant déjà statué, il ne peut plus être autorité de recours)
	Délibérations budget et compte établissement pluricommunal *(L3162-2, § 3)*	* Conseil communal de la commune qui finance le plus l'établissement * avis des autres conseils communaux * si un avis négatif : gouverneur reprend la tutelle	Idem ci-dessus, mais : * transmission de l'acte à tous les CC, à l'organe cultuel et au gouverneur * avis à rendre par les autres CC que celui qui exerce la tutelle : dans les **40 jours** de la réception de l'acte (sinon, réputé favorable). * si favorable : CC ayant tutelle l'exerce dans les **40 jours** de la réception de l'acte * si un avis défavorable : il est transmis aux autres CC et au gouverneur dans les **40 jours** de la réception de l'acte. Le « CC tutelle » perd cette qualité, et doit rendre un simple avis comme les autres CC. Le gouverneur exerce alors la tutelle, dans les **40 jours** de la réception du 1er avis défavorable (sinon, acte exécutoire)	

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Tutelle de suspension :	SUPPRIMEE			
[Procédure d'information aux collèges communaux, et de recours par ceux-ci]	Tous les actes ayant un coût financier, et non soumis à transmission obligatoire *(L3161-5)*	Collège communal	* Réception d'une liste des actes par le collège. * Demande du collège d'obtenir copie de l'acte : dans les **10 jours** de la réception de la liste * Envoi du ou des actes en question : dans les **10 jours** de la demande du collège * Recours du collège contre l'acte auprès du gouverneur : dans les **10 jours** de la réception du ou des actes	Recours du collège examiné par le gouverneur : dans les **30 jours** de la réception du recours (+ possibilité de proroger de **15 jours**)

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'aménagement du territoire

Thibault CEDER
Arnaud RANSY
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les enjeux de la politique d'aménagement du territoire

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations unies à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions environnementales et énergétiques principalement. La stratégie européenne 2020 (transition vers une économie bas carbone et la lutte contre les changements climatiques 20/20/20 - 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre/20 % d'énergie renouvelable/20 % d'économie d'énergie -) a été renforcée en 2014 par des objectifs à l'horizon 2030 révisés fin 2016 (40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 32 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables, 32,5 % de diminution des consommations d'énergie) dans la perspective d'un objectif à long terme de réduction de 80 à 95 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. En décembre 2020, le Conseil européen a approuvé un nouvel objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Ces objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 et de réduction d'ici 2030 sont désormais inscrits dans la *loi européenne sur le climat*[1] adoptée le 30 juin 2021.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Wallonie a, depuis près de dix ans, soutenu la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement sont à ce titre des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux.

L'aménagement du territoire a pour fonction première de réguler les activités humaines (logement, commerce, activités économiques, énergie, agriculture, etc.). De manière assez récente, la notion d'usage parcimonieux du sol est venue s'ajouter à cette conception fonctionnaliste première. Depuis, les questions environnementales (protection des ressources naturelles, gestion du paysage, …) et énergétiques (performance énergétique des bâtiments) sont venues compléter les préoccupations présentes dans les politiques d'aménagement du territoire.

La fonction régulatoire de l'aménagement du territoire a elle aussi, depuis la loi organique de 1962, connu des évolutions importantes. La libre concurrence, la mondialisation et la forte fluidité des capitaux imposent des mutations fréquentes aux territoires pour répondre à la nécessité de disposer de lieux de production, de commerce et d'activité économique tout en tentant de maintenir un équilibre avec les autres activités et affectations du sol. Complémentairement, ces logiques créent des disparités territoriales en termes de pression foncière, d'accessibilité, de localisation géographique etc., auxquelles se surimpose une évolution des modes de vie, de plus en plus individualistes. En termes d'urbanisation et de planification, cela se traduit par un mitage des paysages, un usage non parcimonieux du sol, l'apparition de friches industrielles, commerciales ou agricoles et une absence de mixité sociale ou fonctionnelle, emportant des coûts importants pour les pouvoirs locaux (voiries,

[1] Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), J.O.U.E 9.7.2021

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

égouttage, enlèvement des immondices, réseaux de distribution d'eau ou d'énergie, réhabilitation de friches, etc.).

Par leur proximité avec les citoyens, leur connaissance des lieux, la transversalité de leurs compétences, les pouvoirs locaux jouent un rôle-clé dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et dans la réponse à ces enjeux.

Au travers d'un panel d'outils assez large, contenus pour la plupart dans le nouveau Code du développement territorial (le CoDT), les communes peuvent développer leur propre vision du développement de leur territoire (SDPC, SDC, GCU, SOL…) et gérer les activités humaines, notamment au travers des demandes de permis (PU, PUR, PUn).

Les communes se doivent toutefois de respecter le cadre régional fixé, tout à la fois dans les lignes directrices fournies par le CoDT en lui-même (usage parcimonieux du sol, principes de bon aménagement…), mais également les plans et schémas supérieurs, parmi lesquels on retrouve le Schéma du développement territorial (anciennement Schéma du développement de l'espace régional), les guides régionaux d'urbanisme (anciennement règlements communaux d'urbanisme) et les plans de secteur. L'interaction avec le pouvoir régional est en outre personnifiée par le fonctionnaire délégué, en charge à la fois des permis publics, mais également des permis dérogatoires et relatifs à certaines activités.

La politique de l'aménagement du territoire peut être considérée comme fondatrice des politiques de développement territorial local.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial - Généralités

Le développement territorial rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale.

Le développement territorial et sa gestion sont des compétences partagées par la Région et par la commune. Cette dernière dispose du pouvoir de planifier son propre territoire au moyen du schéma de développement communal (SDC), de schéma d'orientation local (SOL), de guides communaux d'urbanisme (GCU) dans le respect du Schéma de développement du territoire (SDT), des plans de secteur, du guide régional d'urbanisme (GRU) et du Code du développement territorial (CoDT). Plusieurs communes contiguës peuvent également s'associer en vue de se doter d'un schéma de développement pluricommunal (SDP) afin de définir ensemble une stratégie territoriale plus globale.

Par ailleurs, la commune gère la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La plupart des permis d'urbanisme et des permis d'urbanisation (anciennement permis de lotir) sont délivrés par le collège communal. Toutefois, la Région délivre les permis aux personnes de droit public ainsi que pour certains actes et travaux selon leur nature ou leur lieu d'implantation.

Les communes sont également à la manœuvre pour définir et activer des politiques plus opérationnelles au travers d'outils comme les périmètres de remembrement urbain (PRU), de rénovations urbaines, de revitalisation et sites à réaménager (SAR).

Il convient par ailleurs de relever la compétence du collège en matière d'infractions urbanistiques et d'implantations commerciales.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'aménagement du territoire - Cadre légal et réglementaire

En matière d'aménagement du territoire, la commune évolue dans un cadre relativement contraignant.

1. Le Code du développement territorial (CoDT)

Le Code du développement territorial (CoDT) remplace l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire (Cwatup). Tout en assurant une certaine continuité avec les principes existants, il ambitionne de redéfinir les règles de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour impulser une nouvelle dynamique de développement territorial. Il ne s'agit plus seulement d'aménager le territoire, mais bien de le développer dans une démarche positive, de simplification et d'accélération des procédures au bénéfice de l'ensemble des acteurs. Ses principaux objectifs sont de soutenir le développement économique de la Wallonie, de garantir une utilisation rationnelle des ressources et de répondre au défi démographique.

Pour ce faire, le CoDT a été conçu comme une « boîte à outils » destinée à aider les acteurs de terrain à mettre en œuvre ces objectifs. La plupart de ces outils n'ont qu'une valeur indicative, ce qui induit une plus grande souplesse dans la mise en œuvre des procédures pour les acteurs concernés. Ceux-ci devront néanmoins toujours justifier leurs décisions au regard de l'article D.I.1, qui fixe les grands objectifs d'aménagement du territoire. Le CoDT comprend deux parties : une partie décrétale et une partie réglementaire[1].

2. Le Schéma de développement du territoire (SDT)

Le schéma de développement du territoire définit la stratégie territoriale pour la Wallonie. La commune est tenue de respecter les grandes orientations de ce schéma au travers des politiques qu'elle met en place.

Le SDT contient une stratégie territoriale, qui fixe les objectifs régionaux d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les principes de mise en œuvre de ces objectifs, et la structure territoriale. Il peut en outre comporter des mesures de gestion et de programmation, des propositions de révision des plans de secteur, et des projets de territoire liés aux aires de coopération transrégionale et transfrontalière et aux aires de développement. Comme l'ancien SDER, ce schéma conserve un caractère indicatif.

À l'heure actuelle, le SDER est devenu SDT sans autre changement sur le fond. Un projet de révision est en cours[2].

[1] Dans la partie décrétale, les articles sont précédés d'un D, tandis que dans celle réglementaire, ils sont précédés d'un R. Ces deux lettres majuscules sont ensuite suivies d'un chiffre romain, qui renvoie au livre du code dans lequel l'article se trouve. La numérotation se termine enfin par un chiffre arabe, qui identifie l'article en fonction de sa place au sein du livre. L'A.G.W. qui contient la partie réglementaire a été construit selon la même structure. L'art. 3 du livre V de la partie décrétale (D.V.3) renvoie donc à l'article R.V.3 (partie réglementaire).

[2] Plus d'informations sur l'évolution de ce dossier sur le site internet de l'UVCW.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les plans de secteur

La commune est également tributaire du plan de secteur qui s'impose à son territoire.

Les plans de secteur sont des outils réglementaires, établis dans les années '70 et '80, couvrant l'ensemble du territoire wallon et le divisant en zones affectées à certaines activités. Depuis la réforme, le plan de secteur est un des derniers outils qui conserve cette valeur réglementaire. Une distinction majeure est opérée entre les zones destinées à l'urbanisation et celles qui ne le sont pas.

Ainsi, les zones destinées à l'***urbanisation*** sont les suivantes :
- la zone d'habitat,
- la zone d'habitat à caractère rural,
- la zone d'habitat vert,
- la zone de services publics et d'équipements communautaires,
- la zone de loisirs,
- les zones d'activité économique,
- la zone d'aménagement communal concerté à caractère économique,
- la zone de dépendance d'extraction,
- la zone d'enjeu régional,
- la zone d'enjeu communal.

Les zones qui ne sont ***pas destinées à l'urbanisation*** sont les suivantes :
- la zone agricole,
- la zone forestière,
- la zone d'espaces verts,
- la zone naturelle,
- la zone de parc,
- la zone d'extraction.

Une zone spécifique, ne relevant d'aucune des deux catégories précitées, la ***zone d'aménagement communal concerté***[3] peut recevoir toutes les affectations des zones destinées ou non à l'urbanisation, pour autant qu'un schéma d'orientation local (SOL) soit adopté au préalable.

Deux nouvelles zones ambitieuses ont donc été créées par le CoDT : la zone d'enjeu régional et celle d'enjeu communal. La ***zone d'enjeu régional*** est destinée à accueillir, de manière indifférenciée, les activités économiques, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, et les équipements touristiques ou récréatifs. Elle peut aussi accueillir, à titre complémentaire, de l'habitat. L'objectif de cette zone est de permettre au Gouvernement de concrétiser les actions qu'il juge prioritaires. La ***zone d'enjeu communal,*** quant à elle, est destinée à accueillir de manière indifférenciée la résidence, les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, ainsi que les équipements touristiques ou récréatifs. Elle doit aussi accueillir des espaces verts publics et un réseau de mobilité douce. Cette zone vise à mettre en œuvre un des objectifs clés du CoDT : la lutte contre l'étalement urbain. A ces zones, s'ajoute la création de la « zone d'habitat vert » qui vise à régulariser, dans le respect de conditions strictes, le phénomène de l'habitat permanent touchant certaines zones de loisir.

[3] Il s'agit des anciennes zones d'aménagement différé, anciennement dénommées zones d'extension d'habitat et zones d'extension d'habitat à caractère rural.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Par ailleurs, le CoDT a aussi modifié le contenu de certaines zones, comme celui de la zone de services publics et d'équipements communautaires, de la zone d'activité économique, de la zone d'extraction, de la zone agricole et de la zone forestière.

On signalera aussi que les plans de secteur prévoient des périmètres de protection qui permettent de tenir compte de problématiques spécifiques[4] (périmètre de point de vue remarquable, de liaison écologique, d'intérêt paysager, culturel, historique ou esthétique, et d'extension de zone d'extraction).

Enfin, la procédure de révision des plans de secteur, qui nécessitait auparavant l'adoption d'un plan communal d'aménagement révisionnel (PCAR), a été allégée. Le CoDT prévoit maintenant trois types de procédures de révision : une procédure ordinaire, une procédure accélérée[5], et une procédure conjointe plan-permis[6]. Dans le cadre de la procédure ordinaire, l'initiative est susceptible de revenir à trois acteurs différents : le Gouvernement, la commune (lorsque la demande de révision vise un nouveau zonage qui constitue une réponse à des besoins qui peuvent être rencontrés par un aménagement local), ou une personne physique ou morale publique ou privée (lorsque la révision vise l'inscription d'une zone d'activité économique, d'une zone d'extraction ou du tracé d'une principale infrastructure de transport de fluides ou d'énergies ou du périmètre de réservation qui en tient lieu).

4. Le guide régional d'urbanisme (GRU)

Les anciens règlements régionaux d'urbanisme ont tous été intégrés dans un document unique : le guide régional d'urbanisme. Il décline pour la Wallonie les objectifs du SDT en objectifs d'urbanisme (indications ou normes), en tenant compte des spécificités du territoire. Ce guide comprend deux parties : une partie « indications », qui a acquis, à la suite de la réforme, une valeur indicative, et une partie « norme »[7], qui conserve sa valeur réglementaire.

4 CoDT, art. D.II.21, § 2.

5 Elle permet d'obtenir une révision du plan de secteur en 12 mois au lieu des 24 mois habituels, par exemple en cas d'inscription d'une zone d'enjeu communal, et pour autant que cette inscription ne nécessite pas compensation.

6 Elle a pour but d'intégrer en une seule procédure : la révision du plan de secteur et une demande de permis d'urbanisme, de permis d'environnement ou de permis unique, lorsque ces deux formalités sont requises pour la mise en œuvre d'un projet.

7 Quatre parties auront valeur réglementaire : la sécurité des personnes, la qualité acoustique, l'accessibilité par les personnes à mobilité réduite et certains aspects des zones protégées dans les communes. Une coordination officieuse du GRU réalisée par le SPW-TLPE est disponible sur l'espace CoDT du site internet de l'UVCW.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La planification et la réglementation communale en matière d'aménagement du territoire

Tout en respectant le cadre régional que nous venons de rappeler, la commune a la possibilité de réfléchir à une politique urbanistique et d'aménagement du territoire qui lui est propre.

Par suite de l'adoption du CoDT, quatre instruments peuvent être utilisés pour ce faire :

1. le schéma de développement pluri-communal (SDP), qui permet à plusieurs communes contiguës de s'associer en vue de développer une stratégie territoriale commune. Il s'agit d'un schéma créé par le CoDT, qui offre aux communes l'opportunité de travailler à une nouvelle échelle territoriale (entre le régional et le communal) ;

2. le schéma de développement communal (SDC), qui remplace le schéma de structure (SSC). Il s'agit d'un outil stratégique global à l'échelle territoriale ;

3. le schéma d'orientation local (SOL). Il reprend les anciens plans communaux d'aménagement et rapports urbanistique et environnemental. Il détermine, pour une partie du territoire communal, les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que les moyens de mise en œuvre de ceux-ci ;

4. le guide communal d'urbanisme (GCU), qui reprend les anciens règlements communaux d'urbanisme (RCU). Il prévoit des prescriptions urbanistiques spécifiques au territoire communal et à ses composantes particulières.

Il convient également de relever que le permis d'urbanisation, tout comme l'était le permis de lotir, est un outil d'aménagement qui induit des conséquences en matière de planification et de gestion territoriale communale.

Le CoDT a modifié la valeur de plusieurs outils d'aménagement communaux. Depuis le 1er juin 2017, l'ensemble des outils communaux, en ce compris le permis d'urbanisation, ont une valeur indicative, alors qu'antérieurement, le RCU, le PCA et le PUR avaient une valeur réglementaire.

Dans le respect de certaines conditions, cette politique de planification permet en outre de mettre en place un régime dit « de décentralisation » qui autorise les communes à exercer, de manière autonome, leur pouvoir de décision, notamment en matière d'octroi de permis d'urbanisme et d'urbanisation.

L'idée qui sous-tend cette augmentation de l'autonomie communale est la suivante : son action s'inscrivant dans le respect d'outils précisant sa politique d'aménagement du territoire, la commune s'affranchit de la tutelle préalable du fonctionnaire délégué. Depuis la réforme, les hypothèses dans lesquelles les communes peuvent se passer de l'avis préalable du fonctionnaire délégué couvrent plus de cas que ce qui était prévu dans le Cwatup.

Le régime de décentralisation est d'application lorsqu'il existe :

- une commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM), **et** soit un schéma de développement pluri-communal (SDP) qui couvre tout le territoire, soit un schéma de développement communal (SDC) qui couvre tout le territoire, soit un schéma de développement pluri-communal (SDP) qui couvre une partie du territoire tandis qu'un schéma de

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

développement communal (SDC) est applicable pour le reste. Dans ces trois cas, un guide communal doit être approuvé dans un délai de quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du Code, pour que la commune puisse rester en décentralisation ;
- un schéma d'orientation local (SOL) ;
- un permis d'urbanisation non périmé ;
- une zone d'enjeux communal.

La commune est également dispensée de consulter le fonctionnaire délégué pour les projets concernant certains actes et travaux soumis à permis, ou un projet d'impact limité. Ces travaux sont listés dans la nomenclature reprise à l'article R.IV.1-1.

La CCATM vise à mettre en œuvre l'idée de la participation du citoyen à l'aménagement de sa ville, de sa commune. Elle est composée principalement de personnes représentant les forces vives de la commune et, pour un quart, de représentants du conseil communal. Elle intervient dans l'élaboration du schéma de développement communal, du guide communal d'urbanisme, ainsi que du schéma d'orientation local, mais peut aussi être consultée à l'initiative du collège dans le cadre des demandes de permis, ou, de manière obligatoire, pour ceux nécessitant une dérogation aux outils d'aménagement.

1. Le schéma de développement pluri-communal (SDP)[1]

Ce schéma a été créé par le CoDT, et il permet avant tout de disposer d'une nouvelle échelle d'intervention, qui se situe entre le régional et le communal. Plusieurs communes contiguës peuvent s'associer en vue de se doter d'un tel schéma. Cela leur permet de définir ensemble une stratégie territoriale plus globale. Le contenu de ce schéma s'inspire beaucoup de celui du schéma de développement du territoire (SDT). La stratégie territoriale du SDP définit les objectifs pluri-communaux de développement territorial et d'aménagement du territoire, les principes de mise en œuvre de ces objectifs, et la structure territoriale.

2. Le schéma de développement communal (SDC)[2]

Le schéma de développement communal définit la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle. Le CoDT a voulu concevoir ce schéma comme un outil qui, d'une part, assure la pérennité de l'ancien schéma de structure communale et, d'autre part, permet d'envisager une approche plus prospective de la gestion du territoire communal. La stratégie territoriale du SDC définit les objectifs communaux de développement territorial et la manière dont ces objectifs déclinent les objectifs régionaux du SDT ou pluri-communaux du SDP, les principes de mise en œuvre de ces objectifs, et la structure territoriale.

[1] CoDT, art. D.II.5 et D.II.6.
[2] CoDT, art. D.II.10.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Le schéma d'orientation local (SOL)[3]

Le schéma d'orientation local détermine, pour une partie du territoire, les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Ce schéma se substitue au rapport urbanistique et environnemental (RUE) et au plan communal d'aménagement (PCA). Le SOL contient les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la carte d'orientation, et les indications relatives à l'implantation et à la hauteur des constructions et des ouvrages, aux voiries et aux espaces publics, ainsi qu'à l'intégration des équipements techniques, en cas de dispense de permis d'urbanisation lors de la division d'un bien en lots. A l'instar des autres instruments, le SOL a une valeur indicative.

4. Le guide communal d'urbanisme (GCU)[4]

Les anciens règlements communaux d'urbanisme ont tous été intégrés dans un document unique : le guide communal d'urbanisme. Ce guide a désormais une valeur indicative. Le guide communal d'urbanisme décline, pour tout ou partie du territoire communal, les objectifs de développement territorial du schéma de développement du territoire, du schéma de développement pluri-communal, et des schémas communaux en objectifs d'urbanisme, par des indications, en tenant compte des spécificités du ou des territoires sur lesquels il porte. Depuis la réforme, le guide communal d'urbanisme est plutôt centré sur les aspects urbanistiques et sur la manière dont les abords sont aménagés.

5. Hiérarchie entre les différents outils d'aménagement communaux

Il existe une hiérarchie entre les différents outils d'aménagement au niveau communal.

On trouve au sommet de la pyramide le schéma de développement pluri-communal (SDP). Les outils inférieurs doivent donc le respecter s'il en existe un, mais les écarts sont tolérés pourvu qu'ils ne compromettent pas les objectifs de ce schéma, et qu'ils contribuent à la protection, à la gestion, ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Vient en seconde position le schéma de développement communal (SDC). Les outils d'échelle inférieure doivent le respecter, mais les écarts sont tolérés dans les mêmes conditions que pour le schéma de développement pluri-communal (SDP). Il est à noter que le SDC et le SDP ne peuvent coexister sur une même portion de territoire. Si un schéma de développement pluri-communal (SDP) couvre tout le territoire de la commune, le schéma de développement communal (SDC) doit être abrogé. Dans le cas où le SDP ne couvre qu'une partie du territoire, le SDC ne reste en vigueur que pour la partie non couverte.

Se place enfin le schéma d'orientation local (SOL), qui se situe au plus bas de cette structure hiérarchique.

En ce qui concerne l'interaction entre le guide communal d'urbanisme et les autres schémas quels qu'ils soient, ce sont les indications des schémas qui vont prévaloir. Le CoDT n'a prévu aucune possibilité d'écart en faveur du GCU.

[3] CoDT, art. D.II.11.
[4] CoDT, art. D.III.4.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Enfin, il est à noter que le contenu de ces outils, en ce compris le SDP et le SDC s'applique à tout projet[5] : les certificats d'urbanisme n° 2, les permis d'urbanisme, les permis d'urbanisme de constructions groupées, et les permis d'urbanisation. Cela implique que chaque projet initié sur le territoire d'une commune qui dispose d'un SDP, d'un SDC, d'un SOL et/ou d'un GCU doit respecter ceux-ci, à moins qu'il ne soit prouvé que le projet ne compromet pas les éléments essentiels du schéma, et que le projet contribue à la protection, à la gestion, ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

6. Abrogation de ces instruments

Le CoDT énonce un principe général pour l'abrogation du schéma de développement pluricommunal (SDP), du schéma de développement communal (SDC) et du schéma d'orientation local (SOL).

Ces trois outils peuvent en effet être abrogés lorsque leurs objectifs sont dépassés, sur la base des mêmes dispositions que celles régissant leur élaboration[6]. En dehors de ce principe général d'abrogation, des abrogations automatiques sont prévues pour les anciens outils (règlements généraux sur la bâtisse et plan d'aménagement antérieur à 1962)[7] et, à certaines conditions, pour les outils âgés de plus 18 ans.

Enfin, il est aussi possible d'abroger ces outils lors de la révision ou de l'élaboration du plan de secteur ou d'un schéma.

5 CoDT, art. D.II.16.
6 CoDT, art. D.II.15.
7 Ces outils ont d'office été abrogés au 1er juin 2018 sauf si le conseil communal en a décidé autrement (D.II.66 et D.III.15).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les autorisations

Le CoDT prévoit deux types d'autorisations, à savoir, d'une part, les permis d'urbanisme et, d'autre part, les permis d'urbanisation.

Ces deux notions présentent des champs d'application bien distincts.

À côté de ces autorisations, on mentionnera que le CoDT prévoit la possibilité de solliciter un certificat d'urbanisme n° 1 ou un certificat d'urbanisme n° 2. Le premier contient les informations relatives à la situation urbanistique d'un bien immobilier alors que le second contient, outre les informations du certificat d'urbanisme n° 1, une appréciation du collège communal ou du fonctionnaire délégué sur les actes et travaux projetés par le demandeur. La procédure de délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 est calquée sur la procédure de délivrance des permis, y compris en ce qui concerne les autorités compétentes.

1. Le permis d'urbanisme

En Région wallonne, une série d'actes et travaux ne peuvent être entrepris que s'ils sont dûment autorisés au préalable par l'autorité compétente, à savoir le collège communal, en principe, et le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement, pour certains cas limitativement définis par le Code[1].

Ainsi, aux termes de l'article D.IV.4 du CoDT, il faut un permis d'urbanisme pour :

- construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes ; par « construire ou placer des installations fixes », on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé ;

- placer une ou plusieurs enseignes, ou un ou plusieurs dispositifs de publicité ;

- démolir une construction ;

- reconstruire ;

- transformer une construction existante ; par « transformer », on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ;

- créer un nouveau logement[2] dans une construction existante ;

---

1 Pour les permis dits publics (fonctionnaire délégué) et pour les actes et travaux pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (Gouvernement). Voir à cet égard CoDT, art. D.IV.22, RIV.22-1 à 3 et D.IV.25.

2 Par créer un nouveau logement dans une construction existante au sens du 6°, il faut entendre créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat, à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, WC, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- modifier la destination de tout ou partie d'un bien, en ce compris par la création dans une construction existante, d'un hébergement touristique[3] ou d'une chambre occupée à titre de kot, pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement[4] en tenant compte des critères suivants :
  a) l'impact sur l'espace environnant ;
  b) la fonction principale du bâtiment ;

- modifier, dans un bâtiment dont la destination autorisée par permis d'urbanisme est commerciale, la répartition des surfaces de vente et des activités commerciales autorisées ; le Gouvernement peut arrêter la liste de ces modifications ;

- modifier sensiblement le relief du sol ; le Gouvernement peut définir[5] la notion de modification sensible du relief du sol ;

- boiser ou déboiser ; toutefois, la sylviculture dans la zone forestière n'est pas soumise à permis ;

- abattre :
  a) des arbres isolés à haute tige, plantés dans les zones d'espaces verts prévues par le plan de secteur ou un schéma d'orientation local en vigueur ;
  b) des haies ou des allées dont le Gouvernement arrête les caractéristiques[6] en fonction de leur longueur, de leur visibilité depuis l'espace public ou de leurs essences ;

- abattre, porter préjudice au système racinaire ou modifier l'aspect d'un arbre ou arbuste remarquable ou d'une haie remarquable, lorsqu'ils figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement[7] ; le Gouvernement peut établir une liste des travaux qui portent préjudice au système racinaire ou qui modifient l'aspect des arbres, arbustes et haies remarquables[8] ;

- défricher ou modifier la végétation de toute zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire[9], à l'exception de la mise en œuvre du plan particulier de gestion d'une réserve naturelle domaniale, visé à l'article 14 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, du plan de gestion d'une réserve naturelle agréée, visé à l'article 19 de la même loi, ou du plan de gestion active d'un site Natura 2000 visé à l'article 27 de la même loi ;

- cultiver des sapins de Noël dans certaines zones et selon les modalités déterminées par le Gouvernement[10] ;

- utiliser habituellement un terrain pour :
  a) le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés, de mitrailles, de matériaux ou de déchets ;
  b) le placement d'une ou plusieurs installations mobiles, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés et tentes, à l'exception des installations mobiles autorisées par une autorisation visée par le Code wallon du tourisme, le décret du 4 mars 1991 relatif aux

---

3 Depuis le 30.1.2023, "*la mise à disposition à titre onéreux, même à titre occasionnel, d'une ou de plusieurs pièces existantes à titre d'hébergement touristique est une modification de destination de tout ou partie d'un bien. Toutefois la mise à disposition de moins de six chambres occupées à titre d'hébergement touristique chez l'habitant n'est pas soumise à permis"* (R.IV.4-2).

4 Voir CoDT, art. R.IV.4-1.

5 CoDT, art. R.IV.4-3.

6 CoDT, art. RIV.4-6.

7 CoDT, art. R.IV.4-7 et 8.

8 CoDT, art. R.IV.4-10.

9 CoDT, art. R.IV.4-11.

10 CoDT, art. R.IV.4-4.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

conditions d'exploitation des terrains de caravanage ou le décret de la Communauté germanophone du 9 mai 1994 ;

- pour la Région de langue française, entreprendre ou laisser entreprendre des travaux de restauration, au sens du Code wallon du patrimoine, relatifs à un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde, classé ou soumis provisoirement aux effets du classement en application des dispositions du même Code.

Il est très important de préciser que certains actes et travaux visés par cet article D.IV.4 et donc soumis en principe à permis d'urbanisme sont, de manière dérogatoire, exonérés de permis par l'article R.IV.1-1 qui dresse notamment la liste[11] des actes et travaux exonérés de permis d'urbanisme. On y retrouve, par exemple, la construction d'un volume annexe, d'un carport, d'une piscine ou encore d'une véranda moyennant le respect de certaines conditions.

2. Le permis d'urbanisation

Depuis le 1er septembre 2010, le permis d'urbanisation a remplacé le permis de lotir. Le CoDT le maintient en modifiant quelque peu son contenu et son champ d'application mais, surtout, en lui conférant, dès son octroi, une valeur indicative et non plus réglementaire. Il est à noter que tous les permis de lotir sont devenus, au 1er juin 2017, des permis d'urbanisation à valeur indicative.

En vertu de l'article D.IV.2 du CoDT, est soumise à permis d'urbanisation préalable, écrit et exprès de l'autorité compétente, l'urbanisation d'un bien, en ce compris la promotion ou la publicité y afférente.

Cette notion « d'urbanisation » consiste, dans le chef du titulaire du droit de propriété, à mettre en œuvre une conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble relatif à un bien à diviser[12] en au moins ***trois lots non bâtis*** destinés à l'habitation. Ce projet d'ensemble, pour être soumis à permis d'urbanisation, doit viser principalement la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou au placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation ainsi que, le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat.

Un changement important est donc opéré par rapport au Cwatup puisque la division d'un terrain en deux lots non bâtis destinés à l'habitation n'est plus soumise à permis d'urbanisation

Comme pour le permis d'urbanisme, des exceptions sont prévues au champ d'application de principe du permis d'urbanisation. Ainsi, l'article D.IV.3 du CoDT liste des hypothèses en principe soumises à permis d'urbanisation mais qui en sont néanmoins exonérées.

Pour le reste, on peut souligner que le permis d'urbanisation est un instrument intéressant dès lors qu'il permet notamment de garantir au demandeur, moyennant le respect de certaines conditions, qu'il pourra diviser son bien et vendre ses lots comme terrains à bâtir.

[11] Cette liste n'est toutefois pas applicable aux actes et travaux qui se rapportent à des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés ou soumis provisoirement aux effets de classement, sauf si ces biens immobiliers sont des éléments du petit patrimoine populaire visés par le Code wallon du patrimoine.

[12] Cette division est réalisée par tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel en vue de la vente ou de la cession.

3. La délivrance de permis

Il faut distinguer la procédure de droit commun, où l'autorité compétente pour délivrer le permis est le collège communal, de la procédure particulière d'octroi de permis dits "publics", où le fonctionnaire délégué est l'autorité compétente[13].

Lorsque le projet envisagé nécessite à la fois un permis d'urbanisme et un permis d'environnement, la demande sera traitée conformément à la procédure particulière consacrée pour le permis unique[14]. Lorsque la demande nécessite un permis d'urbanisme et un permis d'implantation commerciale, elle sera traitée conformément à la procédure particulière du permis intégré[15].

A. La procédure de droit commun

1. La consultation du fonctionnaire délégué

La procédure d'octroi de permis d'urbanisme ou d'urbanisation varie selon que la commune est ou non tenue de solliciter l'avis du fonctionnaire délégué.

En principe, le collège communal est tenu de solliciter l'avis simple[16] du fonctionnaire délégué, sauf dans les cas visés à l'article D.IV.15 (commune en décentralisation, actes et travaux situés dans un schéma d'orientation local, actes et travaux d'impacts limités visés notamment à l'article R.IV.1-1, …). Il faut toutefois rester attentif au fait que, même en cas de dispense d'avis du fonctionnaire délégué sur base de l'article D.IV.15, son avis devra toutefois être sollicité si la demande de permis implique un écart à un document indicatif, dans les limites prévues à l'article D.IV.16, alinéa 1er, 2° et 3°.

On précisera également que le collège communal a toujours la possibilité de solliciter l'avis simple du fonctionnaire délégué, même en dehors d'un cas de consultation obligatoire.

Quel que soit le type de demande ou sa localisation, le collège communal est tenu de solliciter l'avis conforme[17] du fonctionnaire délégué lorsqu'une des hypothèses visées à l'article D.IV.17 est rencontrée, notamment lorsque la demande implique une dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme.

2. Les étapes de la procédure d'octroi

Les principales étapes de la procédure de délivrance d'un permis sont les suivantes :

- Une réunion de projet facultative ou obligatoire est organisée, conformément à l'article D.IV.31 avant le dépôt de la demande.
- La commune reçoit la demande et dispose de 20 jours[18] pour envoyer au demandeur un accusé de réception de demande complète ou un relevé de pièces manquantes.

---

13 Nous n'abordons pas ici la procédure particulière de délivrance des permis par le Gouvernement pour les actes et travaux pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, au vu de son champ d'application très limité.

14 Décr. 11.3.1999, art 81 et ss., rel. au permis d'environnement.

15 Décr. 5.2.2015, art.83 et ss., rel. aux implantations commerciales.

16 Lorsque l'avis est simple, la commune peut s'en écarter moyennant due motivation.

17 Lorsque l'avis est conforme, le collège ne peut s'en écarter.

18 Lorsque le collège communal ou la personne qu'il délègue à cette fin n'a pas envoyé au demandeur l'accusé de réception ou le relevé des pièces manquantes, dans le délai de vingt jours, la demande est considérée comme recevable et la procédure est poursuivie si le demandeur adresse au fonctionnaire délégué, dans les 30 jours du dépôt de sa demande, une copie du dossier de demande qu'il a initialement adressé au collège communal, ainsi que la preuve de l'envoi ou du récépissé visé à l'article D.IV.32.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- Simultanément à l'envoi de l'accusé de réception, elle sollicite les services dont elle souhaite ou doit recueillir l'avis[19] (services d'incendie, impétrants...).
- Elle fait passer le dossier à enquête publique ou à annonce de projet s'il échet[20].
- En cas de consultation du fonctionnaire délégué, elle envoie l'ensemble du dossier accompagné d'un rapport du collège au fonctionnaire délégué, lequel dispose de 35 jours pour rendre son avis.
- Une fois les avis reçus et les mesures de publicités terminées, le collège communal statue sur la demande.

On notera que les permis doivent être octroyés dans les ***délais*** suivants[21], à dater de l'envoi de l'accusé de réception de demande complète ou à dater du lendemain de l'échéance du délai de 20 jours lorsque la commune n'a pas réagi sur la complétude dans ce délai :

- 30 jours lorsque la demande ne requiert ni mesures particulières de publicité (enquête publique ou affichage), ni avis des services ou commissions que la commune peut ou doit consulter en vertu de l'article D.IV 36 et que l'avis du fonctionnaire délégué est facultatif et n'est pas sollicité.
- 75 jours lorsque la demande requiert soit des mesures particulières de publicité (enquête publique ou affichage), soit l'avis de services ou commissions que la commune peut ou doit consulter en vertu de l'article D.IV 36, soit lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire.
- 115 jours lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire et que la demande requiert soit des mesures particulières de publicité (enquête publique ou affichage) soit l'avis des services ou commissions.

Ces trois délais peuvent être prorogés de trente jours par le collège communal.

Si le projet implique l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, les délais d'instruction de la demande de permis sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de l'accord définitif relatif à cette voirie. Si la commune n'a pas envoyé sa décision dans le délai, le CoDT prévoit plusieurs conséquences automatiques (on parle de délais de rigueur) qui sont fonction de la remise ou non d'un avis par le fonctionnaire délégué dans le cadre de la procédure d'instruction.

Trois cas de figure peuvent se présenter :

- Soit le collège communal n'a pas sollicité l'avis obligatoire ou facultatif du fonctionnaire délégué. Dans ce cas, le fonctionnaire délégué est automatiquement saisi de la demande. Le fonctionnaire délégué doit alors envoyer sa décision simultanément au demandeur et au collège communal dans les quarante jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision. Ce délai est prorogé de quarante jours si des mesures particulières de publicité doivent être effectuées ou si des avis doivent être sollicités. Dans ce cas, le fonctionnaire délégué doit envoyer la décision de prorogation dans le délai initial de quarante jours simultanément au demandeur et au collège communal. Si le fonctionnaire délégué dépasse lui aussi son délai de décision, le permis est réputé refusé ou le certificat d'urbanisme n° 2 est réputé défavorable et le Gouvernement est saisi de la demande.

- Soit le collège communal a sollicité l'avis obligatoire ou facultatif du fonctionnaire délégué qui l'a envoyé dans le délai de 35 jours. Dans ce cas, la proposition de décision contenue dans l'avis exprès du fonctionnaire délégué vaut décision. Pour ce faire, celle-ci doit être envoyée par le fonctionnaire délégué simultanément au demandeur et au collège communal dans les trente jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision.

[19] La liste des consultations obligatoires figure à l'article R.IV.35-1 du CoDT.
[20] CoDT, art. D.IV.40, R.IV.40 et ss.
[21] CoDT, art. D.IV.46.

Si le fonctionnaire délégué ne procède pas à cet envoi au demandeur dans le délai imparti, le Gouvernement est saisi de la demande.

- Soit le collège communal a sollicité l'avis obligatoire ou facultatif du fonctionnaire délégué qui ne l'a pas envoyé dans le délai de 35 jours. Dans ce cas, le permis est réputé refusé ou le certificat d'urbanisme n° 2 est réputé défavorable et le Gouvernement est saisi de la demande.

Le demandeur dispose, en toute hypothèse, d'un droit de ***recours*** auprès du Gouvernement wallon contre la décision du collège communal[22]. Ce même pouvoir est reconnu dans certains cas au fonctionnaire délégué. Ce dernier dispose de plus d'un pouvoir de suspension d'autorité sur les permis délivrés par le collège dans les conditions décrites à l'article D.IV.62 du CoDT.

On signalera que le collège communal ne dispose pas d'un droit de recours contre les décisions prises par le fonctionnaire délégué lorsque ce dernier est compétent en raison du dépassement par le collège communal de son délai de décision.

B. Une procédure particulière : les permis publics

Le CoDT prévoit une procédure particulière, dérogatoire à la procédure de droit commun, relative aux demandes de permis dits "publics", dont le traitement relève exclusivement de la compétence du fonctionnaire délégué Cette procédure particulière, outre le fait qu'elle écarte la compétence décisionnelle du collège communal, se distingue de la procédure de droit commun par le fait qu'elle permet de déroger au plan de secteur dans une plus grande mesure. Le fonctionnaire délégué dispose aussi de délais de décisions différents de ceux du collège communal[23].

Cette procédure permet d'éviter, d'une part, que certaines communes puissent s'opposer à l'exécution de travaux d'autres autorités sur leur territoire et, d'autre part, que le collège communal ne puisse statuer sur une demande introduite par la commune.

Elle est applicable aux permis qui concernent, en tout ou en partie, des actes et travaux[24] :

- projetés par une personne de droit public inscrite sur la liste arrêtée par le Gouvernement[25] ;
- d'utilité publique inscrits sur la liste arrêtée par le Gouvernement[26] ;
- s'étendant sur le territoire de plusieurs communes ;
- situés dans une zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes visés à l'article D.II.19 ;
- situés dans les périmètres des sites à réaménager ou des sites de réhabilitation paysagère et environnementale ;
- situés dans le périmètre visé à l'article 1er, 5°, du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ;
- relatifs aux constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général qui suivent :
    a) hôpitaux, en ce compris les cliniques ;

[22] CoDT, art D.IV.63.
[23] CoDT, art. D.IV.48.
[24] CoDT, art. D.IV.22.
[25] CoDT, art. R.IV.22-1.
[26] CoDT, art. R.IV.22-2.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

b) centres d'accueil, de revalidation ou d'hébergement des personnes handicapées ;
c) terrains d'accueil des gens du voyage ;
d) établissements scolaires ;
e) centres de formation professionnelle ;
f) internats et homes pour étudiants dépendant d'un établissement scolaire ;
g) homes pour enfants ;
h) musées, théâtres et centres culturels ;
i) cultes reconnus ou morale laïque ;
j) mouvements de jeunesse ;
k) liées à l'énergie renouvelable en raison de leur finalité d'intérêt général ;

- situés dans une zone d'enjeu régional ;
- projetés dans une zone d'extraction ou de dépendances d'extraction au plan de secteur ou relatifs à l'établissement destiné à l'extraction ou à la valorisation de roches ornementales visé à l'article D.IV.10 ;
- situés dans un périmètre de remembrement urbain ;
- relatifs à un patrimoine exceptionnel visé à l'article 187, 12°, du Code wallon du patrimoine.

On notera que l'article R.IV.22-3 du CoDT prévoit une compétence du collège communal dérogatoire à certains points de cette énumération mais qu'elle est d'un champ d'application très limité.

4. L'évaluation des incidences sur l'environnement

Conformément à l'article D 65 du Code de l'environnement, toute demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation doit être accompagnée soit d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit d'une étude d'incidences sur l'environnement.

En règle générale, les demandes de permis d'urbanisme ou de permis d'urbanisation doivent simplement être accompagnées d'une notice d'évaluation des incidences[27].

L'arrêté-liste du 4 juillet 2002[28] détermine, pour sa part, certaines demandes de permis qui doivent nécessairement s'accompagner d'une étude d'incidences[29]. Citons, entre autres, les projets de lotissement[30] comprenant une superficie de 2 ha et plus de lots destinés à la construction d'habitations ou au placement d'installations fixes ou mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, en ce compris les espaces réservés à la réalisation d'équipements et d'aménagements divers liés à la mise en œuvre du lotissement ou les constructions groupées[31] sur une superficie de 2 ha et plus.

Pour les projets ne figurant pas dans la liste et qui ne sont, par conséquent, accompagnés que d'une notice d'évaluation des incidences, la commune doit se prononcer explicitement quant à la susceptibilité du projet d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Si tel est le cas, elle doit imposer l'introduction d'une nouvelle demande de permis, accompagnée d'une étude d'incidences[32].

---

26 Un modèle de notice est disponible sur notre site internet.
27 *M.B.*, 4.10.2002.
29 Étude scientifique plus poussée que la notice d'évaluation et devant être élaborée par un auteur agréé.
29 L'arrêté fait référence à la notion de lotissement que l'on peut considérer comme équivalente à la notion de permis d'urbanisation.
30 Il s'agit du permis d'urbanisme de constructions groupées visé à l'article D.IV.1.
31 Pour un détail de la procédure et de ses implications, v. M. Moreau, *Études d'incidences, une liste à nouveau ouverte, Mouv. comm,* 2/2007, pp. 74 et ss.

Le patrimoine protégé

La Wallonie dispose d'un riche patrimoine qui peut faire l'objet de diverses mesures de protection.

D'emblée, on signalera que cette matière est communautarisée et que la Communauté germanophone dispose d'une pleine compétence sur le patrimoine protégé situé sur son territoire[1].

L'ensemble des dispositions relatives à cette politique sont contenues dans le Code wallon du patrimoine (CoPat)[2]. Il vise notamment la protection des monuments, des ensembles architecturaux, des sites naturels ou semi-naturels et des sites archéologiques situés en Région wallonne.

Ces mesures de protection sont les suivantes : l'inscription sur la liste de sauvegarde et le classement. On notera que le collège échevinal[3] peut proposer au Gouvernement wallon qu'un monument, un ensemble architectural ou un site se trouvant sur son territoire soit inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé (art. 16).

Une fois protégé, le monument, le site, etc., jouit d'un statut particulier : dans le cadre de procédures de permis d'urbanisme[4], des réunions de patrimoine sont réalisées, l'Agence wallonne du patrimoine et le fonctionnaire délégué sont amenés à rendre des avis « conformes » ; la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles (CRMSF) est également consultée, les procédures simplifiées ne s'appliquent pas (dispenses de permis ou d'architecte), la démolition totale d'un bien immobilier est, en principe, interdite, etc. (art. 26 et ss.).

Le propriétaire de pareil bien est également tenu par diverses obligations : le bien doit être maintenu en bon état, une fiche patrimoniale doit être obtenue avant l'obtention du permis d'urbanisme nécessaire à la réalisation des travaux envisagés, etc. Notons qu'en contrepartie, une intervention financière de la Région est prévue pour la réalisation de certains travaux.

Le CoPat soumet également, à certaines conditions, d'autres biens à un régime spécifique : ceux situés en zone de protection, repris à l'inventaire du patrimoine[5], visés à la carte archéologique ou visés par un projet d'une superficie égale ou supérieure à 1ha (art. 31). Pour les projets soumis à permis, une consultation renforcée est imposée (suivant les hypothèses : avis du fonctionnaire délégué, de l'AWAP, de la CRMSF, enquête publique, etc.). En parallèle pour les projets localisés sur ces biens, certaines dispenses de permis d'urbanisme reconnues par le CoDT ne s'appliquent pas (R.IV.1-1).

---

1 Décr. 23.12.1993 rel. à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne, en matière de monuments et sites (*M.B.*, 12.2.1994) ; décr. 6.5.1999 rel. à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles (*M.B.*, 3.7.1999).

2 Depuis l'entrée en vigueur du CoDT, les articles 185 à 252 relatifs à la politique du patrimoine et contenus dans le Cwatup, ont été repris à l'identique dans ce nouveau Code afin notamment d'en faciliter la lisibilité. Déc. 26.04.2018, relatif au Code wallon du patrimoine (*M.B.*, 22.05.2018) et AGW 31.01.2019 2019 portant exécution partielle du Code wallon du Patrimoine (*M.B.*, 08.03.2019).

3 La demande peut également émaner de la CCATM ou d'au moins trois cents personnes inscrites au registre de la population de la commune où le bien est situé, s'il s'agit d'une commune comptant moins de cinq mille habitants, de six cents personnes pour une commune comptant de cinq mille à trente mille habitants ou de mille personnes pour une commune comptant plus de trente mille habitants.

4 Pour les travaux qui ne nécessitent pas de permis, une déclaration préalable est cependant requise.

5 L'inventaire régional du patrimoine reprend les immeubles qui méritent une attention particulière en raison de leur caractère historique ou patrimonial. Depuis l'entrée en vigueur du CoPat, cet inventaire régional peut être complémenté par un inventaire communal du patrimoine initié par la commune (art. 12).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les opérations d'aménagement actif

Comme on peut le constater à la lecture de ces lignes, les règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont généralement des normes restrictives qui contraignent le citoyen et l'entrepreneur à user du sol et à l'aménager comme le législateur et l'autorité en ont convenu.

La matière « aménagement du territoire » comporte cependant un volet plus prospectif, « actif » dirions-nous, qui consiste à mettre en œuvre une série d'opérations dynamiques qui influenceront la gestion du territoire.

Nous avons repris dans cette section les grandes opérations d'aménagement actif contenues dans le Code du développement territorial (CoDT).

1. La rénovation urbaine

Comme son nom l'indique, la rénovation urbaine vise à « rénover » un périmètre urbain.

Ainsi, aux termes de l'article D.V.14 du CoDT[1], la rénovation urbaine peut se définir comme une action d'aménagement global puisqu'elle vise à restructurer, assainir et réhabiliter un quartier urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale, à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres[2], et comme une action d'aménagement concerté car elle rassemble autour d'un même projet l'autorité communale, la CCATM[3] si elle existe ou, à défaut, la commission locale de rénovation urbaine et des représentants des habitants du quartier. On notera que la rénovation urbaine s'opère dans le cadre d'un partenariat purement public entre la commune et la Région, cette dernière soutenant financièrement l'opération par un subside.

Ce subside est de 60 à 80 % selon la nature des opérations. Il peut atteindre 90 % si l'opération de rénovation urbaine est située dans une zone d'initiative privilégiée (une ZIP), c'est-à-dire une zone fortement dégradée bénéficiant d'une discrimination positive du Gouvernement wallon en termes de soutien financier. Les frais d'étude lié à la réalisation du dossier de rénovation urbaine ainsi que l'engagement d'un conseiller en rénovation urbaine, chargé du suivi de l'opération au sein de la commune, peut également faire l'objet d'un subventionnement.

2. La revitalisation urbaine

L'opération de revitalisation urbaine est une action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de services. Elle met en œuvre un partenariat entre le secteur privé (habitants, commerçants, professions libérales, promoteurs immobiliers, sociétés, asbl) et le secteur public (commune et Région - CoDT, art. D.V.13).

1 V. aussi l'A.G.W. 28.2.2013 rel. à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine.

2 La rénovation urbaine se concrétise par une ou plusieurs des actions suivantes : la réhabilitation ou la construction de logements, la création ou l'amélioration d'équipements collectifs tels que définis par le Gouvernement, la création ou l'amélioration d'espaces verts, la création ou l'amélioration de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de services.

3 Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La Région wallonne soutient cette initiative en accordant une subvention de 100 % couvrant le coût des travaux d'aménagements du domaine public (voirie, égouttage, éclairage public, distribution d'eau, d'électricité ou de gaz, abords et espaces verts, équipement urbain à usage collectif...), et ce pour autant que les personnes de droit privé qui participent à l'opération se soient engagées à dépenser deux euros pour chaque euro pris en charge par la Région wallonne et que, de ces deux euros, un au moins soit investi dans des actions visant à améliorer le logement dans le périmètre concerné.

3. La réhabilitation des sites d'activité économique

Le site « à réaménager » est défini comme le ou les biens (immeubles bâtis et non bâtis) qui étaient destinés à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans l'état actuel est contraire au bon aménagement du site ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé.

Le réaménagement comprend l'ensemble des actes et travaux de réhabilitation, de rénovation, d'assainissement, de construction ou de reconstruction[4].

Sur proposition notamment d'une commune, d'une intercommunale ou d'initiative, le Gouvernement peut arrêter la désignation des sites et en fixer le périmètre.

Parallèlement à ce procédé, le législateur a consacré un autre type de sites : ***les sites de réhabilitation paysagère et environnementale considérés comme d'intérêt régional***. La liste et le périmètre de ceux-ci sont déterminés par le Gouvernement[5].

4. Le droit de préemption

Le droit de préemption est un mécanisme permettant à son bénéficiaire d'acquérir, par préférence sur toute autre personne, un bien que son propriétaire propose de céder, et ce en respectant le prix et les conditions de la cession.

Contrairement à l'expropriation[6], le propriétaire du bien n'est dépossédé de son immeuble qu'à partir du moment où lui-même décide de s'en dessaisir. En outre, le propriétaire fixe librement les conditions de la cession que le bénéficiaire du droit de préemption devra donc respecter.

Selon le CoDT[7], un droit de préemption peut exister dans de nombreux périmètres (ZACC, zone d'enjeux régional ou communal, périmètre de rénovation urbaine, site à réaménager, etc.). Toutefois, pour qu'il en soit ainsi, le Gouvernement wallon doit adopter, au préalable et de manière spécifique, un périmètre d'application du droit de préemption selon une procédure particulière.

Les bénéficiaires de ce droit de préemption sont notamment les communes, les régies communales, les CPAS, les intercommunales et les sociétés de logement de service public. Ces autorités peuvent être à l'initiative de la procédure d'adoption du périmètre.

Notons que l'arrêté qui consacre le droit de préemption en prévoira également la durée, laquelle ne peut excéder 15 ans, prolongeable pour des périodes ne dépassant pas 5 années.

4 CoDT, art. D.V.1, 2°.
5 CoDT, art. D.V.7.
6 V. Fiche « *Expropriations* ».
7 CoDT, art. D.VI.17.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les implantations commerciales

Les implantations commerciales d'une certaine taille sont, en Région wallonne, soumises à autorisation. Le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales délimite les principes applicables[1]. Ce nouveau décret, entré en vigueur le 1er juin 2015, reforme de manière substantielle les principes qui étaient jusqu'ici régis par la loi du 13 août 2004[2].

Pour résumer[3], la réforme adoptée se structure autour de deux outils-clés : les schémas d'orientation et les permis d'implantation commerciale. Elle est complétée d'outils de mise en œuvre concrets centralisés dans un programme informatique d'aide à la décision. L'organisation administrative régionale est également renforcée et adaptée.

1. Outils stratégiques

L'apport emblématique du décret réside dans la consécration d'outils stratégiques de développement commercial tant au niveau régional que communal.

Le schéma communal de développement commercial (SCDC) est « *un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire communal* ». Il est d'initiative communale et approuvé par le Gouvernement. De par son contenu, sa procédure d'adoption et ses effets, un parallèle évident peut être fait avec les schémas de structure communaux consacrés au sein du Cwatupe.

Le schéma régional de développement commercial (SRDC), également de valeur indicative, s'inscrit quant à lui sur l'ensemble du territoire wallon. Il est hiérarchiquement supérieur aux SCDC qui doivent en préciser les objectifs et recommandations. Le SRDC a été adopté le 29 août 2013 par le Gouvernement wallon[4].

La conséquence pratique de ces schémas est d'influencer directement les permis d'implantation commerciale. Les autorités compétentes doivent en effet motiver leur décision au regard de ces schémas et ne peuvent s'en écarter que moyennant due motivation.

2. Autorisations préalables

Le « permis d'implantation commerciale » (nouveau permis socio-économique) constitue l'élément-clé de régulation des activités commerciales. Cette autorisation préalable reste nécessaire pour tous les projets dont la superficie commerciale excède 400 mètres carrés[5].

---

1 *M.B.*, 18. 2.2015. Voy. également, les arrêtés d'exécution : A.G.W. 2.4.2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale ; A.G.W. 2.4.2015 rel. à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales ; A.G.W. 2.4.2015 rel. à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décr. 5.2.2015 rel. aux implantations commerciales et mod. le livre Ier du Code de l'environnement.

2 Rel. aux autorisations d'implantations commerciales (*M.B.*, 5.10.2004). Rappelons que, à la suite de la sixième réforme de l'État, les Régions sont devenues compétentes en cette matière. Pour faire face à ce transfert, la Région wallonne a revu de fond en comble la réglementation fédérale d'application jusqu'alors et développé une politique propre.

3 Pour une analyse plus globale de la réforme, v. not. T. Ceder, *Implantations commerciales, les concepts-clés qui structurent la réforme*, *Mouv. comm.* mars 2015, pp. 22 et ss.

4 Le SRDC est disponible en téléchargement sur le site de la DGO6 : http://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Implantationscommerciales/Schema.html.

5 La « déclaration » d'implantation commerciale reste notamment de mise pour certaines extensions.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La commune est compétente pour délivrer les permis d'implantation commerciale d'une superficie commerciale comprise entre 400 et 2.500 mètres carrés. Le niveau régional – par l'intermédiaire du fonctionnaire des implantations commerciales – est quant à lui compétent pour délivrer les permis d'implantation commerciale d'une superficie commerciale supérieure ou égale à 2.500 mètres carrés, pour certaines extensions dépassant ce seuil ainsi que pour les projets qui s'étendent sur le territoire de plusieurs communes.

La procédure de délivrance est de facture assez classique[6]. Dans ses principes, elle s'inscrit dans la continuité du système instauré par la loi du 13 août 2004 tout en forçant le parallélisme avec les permis d'urbanisme et d'environnement. Notons qu'un guichet unique de dépôt des documents – centralisé au niveau communal – est mis en place. La réelle nouveauté réside dans la création du « permis intégré », permis qui, à l'image du permis unique, permet la délivrance d'une seule autorisation pour les trois polices administratives[7].

Le décret confirme par ailleurs l'impossibilité pour l'autorité compétente de procéder à un test économique dans le cadre de la motivation de sa décision sur le permis d'implantation commerciale ou le permis intégré. Il limite à quatre les critères qui peuvent être pris en considération : la protection du consommateur, la protection de l'environnement urbain, les objectifs de politique sociale, la contribution à une mobilité plus durable[8].

3. Outils de mise en œuvre

Un logiciel spécifique a été développé et mis à disposition des pouvoirs publics. Développé à partir de deux bases de données complémentaires – LOGIC[9] et MOVE[10] –, il fournit une appréciation sur le projet soumis à permis d'implantation commerciale. Les résultats issus de ce logiciel sont pris en considération lors de la délivrance des PIC et permis intégrés.

Ce logiciel doit également être utilisé par le porteur du projet lors de l'introduction de sa demande de permis.

4. Moyens organisationnels

L'organisation administrative régionale est renforcée par la création, d'une part, d'un « Observatoire du commerce wallon » et, d'autre part, d'une « Direction des Implantations commerciales » (localisée à la DGO6[11]) dirigée par un « fonctionnaire des implantations commerciales » (FIC).

---

6 Pour une explication détaillée de la procédure, voy. le « vade-mecum » des implantations commerciales, publié par la DGO6 : http://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Implantations_commerciales/ressources.html

7 Ou deux si le permis d'urbanisme ou d'environnement n'est pas requis pour le projet concerné.

8 Chacun de ces critères comportent deux sous-critères précisés dans l'A.G.W. 2.4.2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale.

9 LOGIC est une base de données spatiales de l'offre commerciale contenant plus de 30.000 points de vente répartis sur l'ensemble du territoire wallon. Ces données ont été produites par suite d'un relevé de terrain des principaux espaces commerçants de Wallonie et, en dehors de ceux-ci, des commerces de plus de 400 m² de surface de vente nette. À la suite de ce relevé, chaque commerce a été géoréférencé et caractérisé (récolte notamment des informations suivantes : l'enseigne, la surface de vente et la nature des produits vendus).

10 MOVE est une recherche qui a permis de mettre en évidence le comportement spatial d'achat des ménages wallons, soit les habitudes de déplacement de la demande commerciale. Les résultats ont, notamment, permis de mettre à jour les zones de chalandise de l'ensemble des nodules commerciaux wallons. Ils ont également permis de hiérarchiser ces nodules selon leur pouvoir d'attraction et leur taux de pénétration du marché.

11 http://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Implantations_commerciales/presentation.html.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le premier a pour mission principale de rendre des avis dans le cadre du traitement des autorisations administratives. Il joue dans ce cadre le rôle du Comité socioéconomique national pour la Distribution (CSEND)[12].

La seconde est notamment responsable du traitement des dossiers relevant de la compétence du niveau régional ; de la remise d'un avis dans le cadre de certains permis relevant de la compétence communale ; de la garantie de conformité, au niveau de la motivation, des décisions du niveau communal ; de la tenue d'un inventaire exhaustif des autorisations qui auraient été délivrées ; de la mise à jour des outils LOGIC et MOVE précités ; etc.

[12] Il connaît cependant une composition différente pour respecter les obligations européennes.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Développement urbain

Alexandre PONCHAUT
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La ville, vecteur de développement

1. Définition de la Ville

Définir la notion de « ville » n'est pas chose aisée. En effet, ce concept renvoie à une multitude de critères et de paramètres, lesquels varient considérablement en fonction des époques et du territoire concernés.

De manière très synthétique, la ville peut être définie comme la « *concentration sur une portion d'espace réduit, de population, d'activités, de bâtiments et d'infrastructures* »[1]. L'approfondissement de cette notion et la détermination de la frontière entre l'urbain et le rural restent toutefois ardues.

Différents critères sont cependant mis en avant comme attributs spécifiquement urbains, par opposition aux zones rurales qui entourent les villes. Citons notamment :

- des caractéristiques ***morphologiques*** impliquant une aire de bâti continue et dense (agglomération). La typologie et la densité des constructions, l'artificialisation des sols ou encore l'enchevêtrement des voies de communication et des immeubles sont également des critères spécifiques aux villes ;
- des caractéristiques ***démographiques*** tant en ce qui concerne le nombre d'habitants que la densité de la population ;
- des caractéristiques ***fonctionnelles*** liées à la présence en ville d'un nombre important de fonctions et de services, dont certains ne se rencontrent pas ou très peu en zone rurale (établissements de soins, activités culturelles et sportives, hautes écoles et universités, …) ;
- des caractéristiques ***sociales*** en ce que la ville se caractérise en un lieu de rencontre, d'échange et d'interaction avec des gens aux profils et horizons très variés.

La détermination de seuils permettant de déterminer ce qui appartient à la ville ou non, sur la base de données objectives, reste cependant complexe. Pensons simplement à la fixation d'un niveau de densité alors qu'une part importante de la Wallonie reste caractérisée par un haut taux de densité à l'échelle européenne. Citons également la difficulté de déterminer la frontière d'une aire urbaine alors que celle-ci est composée de certains éléments de discontinuité (parc, forêt publique, zone d'activité économique, …).

À côté de ces critères, on notera qu'une septantaine de communes portent le ***titre*** de « ville » en Wallonie. Ce titre est purement honorifique et n'entraîne en soi aucune conséquence ni en termes de financement ni même de prérogatives particulières. Cette distinction « ville - commune » remonte dès avant la création de la Belgique et perdure encore actuellement. Le Parlement wallon peut ainsi décerner le titre de « Ville » à de nouvelles communes qui en font la demande motivée et peuvent démontrer la multiplicité et la diversité de ses fonctions urbaines[2]. Une commune peut donc concentrer les caractéristiques d'une ville, sans pour autant en porter le titre.

2. L'importance des villes

Les villes jouent un rôle crucial en Wallonie. Elles disposent et mettent à disposition des infrastructures profitant non seulement à ses propres habitants mais également à ceux de la périphérie, voire même au-delà (centres de formation, écoles supérieures et universités, hôpitaux, infrastructures sportives, …). Les villes sont en outre des centres d'emplois majeurs. Ce sont non seulement des lieux où l'on réside mais également des endroits où l'on vient travailler, commercer, entamer des démarches administratives, étudier et voyager[3].

---

1 A.-L. Humain-Lamoure, A. Laporte, *Introduction à la géographie urbaine*, Armand Colin, 2017.
2 Circ. 29.6.2007 rel. à l'octroi du titre de ville, *inforum 220.924*.
3 A.-L. Humain-Lamoure, A. Laporte, *op.cit.*, 2017.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cette capacité d'attraction des villes fondée sur l'offre de biens et de services à une population extérieure est aussi appelée « ***centralité*** ». Celle-ci implique une interaction très forte entre les villes et leur périphérie. Des investissements menés au sein des villes sont ainsi susceptibles de créer des effets multiplicateurs de croissance pour l'ensemble des espaces (semi-)ruraux avoisinants et contribuer ainsi à l'épanouissement de l'ensemble des habitants concernés. L'aire d'influence d'une ville dépasse dès lors largement le territoire d'une seule commune. Des synergies entre les territoires, notamment via des mécanismes de supracommunalité (tels que des intercommunales ou des asbl, …) permettent de renforcer la cohérence des stratégies et des actions menées à l'échelon local.

Selon les statistiques de l'Iweps, les six régions urbaines présentes en Wallonie[4] concernent plus de la moitié de la population wallonne et intègrent 89 communes (sur les 262 communes wallonnes). D'autres statistiques démontrent l'importance des villes pour leurs résidents mais également les habitants des communes voisines dans les domaines liés à l'éducation (part importante d'élèves fréquentant un établissement d'enseignement sur le territoire urbain, …), la culture (concentration du nombre de musées, …), l'économie (nombre de postes de travail, attractions touristiques, …) ou encore le social (taux important de logements d'utilité publique, …).

Au-delà de la Wallonie, ce rôle indéniable des villes est également reconnu au niveau international. Ainsi, la Charte de Leipzig adoptée par les États membres de l'Union européenne souligne que « *nos villes ont des qualités culturelles et architecturales uniques. Elles possèdent des forces d'intégration économique extraordinaires. Elles sont à la fois des centres de connaissances et des sources de croissance et d'innovation* ». La ville européenne traditionnelle constitue ainsi « *un bien économique, social et culturel précieux et irremplaçable* »[5]. Il en découle que la politique de développement urbain doit mener à la préservation à long terme et au développement de villes fortes où il fait bon vivre.

3. La ville de demain

Par son offre de biens et de services et son rayonnement au-delà de ses propres frontières, la ville répond à des besoins supralocaux et contribue à l'épanouissement et au bien-être des habitants de toute une région. La ville est également en constante mutation. Elle doit s'adapter aux opportunités et contraintes sociales, économiques et environnementales se présentant sur son territoire. Ces dernières décennies ont d'ailleurs été caractérisées par une évolution rapide des villes.

La ville de demain doit donc veiller à maintenir et développer ce rôle structurant à l'échelle régionale, tout en répondant adéquatement aux besoins de sa population résidente et extérieure sur des questions de mobilité, de cohésion sociale, de logement ou encore de changement climatique. L'influence, l'attrait et le rôle des villes impliquent des enjeux et objectifs spécifiques et la mise en place d'actions nuancées reprises dans le cadre d'une politique de développement urbain.

À l'instar des autres communes wallonnes, l'innovation constitue une part des actions à mener. Dans ce cadre, citons notamment le concept Smart City, ou « ville intelligente », au travers duquel l'entité locale et un ensemble d'autres acteurs (associations, …) s'engagent dans une démarche durable utilisant les nouvelles technologies comme facilitateur. De nombreux exemples de réalisations concluantes en milieu urbain existent déjà en Wallonie dans des domaines tels que la digitalisation, l'éclairage public, l'optimisation énergétique ou encore la mobilité[6].

---

[4] Ces six régions urbaines sont articulées autour des villes de Charleroi, Liège, Mons, Namur, Tournai et Verviers. La Région urbaine est définie comme l'entité spatiale élargie où sont déployées la plupart des activités de base de la communauté urbaine : habiter, travailler, éduquer, faire des courses, participer à des activités culturelles, se divertir. Il existe entre ces activités des relations intenses créant un ensemble fonctionnel qui, toutefois, reste orienté dans une large mesure vers la ville centrale traditionnelle.

[5] Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, 24.5.2007.

[6] Pour plus d'information sur le sujet, voir la fiche *Le développement durable* dans la partie *Les Missions de la commune - L'environnement* & la fiche *La Politique des grandes villes* dans la partie *La commune et ses ressources - Les finances communales*.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les outils de développement urbain

Les villes sont un moteur crucial de développement régional. Offrant de nombreux biens et services et attirant une population sans cesse croissante, elles jouent un rôle central tant au niveau économique, social, culturel et environnemental.

À l'échelle locale, le développement urbain peut s'appuyer sur une multitude d'outils permettant notamment de définir au mieux la stratégie urbaine, partager des bonnes pratiques entre les villes, financer la mise en œuvre des projets ou encore évaluer l'état d'avancement et le succès de la stratégie de développement urbain.

Des outils émanant de l'Union européenne et de la Région sont ainsi mis à la disposition des villes pour soutenir leur développement. Les villes peuvent également développer leurs propres dispositifs et partenariats.

Si ces outils sont destinés aux villes, certains d'entre eux peuvent être appréhendés par des communes plus rurales dans le cadre de la gestion de leurs centres urbains.

1. Les outils européens

Doté d'un budget annuel de plus de 160 milliards d'euros, l'Union européenne soutient différentes politiques lancées par les villes, tant en termes de financement à la réalisation de projets que de mise à disposition d'outils visant à appuyer les villes dans leur gouvernance.

A. Le Fonds de cohésion européen

Les villes wallonnes sont notamment concernées par deux programmes européens : le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). Ces programmes sont d'importance. À eux seuls, ils concentrent un tiers du budget total européen.

Ces programmes permettent de soutenir financièrement des centaines de milliers de projets à travers toute l'Europe. Les projets locaux wallons n'y font pas exceptions. Pour la programmation 2014-2020, la Wallonie aura ainsi bénéficié de plus d'un milliard d'euros.

Les projets wallons soutenus sont nombreux et variés. Ils sont portés soit par des acteurs publics parmi lesquels figurent les villes et communes, les intercommunales ou encore les CPAS, soit par le secteur privé dont notamment les entreprises.

Dans le cadre desquels la programmation 2021-2027, l'Union européenne a défini des nouveaux objectifs stratégiques au sein desquels la Wallonie a fixé ses priorités. Pour le FEDER, il s'agit ainsi de rendre nos territoires plus intelligents et compétitifs, plus écologiques (sobres en carbone et résilients), plus connectés par l'amélioration de la mobilité, plus sociaux et plus proches du citoyen. Ce sont ainsi plusieurs centaines de millions d'euros qui sont investis notamment pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, la dépollution de friches, la mobilité durable,…

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Le programme Urbact

Lancé en 2002, Urbact est un programme européen visant à encourager le développement urbain intégré en Europe, via la mise en réseau des villes européennes autour d'échanges de bonnes pratiques et d'idées. Toutes les villes, agglomérations et métropoles de l'Union européenne, de Norvège, de Suisse ainsi que de 5 états des Balkans peuvent y participer, sans limite de taille ni de population.

Le programme Urbact a ainsi permis la création de dizaine de réseaux sur des thématiques urbaines variées (réaffectation de centres urbains, inverser la tendance à la perte d'attractivité des villes, logistique urbaine, durabilité des villes, villes interactives, intégration digne des migrants…). Les réseaux créés ont une durée de vie de deux ans et demi et se déroulent en deux phases : phase préparatoire (6 mois) et phase de mise en œuvre (24 mois).

Urbact III s'inscrivait dans le cadre de la programmation FEDER et portait donc sur les années 2014-2020. Il était doté d'un budget de 96 millions d'euros. En Wallonie, les communes et villes de Braine-l'Alleud, Liège, Mons, Mouscron, Ottignies Louvain-la-Neuve, Seraing, ainsi que le GAL Pays des Condruses regroupant plusieurs communes, y ont activement participé.

Les villes de Fleurus, Hannut et Liège participe aux programmes Urbact IV (2021-2027).

C. Le Cadre de référence pour les villes durables européennes

Le Cadre de référence pour les villes durables européennes (RFSC) est un référentiel européen destiné à aider les autorités locales à mieux évaluer leur stratégie, leur politique ou leur projet de territoire. Il vise en outre à faciliter la prise en compte des principes de développement durable.

Il ne s'agit pas d'un dispositif contraignant, mais bien d'un outil d'aide à la décision en ligne[1]. Par une large série de questions et d'indicateurs, il permet à son utilisateur d'évaluer son approche du développement durable dans le cadre d'une stratégie. L'objectif est de susciter une réflexion au sein de l'autorité locale même si, en fonction des caractéristiques propres de celle-ci, certaines considérations s'avèreront plus ou moins pertinentes.

L'outil permet de soutenir une stratégie de développement urbain intégré et durable, tant dans son élaboration que sa mise en œuvre. L'évaluation projet par projet est également possible.

2. Les outils soutenus par l'autorité régionale

Par ses compétences en matière d'aménagement du territoire, de logement ou encore de financement des missions communales et de tutelle sur ces mêmes autorités, la Région wallonne encourage une politique de développement urbain intégré.

Ce soutien prend la forme d'outils encadrés par la Région, imposés ou non, ainsi que des mécanismes de financement corrélatif pour leur adoption et mise en œuvre.

A. Le programme stratégique transversal et la perspective de développement urbain

Le ***programme stratégique transversal*** (PST) constitue un document stratégique aidant les communes à mieux programmer et planifier leurs politiques locales en développant une culture de la planification et de l'évaluation des politiques publiques et en mettant en œuvre des principes de transversalité, de décloisonnement entre services et de responsabilisation des différents acteurs. Les PST se fondent sur

[1] www.rfsc.eu

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

une démarche stratégique définissant des objectifs, actions et projets, déterminés notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition. La démarche est accompagnée d'indicateurs de résultats afin d'évaluer l'état d'avancement et, le cas échéant, l'impact de la stratégie souhaitée. Dès la législature communale 2018-2024, chaque commune, quelle que soit sa taille, est tenue d'élaborer un PST, dont le contenu reste cependant défini en tout autonomie[2].

Dans le cadre de leur PST, les communes à caractère urbain peuvent, si elles le souhaitent, se doter d'un outil stratégique et opérationnel nommé « ***perspective de développement urbain*** » (PDU)[3].
Cette PDU identifie les ambitions transversales et actions de la commune à mettre en œuvre au cours de la législature communale, en particulier dans les quartiers prioritaires. Elle est fondée sur une analyse contextuelle faite au regard des sept objectifs régionaux suivants :

- rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
- faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
- encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
- privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
- offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
- faire des communes à caractère urbain un moteur de redéploiement économique ;
- créer des communes à caractère urbain intelligentes.

Un arrêté du Gouvernement wallon en précise le contenu[4].

Soulignons qu'à l'inverse du PST, il n'y a donc aucune obligation pour les communes à caractère urbain d'élaborer cette PDU. Toutefois, l'adoption d'une PDU conditionne l'octroi des subsides liés à la Politique des grandes villes, pour les sept villes concernées (v. point B). Dès 2025, les communes qui souhaitent adopter une opération de développement urbain (et bénéficier des subsides y liés) devront également élaborer une PDU (v. point D).

Précisons enfin, qu'en termes de stratégie, le ***Plan de cohésion sociale*** (PCS) constitue un autre outil programmatique d'importance. Il vise à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. Par cohésion sociale, on entend l'ensemble des processus qui contribuent à assurer, à tous les individus ou groupes d'individus, l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.

Le PCS se construit notamment au regard d'un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux, un par commune. Il comporte des actions définies sur plusieurs années dont la mise en œuvre fait l'objet d'un financement par l'autorité régionale. La programmation actuelle couvre les années 2020-2025. À la suite d'un appel à projets, 205 pouvoirs locaux wallons sont inscrits dans le dispositif[5].

B. La Politique des grandes villes

La Politique des grandes villes (PGV) a été mise en œuvre dès l'an 2000 afin de répondre aux enjeux urbains particuliers liés à l'attrait des villes concernées pour une population extérieure (mobilité, sécurité, propreté, …) mais aussi au fait urbain (population aux profils très variés, densité, phénomène d'« anonymat » urbain, …).

---

2 Pour plus d'informations sur le sujet, il est renvoyé à la fiche *Le PST : programme stratégique transversal communal*.
3 CDLD, art. L1123-27/1, inséré par le décr. 19.7.2018, *M.B.* 28.8.2018.
4 A.G.W. 8.11.2018 rel. à la perspective de développement urbain, inforum 325.776.
5 Pour plus d'information sur le sujet, il est renvoyé à la fiche *Le Plan de cohésion sociale* dans la partie *La Gouvernance, le PST, le PCS, Nouveaux principes*.

Par le biais d'un financement régional conséquent, elle permet la mise en œuvre de projets et d'actions en faveur du développement urbain. Elle s'illustre tant en termes de création d'infrastructure, de rénovation d'espaces publics ou encore d'actions en faveur du vivre ensemble et de la cohésion sociale.

À ce jour, ***sept grandes villes wallonnes*** sont identifiées et bénéficient d'une part de l'enveloppe régionale annuelle de plus de 12 millions d'euros. Il s'agit de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Seraing, Verviers. Notons que si la Politique des grandes villes était initialement du ressort de l'autorité fédérale, la matière a été aujourd'hui largement régionalisée. Le financement de l'autorité fédérale se limite à liquider l'encours des contrats passés avant la régionalisation[6].

Jusqu'il y a peu, la mise en œuvre de la PGV se réalisait par le biais d'une convention conclue annuellement entre la Région et chacune des grandes villes concernées. Cette convention comprend le programme des actions à mener, faisant l'objet d'un subventionnement régional. Depuis 2019, la PGV a évolué vers une véritable programmation pluriannuelle liée à l'adoption d'une perspective de développement urbain.

Pour plus d'information, nous renvoyons le lecteur à la fiche de la présente partie, consacré à ce dispositif.

C. La Politique intégrée de la Ville

En 2021, le Gouvernement wallon a décidé de consacrer 240 millions d'euros, notamment par le biais de réaffectations budgétaires, à destination des 9 villes wallonnes de plus de 50.000 habitants[7]. Ce dispositif s'intitule la « Politique intégrée de la Ville » (PIV). Notons que 40 millions d'euros s'y sont ajoutés, destinés à la réhabilitation des SAR.

Cette enveloppe est répartie entre les villes au prorata de leur nombre d'habitants. Elle vise à couvrir la réalisation d'actions contenues dans un *plan d'actions* spécifique, adopté par chacune des villes et approuvé par le Gouvernement wallon. Ce plan d'actions porte sur les années 2021 à 2024.

Les actions doivent s'inscrire dans le cadre des orientations stratégiques arrêtées dans le *PST* et, le cas échéant, la *Perspective de développement urbain*. En outre, elles doivent être en lien avec les thématiques régionales identifiées[8].

L'enveloppe régionale couvre principalement des dépenses d'investissement avec un taux de subsidiation de 80%. Elle est dévolue sous la forme d'un droit de tirage. La liquidation de l'enveloppe se réalise par tranches annuelles jusqu'en 2026. Cette liquidation a lieu de manière automatique, une fois le plan d'actions approuvé par le Gouvernement wallon, à l'exception de la dernière tranche.

A la date de la mise à jour de cette fiche, il n'est pas connu si ce dispositif sera renouvelé après 2024. Aucune dispositions décrétales ni règlementaire n'assure en effet sa pérennité. Si cette situation se

---

6 Pour plus d'information sur le sujet, il est renvoyé à la fiche *La Politique des grandes villes* dans la partie *La commune et ses ressources : les finances communales.*

7 A savoir les villes de Charleroi, Liège, Namur, Mons, La Louvière, Tournai, Seraing, Mouscron, Verviers.

8 Ces thématiques sont les suivantes :
- Développement des quartiers prioritaires,
- Rénovation énergétique à l'échelle de la ville et/ou par quartiers,
- Cohésion sociale,
- Politique de mobilité en ville,
- Animation et gestion commerciale des centres-villes,
- Végétalisation des villes et adaptation aux changements climatiques,
- Villes connectées,
- Tourisme et patrimoine en ville,
- Logement en ville,
- Réhabilitation des sites à réaménager situés dans les centralités des villes.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

confirme, les villes concernées pourront bénéficier du dispositif « *opération de développement urbain* » (v. point D).

D. Les outils d'aménagement actif

La Wallonie met également à disposition des outils plus spécifiques en matière d'aménagement opérationnel et de politique foncière.

Opération de rénovation urbaine

L'opération de ***rénovation urbaine*** vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain spécifique en vue d'y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres[9].

Cette opération implique la mise en œuvre de plusieurs actions, avec un soutien financier régional. Ces actions peuvent concerner la réhabilitation ou la construction de logements, la création et l'amélioration des espaces publics (voiries, trottoirs, espaces verts, …), la création et l'amélioration d'équipements collectifs (lieu de rencontre et de loisirs, aire de jeux, …) ou encore la création de bâtiments destinés au commerce.

Opération de revitalisation urbaine

L'opération de ***revitalisation urbaine*** permet de soutenir la mise en œuvre d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Elle porte sur la réalisation d'une action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé[10].

Elle se concrétise par le biais d'une convention conclue entre la commune et le ou les partenaire(s) privé(s) (promoteurs, sociétés, …). Cette convention ouvre la faculté pour la commune d'obtenir la prise en charge par la Région des frais d'aménagements du domaine public (voiries, égouts, espaces verts, …), ainsi que les honoraires de l'auteur de projet pour ces aménagements. Ce financement régional peut couvrir la totalité des dépenses communales, sachant toutefois que, pour chaque euro pris en charge par la Région, le ou les partenaire(s) privé(s) doivent investir deux euros minimum dont au moins un dans le logement.

Opération de développement urbain

Le Gouvernement wallon a réformé les modalités et procédures entourant les opérations de rénovation urbaine et de revitalisation urbaine[11]. Ces outils persistent mais se trouvent aujourd'hui regroupés sous la dénomination de « *opération de développement urbain* ». Ils se voient ainsi appliquer des règles similaires.

L'opération de développement urbain est accessible aux « *communes à caractère urbain* ». Ces dernières sont définies comme celles comptant entre 12.000 et 50.000 habitants. Des dérogations pour

[9] CoDT, art. D.V.14.
[10] CoDT, art. D.V.13.
[11] A.G.W. 13.7.2023 portant sur l'accompagnement et le soutien financier apportés aux opérations de développement urbain. Au moment de la mise à jour de cette fiche, cet arrêté n'a pas encore été publié au Moniteur Belge.

les communes de moins de 12.000 habitants sont toutefois possibles. Les villes de plus de 50.000 habitants pourraient également bénéficier du dispositif, dès 2025, si la Politique intégrée de la Ville (v. point C) n'est pas pérennisée au travers d'une disposition décrétale ou règlementaire.

L'opération de développement urbain permet d'assurer un financement régional des actions contenues dans un programme d'actions pluriannuel, approuvé par le Gouvernement. L'engagement régional porte donc sur des actions à mener sur plusieurs années. Ces actions doivent se situer, en principe, dans un ou plusieurs quartiers prioritaires, à identifier par la commune.

Le financement régional est plafonné à 6.000.000 euros par commune et par programmation. Les dépenses éligibles sont des dépenses d'investissements (marché public ou acquisition immobilières) ainsi que les dépenses de fonctionnement, listée dans la règlementation[12]. Relevons que la commune bénéficiaire de subvention doit désigner, au sein de son administration, un conseiller en développement urbain. Ce poste peut faire l'objet d'un financement régional (25.000 euros par an).

Différents taux d'intervention régionale sont prévus. Ainsi, les travaux et acquisitions immobilières s'inscrivant dans le cadre d'opération de rénovation urbaine, sont financés à hauteur de 80% (auquel s'ajoute des suppléments pour frais d'étude). Le taux est de 100% pour les travaux et acquisitions publics à réaliser dans le cadre d'une opération de revitalisation urbaine

La commune qui souhaite adopter une opération de développement urbain doit introduire un dossier auprès de l'administration régionale. La composition de ce dossier dépend de sa date de dépôt :

- Le dossier introduit en 2023 et 2024 est simplifié. Il doit toutefois être introduit avant 15 octobre 2023 et le 15 mars 2024. Il ne peut viser que des actions à réaliser dans un seul quartier prioritaire, à identifier par la commune ;

- Dès 2025, la phase d'étude, réalisée en concertation avec les habitants du quartier, se décompose en deux étapes.

  D'abord, la commune élabore une PDU, laquelle contient sa vision stratégique. Celle-ci est approuvée par le Ministre, après avis du pôle aménagement du territoire.

  Ensuite, la commune élabore un programme d'actions triennal opérationnel. Le Ministre approuve ce programme d'actions et arrête le montant de la subvention pour la réalisation des actions approuvées. Ces actions devront être réalisées au cours des trois années qui suivent l'approbation. Elles devront en principe[13] être localisée dans un ou plusieurs quartiers prioritaires, identifiés par la commune.

Sites à réaménager

Les ***sites à réaménager*** (SAR) sont les immeubles (bâtis et non bâtis) qui étaient destinés à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans l'état actuel est contraire au bon aménagement du site ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé. Il vise donc non seulement les friches industrielles mais également l'ensemble des sites désaffectés où une activité économique avait eu lieu. Par réaménagement, on vise l'ensemble des actes et travaux de réhabilitation, de rénovation, d'assainissement, de construction ou de reconstruction[14].

Le périmètre du SAR est défini par le Gouvernement wallon d'initiative ou sur proposition notamment de la commune, d'une intercommunale ou du propriétaire. L'adoption d'un périmètre emporte plusieurs conséquences. Il permet notamment de faciliter la réalisation de projets qui ne

[12] V. CoDT, art.D.V.13 et D.V.14 et AGW 13.7.2023, art. 14 et s.
[13] Sous certaines conditions, il est toutefois permis de mener une action en dehors d'un quartier prioritaire.
[14] CoDT, art. D.V.1, 2°.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

répondent pas aux affectations du plan de secteur, d'assurer un certain contrôle sur les aliénations immobilières par le biais d'autorisations à obtenir ou encore de permettre d'enjoindre la réalisation d'études et travaux ayant pour effet de restaurer l'aspect des lieux, tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental.

Précisons enfin qu'il existe également les sites de réhabilitation paysagère et environnementale considérés comme d'intérêt régional. Ceux-ci sont déterminés par le Gouvernement wallon qui en arrête la liste. Les frais d'acquisition ou de réhabilitation de ces sites peuvent faire l'objet d'une prise en charge régionale.

3. Les autres dispositifs à l'initiative des villes

À côté des outils soutenus par d'autres niveaux de pouvoir, les villes sont à l'initiative de nombreux dispositifs mis en place en vue de leur développement urbain. Ces outils sont ainsi le prolongement de leur stratégie locale.

Ainsi, la ville peut notamment mener des actions en vue du maintien et du développement du ***dynamisme de son centre-ville*** et de ses quartiers : signalétique, octroi de primes et de subsides communaux pour soutenir l'investissement, accompagnement des indépendants dans leurs démarches administratives et leur développement, animation des centres-villes, promotion des commerces locaux, etc.

La mise en place d'une structure spécifique, appelée communément « gestion centre-ville », peut s'avérer appropriée pour mener les différentes actions, en assurer la cohérence et impliquer l'ensemble des partenaires concernés. La gestion centre-ville se fonde en effet sur un partenariat public-privé fort dans la détermination des actions mais également dans leur financement. Il implique non seulement les mandataires locaux et les services communaux mais également les commerçants, les banques, les écoles, les comités de quartier ou encore les riverains.

D'initiative locale, une « gestion centre-ville » peut être agréé et financée par l'autorité régionale. En 2023, un cadre législatif a été adopté pour encadrer celui-ci[15]. Les villes et communes éligibles doivent compter au moins 30.000 habitants et ne pas disposer d'une ADL. Une dérogation existe toutefois pour les communes qui disposait déjà d'une « gestion centre-ville » agréée en 2022. Dénommée dorénavant « *agence de développement centre-ville* », des subsides régionaux peuvent être obtenus afin de couvrir les frais de fonctionnement, d'activités et de personnel. Différentes obligations doivent être respectées par l'agence agréée. Evidemment, chaque association reste libre de demander l'agréement ou non.

[15] Au moment de la mise à jour de cette fiche, le décret n'a pas encore été publié au Moniteur Belge. Le texte adopté par le Parlement wallon est toutefois disponible à l'adresse : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2022_2023/DECRET/1324_3.pdf

La politique des grandes villes

La Politique des grandes villes (PGV) a été mise en œuvre par l'État fédéral dès l'an 2000. Elle vise à répondre aux enjeux urbains particuliers découlant de l'attrait des villes concernées pour une population extérieure (mobilité, sécurité, propreté, …), mais aussi au fait urbain (population aux profils très variés, densité, phénomène d'anonymat urbain, …).

Elle a permis aux grandes villes concernées de mettre en place des actions fructueuses dans les quartiers urbains. Dotée d'un budget conséquent, elle s'illustre tant en termes de création d'infrastructures, de rénovation d'espaces publics, qu'en actions en faveur du vivre ensemble et de la cohésion sociale. Un des aspects intéressants pour les pouvoirs locaux est que les projets initiés grâce à la PGV peuvent être financés à 100 % par le biais de ces subsides, sans contribution financière de la part des communes.

La matière de la PGV était initialement du ressort de l'autorité fédérale. Elle a été aujourd'hui largement régionalisée. Le financement de l'autorité fédérale se limite actuellement à liquider l'encours des contrats passés avant régionalisation. On relèvera que le budget consacré à la PGV a connu d'importantes fluctuations, liées notamment au transfert de compétences. En 2012, il avoisinait les 18 millions répartis entre les 5 villes wallonnes concernées. Actuellement, 7 grandes villes wallonnes[1] se partagent une enveloppe annuelle d'un peu plus de 12 millions d'euros.

Dans le cadre de la mise en place d'une véritable politique de la ville en Wallonie, la PGV a fait l'objet d'une importante réforme[2]. Avant cette réforme, la mise en œuvre de la PGV se réalisait par le biais de conventions conclues annuellement entre la Région et chacune des grandes villes concernées. Les subsides dévolus dans le cadre de la PGV couvraient les actions définies par l'autorité locale, en concertation avec l'autorité subsidiante et selon des objectifs larges déterminés par cette dernière.

La réforme de 2018 fait évoluer la PGV vers une programmation pluriannuelle, calquée sur la législature communale et liée à l'adoption d'un outil stratégique, à savoir la perspective de développement urbain (PDU). Elle met en outre l'accent sur les dépenses d'investissement (par opposition aux frais de personnel et de fonctionnement). La liquidation des subsides se réalise sous la forme d'un droit de tirage, inspiré du mécanisme applicable pour le Fonds régional d'investissements communaux (communément appelé « FRIC »)[3].

La présente fiche développe spécifiquement le contenu de cette réforme, d'application dès le 1er janvier 2019.

1. Définition de la « Grande ville »

La Grande ville est définie comme la commune à caractère urbain dont la population dépasse 50.000 habitants, et dont le revenu moyen net par habitant est inférieur au revenu moyen net wallon. Ces données statistiques sont mesurées au 1er janvier qui précède les élections communales.

À ce jour, 7 grandes villes existent en Wallonie. Il s'agit de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Seraing et Verviers. Elles seules bénéficient de la PGV.

1 Verviers et Mouscron s'ajoutant aux 5 grandes villes initiales.

2 V. les articles L.3351-1 et suivants du CDLD, insérés par le décr. 20.12.2018 insérant dans la Troisième partie du Livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation un Titre V relatif aux subventions octroyées aux grandes villes dans le cadre de leurs perspectives de développement urbain et modifiant l'article D.I.4 du Code du Développement territoriale, *M.B.*, 22.1.2019, inforum 326.170.

3 V. Chapitre *Ressources de la commune – Finances communales* - Fiche *Le Fonds d'investissement des communes* du présent ouvrage.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La perspective de développement urbain comme condition nécessaire

En vue de soutenir le développement de politiques urbaines efficientes, le législateur wallon a mis en place un nouvel outil : la perspective de développement urbain (PDU). Il s'agit d'un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne. Il est adopté dans le cadre du Programme stratégique transversal (PST) dont il constitue, en quelque sorte, un volet.

Au départ d'une analyse contextuelle, la PDU identifie les ambitions transversales et actions à mettre en œuvre au cours de la législature communale, en particulier dans les quartiers prioritaires[4].

Relevons que les ambitions de la commune doivent être élaborées au regard des objectif régionaux repris à l'article L1123-27/1 du CDLD.

Ces objectifs, relativement larges, sont :

1. rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
2. faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
3. encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
4. privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
5. offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
6. faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;
7. créer des communes à caractère urbain intelligentes.

Contrairement au PST, l'adoption d'une PDU est en principe facultative. Toutefois, pour les 7 villes bénéficiaires des subsides alloués dans le cadre la PGV, l'élaboration d'une PDU est une condition nécessaire. En effet, la réforme de 2018 prévoit que seules les actions approuvées, contenues dans une PDU, pourront bénéficier du financement lié à la PGV. Notons que cette PDU devra établir l'ordre de priorité des différentes actions, en fonction de leur état de maturité.

Comme expliqué, la PDU contient les actions à mener au cours des 6 années de la législature locale. Il en découle que le mécanisme de la PGV implique une véritable programmation pluriannuelle. Ceci est de nature à encourager la mise en place de stratégies locales à plus long terme. La mise en œuvre d'opérations d'envergure s'étalant sur plusieurs années et/ou nécessitant des budgets importants s'en trouve également facilitée.

Signalons enfin que les 7 grandes villes ont toutes bénéficié d'un accompagnement régional pour l'élaboration de leur première PDU (période 2019-2024).

3. Enveloppe globale et répartition

L'enveloppe globale consacrée par la Région à la PGV est fixée par décret à 12.264.000 euros par an. Pour l'ensemble de la programmation 2019-2024, ce sont plus de 73 millions d'euros seront ainsi répartis entre les 7 grandes villes.

Ce budget peut être revu à la hausse mais non à la baisse, sauf modification décrétale. Malgré les demandes de l'UVCW, aucun mécanisme d'indexation n'est par ailleurs prévu.

Cette enveloppe est répartie entre les 7 grandes villes sur la base de deux critères : la taille de la population (75 %) et le revenu moyen net par habitant (25 %). Il s'agit-là de la même clé de répartition déjà utilisée avant la réforme.

[4] V. Chapitre *La gouvernance* - Fiche *Le PST* du présent ouvrage.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Chaque grande ville aura connaissance de sa part dans l'enveloppe globale, pour les 6 années de la programmation, au plus tard le 31 décembre de l'année des élections communales. Grâce à cette prévisibilité du financement régional, la grande ville peut élaborer sa PDU en pleine connaissance de cause.

4. Actions pouvant être financées par la PGV

Le financement régional de la PGV permet la réalisation des actions approuvées contenues dans une PDU et portant sur les 6 années civiles suivants les élections locales. L'actuelle période couvre donc les années 2019-2024.

Deux types de dépenses peuvent être couvertes :

- les dépenses d'investissement (acquisition d'immeuble ou marché public) ;
- les frais de personnel et de fonctionnement.

En vue d'encourager les dépenses d'investissement, ces dernières doivent représenter au moins 50 % du montant total de la subvention. De manière transitoire, ce taux est réduit à 40% minimum pour la programmation 2019-2024. Précisons enfin que les frais d'études peuvent être assimilés à des dépenses d'investissement si la grande ville est son propre auteur de projet. Ceux-ci sont alors fixés forfaitairement à 5 % du montant de l'investissement.

Les dépenses couvertes par la PGV sont celles effectuées par la grande ville elle-même ou réalisée par des partenaires para-communaux (CPAS, ASBL communale ou RCA). Notons enfin que le double financement des dépenses approuvées est interdit. En cas de financement par une aide autre que la PGV, le collège devra en informer le Gouvernement wallon.

5. Droit de tirage et liquidation des tranches

L'enveloppe accordée à chaque grande ville pour l'ensemble de la programmation est liquidée automatiquement par sept tranches annuelles. Un contrôle a posteriori est toutefois effectué par la région. Ce contrôle peut conduire à la récupération des sommes dont les dépenses ne sont pas justifiées.

Années (2019-2024)	Parts du droit de tirage versés
N (2019)	1/12e de l'enveloppe
N+1 (2020)	1/6e de l'enveloppe
N+2 (2021)	1/6e de l'enveloppe
N+3 (2022)	1/6e de l'enveloppe
N+4 (2023)	1/6e de l'enveloppe
N+5 (2024)	1/6e de l'enveloppe
N+6 (2025)	1/12e de l'enveloppe

L'année N est celle qui suit l'installation des conseil communaux.

La première tranche est versée automatiquement. Elle devra toutefois être remboursée à défaut de PDU approuvée par le Gouvernement wallon. Les autres tranches ne sont libérées que si une PDU a été valablement approuvée.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

6. Procédure d'adoption de la PDU et approbation

Comme développé précédemment, seules les actions contenues dans une PDU pourront bénéficier du financement régional de la PGV.

L'adoption de la PDU par la commune est soumise au délai de procédure du PST. Ainsi, la PDU doit être présentée au conseil communal dans les 6 mois qui suivent la désignation des échevins ou à la suite de l'adoption d'une motion de méfiance. Ce délai est porté à 9 mois pour les PST couvrant la législature 2018-2024.

S'ensuit une procédure d'approbation par l'autorité régionale. Cette procédure fonde le principe de contractualisation. Elle conduit à la promesse de subventions liées à la PGV pour financer les actions reprises dans la PDU. Notons que le montant total des dépenses nécessaires à la réalisation des actions reprises dans la PDU doit représenter entre 150 et 200 % de l'enveloppe réservée à la ville dans le cadre de son droit de tirage.

Dans les 10 jours qui suivent la décision du conseil communal sur la PDU, le collège envoie celle-ci au Gouvernement wallon et au Pôle Aménagement du territoire. Ce dernier dispose de 45 jours pour remettre son avis au Gouvernement wallon. Le Gouvernement wallon dispose quant à lui de 90 jours pour approuver les actions, délai qui peut être prolongé de 15 jours en cas de demande de renseignements de la part du Gouvernement wallon.

Tant l'avis du Pôle Aménagement du territoire que la décision d'approbation ou de refus d'approbation doivent être fondés sur la cohérence entre les objectifs régionaux[5], les ambitions transversales de la grande ville et les actions pour lesquelles le collège communal entend recevoir une subvention. L'approbation peut être partielle.

On insistera sur le besoin d'une interprétation souple dans le cadre de l'analyse réalisée par le Pôle Aménagement du territoire et le Gouvernement wallon, compte tenu des objectifs régionaux définis de manière relativement large et des besoins urbains qui peuvent fortement varier d'une ville à l'autre. Rappelons en effet que la force du dispositif de la PGV est de conférer une large autonomie aux grandes villes concernées dans le choix des actions, en tant qu'expertes des enjeux de leur territoire. De même, une approbation partielle ne pourrait pas conduire, selon nous, à redéfinir les priorités entre les actions arrêtées au niveau local.

En cas de refus ou d'approbation partielle, la ville dispose de 60 jours, à dater de la notification du refus ou de la décision d'approbation partielle, pour soumettre une proposition de modification. Le Gouvernement dispose alors de 30 jours, à partir de la réception de la PDU modifiée, pour envoyer sa décision. Passé ce délai, la PDU est réputée approuvée.

7. Contrôle de l'usage des subsides

L'avant-projet de décret prévoit principalement deux mécanismes de contrôle de l'usage des montants octroyés dans le cadre de la PGV.

Le premier consiste à transmettre l'***état des dépenses***, au fur et à mesure et dans le cadre de la mise en œuvre de chaque action, via le guichet unique des pouvoir locaux.

Le second consiste en l'élaboration de deux rapports : le rapport intermédiaire et un rapport d'évaluation.

[5] Repris à l'article L1123-27/1, par.4 du CDLD et listés plus haut

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le ***rapport intermédiaire*** doit tout d'abord être réalisé dans les trente mois de la réception de la décision d'approbation de la PDU. Il porte sur la mise en œuvre des actions approuvées par le Gouvernement wallon. Le contenu de ce rapport intermédiaire n'est précisé ni dans le décret ni dans l'arrêté relatifs à la PGV.

À l'occasion de ce rapport intermédiaire, le collège communal peut proposer une modification de la PDU sur la base d'éléments nouveaux. Ces modifications font alors l'objet d'une approbation par le Gouvernement wallon. Soulignons que la PDU ne peut être modifiée qu'à l'occasion de ce rapport intermédiaire[6], contrairement au PST qui peut être actualisé librement au cours de la législature communale.

Enfin, un ***rapport d'évaluation*** sur la mise en œuvre des actions est remis par le collège au Gouvernement wallon, au plus tard en fin d'année civile N+5. Pour la programmation 2019-2024, il s'agira donc d'envoyer ce rapport avant le 31 décembre 2024.

Le contenu de ce rapport est déterminé par arrêté. Il contiendra notamment la liste des actions approuvées, leur degré de réalisation et l'évaluation de leur mise en œuvre sur la base des indicateurs de résultat définis dans la PDU.

Dans les trois mois de la réception du rapport d'évaluation, le Gouvernement wallon réalise un contrôle. Il vérifie si les actions mises en œuvre correspondent bien à celles reprises dans la PDU approuvée, si les dépenses d'investissement indispensables à la réalisation des actions subventionnées représentent au moins 50 % du montant totale des dépenses (40 % pour la programmation 2019-2024) et si les actions approuvées ne font pas l'objet d'un double subventionnement.

Lorsque l'enveloppe n'est pas épuisée, parce que la grande ville ne peut apporter un état des dépenses suffisants approuvés par le Gouvernement wallon, les montants non consommés devront être restitués. Ces montants seront alors répartis entre les grandes villes.

8. Rapport par le Gouvernement wallon

À la fin de chaque législature communale, le Gouvernement wallon s'engage à rédiger un rapport général sur la mise en œuvre de la PGV. Ce rapport est transmis au Parlement wallon.

[6] Ou par suite d'une motion de méfiance impliquant l'élaboration d'un nouveau PST et d'une nouvelle PDU.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le logement

Thibault CEDER
Tom DE SCHUTTER
Isabelle DUGAILLIEZ
Alexandre PONCHAUT
Virginie SANA
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les enjeux de la politique locale du logement

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations unies à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions principalement environnementales et énergétiques. La stratégie européenne[1] (paquet 20/20/20) a été renforcée en 2014, en 2016 et en décembre 2020 avec pour ambition notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% d'ici 2030 et d'assurer la neutralité climatique à l'horizon 2050. Cette stratégie s'exprime au travers de l'ensemble des politiques territoriales locales et constitue un enjeu majeur pour les prochaines décennies. Les politiques à mener concernent tout à la fois l'aménagement du territoire, les politiques environnementales, le logement, la mobilité, et les politiques énergétiques.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Région wallonne a, depuis près de 10 ans, soutenu la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement ainsi que les écopasseurs sont, à ce titre, des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux.

La difficulté de se loger touche de nombreux ménages dans notre région, principalement en ce qui concerne les bas revenus. Ainsi, plus de 40.000 ménages sont en attente d'un logement social. En outre, de nombreux autres ménages en précarité ou à bas revenus se logent dans le secteur privé avec des loyers sensiblement supérieurs à ceux pratiqués dans le logement public.

Le vieillissement de la population est un enjeu sociétal important qui doit également se traduire rapidement par des politiques actives, notamment dans le secteur du logement en termes d'offre.

L'ancienneté du parc immobilier wallon pose, quant à lui, de nombreux problèmes de salubrité, de sécurité, de confort et génère des charges énergétiques importantes et difficilement supportables pour les habitants.

Or, l'article 23 de la Constitution consacre le droit de chacun à un logement décent.

Les communes, pouvoirs de proximité, sont directement intéressées par la mise en œuvre de ce droit. En effet, toute politique de logement résulte des interactions avec l'aménagement du territoire communal, sa composition sociale, son évolution démographique et son impact sur les finances locales de manière directe et indirecte.

Les sociétés de logement de service public ont pour mission et vocation de matérialiser le droit au logement à destination, notamment, des ménages les plus vulnérables. Par leurs compétences et

[1] Vers une économie bas carbone, favorisant la lutte contre les changements climatiques et l'indépendance énergétique (20 % de réduction des émissions des gaz à effet de serre, une augmentation jusqu'à 20 % d'énergie renouvelable et une réduction de 20 % de la consommation énergétique).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

l’ampleur de leur parc de logements, les sociétés de logement de service public sont des acteurs de terrain incontournables dans la concrétisation des politiques de logement. D'autres acteurs, comme les agences immobilières sociales, participent également au déploiement de cette politique au niveau local.

Les pouvoirs locaux doivent développer une politique du logement à long terme en s'appuyant sur une vision claire du développement de leur territoire. Le service communal du logement, la création et la gestion de logements de transit et d’insertion et, plus globalement, la politique de salubrité et de sécurité des logements constituent le cœur de l’action communale. La mise en œuvre de cette action doit aboutir au développement d’un parc de logements accessibles, salubres, de qualité et intégrés à l’environnement. Le développement d’une politique foncière forte permet en outre aux communes de peser sur le marché locatif et acquisitif.

La politique du logement constitue donc un enjeu important pour les communes, qui sous-tend des objectifs de cohésion sociale, de santé publique et de développement durable. Elle constitue une politique essentielle consacrant un droit fondamental pour les citoyens. Elle implique également, en ce qui concerne la création de logements publics, une charge financière importante pour les pouvoirs locaux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les enjeux de la politique locale du logement

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations unies à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions principalement environnementales et énergétiques. La stratégie européenne[1] (paquet 20/20/20) a été renforcée en 2014, en 2016 et en décembre 2020 avec pour ambition notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% d'ici 2030 et d'assurer la neutralité climatique à l'horizon 2050. Cette stratégie s'exprime au travers de l'ensemble des politiques territoriales locales et constitue un enjeu majeur pour les prochaines décennies. Les politiques à mener concernent tout à la fois l'aménagement du territoire, les politiques environnementales, le logement, la mobilité, et les politiques énergétiques.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Région wallonne a, depuis près de 10 ans, soutenu la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement ainsi que les écopasseurs sont, à ce titre, des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux.

La difficulté de se loger touche de nombreux ménages dans notre région, principalement en ce qui concerne les bas revenus. Ainsi, plus de 40.000 ménages sont en attente d'un logement social. En outre, de nombreux autres ménages en précarité ou à bas revenus se logent dans le secteur privé avec des loyers sensiblement supérieurs à ceux pratiqués dans le logement public.

Le vieillissement de la population est un enjeu sociétal important qui doit également se traduire rapidement par des politiques actives, notamment dans le secteur du logement en termes d'offre.

L'ancienneté du parc immobilier wallon pose, quant à lui, de nombreux problèmes de salubrité, de sécurité, de confort et génère des charges énergétiques importantes et difficilement supportables pour les habitants.

Or, l'article 23 de la Constitution consacre le droit de chacun à un logement décent.

Les communes, pouvoirs de proximité, sont directement intéressées par la mise en œuvre de ce droit. En effet, toute politique de logement résulte des interactions avec l'aménagement du territoire communal, sa composition sociale, son évolution démographique et son impact sur les finances locales de manière directe et indirecte.

Les sociétés de logement de service public ont pour mission et vocation de matérialiser le droit au logement à destination, notamment, des ménages les plus vulnérables. Par leurs compétences et

[1] Vers une économie bas carbone, favorisant la lutte contre les changements climatiques et l'indépendance énergétique (20 % de réduction des émissions des gaz à effet de serre, une augmentation jusqu'à 20 % d'énergie renouvelable et une réduction de 20 % de la consommation énergétique).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

l’ampleur de leur parc de logements, les sociétés de logement de service public sont des acteurs de terrain incontournables dans la concrétisation des politiques de logement. D'autres acteurs, comme les agences immobilières sociales, participent également au déploiement de cette politique au niveau local.

Les pouvoirs locaux doivent développer une politique du logement à long terme en s'appuyant sur une vision claire du développement de leur territoire. Le service communal du logement, la création et la gestion de logements de transit et d’insertion et, plus globalement, la politique de salubrité et de sécurité des logements constituent le cœur de l’action communale. La mise en œuvre de cette action doit aboutir au développement d’un parc de logements accessibles, salubres, de qualité et intégrés à l’environnement. Le développement d’une politique foncière forte permet en outre aux communes de peser sur le marché locatif et acquisitif.

La politique du logement constitue donc un enjeu important pour les communes, qui sous-tend des objectifs de cohésion sociale, de santé publique et de développement durable. Elle constitue une politique essentielle consacrant un droit fondamental pour les citoyens. Elle implique également, en ce qui concerne la création de logements publics, une charge financière importante pour les pouvoirs locaux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'ancrage local du logement

Pour répondre à la demande de logements adaptés aux besoins de la population, la commune est reconnue, par le Code wallon de l'habitation durable, comme étant un opérateur important en raison de ses spécificités et de sa capacité d'action.

Le rôle et les obligations des municipalités en la matière, ainsi que ceux des autres acteurs du logement ont fait l'objet d'une profonde réforme votée en février 2012[1]. Le Code wallon du logement et de l'habitat durable qui en est issu est entré officiellement en vigueur le 1er juillet 2012. Notons que depuis le 1er septembre 2019, celui-ci s'intitule dorénavant « Code wallon de l'habitation durable ».

Les différents paramètres, qui interviennent dans la problématique du logement (paramètres environnementaux, économiques et sociaux), rendent nécessaire une approche transversale et proche tant du territoire que du citoyen, dont la commune est l'actrice privilégiée. Le rôle de véritable pivot fédérateur des différentes politiques, indispensable, est la pierre angulaire de ***l'ancrage local du logement*** et trouve sa concrétisation dans l'élaboration de l'outil stratégique et opérationnel qu'est le programme communal.

Sur cette base, la commune agit pour la rénovation et la conservation du bâti, elle rénove ou construit de nouveaux logements pour offrir aux plus démunis un logement décent.

En matière de qualité de l'habitat, la commune, pouvoir de proximité, lutte contre l'insalubrité des logements et dispose, en la matière, d'un pouvoir important.

Le Code wallon de l'habitation durable reconnaît la commune comme opérateur du logement et confirme l'ancrage local de la politique du logement en consacrant le rôle essentiel que la commune joue, depuis des lustres, en cette matière. Ce rôle se traduit notamment au travers de la synergie avec la Région, ainsi qu'avec les autres acteurs « locaux » du logement : sociétés de logement de service public, AIS, partenaires privés.

Signalons que la majorité des anciens articles du Code wallon du logement et de l'habitat durable (dorénavant « Code wallon de l'habitation durable ») relatifs aux aides des personnes morales ont été abrogés par le décret du 1er juin 2017 et partiellement restaurés par la suite. Cette suppression ne remet toutefois pas en cause les subsides promis par le passé.

1. La synergie commune-Région

Le Code wallon de l'habitation durable instaure une synergie « contractuelle » entre la Région et les pouvoirs locaux, par l'établissement d'un plan d'action « logement » et d'un contrat d'objectifs. Un partenariat financier, sous la forme de subsides régionaux, permet de soutenir les investissements engagés par les communes en matière de logement. Cette synergie est en outre renforcée par des incitants visant à atteindre le seuil de 10 % des logements publics sur le territoire local (Fonds des communes[2], répartition entre les communes des subsides à la création de logements publics[3]…).

Cette synergie s'est vu adjoindre une série d'***obligations de résultat*** à charge des pouvoirs locaux. Ainsi, les communes qui n'atteignent pas 10 % de logement public sur leur territoire doivent prévoir, par leur programme d'ancrage, la création d'un nombre minimum de logements publics déterminé par le Gouvernement wallon[4]. De plus, au 31 décembre 2016, chaque commune doit en principe disposer d'un

1 Décr. 9.2.2012 mod. le CWHD, *M.B.* 9.3.2012.
2 CDLD, art. L1332-1 et ss.
3 Circ. rel. au programme communal d'actions 2014-2016, 4.7.2011.
4 Ce nombre reste toutefois en deçà du nombre de logements publics nécessaires pour atteindre les 10 % de logements publics.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

logement de transit[5] par tranche de 5.000 habitants, avec un minimum de deux logements. Enfin, les communes qui disposent de moins de 5 % de logements publics sur leur territoire doivent également obtenir, à partir du 1er janvier 2015, la prise en gestion ou en location d'au moins un logement privé par an par un organisme à finalité sociale (principalement les AIS) ou une société de logement de service public.

Le non-respect de ces différentes obligations peut faire l'objet de sanctions régionales, annuelles ou non, à hauteur de 10.000 euros par logement considéré comme manquant. Une procédure spécifique de recours administratif est également organisée auprès d'une Chambre de recours régionale[6]. Précisons toutefois qu'au jour de la mise à jour de cette fiche, aucune procédure de sanction n'a été initiée par l'autorité régionale.

A. Le plan triennal d'actions « logement » et son contrat d'objectifs[7]

Dans les neuf mois suivant les élections, les nouveaux conseils communaux doivent ***fixer leurs objectifs et principes d'actions*** pour mettre en œuvre le droit à un logement décent.

Sur base de la déclaration de politique du logement et des orientations régionales, ils élaborent un ***programme triennal d'actions***. Ce programme identifie, année après année, chaque opération, son maître d'ouvrage, les intervenants associés, son délai de réalisation, le nombre et le type de logements concernés, les modes de financement. Il est élaboré en concertation avec la Région, la province, le CPAS, la société de logement de service public desservant la commune, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, l'AIS, la régie de quartier, etc.

Le Gouvernement détermine les objectifs à atteindre, les modalités pour y parvenir et les critères à prendre en compte pour élaborer le programme. Il fixe également les conditions auxquelles celui-ci doit répondre.

Lorsque la commune sollicite l'intervention financière de la Région (notamment un ou des subsides prévus au point suivant), le programme fait l'objet d'une approbation par le Gouvernement wallon.

Ce dernier détermine en outre :
- les objectifs assignés aux personnes morales visées par le programme,
- les délais de réalisation des objectifs,
- les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre,
- les critères d'évaluation des politiques développées.

Le Code stipule également, spécifiquement, la contrepartie communale audit contrat.

Ainsi, la commune doit :
1. disposer d'un service communal du logement, notamment pour assurer une information coordonnée des citoyens sur les aides et les droits en matière de logement ;
2. tenir un inventaire permanent des logements inoccupés ;
3. tenir un inventaire permanent des terrains à bâtir ;
4. tenir un inventaire permanent des bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public ;
5. tenir un inventaire permanent des possibilités de relogement d'urgence ;
6. adopter un règlement communal en matière d'inoccupation, disposant notamment de la taxation des immeubles inoccupés de moins de 5.000 m².

On précisera enfin que le caractère triennal de ce programme d'actions est issu de la réforme du Code de février 2012. Préalablement à celle-ci, le programme d'action était bisannuel.

---

[5] D'après l'article 1er, 8°, du CWHD, un logement de transit est « *destiné à l'hébergement temporaire de ménages en état de précarité ou de ménages privés de logement pour des motifs de force majeure* ».

[6] A.G.W. 12.12.2016 rel. aux sanctions financières visées aux articles 188 et 190 du CWHD.

[7] CWHD, art. 188 à 190.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le ***dernier programme porte sur les années 2014-2016***. Depuis, le Gouvernement n'a pas entamé de démarches pour l'élaboration d'un nouveau programme d'actions par les pouvoirs locaux. En outre, comme précisé ci-avant, les dispositions du Code relatives aux aides aux personnes morales ont été en grande partie abrogées. Au moment de la mise à jour de cette fiche, il nous est dès lors impossible de déterminer quand il sera demandé aux pouvoirs locaux d'élaborer leur prochain programme d'actions et quelle forme ce dernier revêtira. Notons que les programmes d'actions approuvés par le passé restent valables et soumis aux mêmes conditions que celles initialement prévues.

B. Les aides régionales au logement

Il existe différents subsides régionaux visant la création de logements publics en Wallonie. Nous ne reprendrons dans cette fiche que les principaux, dans le cadre d'opérations où la commune agit en tant maître d'œuvre[8].

a. Pour les programmes d'actions déjà approuvés

Pour les programmes d'actions déjà approuvés, un certain nombre d'aides à la création et à la rénovation ont été prévues par le Code wallon.

Nous retiendrons en particulier que la Région peut accorder une aide à tout pouvoir local ou à toute régie autonome qui construit un ou plusieurs logements sociaux ou qui est ou devient titulaire de droits réels sur un bâtiment améliorable, en vue de le réhabiliter, de le restructurer ou de l'adapter pour y créer un ou plusieurs logements sociaux. La gestion de ces logements sociaux ainsi créés doit être assurée par la société de logement de service public[9].

Par ailleurs, des aides à l'équipement d'ensembles de logements sont également prévues[10].

Tableau des aides au logement

Objet du subside	***Opérations subsidiées***	***Taux de subvention***	
Logements sociaux[11]	Construction	1 chambre : 2 chambres : 3 chambres : 4+ chambres :	65.000 € 84.500 € 84.500 € 104.000 €
	Acquisition et réhabilitation, restructuration ou adaptation	Studio : 1 chambre : 2 chambres : 3 chambres : 4+ chambres :	40.000 € 65.000 € 84.500 € 84.500 € 104.000 €

[8] La commune n'est en effet pas le seul opérateur reconnu pour la création de logements publics. Citons également les SLSP, les CPAS ou encore le Fonds du logement des familles nombreuses.

[9] CWHD, art. 29 et ss. (tels qu'ils existaient avant le décr. 1.6.2017 mod. le CWHD. Ce dernier ne remet en effet pas en cause les règles applicables au programme d'ancrage passé).

[10] CWHD, art. 44 et ss. (tels qu'ils existaient avant le décr. 1.6.2017 mod. le CWHD. Ce dernier ne remet en effet pas en cause les règles applicables au programme d'ancrage passé). Autrefois appelé Fonds Brunfaut.

[11] Les logements sociaux doivent conserver cette affectation pendant au moins 30 ans. La gestion des logements construits doit être confiée à une SLSP, par le biais d'un mandat de gestion. Soulignons par ailleurs que depuis le 1er juillet 2012, la notion de "logement moyen" n'apparaît plus dans le Code. Ce type de logement a été supprimé et fait partie intégrante de la notion de "logement social". Les modifications portant sur les logements moyens ne s'appliquant cependant ni aux logements moyens existants avant le 1er juillet 2012 ni aux logements moyens à créer dont la décision de subvention est antérieure au 1er juillet 2012**.** Pour ces logements les règles existantes restent donc de rigueur. Pour plus de détail, v. T. Ceder, *La réforme du Code wallon du logement permet-elle, au 1er juillet 2012, d'octroyer des logements sociaux à des revenus moyens ?* www.uvcw.be.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Démolition d'immeubles non améliorables en vue d'affecter le terrain à du logement	Acquisition de l'immeuble et démolition de l'immeuble	60 % 90 % en zones privilégiées (+ 5 % frais généraux)
Création de ***logements de transit***[12]	Construction Réhabilitation/restructuration	Studio : 50.000 € 1 chambre : 60.000 € 2 chambres : 75.000 € 3 chambres : 75.000 € 4+ chambres : 80.000 € Logement collectif : 30.000 €/unité
Création de ***logements d'insertion***[13]	Réhabilitation/restructuration	Studio : 50.000 € 1 chambre : 60.000 € 2 chambres : 75.000 € 3 chambres : 75.000 € 4+ chambres : 80.000 € Logement collectif : 30.000 €/unité

Ce tableau synthétise les aides accordées aux communes ***pour procéder à la réalisation des programmes d'actions 2012-2013 et 2014-2016 approuvés par le Gouvernement wallon***. L'octroi de ces aides ne pourra se faire que dans le respect des conditions fixées par les arrêtés d'exécution[14] (notamment, au regard de l'équipement et parachèvement minimum, la performance énergétique du logement, le délai de réalisation des travaux ou la durée de l'affectation).

On précisera en outre que la construction de logement passif ou équivalent donne lieu à une augmentation du montant du subside (10.000 € pour une maison individuelle et 5.000 € par logement composant un immeuble à appartements ou un logement multiple). Ces subsides seront également augmentés en cas de création de logements adaptables pour les personnes à mobilité réduite[15] (de 2.000 à 3.000 € par logement, en fonction du nombre de chambres).

Tableau des aides à l'équipement d'ensembles de logements[16]

Ce mécanisme d'aides à l'équipement est le suivant :

Voiries	intérieures : 100 % périphériques : 80 % extérieures : 60 %
Égouts	s'il ne sert qu'à l'ensemble de logements : 100 % s'il sert également à l'extérieur de cet ensemble : 60 %
Éclairage	idem voirie
Distribution d'eau	idem égouts
Aménagement des abords	100 %

[12] Le logement de transit est un logement créé grâce à une subvention de la Région wallonne et destiné à l'hébergement temporaire de ménages en état de précarité ou de ménages privés de logement pour des motifs de force majeure (CWHD, art. 1er, 8°). On notera que le logement de transit ne peut servir de logement au même ménage que pendant une période de deux fois 6 mois maximum. L'immeuble doit conserver cette affectation pendant au moins 15 ans. Précisons que pour les anciens projets subsidiés, d'avant 2012, la durée minimale d'affectation était de 9 ou 15 années en fonction du montant de la subvention.

[13] Le logement d'insertion est un logement créé grâce à une subvention de la Région wallonne et destiné à l'hébergement des ménages en état de précarité. Contrairement au logement de transit, le logement d'insertion donne lieu à un bail de 3 ans minimum. L'immeuble doit conserver cette affectation pendant au moins 15 ans. Précisons que pour les anciens projets subsidiés, d'avant 2012, la durée minimale d'affectation était de 9 ou 15 années en fonction du montant de la subvention.

[14] L'aide à la démolition d'un bâtiment non améliorable en vue d'affecter du logement est établi par l'A.G.W. 11.2.1999, *M.B.* 1.3.1999. Les autres aides sont prévues dans les A.G.W. 2.3.2012, *M.B.* 10.4.2012.

[15] Le logement adaptable est un logement accessible pouvant être aisément transformé en logement adapté aux besoins spécifiques d'une personne à mobilité réduite de manière à lui permettre d'y circuler et d'en utiliser toutes les fonctions de manière autonome,conformément aux critères fixés par le Gouvernement

[16] A.G.W. 24.11.2005.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Équipements complémentaires d'intérêts collectifs	80 % 90 % en zones spécifiques

b. Nouveaux arrêtés

Des modifications récentes ont eu lieu. Elles sont **entrées en vigueur au 1er mars 2023**. Les anciennes dispositions (énoncées ci-dessus) restent toutefois d'application pour les programmes approuvés par le Gouvernement avant l'année 2023.

Ces nouvelles règles concernent également les appels à projets régionaux, dont les dossiers sont approuvés par le Gouvernement à partir de 2023. Elles s'appliquent donc aussi au programme visant l'acquisition de logements privés et l'acquisition / valorisation de terrains via les partenariats publics-privé, dont les dossiers peuvent être déposés jusqu'au 31 décembre 2023[17].

Tableau des aides au logement

Opérations subsidiées	***Montants de subvention***
Création de ***logements d'utilité publique*** [18]	1 chambre : 105.000 € 2 chambres : 120.000 € 3 chambres : 135.000 € 4 chambres : 165.000 € 5+ chambres : 180.000€
Création de ***logements de transit***[19]	Studio : 85.000 € 1 chambre : 105.000 € 2 chambres : 120.000 € 3 chambres : 135.000 € 4 chambres : 165.000 € 5+ chambres : 180.000 €
Création de ***logements d'insertion***[20]	Studio : 85.000 € 1 chambre : 105.000 € 2 chambres : 120.000 € 3 chambres : 135.000 € 4 chambres : 165.000 € 5+ chambres : 180.000 €

[17] Circ. 28.3.2003 rel. à la mise en œuvre du Programme 243 visant l'acquisition de logements privés et l'acquisition/valorisation de terrains via les PPP, inforum n°365.844 ; v. A. Ponchaut, *Logement public : appel à projets pour l'acquisition de logements et de terrains*, 11.4.2023, https://www.uvcw.be/logement/actus/art-8119

[18] Les logements doivent être mis en location en tant que logement d'utilité publique pendant une durée de 30 ans à dater de sa première occupation. En outre, la commune doit confier la gestion du logement construit à la SLSP, par le biais d'un mandat de gestion, ou auprès d'une agence immobilière sociale ou d'une association de promotion du logement. Pour l'arrêté encadrant le financement : A.G.W. 10.3.2023 rel. à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'utilité publique, *M.B. 10.5.2023, p.* 45.047.

[19] Le logement de transit est défini comme « *le logement d'utilité publique exclusivement destiné à l'hébergement temporaire de ménages de catégorie 1 ou de ménages privés de logement pour des motifs de force majeure. La mise à disposition d'un logement de transit est complétée par un accompagnement social* » (CWHD, art. 1er, 8°, tel que modifié par le décret du 1.6.2017). On notera que le logement de transit ne peut servir de logement au même ménage que pendant une période de deux fois 6 mois maximum. Le logement est occupé pendant une durée de trente ans en tant que logement de transit à dater de sa première occupation. Pour l'arrêté encadrant le financement : A.G.W. 10.3.2023 rel. à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit, *M.B.* 10.5.2023, p. 45095.

[20] Le logement d'insertion est défini comme « *le logement d'utilité publique visant à l'insertion et destiné exclusivement à l'hébergement de ménages de catégorie 1. La mise à disposition d'un logement d'insertion est complétée par un accompagnement social* » (CWHD, art. 1er, 7°). Contrairement au logement de transit, le logement d'insertion donne lieu à un bail de 3 ans minimum. Le logement doit être occupé pendant une durée de trente ans en tant que logement d'insertion à dater de sa première occupation. Pour l'arrêté encadrant le financement : A.G.W. 10.3.2023 rel. à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion, M.B. 10.5.2023, p. 45087.

Acquisition et installation d'***habitations légères***[21]	Studio : 1 chambre : 2 chambres : 3 chambres :	65.000 € 75.000 € 95.000 € 115.000 €

Sauf pour les habitations légères, des compléments de subventions sont prévus lorsque le logement a recours à l'utilisation de matériaux biosourcés, recyclés et/ou de réemploi. Il en est de même lorsque le logement créé a recours à un approvisionnement d'énergie décarbonée pour les besoins de chaleur (chauffage et eau chaude sanitaire) et/ou pour le logement développant un système de production d'énergie renouvelable.

Aides à l'équipement d'ensembles de logements ou d'habitations légères

Le mécanisme d'aide à l'équipement d'ensemble de logements a également été revu[22]. Il s'applique dorénavant aussi à l'équipement d'habitations légères.

Ces modifications sont également entrées en vigueur au 1er mars 2023. Les anciennes dispositions (énoncées ci-dessus) restent toutefois d'application aux demandes d'équipements introduites avant cette date.

Opérations subsidiées	***Montants et taux de subvention***
Travaux d'équipements Voiries à créer (en ce compris : trottoirs, emplacements de stationnement, mobilier urbain, éclairage public…), réseau de distribution d'électricité et de cabine HT, égouttage, réseau de distribution d'eau,…[23]	Pour l'ensemble de ces travaux, montant de : 30.000 € par maison 20.000 € par appartement 15.000 € par habitation légère
Travaux d'aménagements dans les zones de recul non privatives et les espaces affectés à un usage communautaire pour les locataires. *Accès aux logements ou habitations légères, végétalisation, espaces verts communautaires, aires de loisirs…*[24]	Pour l'ensemble des travaux, montant de : 3000 € par maison 5.000 € par appartement

[21] L'habitation légère est définie comme « *l'habitation qui ne répond pas à la définition de logement visée au 3° mais qui satisfait à au moins trois des caractéristiques suivantes : démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est par raccordée aux impétrants* » (CWHD, art. 1er, 40°). Ces logements sont à mettre à disposition de ménage dans le cadre d'un programme spécifique approuvé par le Gouvernement wallon visant la réinsertion par l'habitation de personnes sans-abris (CWHD, art. 29, 1er 5°). L'habitation légère est mise en location en tant que logement pendant une durée de dix ans à dater de sa première occupation. Pour l'arrêté encadrant le financement : A.G.W. 10.3.2023 rel. à l'octroi d'une aide aux SLSP et aux personnes morales en vue de l'acquisition d'habitations légères, *M.B.* 10.5.2023, *p.* 45.047.

[22] V. A.G.W. 10.3.2023. rel. à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements ou d'habitations légères, *M.B.* 10.5.2023, p. 45.040.

[23] A.G.W. 10.3.2023 précité, art. 3.

[24] A.G.W. 10.3.2023 précité, art. 4.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Travaux de rééquipement ou de réaménagement des équipements existants Remise en état des accès aux logements et habitations légères, réalisation d'accès pour les P.M.R.…[25]	Prise en charge à 75% par la région
Réalisation de ***locaux communautaires, de convivialité ou de réunion***	150.000 €

2. La synergie entre acteurs locaux

A. La concertation multipartite

Au minimum une fois par an, le bourgmestre organise « *une **réunion de concertation** entre les représentants du collège échevinal, du CPAS, de toute société de logement de service public qui dessert la commune et de tout organisme qui participe à la politique locale du logement* » (Agence immobilière sociale, Régie de quartier, asbl...)[26].

B. La synergie commune-société de logement de service public[27]

Outre la réunion annuelle de concertation, le Code wallon renforce les synergies entre communes et sociétés de logement en améliorant la connaissance des activités et des comptes de celles-ci par les conseils communaux par le biais d'une présentation annuelle. La création de logements sociaux par les communes[28], telle que prévue dans le cadre des précédents programmes d'actions, implique nécessairement une collaboration étroite entre la commune et la SLSP puisque cette dernière est consultée préalablement et doit assurer la gestion des logements créés[29].

C. La synergie avec l'agence immobilière sociale

L'agence immobilière sociale (AIS) a pour mission de rechercher la meilleure adéquation possible entre l'offre en logements potentiels disponibles et les besoins sociaux recensés au plan local.

L'objectif poursuivi est de proposer aux ménages en état de précarité ou à revenus modestes un accès locatif à un maximum de logements salubres. Pour ce faire, l'AIS introduit ou réintroduit dans le circuit locatif un maximum de logements des secteurs public et privé.

Plus précisément, la mission de l'AIS est de prendre en gestion les immeubles salubres qui leur sont confiés par leurs propriétaires et d'officier comme médiateur entre ceux-ci et les locataires, tout en fournissant un accompagnement social à ces derniers lorsqu'ils sont en rupture sociale.

---

25 A.G.W. 10.3.2023 précité, art. 5

26 CWHD, art. 187, par. 3.

27 Sur la question, v. M. Smoos, La société de logement de service public, Mouv. comm., 11/2005.

28 CWHD, art. 29 (tel qu'il existait avant le décr. 1.6.2017 mod. le CWHD. Ce dernier ne remet en effet pas en cause les règles applicables au programme d'ancrage passé).

29 CWHD., art. 29, par. 1er. (tels qu'il existait avant le décr. 1.6.2017 mod. le CWHD. Ce dernier ne remet en effet pas en cause les règles applicables au programme d'ancrage passé).

La commune est partie prenante à l'AIS qui dessert son territoire. Elle est, en effet, membre fondatrice de la structure (asbl). On notera qu'il peut y avoir des AIS « transcommunales » qui regroupent plusieurs communes.

Lorsqu'elle respecte les conditions de taille et de gestion imposées par la législation, l'AIS est agréée et bénéficie d'un subside régional[30].

D. La synergie avec le secteur privé : aide aux partenariats public/privé (PPP)[31]

L'augmentation de l'offre de logements de qualité sur le territoire wallon est nécessaire pour suivre l'évolution de la demande, notamment celle venant des ménages à faibles revenus. Cette augmentation de l'offre implique nécessairement la construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant. Vu l'état de leurs finances, les pouvoirs publics ne pourront pas assumer seuls les coûts de la mise sur le marché de ces logements. Le partenariat public/privé est une méthode qui permet le financement des projets par un partenaire privé qui est associé à la réalisation.

Une aide spécifique est prévue dans le Code wallon de l'habitation durable[32] et qui a déjà permis aux opérateurs publics de bénéficier d'un apport financier en vue de faciliter le montage des projets.

[30] Un peu plus de 100.000 euros par an pour les deux premières années de fonctionnement. À partir de la troisième année d'activité, le subside est calculé en tenant compte de l'importance effective de l'activité de l'AIS (A.G.W. 12.12.2013, *M.B.* 30.12.2013).

[31] Sur la question, v. M. Smoos, « Des partenaires privés pour le logement public ? » *Mouv. comm*., .4/2006 ; E. Gillet, « Les partenariats public/privé », *Mouv. comm.*, 4/2006 ; A. Thiry, R. Lion et B. Lombaert, « Les communes et les partenariats public/privé », *Mouv. comm.*, 8-9/2004.

[32] CWHD, art. 78*bis*.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La police du logement

La commune joue un rôle de premier plan dans le contrôle du respect des normes de qualité des habitations. Elle dispose d'un outil, le permis de location, pour le contrôle préventif de certaines habitations comme les petits logements et des logements collectifs. Face à des situations délicates ou dangereuse, le bourgmestre dispose de pouvoirs étendus au travers d'arrêtés de police. La commune peut opter pour la réquisition des logements en cas de nécessité.

1. La notion « d'habitation »

Depuis le 1er septembre 2019[1], le Code wallon de l'habitation durable distingue le « logement » – « *bâtiment ou partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou plusieurs ménages* » (appartement, maison unifamiliale, etc.) – de « l'habitation légère » qui est celle qui « *ne répond pas à la définition de logement, mais qui satisfait à au moins trois des caractéristiques suivantes: démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est pas raccordée aux impétrants* »[2]. Ces deux notions font partie de la notion plus globale « d'habitation », reprise dans le titre du nouveau Code. On remarquera que la définition de « l'habitation légère », par son approche multicritère, se veut volontairement large afin d'englober la diversité (architecturale) des nouveaux modes d'habiter existants et à venir.

Il importe de garder ces notions à l'esprit lors de la lecture du Code car certains outils s'appliquent aux habitations en générales et d'autres, uniquement aux logements ou aux habitations légères.

2. Le permis de location[3]

C'est l'initiative prise par les communes de soumettre la location de certains logements à un permis communal de location qui est à la source de la réglementation régionale sur le permis de location (CWHD, art. 9 à 13, et son arrêté d'application du 3.6.2004[4]).

Dans le but de lutter contre la mise en location de logements non décents (souvent à des loyers prohibitifs), le législateur wallon oblige tout candidat bailleur qui souhaite donner en location un "petit" logement de moins de 28 m², un logement collectif ou un kot, à demander un permis de location au collège de la commune où se situe l'immeuble. Par le biais de cette autorisation, le collège communal pourra exercer un contrôle sur la salubrité et la sécurité des logements "à risque", au regard notamment de son règlement communal incendie.

Ce permis de location a été étendu, moyennant des conditions d'application adaptées, aux habitations légères à partir du 1er décembre 2021 pour celles qui font l'objet d'une première occupation à partir de cette date. Pour les autres, déjà occupées, l'obligation est reportée au 1er juin 2023.

Mentionnons que pour qu'un permis de location soit accordé, l'habitation doit être aménagée, construite ou créée dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

---

1 Date d'entrée en vigueur du décret du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'y insérer la notion d'habitation légère (M.B., 11.07.19).

2 Pour plus d'informations sur cette notion d'habitation légère et ses implications, v. T. Ceder, *L'habitat léger en 10 questions*, https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-3313 et T. Ceder, *Habitations légères, les nouveaux critères minimaux de salubrité passés à la loupe*, https://www.uvcw.be/logement/articles/art-5354

3 L'Union des Villes et Communes de Wallonie a publié un ouvrage détaillé relatif au permis de location, à commander sur notre site internet: Thibaut Ceder, *Logements et habitations légères, tout savoir sur le permis de location en Wallonie*, *Namur*, UVCW, 2022.

4 M.B. 16.9.2004.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. L'insalubrité

Le bourgmestre dispose d'un large pouvoir de police concernant les habitations insalubres (en application de NLC, art. 135, par. 2).

Il peut prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour mettre fin au danger que présentent les immeubles pour la santé ou la sécurité de leurs habitants et/ou de la population en général.

Par voie d'arrêté de police, il peut ainsi ordonner la réparation, l'évacuation, l'inhabitabilité, voire la démolition, des biens concernés[5].

Il convient de bien distinguer ce pouvoir de police administrative générale du bourgmestre de la compétence qui lui est conférée par le Code wallon de l'habitation durable[6]. Ce dernier, qui ne concerne que les seules habitations[7], vise avant tout à porter l'attention sur la qualité et l'amélioration des conditions de logement de la population, dans la perspective d'assurer au mieux le droit à un logement décent pour tous, tel que prévu par la Constitution. Dans ce cadre, le Code wallon de l'habitation durable fixe, en ses articles 3 et 3*bis*, les critères minimaux de salubrité et de surpeuplement à respecter[8].

On notera que le Code wallon de l'habitation durable reconnaît expressément au conseil communal le droit d'adopter des ***règlements en matière de salubrité ou de sécurité incendie*** des habitations[9], lesquels devront cependant se limiter à la portée de l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale et ne pourront concerner des normes reprises dans les articles 3 et 3bis du Code wallon de l'habitation durable et dans son arrêté d'application du 30 août 2007 déterminant les normes de salubrité minimales des logements, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°bis, du Code wallon de l'habitation durable[10].

C'est aux agents et fonctionnaires de l'administration wallonne du logement et aux agents communaux agréés par le Gouvernement[11] qu'incombe la mission de constater et de rechercher le respect ou non de ces critères de salubrités et la présence de détecteurs d'incendie[12]. En cas de non-respect, un rapport est transmis au bourgmestre qui dispose d'un délai de trois mois pour statuer et prendre ainsi les mesures adéquates.

Il pourra, sur cette base, ordonner des mesures conservatoires, des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition ou prononcer l'interdiction d'occuper. Remarquons que, s'il ne statue pas, ou si les mesures qu'il impose sont insuffisantes, le Gouvernement peut se substituer au bourgmestre pour interdire l'accès ou l'occupation du ou des logements concernés.

Des amendes administratives sont prévues, notamment en cas de non-respect des conditions fixées au sein d'un arrêté d'inhabitabilité[13].

Poursuivant des objectifs distincts, les compétences de police administrative générale et celles prévues par le Code wallon de l'habitation durable peuvent s'exercer en parallèle.

---

[5] A. Vassart, *Le maintien de l'ordre public par les communes*, Namur, UVCW, 2021.
[6] CWHD, art. 3 à 8.
[7] A savoir les logements et les habitations légères.
[8] A.G.W. 30.8.2007. La procédure à respecter est définie par un autre arrêté adopté le même jour (A.G.W. 30.8.2007).
[9] CWHD, art. 10 et 10bis. Pour un modèle de règlement incendie v. http://www.uvcw.be/logement/modeles/art-6418
[10] *M.B.* 30.10.2007 ; tel que modifié notamment par l'AGW du 3 décembre 2020 visant à insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères (*M.B.*, 25.01.2021).
[11] La procédure d'agrément est définie dans l'A.G.W. 20.8.2007 rel. à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie. Notons que seuls les agents régionaux peuvent procéder aux contrôles relatifs aux habitations légères.
[12] CWHD, art. 5.
[13] Art. 13ter et 200bis du CWHD ainsi que l'A.G.W. 12.7.2012 rel. à la perception et au recouvrement des amendes administratives applicables en vertu des art. 13 ter, 200bis et 200ter (M.B. 30.7.2012). Pour plus de détails sur la procédure et les effets des amendes administratives, v. T. Ceder, *Arrêté d'insalubrité, d'inhabitabilité et permis de location : les amendes administratives enfin d'application – Note explicative à destination des villes et communes (mise à jour au 1er mars 2013)*, https://www.uvcw.be/logement/articles/art-6722.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. L'obligation de relogement[14]

Le Code wallon de l'habitation durable contient, en ses articles 7 et 13, une obligation de proposer un relogement au bénéfice de toute personne expulsée par suite d'un arrêté d'inhabitabilité, pris sur la base du Code wallon de l'habitation durable, ou à une interdiction d'occuper prononcée par suite du retrait d'un permis de location[15].

Depuis le 28 juillet 2017, la procédure de relogement est également applicable en cas d'expulsion prononcée dans un arrêté de police pris sur la base de l'article 135, par. 2, NLC.

Les articles 7 et 7bis du CWHD consacrent un canevas strict pour la mise en œuvre de cette obligation. Dans un premier temps, avant l'exécution effective de son arrêté de police ou de l'interdiction d'occuper, le bourgmestre doit vérifier si, sur son territoire, une offre de relogement est disponible. Il doit, pour ce faire, regarder au sein d'une liste de logements définie par le CWHD. Il s'agit des logements de transit, donnés en location à un CPAS ou à un OFS, pris en gestion par une AIS et des hébergements destinés aux personnes en difficultés sociales (maison d'accueil, de vie communautaire, d'hébergement de type familial et des abris de nuit). La commune a également la possibilité de recourir à des logements issus du secteur locatif privé, pour autant qu'ils figurent sur une liste dédiée à cet effet. Tout propriétaire peut manifester sa volonté de louer ou de mettre à disposition un bien dans le cadre d'une procédure de relogement et demander de faire partie de cet inventaire. Si aucun de ces logements n'est disponible sur le territoire communal, le bourgmestre doit en informer la Société wallonne du Logement (SWL) qui prend alors la main. Cette dernière procède à des recherches similaires. Elle devra regarder, sur l'ensemble du territoire provincial, si un des logements cités au sein du code est disponible. Les logements visés par le code sont identiques à ceux précités ; la SWL pourra, le cas échéant, recourir au secteur locatif privé en général.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2013[16] détermine les modalités relatives au relogement de ces personnes expulsées (la durée du relogement, l'accompagnement ainsi que la prise en charge financière du différentiel constaté entre le montant du loyer du logement évacué et le montant à payer dans le cadre du relogement).

[14] Pour une explication détaillée de cette obligation, v. T. Ceder, *Obligation de relogement : Note explicative à destination des villes et communes*, https://www.uvcw.be/logement/articles/art-1667.
[15] Comme précité, cette obligation s'appliquera également aux « habitations légères », dès l'entrée en vigueur des arrêtés d'exécution requis.
[16] *M.B.*, 24.6.2013. A l'heure où nous écrivons ces lignes, le présent arrêté n'a pas encore été modifié.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les sociétés de logement de service public

Les sociétés de logement de service public (SLSP) sont les acteurs incontournables d'une politique de logement au niveau local. Partenaires privilégiées des villes et communes dans la mise en œuvre d'une politique en matière de logement, elles sont au nombre de 63 à l'échelle de la Wallonie.

Les sociétés de logement assurent la création, la réhabilitation, la gestion, la mise en vente et en location de logements sur le territoire de la Wallonie. Elles gèrent plus de 100.000 logements locatifs, soit un peu plus de 6 % du parc de logements en Wallonie.

1. La forme juridique des sociétés de logement

Les sociétés de logement de service public sont des personnes morales de droit public qui adoptent la forme de sociétés coopératives à responsabilité limitée. Agréées par la Société wallonne du Logement (SWL)[1] et constituées généralement pour une durée illimitée, elles sont soumises au Code des sociétés à l'exception des matières réglées par le Code wallon de l'habitation durable[2]. À cet égard, il convient de préciser que le Code des sociétés et des associations, entré en vigueur le 1er janvier 2019, ne reconnaît plus la société coopérative à responsabilité limitée comme forme de société. Le législateur wallon a adopté le 5 avril 2023 un décret adaptant certaines dispositions régionales au Code des sociétés et des associations en prévoyant désormais que les SLSP adoptent la forme juridique de la société coopérative ou de la société à responsabilité limitée. Cependant, à l'heure d'écrire ces lignes, le décret n'a pas encore été publié au *Moniteur belge.*

Elles ont un champ d'activité territorial qui peut s'étendre sur le territoire de plusieurs communes. Des remembrements sont possibles[3].

La part sociale du capital de ces sociétés coopératives est souscrite par la Wallonie, la province, une ou des communes desservies par la société, un ou des CPAS, des intercommunales, des organisations du monde du travail ainsi que par des personnes morales de droit privé ou des personnes physiques[4].

Le capital social est détenu majoritairement par des personnes morales de droit public (pouvoirs publics, intercommunales...)[5]. En cas de cession des parts, un droit de préemption est accordé aux sociétaires de même nature.

2. Les missions des sociétés de logement

Les SLSP ont de multiples missions. La plus connue d'entre elles est la mise à disposition de logements d'utilité publique[6]. Elles peuvent également conseiller et aider les communes à développer leur parc immobilier. Elles jouent, par ailleurs, un rôle central dans le cadre de la politique d'ancrage communal. Elles peuvent, à l'instar des agences immobilières sociales (AIS), prendre en gestion des bâtiments pour les affecter au logement.

Concrètement, les différentes missions des sociétés de logement sont les suivantes[7]:

1 V. A.G.W. 8.6.2001 établissant les conditions d'agrément des sociétés de logement de service public (*M.B.*, 7.7.2001).
2 CWHD, art. 130.
3 CWHD, art. 140 et ss.
4 CWHD, art. 138.
5 La souscription de la Région est limitée à un quart, sauf dans les cas déterminés par le Gouvernement.
6 Les termes "logement d'utilité publique" recouvrent les appellations de logements sociaux, logements sociaux assimilés, logements d'insertion et de transit. V. décr. 1.6.2017 mod. le CWHD (*M.B.*, 18.7.2017).
7 CWHD, art. 131.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- la gestion et la mise en location de logements d'utilité publique[8];
- l'accueil des locataires lors de leur entrée dans un logement d'utilité publique ;
- la collaboration à la mise en œuvre de l'octroi de l'aide aux candidats-locataires telle que visée à l'article 14, §2, 4°, du Code wallon de l'habitation durable[9] ;
- l'achat, la construction, la réhabilitation, la conservation, l'amélioration, l'adaptation de logements et la restructuration de bâtiments dont elles sont propriétaires, ou sur lesquels elles disposent de droits réels, en vue de les affecter principalement au logement ;
- toute opération immobilière en ce compris la conception, le montage et le suivi de projets immobiliers et toute opération de gestion ou de mise en location de bâtiments en vue de les affecter en partie au logement ;
- la vente d'immeubles dont elles sont propriétaires ;
- la prise en location ou en gestion de bâtiments pour les affecter au logement, ou de logements ;
- l'instruction des demandes des ménages qui souhaitent acheter un logement et le suivi des contrats ;
- la participation à la création, à la gestion et au fonctionnement de personnes morales, publiques ou privées, impliquées dans la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale du logement ;
- l'assistance aux pouvoirs locaux dans la mise en œuvre de la politique locale du logement ;
- la conception, le montage et le suivi de projets immobiliers créant en tout ou en partie du logement, pour d'autres acteurs publics ;
- l'équipement en voirie, égouts, éclairage public, réseau de distribution d'eau, abords communs et installations d'intérêt culturel ou social faisant partie intégrante d'un ensemble de bâtiments, et l'aménagement de cet équipement ;
- la constitution de réserves de terrains nécessaires au développement harmonieux de l'habitat, pour les céder à des particuliers ou accorder à ceux-ci des droits réels, en leur imposant le maintien de l'aspect et de l'agencement fonctionnels des ensembles ;
- la mise en œuvre et la tenue du cadastre des logements gérés par les sociétés de logement de service public ;
- l'information des membres du comité consultatif des locataires et des propriétaires, nécessaire à l'exercice de ses compétences.

Les sociétés de logement disposent également d'un référent social. Il est chargé d'assurer le lien avec les acteurs sociaux locaux pour offrir un accompagnement social aux locataires de logements d'utilité publique gérés par la société, en veillant particulièrement à ce que l'accompagnement des personnes en transition entre les modes d'hébergement et le logement social accompagné soit assuré[10].

En vue de la réalisation de leur objet, les sociétés agréées sont habilitées à poursuivre l'expropriation d'immeubles bâtis ou non bâtis, avec l'approbation de la Société wallonne du Logement.

Les sociétés de logement pourront par ailleurs conclure, avec d'autres sociétés, un pouvoir public ou avec des organismes à finalité sociale, des conventions relatives à la réalisation de leur objet social dont des conventions mettant en place des centres de services et de régies ouvrières.

Les sociétés agréées exercent leurs missions conformément au contrat d'objectifs passé avec la Société wallonne. L'objectif de ces contrats est de s'assurer que soient correctement prises en compte un certain nombre de thématiques liées à l'activité des SLSP, telles que la gestion administrative, la situation financière, la gestion immobilière, la gestion locative, l'action sociale, les ressources

[8] Sur la gestion locative, v. A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la SWL ou par les sociétés de logement de service public *(M.B.*, 7.11.2007, err. *M.B.*, 14.11.2007), et T. Ceder, *Les nouvelles règles d'attribution des logements sociaux*, *Mouv. comm.*, 6-7/2008, pp. 364 à 370.

[9] Il s'agit de l'allocation d'attente logement visée par la fiche y consacrée.

[10] CWHD, art. 131*bis*. Un A.G.W. 27.2.2014 détermine notamment les conditions de subventionnement de ce référent social (A.G.W. 27.8.2014 rel. au référent social et aux conditions d'accompagnement du ménage accompagné (*M.B.*, 21.3.2014)).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

humaines, la gouvernance, la communication et l'information. Dans toutes ces matières, un état des lieux est dressé, des objectifs sont fixés sur cinq ans et une évaluation annuelle est réalisée[11].

3. Les ressources financières

Les sociétés de logement disposent d'une source diversifiée de moyens financiers[12]. Parmi les plus importants, citons :

- les ressources liées à leurs activités (loyers ou ventes d'immeubles) ;
- les fonds propres ;
- les emprunts ou les avances remboursables qu'elles ont contractés auprès de la Société wallonne du Logement ou auprès d'organismes tiers ;
- les subventions accordées par la Société wallonne du Logement ou par la Région ;
- les dons et legs.

4. Les organes de gestion[13]

A. L'assemblée générale[14]

Chaque sociétaire dispose à l'assemblée générale d'un droit de vote déterminé par le nombre de parts qu'il détient.

Les représentants des pouvoirs locaux à l'assemblée générale sont désignés par le conseil provincial, le conseil communal et le conseil de l'action sociale concernés, respectivement parmi les conseillers provinciaux, députés permanents, conseillers communaux, échevins, bourgmestres, conseillers de l'action sociale et présidents de centres publics d'action sociale, proportionnellement à la composition du conseil provincial, du conseil communal et du conseil de l'action sociale. La Région est représentée à l'assemblée générale par le commissaire de la Société wallonne du Logement.

B. Le conseil d'administration[15]

Le conseil d'administration est composé d'un administrateur représentant la Région et désigné par le Gouvernement et de membres désignés par l'assemblée générale (un représentant de la province, au moins un représentant de chaque commune sociétaire, des représentants d'autres sociétaires[16]) et de deux administrateurs représentant le comité consultatif des locataires et des propriétaires lorsque celui-ci est constitué[17]. Les statuts assurent la représentation majoritaire des représentants des pouvoirs locaux.

Les missions du conseil d'administration sont définies par les statuts de la société. Généralement, il dispose des pouvoirs les plus étendus pour accomplir tout acte d'administration ou de disposition rentrant dans l'objet social, quelles qu'en soient la nature et l'importance, sauf ceux que la loi ou les présents statuts réservent à l'assemblée générale.

---

11 CWHD, art. 162 et A.G.W. 21.6.2018 rel. aux conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats d'objectifs des sociétés de logement de service public et aux critères et modalités de leur suivi (*M.B.*, 6.7.2018).

12 CWHD, art. 135 et 136.

13 V. not. A.G.W. 25.1.2007 fixant les modalités de fonctionnement des organes de gestion des SLSP (*M.B.*, 7.2.2007).

14 CWHD, art. 146 et 147.

15 CWHD, art. 148 et ss.

16 Les représentants des pouvoirs locaux sont désignés respectivement à la proportionnelle des conseils provinciaux, à la proportionnelle des conseils communaux et à la proportionnelle des conseils de l'aide sociale, conformément aux art. 167 et 168 du C. élect., ainsi qu'en vertu des statuts de la société. CWHD, art. 148, al. 8.

17 A.G.W. 25.1.2007 déterminant le nombre d'administrateurs d'une société de logement (*M.B.*, 7.2.2007) tel que mod. par l'A.G.W. 7.6.2012 (*M.B.*, 19.6.2012). Notons que, parmi les administrateurs désignés par l'assemblée générale, seuls deux peuvent détenir des parts en tant que particulier. Pour les dispositions transitoires, v. CWHD, art. 148, et décr. 9.2.2012, art. 103.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. Le directeur-gérant[18]

La gestion journalière de la société est assurée par un directeur-gérant engagé par le conseil d'administration. Pour assurer la mise en œuvre du contrat d'objectifs conclu entre la SWL et la société, le directeur-gérant est chargé d'établir un rapport de suivi annuel relatif à la progression du contrat d'objectifs[19]. Ce rapport, ainsi que la réalisation des objectifs, sont évalués par le conseil d'administration.

D. Le comité d'attribution[20]

Depuis le 1er janvier 2008, l'attribution des logements[21] doit nécessairement être réalisée par le comité d'attribution. Cette évolution tranche avec l'ancien arrêté qui laissait la possibilité aux sociétés de procéder à l'attribution soit par le conseil d'administration, soit par le comité.

Ce comité d'attribution, institué par les statuts de la société de logement et dont les membres sont désignés par le conseil d'administration, est composé de minimum deux membres et d'un maximum égal au tiers du nombre de membres du conseil d'administration.

Depuis le 1er juillet 2012, le comité d'attribution est également composé de deux travailleurs sociaux issus d'autorités publiques ou d'associations. Ces travailleurs sociaux ne peuvent cependant représenter des autorités et associations sociétaires. Il peut également être composé d'autres membres externes au conseil d'administration désignés par celui-ci.

Il est par ailleurs prévu dans le Code wallon de l'habitation durable, depuis le décret du 23 novembre 2006, que « *la qualité de membre d'un comité d'attribution (…) est incompatible avec les qualités de membre d'un conseil communal, d'un conseil provincial ou d'un conseil de l'action sociale, de membre du parlement européen, des Chambres législatives fédérales ou d'un parlement de Région ou de Communauté* »[22].

À l'instar du conseil d'administration, les comités d'attribution sont composés, pour les représentants des pouvoirs locaux, de représentants désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de l'action sociale, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

E. Le comité consultatif des locataires et des propriétaires[23]

Auprès de chaque conseil d'administration est institué un comité consultatif des locataires et des propriétaires dont les compétences d'avis portent principalement sur les relations entre la société, les propriétaires et les locataires, les activités socioculturelles et les mesures à prendre pour le recouvrement des arriérés de loyer. Par ailleurs, il approuve les charges locatives et est associé à la gestion et aux activités de la régie des quartiers[24].

---

18 CWHD, art. 150 et 158.

19 CWHD, art.58 et A.G.W. 21.6.2018 rel. aux conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats d'objectifs des sociétés de logement de service public et aux critères et modalités de leur suivi (*M.B.*, 06.07.2018).

20 CWHD, art. 148 et ss.

21 Pour en savoir plus sur l'attribution des logements gérés ou donnés en location par une SLSP, FOCUS, partie Logement, fiche n° 14.

22 CWHD, art. 150, al. 3.

23 CWHD, art. 153 et ss., et A.G.W. 31.1.2008 rel. aux comités consultatifs des locataires et des propriétaires auprès des SLSP (*M.B.*, 13.3.2008).

24 CWHD, art. 155 à 157.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Soulignons que dès son installation, le Comité consultatif des locataires et des propriétaires est tenu d'établir un programme des actions qu'il entend entreprendre. Il est par ailleurs informé par la société de l'entrée de nouveaux locataires dans le logement d'utilité publique afin qu'il puisse assurer leur accueil[25].

5. Le contrôle et la tutelle administrative

Les activités des sociétés agréées sont exercées sous le contrôle de la SWL, tant sur un plan administratif et technique que financier.

A. Le contrôle[26]

Le contrôle de la SWL au sein de chacune des sociétés de logement s'exerce par l'entremise d'un commissaire[27] désigné par le Gouvernement. Ce commissaire est chargé de veiller à la régularité au sens large des actes posés par les SLSP, à savoir la régularité :

- des procédures et des actes posés par la société ;
- des procédures et des conditions d'attribution de logements ;
- de l'engagement et de la vérification des dépenses visées à l'article 159*bis* ;
- de la conformité des décisions des organes d'administration et de contrôle avec la loi, le décret, les arrêtés, les statuts, le règlement d'ordre intérieur.

Le commissaire doit être convoqué à toutes les réunions des organes d'administration, de gestion et de contrôle de la société de logement.

Le commissaire assiste, avec voix consultative, aux réunions et il a la possibilité d'introduire un recours contre l'exécution de toute décision qu'il estime irrégulière, contraire à la loi, aux décrets, aux arrêtés, aux statuts, au règlement d'ordre intérieur. Ce recours est suspensif.

B. La tutelle[28]

La Société wallonne du Logement dispose d'une tutelle d'autorisation, d'approbation et d'annulation. Le Code wallon de l'habitation durable définit la portée de chacune de ces prérogatives.

Depuis le 1er juillet 2012, l'exercice de cette tutelle a été fondamentalement revu en ce qui concerne les marchés publics.

Dans ce cadre, la SWL ***autorise*** :

- la conclusion d'emprunts par la société ;
- la participation de la société à la gestion et au fonctionnement des personnes morales visées à l'article 131, 7°[29];
- la société à mettre en œuvre les missions visées à l'article 131, 2°*bis*[30], et les moyens d'action visés à l'article 133, par. 1er[31];
- la société à recevoir des dons et des legs ;

---

25 CWHD, art. 156. V. notamment A.G.W. 31.1.2008 rel. aux comités consultatifs de locataires et de propriétaires auprès des sociétés de logement de service public tel que modifié par A.G.W. 6.6.2013.

26 CWHD, art. 166 à 169.

27 À ne pas confondre avec le "commissaire spécial". V. infra.

28 CWHD, art. 163 à 165.

29 « *La participation à la création, à la gestion et au fonctionnement de personnes morales, publiques ou privées, impliquées dans la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale du logement* ».

30 « *Toute opération immobilière en ce compris la conception, le montage et le suivi de projets immobiliers et toute opération de gestion ou de mise en location de bâtiments en vue de les affecter en partie au logement, selon les modalités et aux conditions fixées par le Gouvernement, après avis de la Société wallonne du Logement* ».

31 « *La société peut céder des droits réels ou devenir titulaire de droits réels, sur tout immeuble utile à la réalisation de ses missions. Elle peut emprunter auprès de tiers, hypothéquer ses biens ou céder à des tiers les garanties qu'elle possède* ».

- l'affiliation de nouveaux membres ou la désaffiliation de membres à la société ;
- la décision d'affecter un bien à l'usage propre de la société ;
- les marchés publics dont le montant est supérieur à 67.000 euros HTVA[32].

Elle ***approuve*** par ailleurs les statuts et leurs modifications et la mise en liquidation de la société. Depuis le 1er juillet 2012, la SWL approuve les décisions sur les conditions d'exécution des marchés publics dont le montant est supérieur à 67.000 euros HTVA[33]. La SWL dispose également d'une tutelle initiale d'approbation sur l'avant-projet urbanistique et architectural relatif à la conception des logements, bâtiments et équipements à créer, réhabiliter, restructurer, améliorer ou conserver pour autant qu'il concerne des travaux visés aux articles 55 à 59*bis* du Code.

Enfin, elle peut ***suspendre ou annuler*** toute décision portant sur l'attribution des marchés ainsi que pour les décisions portant sur les conditions d'exécution lorsque le montant est égal ou inférieur à 67.000 euros HTVA[34].

Notons que la ***réforme du 1er juin 2017*** prévoit la modification des règles de tutelle sur les marchés publics des SLSP[35]. Elle simplifie ainsi les procédures en supprimant la tutelle sur les avant-projets urbanistiques et architecturaux ainsi que sur les documents de marché. Seule la décision d'attribution reste soumise à une tutelle de suspension ou d'annulation. À noter que certains seuils de transmission ont été abaissés, les alignant ainsi sur les seuils applicables aux intercommunales. Ces modifications des règles de tutelle n'entreront toutefois en vigueur qu'à une date fixée par le Gouvernement wallon. Au jour de la mise à jour de cette fiche, aucun arrêté n'a encore été adopté. Ces modifications ne sont donc pas encore d'application.

C. Les audits[36]

La réforme du Code du logement adoptée le 9 février 2012 a profondément repensé la réalisation des audits dans le secteur du logement. Réalisés initialement par une Cellule d'Audit au sein de la SWL, ce sont dorénavant tous les organismes visés par le Code wallon de l'habitation durable qui pourront être audités par une Direction de l'Audit du Logement, direction qui sera créée au sein du Service public de Wallonie. Pour ce qui concerne les SLSP, leurs activités resteront évaluées périodiquement par ladite Direction de l'Audit, dans le cadre d'une programmation proposée par un Comité d'audit institué au sein de la SWL. L'objectif est de procéder à un portrait complet de la gestion d'une société de logement sur les différents volets organisationnels, administratifs, techniques et financiers. Le rapport d'audit est soumis au Conseil d'administration de la société de logement de service public concernée qui sera entendu par ladite Direction avant la rédaction du rapport final. L'audition de la société devient systématique. Il convient cependant d'attendre la création de la Direction de l'Audit et l'entrée en vigueur desdites dispositions du Code avant de voir cette mesure effectivement applicable. L'audit des SLSP par la SWL se poursuit dans l'intervalle.

D. Le plan de gestion[37]

Une société de logement qui présente des difficultés financières structurelles[38] peut être mise sous plan de gestion. Dans ce cas, la société de logement doit arrêter un plan de gestion et procéder à son exécution.

---

32 La SWL dispose d'une tutelle d'annulation et de suspension pour les autres marchés publics non repris dans cette liste. CWHD, art.164.
33 Seuil porté à 200.000 € HTVA pour les marchés de services financiers, juridiques ou de recherche et développement.
34 Ou 200.000 € dans les cas cités à la note en bas de page précédente.
35 Décr. 1.6.2017 mod. le CWHD, art. 62 (*M.B.*, 18.7.2017).
36 CWHD, art. 200/1.
37 CWHD, art. 170.
38 Ou qui souhaite bénéficier de certains mécanismes de la prépension pour les membres de son personnel.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Si ce plan n'est pas réalisé, la Société wallonne du Logement peut procéder à son élaboration. Si les objectifs du plan de gestion ne sont pas rencontrés ou en cas de carence dans son exécution, le Gouvernement peut désigner un commissaire spécial. Celui-ci assiste aux réunions des organes de la société et contrôle sur place l'exécution du plan de gestion. Sur décision du Gouvernement, il se substitue aux organes de la société.
La société sous plan de gestion fait l'objet d'un contrôle plus approfondi de la part de la Société wallonne du Logement. Cette dernière peut ainsi annuler ou suspendre toute décision qui nuirait aux intérêts financiers de la SLSP ou à ceux de la Société wallonne du Logement.

Lorsque le Gouvernement constate qu'un plan de gestion ne peut garantir la continuité des activités de la société, il peut, sur proposition de la Société wallonne du Logement, arrêter un plan de restructuration ou de fusion de la société en difficulté avec une autre société.

E. Les sanctions[39]

En cas de non-respect des dispositions légales et réglementaires, la société de logement fait l'objet :

- d'un rappel à l'ordre ;
- d'une injonction de mettre fin aux faits non respectueux de la légalité dans un délai fixé par la Société wallonne du Logement ;
- d'un pouvoir d'annulation par le commissaire de toute décision prise par la société ;
- d'une sanction financière fixée par le Gouvernement sur proposition de la SWL ;
- d'une mise sous contrôle de gestion ;
- d'une mise sous tutelle par le Gouvernement wallon concrétisée par l'envoi d'un commissaire spécial ;
- d'une mise sous plan de gestion ;
- d'un retrait d'agrément.

6. Les relations entre les sociétés de logement et les communes

Les administrateurs sont tenus d'adresser à leur mandant (commune, province ou CPAS) un rapport sur l'état des activités de la société, au moins une fois par an[40].

La société de logement transmet, pour information, son budget et ses comptes, visés par la SWL, aux communes représentées à son assemblée générale. Elle les informe également, par le biais du rapport de gestion, du nombre de logements attribués, de la réalisation du programme d'investissements de l'année précédente et de la politique de vente de logements[41].

Par ailleurs, les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des SLSP peuvent être consultés au siège de l'organisme par les conseillers communaux et provinciaux des communes et provinces qui en sont membres[42].
Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment avec le secret des affaires, des positionnements économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social, les procès-verbaux détaillés et ordres du jour, complétés par le rapport sur le vote des membres et de tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du

[39] CWHD, art. 174.
[40] CWHD, art. 148. Notons que l'art. L6431-1 du CDLD prévoit une obligation similaire en disposant que le conseiller désigné par une commune ou une province au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la société de logement. et l'exercice de son mandat ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences.
[41] CWHD, art. 161.
[42] CDLD, art. L6431-1, §3.

jour renvoient peuvent être consultés soit par voie électronique soit au siège de la société de logement par les conseillers communaux des communes ou provinciaux des provinces qui en sont membres[43].

La gestion des logements sociaux ou moyens, construits ou créés par les pouvoirs locaux ou les régies autonomes, est assurée par la société de logement de service public compétente sur le territoire concerné[44]. Cette dernière joue évidemment un rôle central dans la construction de nouveaux logements publics[45].

Les sociétés de logement sont, par ailleurs, convoquées une fois l'an pour participer à la réunion de concertation organisée par le bourgmestre[46].

Enfin, pour assurer la mise en œuvre du droit au logement, un pouvoir local, une régie autonome, une société de logement de service public, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, la Société wallonne du Logement ou un organisme à finalité sociale agréé peuvent agir en partenariat, avec une autre personne morale, afin d'obtenir une aide de la Région sous forme de subvention[47].

43 CDLD, art. L6431-1, §5.
44 CWHD, art. 29.
45 V. fiche *L'ancrage local du logement*.
46 CWHD, art. 187.
47 CWHD, art. 78*bis*.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le personnel au sein des sociétés de logement de service public (SLSP)[1]

Sur la base de l'article 159 du Code wallon de l'habitation durable, « *le personnel de la société est engagé sous contrat de travail, dans les conditions fixées par le Gouvernement, sur la proposition de la Société wallonne du Logement. Ces conditions sont relatives notamment aux conditions et aux modalités d'engagement et au régime pécuniaire* ».

Les modalités dont question dans cette disposition sont reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2006[2].

Ainsi, il est prévu que le Conseil d'administration de la société est chargé du recrutement du directeur-gérant et des membres du personnel sauf si ce pouvoir est délégué, par les statuts, à un autre organe de gestion. En vue de procéder à un appel public à candidatures et préalablement à chaque engagement de personnel, le conseil d'administration ou l'organe de gestion délégué à cette fin, établit un profil de la fonction à pourvoir ainsi que le montant de la rémunération y afférente[3].

1. Personnel contractuel exclusivement[4]

Les membres du personnel des SLSP sont, sur la base du Code wallon de l'habitation durable, engagés sous contrat de travail.

En conséquence, la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail[5] leur est entièrement applicable.

C'est donc dans cette législation que les règles en matière d'obligations des parties, de suspension de l'exécution du contrat de travail ou encore de la fin du contrat de travail sont exposées.

2. Obligation d'un règlement de travail

À côté du contrat de travail qui contient de nombreuses informations, quant à la relation de travail établie entre le travailleur et l'employeur, on retrouve le règlement de travail.

Celui-ci est obligatoire pour l'ensemble des employeurs sur la base de la loi du 8 avril 1965[6]. Les mentions qui doivent nécessairement se retrouver dans le règlement de travail sont précisées à l'article 6 de la loi précitée.

3. Relations entre l'autorité et les organisations représentatives

Les relations avec le personnel ne se limitent pas au contrat de travail et au règlement de travail ; il y a également tout ce qui concerne le droit social et, notamment, les relations collectives.

---

1 Fiche mise à jour par Florence Demoulin, Conseillère à l'UVCW.
2 A.G.W. 14.11.2006 fixant les conditions et les modalités de recrutement du directeur-gérant et du personnel d'une SLSP, *M.B.*, 27.11.2006.
3 A.G.W. 14.11.2006 fixant les conditions et les modalités de recrutement du directeur-gérant et du personnel d'une SLSP, art. 2, *M.B.*, 27.11.2006.
4 Dans certaines sociétés de logement, il reste encore des statutaires.
5 *M.B.*, 22.8.1978.
6 L. 8.4.1965 instituant les règlements de travail, *M.B.*, 5.5.1965.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Sur ce point, les SLSP ont une particularité : même si elles sont qualifiées de personnes morales de droit publiques, les SLSP se voient appliquer, dans le cadre des relations collectives, la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires[7].

En effet, l'article 2 de cette loi de 1968, en son paragraphe 3, précise ce qui suit :

« la présente loi ne s'applique pas :

1. *aux personnes occupées par l'État, les Communautés, les Régions, les Commissions communautaires, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public à l'exception (…) des sociétés de logement social agréées conformément aux codes du logement des Régions (…)* ».

Cette législation organise les relations entre les travailleurs, les employeurs et les organisations représentatives.

La convention collective de travail (ci-après CCT) est définie comme un accord entre une ou plusieurs organisations représentatives des travailleurs et un ou plusieurs employeurs ou une ou plusieurs organisations représentatives des employeurs.

Les CCT peuvent être conclues au niveau de l'entreprise (CCT d'entreprise), au niveau d'une commission paritaire (CCT sectorielle) ou au niveau national (CCT intersectorielle).

A. Conseil National du Travail

En application de la loi du 5 décembre 1968 précitée, les SLSP doivent respecter le contenu des conventions collectives de travail conclues au niveau du Conseil National du Travail (CNT en abrégé et ci-après). Les CCT conclues au sein du CNT sont numérotées et peuvent être consultées à l'adresse suivante : https://cnt-nar.be/fr/documents/cct-par-ndeg

Nous citerons quelques CCT intersectorielles importantes pour exemple[8] :

- la CCT n° 25 relative à l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, rendue obligatoire par un arrêté royal du 9 décembre 1975 ;
- la CCT n° 103 instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et d'emplois de fin de carrière, rendue obligatoire par un arrêté royal du 25 août 2012 ;
- la CCT n° 109 concernant la motivation du licenciement, rendue obligatoire par un arrêté royal du 9 mars 2014.

B. Commission paritaire et sous-commission paritaire

En outre, les SLSP disposent de leur propre Commission paritaire (CP ci-après) depuis 2008. Il s'agit de la CP 339 qui « *est compétente pour les travailleurs en général et leurs employeurs, à savoir les sociétés de logement social agréées conformément aux codes de logement des Régions et qui exercent une ou plusieurs des activités suivantes :*

1. *acheter, faire démolir, faire construire, faire rénover, vendre, gérer, louer ou donner à louer des bâtiments dans le cadre du logement social;*
2. *acheter des terrains destinés à être aménagés ou revendus en vue de la construction des bâtiments visés au point 1er;*

[7] *M.B.*, 15.1.1969.
[8] Cela n'enlève aucunement le caractère obligatoire d'autres CCT non citées dans cette fiche.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. *exécuter des travaux d'entretien général aux bâtiments acquis dans le cadre de l'objet social* »[9].

Le rôle de la commission paritaire, dont le champ d'application est national, est d'adopter des conventions collectives de travail applicables à l'ensemble du secteur et de prévenir ou régler les conflits sociaux qui surgiraient au sein d'une société via la conciliation.

À ce jour, les SLSP disposent de trois CCT nationales :
- la CCT du 5 décembre 2017 relative au salaire minimum sectoriel ;
- la CCT du 5 décembre 2017 relative au mécanisme d'indexation ;
- la CCT du 5 décembre 2017 relative au statut de la délégation syndicale.

En outre, la CP 339 a été divisée en trois sous-commissions paritaires (SCP), une par région compétente. La SCP 339.02 est compétente pour les sociétés de logement social agréées de la Région wallonne.

Au sein de la SCP 339.02, les partenaires sociaux ont déjà conclu plusieurs CCT. La première est datée du 27 octobre 2021 et concerne le statut de la délégation syndicale. Cette CCT a été rendue obligatoire par un arrêté royal du 23 janvier 2022, qui a été publié, au *Moniteur belge*, le 11 avril de la même année.

Ensuite, les partenaires sociaux y ont conclu plusieurs CCT dans le cadre de l'accord sectoriel 2021-2022. Il s'agit de huit CCT datées du 2 février 2022 et portant sur le régime de chômage avec complément d'entreprise (6 CCT) et sur le crédit-temps (2 CCT).

Le 16 mai 2022, les partenaires ont signé, toujours dans le cadre de l'accord sectoriel précité, la CCT relative au pouvoir d'achat[10].

En date du 11 octobre 2022, les partenaires sociaux se sont accordés sur la fixation d'un salaire minimum sectoriel[11].

Enfin, les partenaires sociaux ont récemment conclu une convention collective supplétive concernant le droit à la déconnexion[12].

[9] A.R. 27.1.2008, art. 2, instituant la Commission paritaire pour les sociétés de logement social agréées et fixant sa dénomination et sa compétence, *M.B.*, 8.2.2008.

[10] La CCT 16.5.2022 a été rendue obligatoire par A.R. 19.3.2023, publiée au M.B. 2. 5.2023. Une CCT modificative signée le 14.3.2023 (rendue obligatoire par A.R. 12.7.2023 et publiée le 7.8.2023 au *M.B.*) a corrigé deux coquilles.

[11] CCT 11.10.2022 rel. au salaire minimum sectoriel rendue obligatoire par A.R. 7.5.2023, publié le 2.6.2023 au *M.B.* Une CCT modificative signée le 26.1.2023 (rendue obligatoire par A.R. 30.8.2023 et publiée le 11.9.2023 au *M.B.*) a modifié la référence à l'indice-pivot.

[12] CCT 14.3.2023 conc. le droit à la déconnexion rendue obligatoire par A.R. 21.7.2023, publié au *M.B.* 10.8.2023.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. Relations collectives au sein de l'entreprise

Au sein de la société, les relations entre l'employeur et les travailleurs s'expriment dans différents organes selon les hypothèses :

- Un conseil d'entreprise dans les entreprises qui occupent en moyenne au moins 100 travailleurs[13] [14] ;
- Un comité pour la prévention et la protection du travail (CPPT) dans les entreprises occupant habituellement en moyenne au moins 50 travailleurs. Cet organe consultatif examine principalement les questions de bien-être et de sécurité dans l'entreprise. Dans les entreprises où un conseil d'entreprise n'a pas été institué, le CPPT reprend certaines missions du conseil d'entreprise.
- Une délégation syndicale doit quant à elle être instituée selon les règles sectorielles. Pour les SLSP, la CCT du 27 octobre 2021 conclue au sein de la SCP 339.02 prévoit qu'une délégation syndicale peut être instituée, à la demande d'au moins une organisation signataire de la CCT, lorsque la société occupe au moins un effectif de 20 travailleurs en moyenne[15], calculé sur les quatre trimestres qui précèdent la date de la demande, et pour autant qu'au moins la moitié des travailleurs en fasse la demande[16].
- Les travailleurs eux-mêmes.

[13] Un conseil d'entreprise doit être institué dans les entreprises occupant habituellement en moyenne au moins 100 travailleurs. Un conseil d'entreprise doit être renouvelé dans les entreprises qui occupent habituellement en moyenne au moins cinquante travailleurs, si elles ont ou auraient dû instituer ou renouveler un conseil lors de la précédente période électorale.

[14] Une série de missions est confiée au Conseil d'entreprise, notamment la possibilité de formuler un avis, une suggestion ou une objection sur toutes mesures susceptibles d'impacter l'organisation du travail, les conditions de travail et le rendement de l'entreprise, la compétence d'élaborer et de modifier le règlement de travail, la fixation des vacances annuelles, … Pour plus d'informations concernant les missions du conseil d'entreprise voy. article 14 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *M.B.*, 27 septembre 1948, CCT n°9 du CNT.
Le Conseil d'entreprise est également le lieu où de nombreuses informations sont communiquées aux organisations représentatives des travailleurs, notamment des informations sur les perspectives générales de l'entreprise et leurs conséquences sur l'emploi (des informations sur les programmes de développement, de rationalisation, d'organisation ou de réorganisation, …), des informations sur la structure de l'emploi, sur son évolution et sur les prévisions d'emploi, … Pour plus d'informations, voy. Arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprises, *M.B.*, 28.11.1973 ; Arrêté royal du 7 avril 1995 relatif à l'information des conseils d'entreprises en matière d'emploi, *M.B.*, 28.04.1995.

[15] Ne sont pris en considération pour calculer ce nombre de 20 travailleurs que les travailleurs engagés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée d'ouvrier ou d'employé, hors personnel de direction.

[16] Ne sont pris en considération pour établir la moitié des travailleurs que les travailleurs qui prestent dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée, qui sont occupés par l'entreprise depuis au moins douze mois consécutifs avant la date de la demande et qui, au moment de la demande, exercent des prestations effectives. N'entrent donc pas en ligne de compte notamment les travailleurs malades de longue durée, ceux qui bénéficient d'un crédit-temps à temps plein ou d'un congé sans solde. Ne sont donc pas pris en considération, au sens de cet article, les personnes embauchées dans le cadre d'un contrat d'étudiant, les personnes embauchées dans le cadre du remplacement d'un travailleur (contrat de remplacement), les intérimaires de moins de douze mois et le personnel de direction.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La Société wallonne du Logement

La Société wallonne du Logement est une société anonyme de droit public, créée par le Code wallon de l'habitation durable qui en détermine les missions.

L'article 87 du Code wallon de l'habitation durable prévoit qu'un contrat de gestion est conclu entre la Région wallonne et la Société wallonne du Logement afin de déterminer les modalités d'exécution de ces missions. Le contrat actuellement en vigueur est le contrat de gestion 2014-2019.

La Société wallonne du Logement a pour mission de concrétiser, au travers de la location et de la vente de logements de service public, le droit à un logement décent. La Société wallonne du Logement agrée, à cette fin, les sociétés de logement de service public. Elle exerce en outre un ensemble de missions complémentaires à destination des SLSP.

1. Les missions de la Société wallonne du Logement

La Société wallonne du Logement exerce plusieurs rôles à l'égard des sociétés de logement de service public. L'article 15 du contrat de gestion prévoit que « *la SWL exerce ses différents métiers avec l'objectif général de promouvoir la mise en œuvre équilibrée des missions fondamentales des SLSP que sont la gestion locative, l'accompagnement social, la gestion du parc de logement et l'accroissement du parc de logement* ». Plus précisément, le contrat de gestion détermine les missions suivantes.

A. La mission de contrôle

L'article 35 du contrat de gestion de la SWL précise que les objectifs de la mission de contrôle consistent à veiller à la bonne exécution des missions, la bonne utilisation des moyens mis à disposition et au respect des règles, normes et procédures en vigueur, et à détecter et/ou corriger les dysfonctionnements et les problèmes.

La ***mission de contrôle*** des SLSP, précisée au chapitre 4 du contrat de gestion, consiste en un contrôle préalable ou simultané et en un contrôle *a posteriori*.

Le contrôle préalable s'exerce, d'une part, au travers de la tutelle d'autorisation[1], d'approbation[2], d'annulation ou de suspension[3], et, d'autre part, au travers du contrôle exercé par la mise à disposition de cahiers de charges.

1. CWHD, art. 163, par. 1er, précise que la SWL autorise :
   - la conclusion d'emprunts ;
   - la participation de la société à la gestion et au fonctionnement de personnes morales ;
   - toute opération immobilière ou de gestion ;
   - la réception de dons et legs ;
   - l'affiliation et la désaffiliation de membres de la société ;
   - l'affectation de biens à l'usage propre de la société.
2. L'art. 163, par. 2, précise que la SWL approuve les statuts de la société et leur modification, ainsi que la mise en liquidation de la société. Depuis le 1er juillet 2012, la SWL approuve les décisions sur les conditions d'exécution des marchés publics dont le montant est supérieur à 67.000 € HTVA.
3. En attendant l'entrée en vigueur du nouvel art. 164 du CWHD tel que modifié par le décr. 1.6.2017 qui précise que seule la décision d'attribution des marchés reste soumise à une tutelle de suspension ou d'annulation, le régime prévoyant que la SWL peut suspendre ou annuler toute décision portant sur l'attribution des marchés ainsi que pour les décisions portant sur les conditions d'exécution lorsque le montant est égal ou inférieur à 67.000 € HTVA reste d'application. Il est à noter que certains seuils de transmission seront abaissés et alignés sur les seuils applicables aux intercommunales. Ces modifications des règles de tutelle n'entreront en vigueur qu'à une date prochainement fixée par le Gouvernement wallon.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En outre, l'article 166 du Code wallon de l'habitation durable prévoit la présence d'un commissaire de la SWL dans chacune des SLSP, afin de veiller au respect :

- de la régularité des procédures et des actes posés par la société ;
- des procédures et des conditions d'attribution de logements ;
- de l'engagement et de la vérification des dépenses ;
- de la conformité des décisions des organes d'administration et de contrôle avec la loi, le décret, les arrêtés, les statuts, le règlement d'ordre intérieur.

Le commissaire peut suspendre une décision de la société qu'il estime irrégulière, contraire à la loi, aux décrets, aux arrêtés, aux statuts, au règlement d'ordre intérieur. La SWL connaît les recours et confirme l'annulation des décisions visées.

L'article 42 du contrat de gestion prévoit la mise en place d'une procédure de *ruling* permettant d'obtenir un positionnement *a priori* de la tutelle sur la sécurité juridique, administrative et financière d'un projet.

Le contrôle simultané s'exerce au travers du suivi de la réalisation des investissements sur le terrain, par des inspecteurs techniques de la SWL, ainsi que par le contrôle de l'utilisation des moyens de financements octroyés aux sociétés par des inspecteurs financiers de la SWL.

Le contrôle *a posteriori* s'exerce au travers du respect des règles découlant de l'agrément, en ce compris le respect des circulaires émanant de la SWL, et au travers des activités d'audit.

L'article 41 du contrat de gestion détermine que la SWL peut adapter ses mesures de tutelle en fonction du niveau de performance et de fiabilité de gestion de SLSP.

L'article 200/1 du Code wallon de l'habitation durable prévoit l'existence d'un Comité d'audit au sein de la SWL, qui propose à la Direction de l'Audit du Logement du Service public de Wallonie une programmation des audits à réaliser au sein des sociétés de logement de service public. Cet audit porte sur les aspects organisationnels, administratifs, techniques et financiers. Il est réalisé soit à la demande d'un commissaire, après avis du Comité d'Audit de la Société wallonne du Logement, soit du Gouvernement. Le rapport final d'audit est communiqué au conseil d'administration de la SWL.

1. Missions de sanctions

L'article 88, par. 3, du Code wallon de l'habitation durable prévoit que la SWL est habilitée à se substituer aux sociétés de logement de service public qui ne sont pas en mesure d'exercer leurs fonctions, outre les sanctions prévues par ailleurs dans le code.

En outre, l'article 174 du Code wallon de l'habitation durable qui détermine toutes les sanctions auxquelles s'exposent les sociétés ne respectant pas les dispositions légales et réglementaires qui lui sont applicables, précise que la SWL peut :

- rappeler à l'ordre une société ;
- émettre une injonction pour mettre fin aux faits non respectueux de la légalité, après que la société a, le cas échéant, fait valoir ses observations ;
- annuler les décisions prises par la société, via le commissaire SWL visé à l'article 166 (pour rappel) ;
- proposer au Gouvernement wallon une sanction financière pour la société de logement de service public concernée ;
- proposer au Gouvernement wallon la mise sous contrôle de gestion ou la mise sous tutelle (par l'envoi d'un commissaire spécial au sein de la société, lequel peut se substituer aux organes de la société) ;
- retirer l'agrément d'une société.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le paragraphe 2 de l'article 174 prévoit que le conseil d'administration de la SWL, avant toute sanction, entende les représentants mandatés par la société.

2. Mission de régulation

L'article 35 du contrat de gestion de la SWL précise que les objectifs de la mission de régulation consistent à veiller à la bonne exécution des missions et la bonne utilisation des moyens mis à disposition ainsi qu'à prévenir, détecter et/ou corriger les dysfonctionnements et les problèmes.

La ***mission de régulation*** des SLSP, précisée dans l'article 45 du contrat de gestion, a pour objectif de définir des balises régissant les relations entre la SWL et les SLSP, et de déterminer le cadre au sein duquel les SLSP exerceront leurs activités.

La SWL exerce ces compétences au travers des tâches suivantes :

- l'agrément des sociétés de logement de service public, en vertu de l'article 88, par. 1er, du Code wallon de l'habitation durable. À ce titre, la SWL est chargée de susciter l'activité et le fonctionnement cohérent des sociétés de logement de service public dans toutes les communes ;
- l'élaboration de procédures de bonne gouvernance et de documents-types à utiliser au sein des SLSP par les dirigeants et les commissaires, tels que les statuts et les normes de fonctionnement des organes de gestion établies en respect de l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les modalités de fonctionnement des organes de gestion des SLSP du 25 janvier 2007 ;
- la rédaction de circulaires par la SWL à l'attention des SLSP ;
- l'élaboration des contrats d'objectifs[4].

3. Mission de gestion des recours

L'activité de ***gestion des plaintes et recours***, prévue à l'article 88 paragraphe 1er, 5°, du Code wallon de l'habitation durable, et précisée dans l'article 48 du contrat de gestion, couvre les tâches nécessaires à la supervision par la SWL de l'attribution et de la gestion des logements attribués aux candidats-locataires et locataires.

4. Mission de fourniture de services financiers

La SWL ***finance*** les SLSP et leur ***offre des services financiers.***

À ce titre, elle est chargée, par l'article 88, par. 1er, du Code wallon de l'habitation durable, de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à la réalisation de leur objet social. L'article 88, par. 2, 6°, permet en outre d'accorder aides et subventions de la Région wallonne aux SLSP. Les articles 27, 28 et 29 du contrat de gestion de la SWL précisent que c'est la SWL qui finance les investissements liés aux activités de construction et de rénovation des logements.

De plus, les articles 24, 26 et 29 du contrat de gestion de la SWL précisent que la SWL supporte la gestion financière du secteur, notamment en assurant la gestion des comptes courants, le prêt et l'avance de ressources financières et le service de rééchelonnement de la dette.

4 Depuis le décr. 1.6.2017, les contrats d'objectifs conclus entre chaque SLSP et la SWL passent d'un système de contrôle à un système d'évaluation annuelle. Les futurs objectifs établis pour cinq ans s'inscriront dans les domaines et matières listés par le Code. Par une disposition transitoire, le décr. 1.6.2017 précise que les contrats d'objectifs conclus avant le 28.7.2017 restent valables jusqu'à l'arrivée de leur terme de cinq ans.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. Mission d'assistance technique et financière

L'article 44 du contrat de gestion octroie à la SWL une mission d'assistance, en matière financière, administrative, juridique, technique et éthique, qui passe par la fourniture de conseils, la mise à disposition d'outils (vade-mecum, statut, modèle et cahiers de charge-type, …), de formation et la communication d'informations.

Le contrat de gestion précise cette mission en lui donnant un champ d'application assez large : les articles 45 et 47 du contrat de gestion de la SWL soulignent que cette mission a pour objectifs d'améliorer les capacités de gestion et les performances du secteur et la conformité aux règles et procédures en vigueur.

Le décret du 1er juin 2017 modifiant le Code wallon de l'habitation durable établit expressément un rôle d'assistance et de conseil de la SWL à destination des sociétés de logement de service public, des pouvoirs locaux et des régies communales autonomes dans le cadre de la mise en œuvre de leurs projets immobiliers.

La mission d'assistance inclut la formation des SLSP et de leurs administrateurs. L'article 45 du contrat de gestion précise que la SWL s'engage à poursuivre les efforts en vue de renforcer les principes d'éthique et de bonne gouvernance au sein du secteur.

L'article 46 du contrat de gestion précise encore que la SWL encouragera les synergies entre les SLSP et les incitera à collaborer.

Le contrat de gestion prévoit en outre, en son article 19, la création d'une cellule de conseil aux communes, en collaboration avec la DGO4, pour les aider à définir et à opérationnaliser les politiques locales du logement.

B. Les autres missions de la SWL

La SWL a également une mission d'implémentation du cadastre du logement public selon l'article 45 du contrat de gestion. L'article 88 du CWHD, introduit par le décret du 9 février 2012, consacre cette mission de tenue et de mise à jour du cadastre des logements gérés par les sociétés de logement de service public.

La SWL ***participe à la politique du logement public*** en relation avec les SLSP. A ce titre, elle est chargée, par l'article 88, paragraphe 1er, du CWHD de recenser les candidatures de locataires d'un logement géré par les sociétés de logement de service public et de promouvoir les initiatives visant à éviter les demandes multiples, au moins sur le territoire d'une commune. Elle est en outre chargée, par l'article 88, paragraphe 1er, du CWHD, de réaliser la certification de la performance énergétique des bâtiments gérés par les sociétés de logement de service public et de collaborer à la mise en œuvre de l'octroi de l'aide aux candidats-locataires telle que visée à l'article 14, § 2, 4°, du Code wallon de l'habitation durable[5].

En outre, l'article 88, par. 2, détermine que la SWL est chargée de participer à la mise en œuvre du droit au logement notamment par l'acquisition, la construction et la réhabilitation de logements, ainsi que d'acquérir des droits réels sur des terrains ou logements pour les valoriser en lien avec son objet social et les rétrocéder aux SLSP. Le chapitre 6 du contrat de gestion consacre le rôle d'opérateur foncier de la SWL et prévoit que la SWL étende sa fonction d'opérateur pour lui donner une vocation régionale.

5 Il s'agit de l'allocation d'attente logement visée par la fiche y consacrée.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Elle s'assure également qu'une proposition de relogement est faite à toute personne expulsée par suite d'une interdiction d'occuper prise par le bourgmestre ou le Gouvernement wallon, dans les limites précisées à l'article 7 du Code wallon de l'habitation durable.

Enfin, la SWL peut, selon l'article 88, par. 5, du Code, proposer au Gouvernement des politiques nouvelles ou donner son avis sur les politiques qui visent entre autres à accroître les synergies avec la politique communale du logement et le partenariat des sociétés de logement de service public avec d'autres acteurs du secteur public, privé et avec le monde associatif. L'article 22 du contrat de gestion souligne cette mission.

Les articles 17 et 20 du contrat de gestion confient à la SWL un rôle de programmation des investissements décidés par le Gouvernement ainsi qu'un rôle de programmation immobilière.

L'article 10 du contrat de gestion prévoit en outre la création d'un *Pôle logement*, espace commun de projets et de synergies entre les acteurs régionaux du logement social (SWCS, FLW, SWL, CEHD et SPW TLPE), en vue de partager les intérêts convergents et de favoriser une approche cohérente à l'échelle du secteur. Le Pôle logement vise également à promouvoir l'image positive du secteur.

2. Le fonctionnement

Le capital de la Société wallonne du Logement est de 233.587.593 euros représentés par un total de 7.535.083 actions réparties comme suit :

- Région wallonne (7.534.672 actions, soit 99,99 % du capital),
- Province de Hainaut (198 actions),
- Province de Liège (99 actions),
- Province de Namur (48 actions),
- Province de Luxembourg (45 actions),
- Province du Brabant wallon (21 actions)[6].

L'***assemblée générale*** regroupe les actionnaires (qui seuls ont droit de vote), ainsi que les administrateurs, les commissaires du Gouvernement wallon et le Directeur général.

Le ***conseil d'administration*** est composé de 13 membres nommés par le Gouvernement wallon pour une durée de 5 ans renouvelable. Un de ces membres est désigné sur la proposition du Gouvernement de la Communauté germanophone. Deux Commissaires du Gouvernement wallon, l'Inspecteur général du Département logement de la DGO4 et le Directeur général de la SWL siègent également au conseil, avec voix consultative.

Le contrôle de la situation financière et des comptes annuels de la SWL est confié à un Réviseur et à un représentant de la Cour des comptes qui agissent collégialement.

Le ***directeur général*** exécute les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration. Il assure la gestion journalière de la SWL.

Au 31 décembre 2022, la Société wallonne du Logement comptait 209 agents, dont 109 statutaires[7].

6 SWL, Rapport d'activités 2016.
7 SWL, Rapport d'activités 2022.

La Société wallonne du Logement bénéficie des moyens de financement suivants : subventions, dotations en capital et crédits de la Région wallonne, ressources liées à ses activités, produit des emprunts que la SWL est autorisée à émettre, à contracter ou à gérer et le produit des sanctions financières imposées aux SLSP.

Notons que les SLSP versent annuellement une cotisation forfaitaire à la SWL, à hauteur de 55 euros par logement, en paiement des services prestés par la SWL à leur intention.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les acteurs du logement

La difficulté de se loger, le vieillissement de la population et l'évolution des ménages, l'ancienneté du parc immobilier, la lutte contre les logements insalubres ou inoccupés et les marchands de sommeil, la réduction de la consommation énergétique des bâtiments sont autant de défis en matière de logement.

Afin d'y faire face et de mettre en œuvre le droit de chacun à un logement décent, tel que consacré à l'article 23 de la Constitution, le Code wallon de l'habitation durable déclare, en son article 2, que « *la Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit au logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.* »

Cette fiche a pour objectif de présenter chacun des acteurs de la politique du logement, locaux et régionaux, ayant chacun un rôle prédéfini en raison de leurs spécificités et de leur capacité d'action.

1. Les acteurs locaux

A. La commune

L'échelon municipal occupe une place primordiale dans la mise en œuvre du droit à l'habitat. La commune, en sa qualité de pouvoir de proximité, est idéalement placée pour appréhender les besoins de la population dans ce domaine. Elle est ainsi appelée à dresser un diagnostic des besoins, à définir et à mettre en place une politique du logement, au travers de la déclaration de politique générale qui fixe les objectifs et les principes des actions à mener, et ce, dans les neuf mois suivant le renouvellement du conseil communal.

La commune veille par ailleurs à la qualité de l'habitat, en étant responsable de la politique de la salubrité, en luttant contre les bâtiments inoccupés et en délivrant les permis de location. La commune met aussi en place un service communal du logement, visant à informer les citoyens sur les aides et leurs droits en matière de logement, et tient un inventaire des logements inoccupés, des terrains à bâtir et des possibilités de relogement d'urgence.

Outre ces missions imposées par le Code wallon de l'habitation durable, la commune dispose d'une grande latitude pour mener sa politique du logement. Elle peut ainsi agir pour la rénovation et la conservation du bâti, rénover ou construire de nouveaux logements, acquérir et mettre en location des habitations, octroyer des primes aux particuliers, etc. Enfin, elle peut agir via des structures connexes. Mentionnons, par exemple, les régies foncières ou les associations sans but lucratif.

B. La société de logement de service public

Les sociétés de logement de service public (SLSP) sont les partenaires privilégiés des villes et communes dans la mise en œuvre d'une politique en matière de logement. Au nombre de 63, elles couvrent l'ensemble du territoire wallon pour assurer la création, la gestion et la mise en location de plus de 100.000 logements.

Elles se sont vu confier de multiples missions de service public par le Code wallon de l'habitation durable. La plus connue d'entre elles est la mise à disposition de logements d'utilité publique. Pour ce faire, les SLSP sont chargées de l'achat et de la construction de nouveaux biens en vue de les affecter au logement, ainsi que de la gestion de leur parc immobilier.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Elles peuvent également, à l'instar des agences immobilières sociales, prendre en gestion des bâtiments pour les affecter au logement. De plus, les SLSP s'occupent de l'accueil des locataires lors de leur entrée dans un logement d'utilité publique. Un référent social est ainsi chargé d'assurer le lien avec les acteurs sociaux locaux pour offrir un accompagnement social aux locataires. Les SLSP assistent les pouvoirs locaux dans la mise en œuvre de la politique locale du logement.

C. Le centre public d'action sociale

Le CPAS dispose d'une grande variété de leviers en matière de logement. Tout d'abord, le CPAS gère et met à disposition des ménages en état de précarité des logements de transit, d'insertion, d'urgence, mais également des logements « classiques ». Il garantit au ménage, pendant la durée de l'hébergement, l'accès à un accompagnement social, afin que ce dernier puisse s'insérer socialement dans le cadre de vie et utiliser son logement de manière adéquate.

Le CPAS intervient ensuite au travers d'aides octroyées aux bénéficiaires. L'aide sociale, en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine, peut ainsi impliquer le paiement du loyer et des factures d'énergie. En outre, il peut intervenir via la constitution de la garantie locative au profit d'un locataire, via la prime d'installation ou encore via l'aide au logement pour les demandeurs de protection internationale.

Enfin, à l'instar de la commune, il dispose d'une grande liberté pour développer sa politique de logement.

D. L'agence immobilière sociale

L'agence immobilière sociale a pour mission de rechercher la meilleure adéquation possible entre l'offre en logements potentiels disponibles et les besoins sociaux recensés sur le plan local. Elle agit comme intermédiaire entre les propriétaires bailleurs et les ménages à la recherche d'un logement. L'objectif poursuivi est de proposer à ces derniers un accès locatif à des logements de qualité.

Pour ce faire, l'agence immobilière sociale introduit ou réintroduit dans le circuit locatif des logements provenant des secteurs public et privé. Plus précisément, la mission de l'agence est de prendre en gestion ou en location les immeubles qui leur sont confiés par leurs propriétaires et d'officier comme médiateur entre ceux-ci et les locataires. Après y avoir réalisé les travaux nécessaires, l'opérateur immobilier conclut un contrat de location avec un ménage, afin de lui mettre le logement à disposition. Les loyers versés par le locataire final à l'opérateur immobilier sont rétrocédés au propriétaire du bien, déduction faite des frais de gestion et d'entretien et, le cas échéant, du coût des travaux avancé par l'opérateur immobilier. L'agence immobilière sociale est chargée de fournir un accompagnement social aux occupants lorsque ces derniers se trouvent en situation de rupture sociale.

E. L'association de promotion du logement

L'association de promotion du logement s'adresse principalement aux ménages en état de précarité et agit pour l'intégration sociale par le logement de diverses manières. Outre la mise à disposition d'un logement décent et l'accompagnement social des occupants, elle procure une assistance sur le plan administratif, juridique et technique aux locataires. Elles soutiennent également des projets expérimentaux, tant en matière d'intégration sociale, qu'en matière juridique ou architecturale.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

F. La régie des quartiers

La régie des quartiers est une association sans but lucratif active sur le territoire communal ayant pour but d'améliorer les conditions de vie des habitants dans des ensembles de logements sociaux ou des zones franches urbaines. À cet effet, elle met en œuvre des actions favorisant l'amélioration du cadre de vie, l'animation, la convivialité et l'exercice de la citoyenneté.

Par ailleurs, la régie des quartiers contribue à l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi ou de bénéficiaires de l'aide sociale, en offrant à ces derniers une préformation encadrée par une équipe professionnelle.

2. Les acteurs régionaux

A. Le SPW TLPE – Département du Logement

La Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie (anciennement la DGO 4) du Service public de Wallonie assure la gestion du territoire wallon et, en particulier, du cadre de vie de tous ses habitants. Son département du Logement met en œuvre diverses mesures incitatives, tant auprès du secteur privé que du secteur public, en vue de redynamiser le parc immobilier. Il assure une coordination de la politique du logement menée par les institutions régionales et locales. Le Département du Logement dispose également d'une cellule audit en charge des SLSP, des AIS, des régies de quartiers, etc. Elle assure en outre l'information et la sensibilisation du grand public sur la thématique du logement, au travers de publications, d'études, de séminaires et autres colloques.

B. La Société wallonne du Logement

La Société wallonne du Logement (SWL) est une société anonyme de droit public. Elle a pour missions principales l'agrément, le conseil et le contrôle des sociétés de logement de service public. Le Code wallon du logement et de l'habitation durable charge la société d'autres missions complémentaires, telles que le traitement des plaintes relatives aux sociétés de logement de service public, la tenue d'un registre unique des candidats locataires, la mise en œuvre du cadastre des logements des SLSP et la certification de la performance énergétique des bâtiments gérés par celles-ci.

La Société wallonne du Logement participe également à la mise en œuvre du droit au logement et est notamment chargée de constituer les réserves de terrains nécessaires au développement harmonieux de l'habitat, d'accorder des aides aux SLSP.

Elle exerce ses missions selon les priorités et les orientations définies dans le Code wallon de l'habitation durable et dans le contrat de gestion qui la lie au Gouvernement.

C. La Société wallonne du Crédit social

La Société wallonne du Crédit social (SWCS) est une personne morale de droit public qui octroie, avec le soutien de la Région wallonne, des crédits hypothécaires sociaux pour la construction, l'achat, l'amélioration ou la préservation de la propriété d'un premier logement en Wallonie.

Les crédits hypothécaires sont des crédits à taux fixe octroyés en fonction des revenus du ménage, du montant emprunté et de la valeur du logement. La Société wallonne du Crédit social propose aussi l'Ecopack et le Rénopack, des prêts à tempérament visant le financement de travaux économiseurs d'énergie et de travaux de rénovation.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'activité de la Société est relayée au niveau local par les guichets du crédit social dont elle assure la tutelle. Ces guichets ont pour mission de renseigner et d'accompagner les candidats emprunteurs.

LA SWCS octroie également des prêts pour constitution de la garantie locative.

D. Le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie

Le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (FLW) est une société fondée par la Ligue des Familles, et dont le capital est privé. Le Fonds du Logement est chargé, par le Code wallon de l'habitation durable, de la mise en œuvre de trois missions.

Tout d'abord, fournir aux familles nombreuses la possibilité d'obtenir un logement par l'octroi de crédits hypothécaires sociaux, ainsi que des prêts améliorant les performances énergétiques des logements. Il donne ensuite aux familles nombreuses à faibles revenus les moyens de prendre un logement en location. Le Fonds du Logement a enfin pour mission de conseiller, de contrôler, de coordonner et de financer les organismes de logement à finalité sociale, à savoir les agences immobilières sociales, les associations de promotion du logement et les régies des quartiers.

Il octroie également des prêts à tempérament et des subventions aux propriétaires qui rénovent leur bien en vue de le donner en gestion à une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement.

Afin de mener à bien ces missions, le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie reçoit des financements sous forme de dotation en capital ou de subventions de la Wallonie.

E. Le Centre d'études en habitat durable de Wallonie

Créé en 2012, le Centre d'études en habitat durable de Wallonie (CEHD) est un organisme de la recherche publique qui assure le suivi statistique et qualitatif des évolutions de la qualité du logement et du marché immobilier résidentiel. Il soutient en outre la conception d'outils d'action publique nécessitant une objectivation. Le CEHD est au service des acteurs de la politique du logement en Wallonie, afin de leur permettre de mener une action publique basée sur des statistiques.

3. Les autres acteurs

A. Les partenariats public/privé

L'augmentation de l'offre de logements de qualité sur le territoire wallon est nécessaire pour suivre l'évolution de la demande, notamment celle venant des ménages à faibles revenus. Cette augmentation de l'offre implique nécessairement la construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant. Vu l'état de leurs finances, les pouvoirs publics ne pourront pas assumer seuls les coûts de la mise sur le marché de ces logements. Le partenariat public/privé (PPP) est une méthode qui permet le financement des projets par un partenaire privé qui est associé à la réalisation.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le rôle des acteurs locaux : la location des logements d'utilité publique

1. La typologie des logements publics[1]

En Wallonie, le *logement d'utilité publique* est défini au sens du Code wallon de l'habitation durable (CWHD) comme étant le logement sur lequel un opérateur immobilier – une commune, un CPAS, une société de logement de service public (SLSP), une agence immobilière sociale (AIS)… – est titulaire de droits réels, qu'il détient en gestion ou qu'il prend en location, et qui est destiné à l'habitation dans le cadre de la politique sociale développée par la Région.

La majorité des logements d'utilité publique sont gérés par les SLSP. Les différentes règles d'attribution, de location, de fixation de loyers sont prévues dans l'Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007. Le loyer demandé ne peut être supérieur à 20% des revenus du ménage et le logement est attribué selon des points de priorités liés à la situation du ménage[2]. Les SLSP gèrent également des *logements à loyer d'équilibre*[3], à destination des revenus moyens. Le loyer annuel ne peut excéder 25% des revenus du ménage.

Parmi les autres logements d'utilité publique, le *logement d'insertion*[4] est destiné exclusivement à l'hébergement de ménages de catégorie 1[5].
Le *logement de transit* est quant à lui exclusivement destiné à l'hébergement temporaire de ménages en état de précarité ou de ménages privés de logement pour des motifs de force majeure. L'hébergement en logement de transit est limité à 6 mois (renouvelable une fois). Ce type d'hébergement fait donc l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire.

La mise à disposition d'un logement d'insertion ou d'un logement de transit est obligatoirement complétée par un *accompagnement social*[6]. Par ailleurs, cet accompagnement social est rendu possible pour tout type de logement d'utilité publique. Ce dernier correspond à l'ensemble de moyens mis en œuvre par les acteurs sociaux pour aider les occupants d'un logement loué ou géré par un opérateur immobilier visant à favoriser l'accès, l'appropriation ainsi que le maintien au logement. Il se pratique de manière individuelle et/ou collective tout en préservant l'intimité en visant l'autonomie.

Enfin, la notion de *logement d'urgence*[7] ne fait pas l'objet d'une disposition propre au Code wallon de l'habitation durable, mais recouvre communément trois types de logements :

1. Les logements d'urgence subsidiés par l'Etat fédéral: ces logements font l'objet d'un subside octroyé par le SPP Intégration sociale, issu généralement de la répartition des bénéfices de la Loterie nationale. Seuls, les CPAS peuvent répondre à l'appel à projets lancé dans ce cadre.
2. Les logements de transit subsidiés par la Wallonie (au sens du CWHD) : ces logements font l'objet d'une subvention régionale.
3. Les autres logements dits « d'urgence » : ces logements recouvrent ceux créés sur fond propre, appartenant au pouvoir local à la suite d'un legs, d'une donation, etc. Il s'agit de logements n'ayant pas fait l'objet d'un subside spécifique pour leur création ou, s'ils en ont bénéficié, pour lequel la période d'affectation imposée est dépassée.

---

1 CWHD, art. 1, 7°, 8°, 9° et 11°, *M. B.* 4.12.1998.
2 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, art. 17, *M.B.* 7.11.2007.
3 Art. 42 & s. du même A.G.W.
4 A.G.W 23.3.2012 rel. à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion, *M.B.* 10.4.2012.
5 Les ménages anciennement appelés « en état de précarité » dont les revenus ne dépassent le seuil prévu par l'art. 1, 29 ° du CWHD.
6 CWHD, art. 131bis ; A.G.W. 27.2.2014 rel. au référent social et aux conditions d'accompagnement du ménage accompagné, *M.B.* 21.3.2014.
7 A. PONCHAUT, « Logement d'urgence : mise en location », https://www.uvcw.be/logement/vos-questions/art-1941 .

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

	Logement public géré par une SLSP	***Logement de transit***	***Logement d'insertion***
Type de contrat	Contrat de bail (A.G.W. 6.9.2007)	Convention d'occupation à titre précaire	Contrat de bail d'habitation
Durée	9 ans (décr. 15.3. 2018 rel. au bail d'habitation)	Temporaire : 6 mois renouvelable 1 fois (max. 12 mois)	Min. 3 ans
Destinataire	- Attribution à points ; - Ménages de catégorie 1, 2 ou 3. (A.G.W. 6.9.2007)	- Ménages de catégorie 1 ; - Les ménages privés de logement pour des motifs de force majeure.	Les ménages de catégorie 1 ou dont une personne fait l'objet d'une guidance auprès d'un Service de Médiation de dettes agréé par le Gouvernement et non titulaires d'un droit de propriété ou d'usufruit sur un logement
Accompagnement social	✓	✓	✓

Les logements d'utilité publique sont soumis au décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation pour tout ce qui n'est pas spécifiquement réglé par le CWHD et ses arrêtés d'exécution.

2. Le bail d'habitation[8]

Comme c'est le cas par exemple pour le logement d'insertion, la mise à disposition d'un logement d'utilité publique prend soit la forme d'un bail d'habitation[9], soit (et le plus souvent) la forme d'une convention d'occupation précaire.

Qui met en location ?

Lorsqu'une commune est "bailleur", « c'est au conseil communal qu'il appartient de décider que la commune procédera à la location de tel immeuble, selon tel mode, et de fixer les conditions de cette location »[10].

Suite à la sixième réforme de l'Etat, la compétence relative à « la location des biens ou des parties de biens destinés à l'habitation »[11] a été transférée exclusivement aux régions. Le droit du bail d'habitation wallon vient dès lors compléter les dispositions générales du Code civil en matière de contrats et d'obligations qui demeurent de compétence fédérale.

8 FOCUS, Fiche *L'habitat en Wallonie : le bail d'habitation.*
9 Un modèle de bail d'habitation est disponible sur https://www.uvcw.be/logement/modeles/art-3556
10 FOCUS, Ressources de la commune - Patrimoine.
11 L. spéc. 8.8.1980 de réformes institutionnelles, *M.B.* 15.8.1980, art. 6, §1er, IV, 2°, inséré par l'art. 15 de la L. spéc. 6.1.2014 rel. à la sixième réforme de l'Etat, *M.B.* 31.1.2014.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les règles relatives au bail d'habitation constituent le socle commun du droit du bail. Elles s'appliquent, d'une part, aux baux qui ne sont pas régis par les dispositions particulières, comme, par exemple, aux baux portant sur une résidence secondaire, et d'autre part, pour compléter les dispositions particulières relatives au bail de résidence principale, au bail de colocation, au bail étudiant ou au bail glissant[12].

3. Le bail d'habitation appliqué aux logements publics gérés par les SLSP

L'article 94 du Code wallon de l'habitation durable stipule que « le Gouvernement fixe, s'il échet par dérogation aux dispositions du Code civil, aux conditions de location d'un logement géré par une SLSP ».
Les conditions relatives à la durée des baux, à leur résiliation, à la nature et au mode de calcul des charges, au mode de constitution, de versement et de libération de la garantie, à la procédure d'entrée et de sortie des lieux, aux obligations respectives des parties, aux sanctions et au mode de calcul des loyers ou des indemnités sont ainsi réglementées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public (SLSP). Pour le reste, les SLSP demeurent soumises, à titre subsidiaire, au droit du bail.

A. Qui met en location ?

Lorsqu'il s'agit d'un logement d'utilité publique géré par une SLSP, il revient au Comité d'attribution d'attribuer les logements entre les candidats locataires sur base des règles objectives visées ci-après[13][14].

B. L'attribution d'un logement public

Le candidat locataire introduit sa demande auprès de la SLSP de son choix via le formulaire unique de candidature et y joint tous les documents nécessaires à l'établissement de son admissibilité et, le cas échéant, de ses priorités. Il indique maximum 5 communes par ordre de préférence dans lesquelles il est candidat à l'attribution d'un logement[15].
Des points de priorité sont accordés aux candidats selon[16] :

- *la situation vécue par son ménage en termes de logement* (le ménage louant ou occupant un logement d'insertion ou de transit dans les 6 derniers mois de sa location ou de son occupation, le ménage occupant une caravane, un chalet ou un abri précaire, le ménage reconnu par le CPAS comme sans-abri ou victime d'un événement calamiteux, le ménage locataire qui doit quitter un logement reconnu inhabitable ou surpeuplé…) ;
- *les situations personnelles du ménage* (la personne sans-abri qui a quitté un logement, dans les trois mois qui précèdent sa candidature, suite à des violences intrafamiliales, le ménage dont les revenus n'excèdent pas les revenus modestes et sont issus au moins en partie du travail, le mineur mis en autonomie et encadré par le service d'aide à la jeunesse, le ménage dont un membre est reconnu comme handicapé, le ménage dont le seul membre au travail a perdu son emploi dans les douze derniers mois, le ménage dont un membre ne peut plus exercer d'activité professionnelle à la suite d'une maladie professionnelle reconnue comme accident de travail…).

---

12 P.-L. GILLET, « Des nouveautés concernant le bail d'habitation », https://www.uvcw.be/logement/articles/art-1372 .
13 FOCUS, Missions de la commune – Logement – Fiche *SLSP*.
14 FOCUS, Missions de la commune – Logement, Fiche *La politique d'attribution des logements gérés ou donnés en location par une SLSP*.
15 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, art. 12, *M.B.* 7.11.2007.
16 Art. 17 du même A.G.W.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le comité d'attribution de la SLSP procède à l'attribution des logements conformément aux règles établies par les articles 18 et suivants de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

C. La durée et la fin du contrat de bail[17]

Lorsqu'un ménage se voit attribuer un logement, il le prend en location pour une durée de 9 ans. Au terme de cette durée, le bail est reconduit pour une nouvelle période de 9 ans.

Le locataire peut mettre fin au contrat de bail à tout moment moyennant un congé de 3 mois.
La SLSP peut mettre fin au bail, *à certaines conditions*[18] :

- à tout moment moyennant un congé de 3 mois ;
- en demandant la résolution anticipée au juge de paix ;
- au 1er janvier qui suit l'expiration d'un triennat ou à l'expiration de la période pour lequel le bail a été conclu moyennant un congé de 6 mois.

D. Le moratoire hivernal sur les expulsions[19]

Aucune décision d'expulsion ne peut être exécutée du 1er novembre au 15 mars de l'année suivante pour autant que le preneur consente à une guidance sociale auprès du CPAS.

4. La convention d'occupation précaire

A côté du bail, la mise à disposition d'un logement peut également prendre la forme d'une *convention d'occupation à titre précaire*[20], comme c'est le cas pour les logements de transit, par exemple.

A. Qui met à disposition ?

Le propriétaire de l'immeuble mis à disposition dans le cadre d'une convention d'occupation précaire[21] peut être un particulier, mais aussi un pouvoir public ou une SLSP. Dans le cas du logement de transit, ce sont les pouvoirs locaux, comme les communes et les CPAS qui les mettent à disposition[22].
Lorsque c'est la commune qui met l'immeuble à disposition, il relève que c'est le collège qui est compétent en ce qui concerne le principe même de l'occupation précaire (en vertu de l'art. L1123-23, 8°, du CDLD). Par contre, la fixation de l'indemnité doit consister en principe en une décision du conseil communal, conformément à sa compétence générale de régler tout ce qui est d'intérêt communal (CDLD, art. L1122-30)[23].

B. Définition et régime applicable

17 Art. 24 du même A.G.W.
18 Art. 24 du même A.G.W.
19 CWHD, art. 94, §1er, al. 2, 3°.
20 A. PONCHAUT, « Les occupations précaires de bâtiments et terrains communaux », 2012, https://www.uvcw.be/patrimoine/actus/art-1091 .
21 Un modèle de convention d'occupation précaire est disponible sur https://www.uvcw.be/logement/actus/art-6620
22 A. PONCHAUT « Logements d'urgence : mise en location », https://www.uvcw.be/logement/vos-questions/art-1941 .
23 A. PONCHAUT, « Les occupations précaires de bâtiments et terrains communaux », 2012, https://www.uvcw.be/patrimoine/actus/art-1091 .

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ce type de convention n'est pas doté d'une définition légale et n'est pas soumis aux règles impératives relatives au bail de résidence principale ou du bail d'habitation[24]. C'est la convention qui vaut loi entre les parties. Celles-ci sont libres d'y prévoir ce qu'elles veulent tant qu'elles n'entrent pas en contradiction avec l'ordre public.

La convention d'occupation précaire est définie par la doctrine :

- comme « une faculté accordée à une personne pour l'utilisation d'un immeuble déterminé contre paiement d'un prix, jusqu'à révocation »[25].
- « Il y a occupation précaire, et non bail, lorsque le propriétaire ne concède la jouissance d'un bien que pour une durée très courte, se réservant le droit de disposer à tout moment de la chose »[26] ;

Par analogie au droit du bail, certaines obligations s'appliquent tout de même aux parties[27] : le devoir d'entretien en bon père de famille et de garnir les lieux de meubles, les obligations relatives aux réparations…

C. Caractéristiques de la convention d'occupation précaire

Le caractère *précaire*, bien entendu déterminant pour la qualification d'une telle convention d'occupation, se traduit à travers divers éléments :

- Le caractère *temporaire* de l'occupation :
  La convention d'occupation précaire « s'explique par la volonté commune non dissimulée et certaine des parties de résoudre une situation temporaire »[28] ;
- Les *circonstances particulières* justifiant la conclusion d'une telle convention d'occupation. En effet, la jurisprudence estime que la seule volonté de contourner les dispositions impératives protégeant le locataire en matière de bail ne peut constituer à elle seule la motivation de la conclusion du contrat d'occupation précaire[29]. Comme c'est le cas pour les logements de transit, la situation de vulnérabilité de l'occupant peut justifier le recours à une telle convention[30] ;
- La possibilité de *révocation* par le propriétaire (sous réserve de l'enseignement de la Cour de cassation) ou par l'occupant ;
- L'éventuelle modicité du prix ;
- …

Bien entendu, il appartient toujours au juge de paix, s'il est appelé à se prononcer, d'apprécier souverainement le contexte dans lequel la convention a été conclue. Il paraît dès lors important que ce motif transparaisse clairement dans la convention signée avec l'occupant.

Si le juge venait à considérer que les conditions pour une convention d'occupation précaire n'étaient pas remplies, il pourrait requalifier la convention en bail et dès lors appliquer les règles y relatives. Afin d'éviter telle requalification, les parties préféreront les termes « prix » au lieu de loyer, « occupant » au lieu de preneur…

---

24 La convention d'occupation précaire reste cependant soumise au droit général des obligations et des contrats.
25 I. SNICK et M. SNICK, *Occupation précaire*, Story Publishers, 2010, p.14.
26 Y. MERCHIERS, « Le bail en général », *Rép. not.*, t. VIII, L. I, 1997, n° 635.
27 N. BERNARD, « La convention d'occupation précaire » *in Pratique immobilière et contrats spéciaux*, Jurim *Pratique*, 2018, (2), p.162.
28 Cass., 29.2.2016, *T. B. O.*, 2017, p. 135, concl. J. Genicot.
29 V. not. Cass. 17.3.1972, *Pas.*, I, p.671
30 N. BERNARD, « La convention d'occupation précaire » *in Pratique immobilière et contrats spéciaux*, Jurim *Pratique*, 2018, (2), p.164.

D. La durée et la fin de la convention

La durée de l'occupation précaire dépend des circonstances ayant motivé la conclusion de la convention. Ainsi, sa durée pourra être incertaine ou préalablement déterminée. Dans un cas comme dans l'autre, les parties peuvent mettre fin au contrat en cours. Enfin, notons qu'il est possible de prévoir un mécanisme d'une durée reconductible[31].

La convention peut ainsi prendre fin de plusieurs manières :

- *d'un commun accord entre les parties* ;
- *la révocation par le propriétaire ou par l'occupant et selon les modalités prévues par la convention ;*
- Si les parties bénéficient du droit de mettre fin au contrat directement, il importe que cette faculté ne soit pas utilisée de manière abusive. Il n'est pas formellement interdit de prévoir un délai de préavis pour autant que celui-ci soit de courte durée.
- Comme le soulignent certains auteurs de doctrine « chaque partie peut donner congé à condition que cela ne soit pas contraire à la bonne foi et à l'équité. Le juge peut refuser de valider le congé (…) sur la base de l'abus de droit, étant donné que le titulaire du droit n'a aucun intérêt raisonnable »[32].
- Depuis un arrêt cardinal de la Cour de cassation[33] en la matière, le juge est de plus en plus amené à se prononcer sur le caractère raisonnable ou « convaincant » du motif de la révocation. Ainsi, selon le juge de paix de Saint-Gilles, « le droit de révocation *ad nutum* (…) ne peut pas être exercé de manière disproportionnée ou abusive », en effet, « aucun projet ou objectif concret n'est envisagé actuellement, ce qui implique que ledit bâtiment pourrait encore rester vide pendant quelques années, ce qui n'est dans l'intérêt de personne »[34].
- *l'expiration du délai convenu*
  A l'échéance prévue, la convention d'occupation précaire prend automatiquement fin. Les parties peuvent décider par la suite de conclure un nouveau contrat.
- *la réalisation de la condition justifiant la conclusion de la convention*
  L'accomplissement de l'événement justifiant la conclusion de la convention met automatiquement fin à la convention d'occupation précaire
- Il est nécessaire que la convention prenne effectivement fin lorsque le motif qui justifie la convention se réalise. A défaut, il y a un risque de requalification du contrat en contrat de bail.
- …

5. Le commodat (prêt à usage)

Bien que moins pratiqué que la convention d'occupation précaire, il peut toutefois arriver que les pouvoirs locaux (ou les particuliers) recourent au commodat[35] pour la mise à disposition d'un immeuble à titre gratuit.

A. Qui met à disposition ?

Le prêteur peut être un particulier ou un pouvoir public.

Lorsque la commune est « prêteur », il appartient au collège de décider de la mise à disposition et d'en fixer les conditions[36].

---

31 V. Cass. 30.4.1971, *Pas.*, I, p. 782.
32 I. SNICK et M. SNICK, *Op. cit.*, p.53.
33 Cass., 29.2.2016, *T. B. O.*, 2017, p. 135, concl. J. Genicot.
34 J.P. Saint-Gilles, 9 mars 2018, *J. L. M. B.*, 2018, p.1483-1484, obs. N. BERNARD.
35 Un modèle de commodat est disponible sur https://www.uvcw.be/logement/modeles/art-6634
36 M. LAMBERT, « Comment la commune peut-elle mettre une salle communale à disposition d'un groupement local ? », *Mouv. Comm.*, juin-juillet 2010, V.92, (848), p. 59.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. La définition et le régime applicable

Le Code civil définit le *commodat* comme un « *contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge pour le preneur de la rendre après s'en être servi* »[37].

Les parties se mettent ainsi d'accord sur la chose (en détaillant son état), son usage et l'absence d'indemnités. Le prêteur a l'obligation de laisser la jouissance de la chose à l'emprunteur.

Comme la convention d'occupation précaire, le commodat vise la mise à disposition temporaire[38] d'un bien. La spécificité du commodat opérant ainsi la distinction entre les deux mécanismes juridiques réside dans son caractère « essentiellement gratuit »[39]. Par ailleurs, le fait que les charges pèsent sur l'emprunteur n'entache pas ce caractère gratuit[4041]. Pour autant, le commodat n'offre pas plus de sécurité (en termes de stabilité) à l'emprunteur que sa voisine, la convention d'occupation précaire[42]. En effet, lorsque le prêteur a un besoin pressant et imprévu de sa chose, le juge peut, suivant les circonstances, obliger l'emprunteur à lui rendre[43]. Il a été par ailleurs également admis qu'un commodat conclu pour une durée indéterminée soit susceptible de résiliation unilatérale[44].

37 C. civ., art. 1875.
38 « *Le seul fait que le contrat de commodat ne stipule aucun terme n'exclut pas l'obligation de restitution du preneur et ne permet pas la requalification du contrat en convention* sui generis », Cass., 10 septembre 2012, 3e ch., C100636.
39 C. civ., art. 1876.
40 M. CARA, « Les contrats concernant les immeubles (le commodat), *Intercontact*, 2e trim. 2007, V. 18 (2), p. 41.
41 G. CARNOY, « le prêt d'immeuble », *Carnet de route en droit immobilier*, www.gillescarnoy.be, 1er août 2011.
42 N. BERNARD, « La convention d'occupation précaire » *in* Pratique immobilière et contrats spéciaux, *Jurim Pratique*, 2018, (2), p.167.
43 C. civ, art. 1889.
44 B. TILLEMAN et F. BAUDONCQ, « le commodat », *Rép. not*., t. IX, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 157.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le rôle des acteurs locaux : la prise en gestion de logements privés[1]

1. Qui peut prendre en gestion les logements privés ?

A. Les agences immobilières sociales

L'agence immobilière sociale (AIS) est une asbl agréée par le Gouvernement wallon qui a pour mission de rechercher la meilleure adéquation possible entre l'offre en logements potentiels disponibles et les besoins sociaux recensés sur le plan local. Elle agit comme intermédiaire entre les propriétaires bailleurs et les ménages à la recherche d'un logement. L'objectif poursuivi est de proposer à ces derniers un accès locatif à des logements de qualité.

Pour ce faire, l'agence immobilière sociale introduit ou réintroduit dans le circuit locatif des logements provenant essentiellement du secteur privé. Plus précisément, la mission de l'agence est de prendre en gestion[2] ou en location les immeubles qui leur sont confiés par leurs propriétaires et d'officier comme intermédiaire entre ceux-ci et les locataires. Après avoir accompagné le propriétaire pour la réalisation des travaux nécessaires, afin que le logement corresponde aux normes, l'opérateur immobilier conclut un contrat de location avec un ménage, afin de lui mettre le logement à disposition. Les loyers versés par le locataire final à l'opérateur immobilier sont rétrocédés au propriétaire du bien. Pour rappel, l'AIS garantit le payement du loyer au propriétaire que le logement soit occupé ou non et que le locataire ait payé son loyer ou non. L'AIS est chargée de fournir un accompagnement social aux occupants.

B. Les associations de promotion du logement

L'association de promotion du logement (APL)[3] s'adresse principalement aux ménages de catégorie 1 et agit pour l'intégration sociale par le logement de diverses manières. Outre la mise à disposition d'un logement décent et l'accompagnement social des occupants, elle procure une assistance sur le plan administratif, juridique et technique aux locataires. Elles soutiennent également des projets expérimentaux, tant en matière d'intégration sociale, qu'en matière juridique ou architecturale.

C. Les sociétés de logement de service public

Les sociétés de logement de service public (SLSP)[4] sont des personnes morales de droit public, partenaires privilégiées des villes et communes dans la mise en œuvre d'une politique en matière de logement. Au nombre de 63, elles couvrent l'ensemble du territoire wallon pour assurer la création, la gestion et la mise en location de plus de 100.000 logements. Un référent social est ainsi chargé d'assurer le lien avec les acteurs sociaux locaux pour offrir un accompagnement social aux locataires.

Comme les AIS, l'une des missions des SLSP consiste en la prise en location ou en gestion de logements ou de bâtiments pour les affecter au logement[5]. Si les SLSP assurent régulièrement la gestion de biens appartenant aux pouvoirs locaux, elles ne gèrent plus que rarement des biens appartenant à des propriétaires privés.

---

1 La présente fiche aborde la prise en gestion volontaire des logements privés et ne traite pas la question de la prise en gestion forcée consacrée par la Fiche FOCUS « Le rôle des acteurs locaux : la police du logement ».
2 A.G.W. 12.12.2013 rel. aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.* 30.12.2013, art. 10.
3 FOCUS, Fiche « Les acteurs du logement : les autres acteurs ».
4 FOCUS, « Les Sociétés de logement de service public ».
5 CWHD, art. 131, 6°.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le mandat de gestion

En général, l'AIS est mandatée par le propriétaire privé via la conclusion d'un mandat de gestion à gérer les différents aspects de la location : elle sélectionne les locataires, rédige, signe et procède à l'enregistrement du contrat de bail, dresse les états des lieux et met en place un accueil du locataire ainsi qu'un accompagnement social.

L'AIS négocie l'obtention de la subrogation au propriétaire dans ses droits à la récupération de toute somme due par le ménage ainsi que dans ses droits à exiger la résiliation du bail comme prévu par le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation[6].

Les SLSP peuvent, si elles le souhaitent, fonctionner également par le biais de mandats de gestion[7] signés avec le propriétaire du logement privé. Les SLSP et AIS[8] peuvent également signer directement le contrat de bail avec le propriétaire et sous-louer le logement au (sous-)locataire.

3. Les aides financières

A. Les aides aux loyers

Le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW) octroie une aide financière à l'AIS (ou l'APL) prenant en gestion ou louant un logement salubre pour le donner en location à un ménage en état de précarité ou disposant de revenus modestes ou moyens[9].
Le montant de l'aide financière varie selon le nombre de chambre(s) du logement et est déduit du montant du loyer contractuel, indexé, indiqué dans le contrat de bail.
En pratique, le FLW, après que le logement a été reconnu salubre par le SPW TLPE, octroie l'aide financière à l'AIS qui verse cette aide au locataire pour lui permettre de payer un moindre loyer que celui prévu dans le bail.

Par analogie, les SLSP peuvent en théorie recevoir une aide financière de la SWL lorsqu'elle prend en gestion ou loue un logement salubre pour le donner en location à un ménage en état de précarité ou disposant de revenus modestes ou moyens[10]. Cette aide a été octroyée par le passé de façon très modeste, mais ne connaît actuellement plus aucun succès.

B. Les aides aux travaux

1. Des prêts et subventions du Fonds du logement de Wallonie

Le propriétaire qui effectue des travaux de réhabilitation ou de restructuration dans un logement et qui le confie à une AIS pour une durée minimum de neuf ou quinze ans peut bénéficier d'un prêt à 0% ainsi que de subventions non remboursables accordées par le Fonds du Logement de Wallonie[11].

« *Cette aide financière (indexée) est actuellement fixée à 64.700,00 € par unité de logement. Ce montant peut être augmenté d'une enveloppe complémentaire de 28.600,00 € pour un surcoût lié à des travaux d'amélioration des performances énergétiques* »[12]. Une aide est également accordée par le

6 A.G.W. 12.12.2013 rel. aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.* 30.12.2013, art. 10, par. 6 et 7.
7 Un modèle de mandat de gestion est disponible en annexe de l'A.G.W. 20.5.1999 rel. à la lutte contre l'inoccupation des logements, *M.B.* 10.7.1999, https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/1999/07/10_3.pdf#Page27
8 Les AIS recourent quasiment exclusivement au mandat de gestion.
9 A.G.W. 20.6.2013 déterminant les conditions d'intervention de la Région dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une agence immobilière sociale ou par une association de promotion du logement, *M.B.* 1.7.2013.
10 Idem.
11 A.G.W. 23.12.2010 déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les biens immobiliers qu'elles prennent en gestion ou en location, *M.B.* 11.1.2011, art. 8.
12 https://www.uwais.be/coups-de-pouce-travaux/

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fonds du Logement pour rénover les étages inoccupés au-dessus des commerces[13]. Les montants par logement correspondent également à une aide de base de 64.700 EUR et à une aide pour les travaux énergie de 28.600 EUR. En sus, une aide 28.600 EUR (moitié sous forme de prêt à 0% et moitié sous forme de subvention) est accordée au propriétaire, par opération, pour créer un accès aux logements séparé du commerce. Les communes et CPAS peuvent intervenir comme bailleurs et obtenir ces aides. Communes et CPAS peuvent également prendre les logements en gestion, comme les AIS et les APL. Cette aide ne vise pas les SLSP.

2. Des prêts à taux zéro octroyés par la Société wallonne du Crédit social (SWCS) et par le Fonds du logement de Wallonie[14]

Pour des travaux de rénovation ou économiseurs d'énergie dans des habitations construites depuis plus de quinze ans, le propriétaire peut bénéficier de prêts à 0 % octroyés par la SWCS, à condition que :

- le logement soit pris en gestion par une AIS ou par une SLSP pour une durée minimum de 9 ans ;
- le propriétaire ne dispose pas des fonds nécessaires pour réaliser ces travaux ;
- ses revenus globalement imposables ne dépassent pas 97 700 EUR ;
- il ait maximum deux enfants à sa charge.

C. Les subventions annuelles

La Région wallonne accorde également aux AIS une subvention annuelle destinée à couvrir totalement ou partiellement les frais de gestion et de personnel, les pertes et dégâts locatifs, les coûts de travaux d'importance réduite que l'AIS décide de réaliser dans des logements en gestion ou en location, en vue de respecter les critères de sécurité et de salubrité, les frais de promotion de leurs propres activités et les dépenses immobilières en lien avec les locaux d'exploitation de l'agence. A partir de la troisième année, le montant de la subvention est notamment déterminé selon le nombre de logements en gestion et en location et du taux de croissance de ce nombre de logements[15]. Les SLSP ne bénéficient pas de cette subvention.

4. Le régime fiscal relatif à la prise en gestion de logements privés[16]

A. L'exonération du précompte immobilier

Le taux de précompte immobilier est ramené à 0 %[17] en cas de prise en gestion volontaire par une AIS ou une SLSP. L'exonération s'applique au 1er janvier de l'année qui suit celle de la signature de la convention de mise en gestion.

B. La réduction d'impôts pour les travaux de mise en conformité

Le propriétaire personne physique bénéficie d'une réduction d'impôts annuelle de 5 % des dépenses faites pour les travaux de rénovation réalisés par un entrepreneur dans un logement confié à une AIS

[13] A.G.W. 21.10.2021 portant approbation du règlement visant à octroyer des aides sous forme de crédits et subventions, par le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les étages inoccupés des rez-de-chaussée commerciaux pris en gestion ou en location par un opérateur, *M.B.* 3.11.2021 ; https://www.uvcw.be/logement/actus/art-6920 .

[14] https://www.flw.be/emprunter/travaux/aides-aux-bailleurs/renopack-et-renopret-pour-proprietaires-bailleurs/conditions-doctroi/ .

[15] A.G.W. 12.12.2013 rel. aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.* 30.12.2013, art. 11.

[16] https://www.uwais.be/avantages-fiscaux/

[17] CIR92, art. 255, §1, al. 4 et 5.

pour une période minimale de 9 ans[18]. Cette réduction d'impôts ne vise que la prise en gestion par une AIS et non par une SLSP.

C. Les réductions de taux de TVA

- Le propriétaire bénéficie d'un taux de TVA réduit à 12 % pour l'acquisition ou la construction d'un logement neuf qui est pris en gestion par une AIS ou une APL ou par une SLSP pendant minimum 15 ans à compter de la première occupation[1920].
- Le propriétaire bénéficie d'un taux de TVA réduit à 6 % pour la démolition d'un bâtiment résidentiel ou non et la reconstruction de logements pris en gestion par une AIS ou une APL pendant minimum 15 ans à compter de la première occupation[2122]. Ce taux réduit à 6 % n'est pas applicable aux SLSP.

[18] CIR92, art. 145/30.
[19] A.R. n°20, rubrique XI « Logement dans le cadre de la politique sociale - Initiative privée » du tableau B.
[20] M. LAMBERT, « TVA et logement dans le cadre de la politique sociale – Extension du taux réduit de 12 % sur la livraison de logements mis à la disposition des acteurs publics ou privés par des personnes privées », https://www.uvcw.be/finances/actus/art-489 .
[21] CTVA, art. 1erquater, § 2.
[22] Circ. 2021/C/18 25.2.2021, https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/19c8dbf3-cee8-4278-a5ee-9ef7b58dc3e8/agence%20immobili%C3%A8re%20sociale

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'habitat en Wallonie : le bail d'habitation

Suite à la sixième réforme de l'Etat, la compétence relative à « la location des biens ou des parties de biens destinés à l'habitation »[1] a été transférée exclusivement aux Régions. Le droit du bail d'habitation wallon vient dès lors compléter les dispositions générales du Code civil en matière de contrats et d'obligations qui demeurent de compétence fédérale.

Le décret du 15 mars 2018 définit le bail d'habitation comme étant « *le bail relatif à un bien meuble ou immeuble ou partie de celui-ci destiné à servir de logement à l'exclusion des hébergements touristiques au sens du Code wallon du tourisme* »[2]. Le bail d'habitation vise donc les baux de résidence principale, les baux de colocation, les baux étudiants et les baux glissants.

Les baux commerciaux, les baux à ferme et les hébergements touristiques demeurent soumis à leurs législations respectives[3].

Par ailleurs, le décret instaure la grille indicative des loyers[4] et une liste exemplative des réparations locatives[5].

1. Généralités

A. L'obligation de l'écrit

Depuis le 1er septembre 2018, tout bail conclu ou renouvelé doit être établi par écrit[6] et contenir à tout le moins l'identité des parties contractantes, la date de prise en cours du bail, la durée du bail, le type de bail, la désignation de tous les locaux et parties d'immeuble couvrant l'objet locatif, le montant du loyer hors charge, les informations relatives aux charges[7], la mention de l'existence de compteurs individuels ou collectifs et la date du dernier certificat PEB lorsque celui-ci est requis[8].

Lorsqu'une des parties contractantes refuse d'avoir recours à l'écrit, la partie la plus diligente peut la mettre en demeure de se conformer à l'obligation par envoi recommandé ou par exploit d'huissier. À défaut d'exécution dans les huit jours, elle pourra saisir le juge de paix afin de contraindre la partie défaillante à dresser, compléter ou signer la convention écrite, ou pour requérir si besoin que le jugement vaille bail écrit.

Le contrat, ses éventuels avenants et les états des lieux doivent faire l'objet d'un *enregistrement*[9]. Il s'agit d'une obligation fiscale qui incombe au propriétaire[10].

---

1 L. spéc. 9.8.1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15.8.1980, art. 6, §1er, IV, 2°, inséré par L. spéc. 6.1.2014 rel. à la sixième réforme de l'Etat, *M.B.*, 31.1.2014, art. 1.

2 Cette définition englobe les biens immeubles (maisons et appartements), mais aussi les biens meubles. Ceci signifie que les yourtes, containers, péniches, cabanes, caravanes et autres *tiny houses* peuvent faire l'objet d'un bail d'habitation. Il s'agit, pour le législateur wallon, de tenir compte des nouvelles façons de se loger.

3 Concernant les baux à ferme et les baux commerciaux, voir FOCUS, pt *B.* Ressources de la commune - Patrimoine.

4 https://loyerswallonie.be/ .

5 logement.wallonie.be/storage/logement/documents/content/reparations/liste-non-limitative-des-reparations-locatives.pdf .

6 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 3.

7 Les informations relatives aux charges englobent le montant et la nature des charges communes éventuelles, le montant et la nature des charges privatives si celles-ci ont un caractère forfaitaire, l'indication du caractère forfaitaire ou provisionnel des charges privatives et communes éventuelles, et dans le cas d'immeubles à habitations multiples, si le montant des charges n'est pas forfaitaire, le mode de calcul des charges et la répartition effectuée.

8 Conformément au décr. 28.1.2013 rel. à la performance énergétique des bâtiments ainsi que l'indice de performance attribué au bien loué, *M.B.*, 27.12.2013.

9 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 3 et 53.

10 C. enreg. Rég. W., art. 19, 3°.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Les droits et obligations du bailleur[11]

Le bailleur choisit librement le preneur sans discrimination. Le législateur fixe une liste d'informations que le bailleur peut demander au candidat locataire.

Il a l'obligation de délivrer au preneur la chose louée en bon état de réparation de toute espèce, de façon à ce que le bien puisse servir à l'usage convenu. Il est également tenu d'entretenir la chose louée et d'y réaliser toutes les réparations nécessaires occasionnées par la vétusté ou par un cas de force majeure. Par ailleurs, le bailleur a le droit de procéder aux réparations urgentes[12] et le preneur doit les supporter si elles ne peuvent être différées jusqu'à la fin du bail. Il incombe également au bailleur une obligation de garantie (des vices cachés et d'éviction du fait personnel du bailleur ou du fait des tiers) ainsi qu'une obligation de ne pas modifier le bien sans l'accord du preneur.

C. Les droits et obligations du preneur

Le preneur use de la chose louée en bon père de famille conformément à la destination qui lui est donnée par le bail. Il paye le prix du bail aux termes et délais convenus[13] et garnit les lieux des meubles suffisants[14].

Le preneur supporte les réparations locatives[15] sauf si elles sont occasionnées par la vétusté ou par la force majeure. Il est prévu une liste non limitative des réparations locatives[16]. En cas d'incendie, le preneur est présumé responsable à moins qu'il ne prouve que celui-ci s'est déclaré sans sa faute[17]. Il est obligé de prendre une assurance-incendie.

D. L'indexation du loyer

Conformément à l'article 26 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, « *si une adaptation du loyer au coût de la vie a été convenue, elle ne peut être appliquée qu'une fois par année de location et au plus tôt au jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. (…) Le loyer adapté ne peut dépasser le montant qui résulte de la formule suivante : loyer de base*[18] *multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ* ».

Du 1er novembre 2022 au 31 octobre 2023, l'indexation des loyers est limitée, voire interdite, en fonction de la performance énergétique du logement occupé[19].

Certificat PEB	**Indexation**
F, G ou en l'absence de certificat	Interdite
E	Limitée à 50 %
D	Limitée à 75 %
A, B ou C	autorisée

11 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 3 et 53, art. 6 à 13.
12 Art. 21 du même décr.
13 Art. 14 du même décr.
14 Art. 20 du même décr.
15 Art. 15 du même décr.
16 Liste disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/11
17 Art. 17 du même décr.
18 Le loyer de base est le loyer qui résulte de la convention ou d'un jugement, à l'exclusion de tous frais et charges quelconques expressément laissés à charge du preneur par le bail.
19 Décr. 19.10.2022 mod. l'article 26 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation et limitant l'indexation des loyers en fonction du certificat de performance énergétique des bâtiments.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Sont visés par la mesure, les logements dont la location est régie par le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, à savoir les logements privés, les logements à loyers d'équilibre et les logements d'insertion mis à disposition par les CPAS.
Les logements de transit dont la mise à disposition nécessite la conclusion d'une convention d'occupation précaire ne sont pas visés par la présente mesure.

À partir du 1er novembre 2023, l'indexation du loyer des logements avec un certificat PEB D, E, F ou G ou sans certificat PEB se calcule selon le mode suivant :
- le loyer de base est le loyer adapté entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023 ;
- l'indice de départ est l'indice santé du mois qui précède celui de la date anniversaire du bail intervenant entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023.

E. L'état des lieux[20]

Les parties ont l'obligation de dresser des états des lieux d'entrée et de sortie contradictoirement et à frais communs. L'état des lieux d'entrée doit être établi soit au cours de la période où les lieux sont inoccupés, soit au cours du premier mois d'occupation et être annexé au contrat de bail écrit. Il est soumis à enregistrement. A défaut d'accord entre les parties au moment de l'état des lieux de sortie, chacune d'entre elles a la possibilité, avant la date de remise des clés et à condition que le contrat n'en dispose autrement, de porter l'affaire devant le juge de paix afin qu'il désigne un expert.

F. Le prêt à taux zéro pour constituer une garantie locative[21]

Depuis le 3 mai 2021, un dispositif de prêt à taux zéro est accessible pour les locataires de baux de résidence principale, de colocation[22] ou encore, étudiants[23] en vue de leur permettre de constituer une garantie locative.
L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de faciliter l'accès à un logement en aidant les ménages à constituer une garantie locative. En effet, l'absence des liquidités nécessaires constitue un réel frein dans l'accès à la location.
L'introduction d'une demande de prêt s'effectue auprès de la Société wallonne du crédit social.

G. Le décès du preneur[24]

Depuis le 1er septembre 2018, le décès du preneur entraîne la résiliation du bail trois mois après le décès sans préavis ni indemnité[25]. Néanmoins, toute personne domiciliée dans les lieux loués depuis plus de six mois à la date du décès peut notifier au bailleur sa volonté de reprendre le bail, et ce dans un délai d'un mois prenant cours le jour du décès du preneur. Le bailleur dispose alors d'un mois pour notifier au candidat-preneur son opposition à la reprise du bail pour de justes motifs. Ce dispositif intéresse particulièrement le cohabitant de fait, mais ne vise par contre pas les cas du marié survivant et du cohabitant légal survivant pour lesquels le bail continue à produire pleinement ses effets[26].

Au cas où l'habitation serait inoccupée, le bailleur peut reprendre possession de son bien rapidement après le décès du preneur en distinguant deux situations. D'une part, si l'habitation est inoccupée et vide

[20] Un modèle-type est disponible sur https://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/logement/views/documents/baux/fiches/FR/modele_d_etat_des_lieux.pdf .
[21] Voy. S. DEGEMBE, « Garantie locative : prêt à taux zéro », https://www.uvcw.be/logement/actus/art-6373
[22] A.G.W. 22.4.2021 portant approbation du règlement visant la mise en place d'un crédit à taux zéro octroyé par la Société wallonne du crédit social et relatif au paiement de la garantie locative dans le cadre d'un bail de résidence principale ou de colocation, *M.B.*, 3.5.2021.
[23] Même A.G.W.
[24] En ce qui concerne le décès du bailleur, v. décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 36.
[25] Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 46.
[26] En application de l'article 215, §1er, du C. civ., le marié et le cohabitant légal sont considérés comme cocontractant.

de tout bien au décès du preneur, le bailleur peut le faire constater par un huissier. Le bail sera alors résilié de plein droit à la date du constat sans préavis ni indemnité. D'autre part, si l'habitation est inoccupée, mais toujours garnie des biens du preneur décédé, le bailleur le fait également constater par un huissier, qui réalise un inventaire des biens présents dans l'habitation. À l'issue du délai de trois mois suivant le décès du locataire, le bailleur en dispose en bon père de famille aux frais des ayants droit. Selon l'exposé des motifs, le bailleur pourrait, par exemple, évacuer les meubles, les conserver dans un garde-meuble ou encore les vendre.

Enfin, le bailleur confronté au décès du preneur pourra faire libérer la garantie locative à son profit, à concurrence des montants qui lui sont dus, sur requête unilatérale introduite auprès du juge de paix.

Les règles relatives au bail d'habitation constituent le socle commun du droit du bail. Elles s'appliquent, d'une part aux baux qui ne sont pas régis par les dispositions particulières, comme, par exemple, aux baux portant sur une résidence secondaire, et d'autre part, pour compléter les dispositions particulières relatives au bail de résidence principale, au bail de colocation, au bail étudiant ou au bail glissant[27]. Ces différents dispositifs visent à renforcer les droits des preneurs.

2. Le bail de résidence principale

Le bail de résidence principale[28] est le bail d'habitation que le preneur affecte, avec l'accord du bailleur, à sa résidence principale[29].
Les dispositions relatives au bail d'habitation s'appliquent à ce type de bail pour tout ce qui n'est pas spécifiquement réglé par les dispositions relevant du bail de résidence principale.

A. La garantie locative[30]

La garantie locative peut, au libre choix du preneur, prendre trois formes : soit un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une institution financière, soit une garantie bancaire qui permet au preneur de constituer progressivement la garantie, soit une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière. Le montant de la garantie ne peut excéder deux mois de loyer lorsqu'elle est versée sur un compte individualisé au nom du locataire. La garantie bancaire ne peut excéder trois mois de loyer pour le contrats conclus avant le 1er juin 2023. Pour les contrats conclus à partir du 1er juin 2023, la garantie est limitée à deux mois.
La garantie locative est libérée moyennant un accord écrit entre les parties ou la production d'une copie de la décision du juge de paix allant en ce sens.

B. La durée du bail de résidence principale

1. Le principe : un bail de neuf ans

Le bail de résidence principale est réputé conclu pour une durée de neuf ans. À l'expiration de cette période, le preneur et le bailleur peuvent chacun mettre fin au contrat sans motif ni indemnité, mais moyennant un congé de six mois pour le bailleur et de trois mois pour le preneur.

Par ailleurs, le bailleur a la faculté de mettre fin au bail anticipativement moyennant un congé de 6 mois :

---

27 V. P.-L. GILLET, « Des nouveautés concernant le bail d'habitation », https://www.uvcw.be/logement/articles/art-1372 .
28 Modèle-type disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/9
29 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 52, §1er, al. 1er.
30 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28..3.2018, art. 62.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- à tout moment, pour occupation personnelle ou pour travaux à effectuer dans plusieurs logements situés dans le même immeuble[31];
- à la fin d'un triennat, pour travaux[32] ;
- à la fin d'un triennat, sans motifs, mais moyennant une indemnité (correspondant à 9 mois de loyers si le congé est donné à la fin du premier triennat ou de 6 mois s'il est donné à la fin du second triennat).

Le preneur qui reçoit ainsi le préavis du bailleur dans le cadre d'une résiliation anticipée peut lui adresser à son tour un contre-préavis[33] d'un mois pour se libérer de ses obligations.

Le preneur peut pour sa part mettre fin au bail à tout moment, moyennant un congé de 3 mois et le paiement d'une indemnité s'il met fin au bail au cours du premier triennat. L'indemnité est équivalente à 3 mois de loyer si le preneur met fin au bail pendant la 1re année de location, 2 mois de loyer au cours de la 2e année et 1 mois de loyer au cours de la 3e année.

2. Les exceptions : les baux de courte et de longue durée

Par dérogation au principe selon lequel un bail de résidence principale est conclu pour une période de neuf années, les parties peuvent opter pour un bail de courte durée (conclu pour une durée inférieure ou égale à trois ans), un bail de longue durée (conclu pour une durée supérieure à neuf ans), ou un bail à vie (conclu pour la vie du preneur).

Alors que le *bail de courte durée* ne pouvait faire l'objet que d'une seule prorogation, il peut à présent[34] être prorogé deux fois. Dès lors, à défaut pour une des parties de notifier un congé au moins trois mois avant l'expiration de la durée convenue, le bail sera prorogé, moyennant un écrit, aux mêmes conditions, sans préjudice de l'indexation du loyer au moment du renouvellement. La durée totale de location ne peut toutefois excéder trois ans.
Si à l'échéance de la durée convenue, aucun congé n'est notifié par l'une des parties, que le preneur continue à occuper le bien sans opposition du bailleur, le bail est réputé avoir été conclu pour une durée de neuf ans.

Le preneur[35] peut mettre fin au bail de courte durée de manière anticipée à tout moment, moyennant le respect d'un préavis de trois mois et en versant une indemnité égale à un mois de loyer.
Le bailleur[36] ne peut y mettre fin de façon anticipée qu'après la première année de location, en respectant un préavis de trois mois, en versant une indemnité égale à un mois de loyer et pour le seul motif d'occupation personnelle.

Peu importe la durée du bail, les parties peuvent à tout moment mettre fin au contrat d'un commun accord ou en demandant la résolution du bail au juge de paix.

---

31 En vue d'assurer le bon déroulement des travaux, le bailleur de plusieurs logements dans un même immeuble peut, à tout moment, mettre fin à plusieurs baux moyennant un congé de six mois, pour autant que le bail ne soit pas résilié pendant la première année (art. 55, §3, 3°, al. 2, du même décr).

32 Lorsque les travaux concernent plusieurs logements situés au sein du même immeuble, le préavis de 6 mois peut être donné à tout moment sauf la première année.

33 Art. 55, §5, al. 3, du même décr.

34 Depuis l'entrée en vigueur au 1.9.2018 du décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018.

35 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 55, §6, al. 4.

36 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 55, §6, al. 5.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Le bail de colocation

Le bail de colocation[37] concerne la location d'un même bien par plusieurs preneurs (les colocataires) ayant signé entre eux un pacte de colocation[38]. Il s'agit donc d'un contrat de bail unique conclu entre le bailleur et tous les colocataires et d'un pacte de colocation liant les colocataires entre eux.

A. Le pacte de colocation[39] – « Il n'y a pas de bail de colocation sans pacte de colocation ».

Ce pacte doit définir[40] la répartition du loyer et des charges entre colocataires, l'inventaire des biens meubles précisant leur propriétaire, les modalités de conclusion des contrats d'approvisionnement relatifs aux charges et des contrats d'assurance relatifs au bien loué, les modalités d'arrivée, de départ et de remplacement d'un colocataire, les conditions de constitution et de libération de la garantie locative ainsi que les modalités de résolution des conflits entre les colocataires.

B. Le bail de colocation

Une fois le pacte de colocation signé, les colocataires et le bailleur concluent le bail de colocation, qu'ils signent tous. Le bail porte sur une habitation qui comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire commun à tous les colocataires. Ceux-ci sont alors solidairement[41] tenus de l'ensemble des obligations qui découlent du bail, comme la constitution de la garantie, le paiement des loyers et des charges ou encore des éventuels dégâts.

C. La fin du bail de colocation

Lorsque l'ensemble des colocataires souhaitent mettre fin au bail, le congé doit être signé par chacun d'entre eux[42].
Le colocataire peut se libérer de ses obligations avant le terme du bail en notifiant un congé de trois mois au bailleur et à ses colocataires[43].

Si, avec l'accord exprès de tous les colocataires et du bailleur, un des colocataires affecte le bien à sa résidence principale, les colocataires pourront toujours mettre fin au bail à tout moment moyennant un préavis de trois mois, et, le cas échéant, le paiement d'une indemnité[44].

Ces trois mois peuvent être mis à profit par le colocataire sortant, le bailleur ou les autres colocataires pour rechercher un remplaçant. Le colocataire qui a notifié son congé est libéré de ses obligations sans indemnité à condition que le bailleur et ses colocataires aient donné leur agrément sur son remplaçant, cet agrément ne pouvant être refusé que pour de justes motifs.

A défaut d'agrément, le colocataire visé à l'alinéa 1er est libéré de ses obligations à l'issue de cette période de trois mois moyennant le paiement d'une indemnité, équivalente à trois fois la part du colocataire dans le loyer, à ses colocataires.

---

37 Modèle-type disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/9
38 Art. 2, 2°, du même décr.
39 Modèle-type disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/9
40 Art. 72 du même décr.
41 Art. 66 du même décr.
42 Art. 67 du même décr.
43 Art. 68 du même décr.
44 Art. 65 du même décr.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le nouveau colocataire succède aux droits et obligations du colocataire sortant pour la durée du bail restante. Le bailleur, les colocataires restants et le nouveau colocataire signent un avenant au bail à son arrivée, qui fait l'objet d'un enregistrement par le nouveau colocataire[45].

À chaque départ et à chaque arrivée d'un colocataire, les colocataires dressent un avenant[46] à l'état des lieux qui visera les parties privatives du colocataire entrant ou sortant et les parties communes. Cet avenant est dressé entre colocataires uniquement.

Lorsque la moitié des colocataires signataires du bail initial ont donné leur congé en vue de se libérer de leurs obligations avant le terme du bail, le bailleur peut mettre fin au bail en donnant un préavis de six mois[47]. Le bailleur peut évidemment préférer la conclusion d'un nouveau bail, avec l'ensemble ou une partie des colocataires.

En plus des règles propres au bail de colocation, les colocataires et le bailleur seront régis par le droit commun du bail d'habitation et, lorsqu'un des colocataires affecte le bien loué à sa résidence principale, par les dispositions particulières relatives au bail de résidence principale.

4. Le bail étudiant

Le bail étudiant[48] est « le bail d'habitation relatif à la location d'un bien, par ou pour le compte d'un étudiant, dans le cadre de l'accomplissement de ses études »[49].

L'étudiant est « la personne qui est régulièrement inscrite et poursuit ses études dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur »[50].

Pour démontrer sa qualité, l'étudiant communique au bailleur une attestation d'inscription régulière[51] lors de la signature du bail ou un mois avant sa prorogation[52].

En plus des règles propres au bail étudiant, l'étudiant et le bailleur seront, comme dans l'hypothèse d'un bail de colocation, régis par le droit commun du bail d'habitation et, lorsqu'un des colocataires affecte le bien loué à sa résidence principale, par les dispositions particulières relatives au bail de résidence principale.

A. La durée du bail étudiant

Le bail étudiant est conclu pour une durée d'une année[53], sauf clause contraire prévoyant une durée inférieure. Le bail peut donc être conclu pour une durée maximale d'une année, accompagnée, le cas échéant, d'une tacite reconduction.
En effet, si l'étudiant demeure dans les lieux sans opposition du bailleur, le bail étudiant est prorogé d'un an aux mêmes conditions. Si le bail était conclu pour une période inférieure à un an, dans la même situation de maintien dans les lieux du preneur, le bail est réputé avoir été conclu pour une durée d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du bail.

---

45 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 69.
46 Art. 70 du même décr.
47 Art. 71 du même décr.
48 Modèle-type disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/9
49 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 2, 5°.
50 Art. 2, 6° du même décr.
51 Art. 79 du même décr.
52 S'il n'en dispose pas encore, il peut fournir une copie de sa demande d'inscription ou une attestation sur l'honneur de l'introduction de la demande. Dans ce cas, il doit toutefois communiquer l'attestation d'inscription régulière dans les trois mois de son entrée dans les lieux loués ou dans les trois mois qui suivent la prorogation du bail. Avant l'expiration du délai de trois mois, l'étudiant peut solliciter, sur demande motivée auprès du bailleur, une prorogation de ce délai pour une même durée.
53 Décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 28.3.2018, art. 80.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. La fin du bail étudiant

Le bail étudiant prend fin *de plein droit* à son échéance.

L'étudiant peut mettre fin au bail de façon *anticipée*[54] à tout moment moyennant un préavis de deux mois et le versement d'une indemnité complémentaire équivalente à trois mois de loyer. L'étudiant ne peut cependant pas donner son préavis après le 15 mars, afin d'éviter une généralisation des préavis donnés pour éviter le paiement des mois d'été.

Cette indemnité ne sera pas due si :

- l'étudiant ne suit finalement pas sa formation (en cas d'irrecevabilité de l'inscription, de son refus ou d'abandon d'étude) ;
- ou s'il cède son bail et propose un remplaçant au bailleur ;
- ou s'il est confronté au décès d'un des parents de l'étudiant ou d'un autre responsable qui pourvoit à son entretien.

C. La sous-location

Dans l'hypothèse où il serait amené à être éloigné de son lieu d'étude habituel pour une période supérieure à un mois, l'étudiant peut sous-louer son bien, avec l'accord du bailleur[55]. Ceci vise spécifiquement les étudiants poursuivant leur formation dans le cadre d'un stage ou d'un programme d'échange. Les étudiants souhaitant préparer leurs examens chez leurs parents ou dans un autre endroit propice à l'étude ne peuvent prétendre à cette faculté.

D. Bail de colocation ou bail étudiant ?

Qu'advient-il lorsque des étudiants s'installent en colocation ? Le bail de colocation et le bail étudiant étant deux régimes incompatibles, il revient aux parties de choisir le régime applicable au contrat, eu égard aux avantages et aux inconvénients des régimes respectifs.

5. Le bail glissant

Le bail glissant[56][57] est un contrat par lequel une personne morale conclut, avec l'accord exprès du bailleur, un bail de résidence principale portant sur un bien d'habitation en vue de sous-louer simultanément le bien à une personne en état de précarité. A la suite de la conclusion du contrat, la personne morale assume, d'une part, à l'égard du bailleur toutes les obligations d'un preneur principal, et bénéficie des mêmes droits que ce dernier. Elle assure, d'autre part, un accompagnement social au profit du sous-locataire tout au long de la durée du bail. Une fois que les objectifs du suivi sont atteints, le bail de résidence principale conclu entre le bailleur et la personne morale est cédé au sous-locataire, lequel devient le preneur principal du bail. De cette manière, le bail conclu entre le bailleur et la personne morale « glisse » vers la personne en état de précarité.

---

54 Art. 81 du même décr.
55 Art. 82 du même décr.
56 CWHD, art. 1, 38°.
57 Modèle-type disponible sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/bail/theme/9

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A. Qui loue ?

Les personnes morales habilitées[58] à mobiliser le bail glissant sont :

- les sociétés de logement de service public (SLSP) ;
- les agences immobilières sociales (AIS) ;
- les associations de promotion du logement (APL) ;
- les CPAS ;
- les centres de service social, les épiceries sociales, les restaurants sociaux, les services de médiations de dettes, les maisons d'accueil, les maisons de vie communautaire, les maisons d'hébergement de type familial, les abris de nuit, les services d'insertion sociale, les relais sociaux…

B. La durée du bail glissant

Le bail principal et la sous-location sont conclus pour une durée maximale de trois ans.

C. La cession de bail

La cession du bail au sous-locataire peut intervenir à trois moments distincts, pour autant que la personne morale estime qu'il a atteint les objectifs de l'accompagnement social définis en début de bail et qu'il informe préalablement le bailleur quant à la capacité du sous-locataire à reprendre à sa charge les obligations découlant du bail principal.

La cession intervient :

- soit deux mois avant l'expiration de la première année ;
- soit deux mois avant l'expiration de la seconde ;
- soit au plus tard six mois avant l'expiration de la troisième.

Le bailleur ne peut, pour sa part, s'opposer à la cession du bail. Si, par contre, la personne morale constate que le sous-locataire n'a pas atteint les objectifs, le bail ne pourra être prorogé.

[58] A.G.W. 5.7.2018 fixant les annexes pour chaque type de baux, la liste des travaux économiseurs d'énergie et la liste des personnes morales autorisées à pratiquer le bail glissant en exécution du décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, *M.B.*, 3.10.2018.

L'habitat en Wallonie : l'habitat léger[1]

Depuis quelques années, on relève l'émergence d'un nouveau type d'habitation dénommé « habitat léger ». Il peut recouvrir différentes formes – yourtes, cabanes, chalets, tiny houses, roulottes, etc. – mais se caractérise toujours, en comparaison au logement traditionnel, par sa faible emprise au sol, son poids léger, son aspect réversible ou encore la possibilité de le déplacer.

Le plus souvent, ce type d'habitation évoque pour tout un chacun un projet de vie atypique, véritable alternative sociale et culturelle au logement traditionnel. Les perspectives sont cependant plus larges. Dans la pratique, différentes « familles », différentes manières d'habiter, s'entrecroisent. A côté de ces habitats dits « alternatifs », estimés à 3.000 en Wallonie, cohabitent les 12.000 habitants des zones de loisirs (« habitat permanent ») et les 10.000 gens du voyage[2].

Depuis le 1er septembre 2019, l'habitat léger est reconnu et encadré, notamment par des critères de salubrité adaptés[3], par le Code wallon de l'habitation durable.

1. La notion « d'habitation légère »

Le Code wallon de l'habitation durable distingue dorénavant le « logement » – « *bâtiment ou partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou plusieurs ménages* » (appartement, maison unifamiliale, etc.) – de « l'habitation légère » qui est celle qui « *ne répond pas à la définition de logement, mais qui satisfait à au moins trois des caractéristiques suivantes: démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est pas raccordée aux impétrants* ». Ces deux notions font partie de la notion plus globale « d'habitation », reprise dans le titre du nouveau Code[4]. On remarquera que la définition de « l'habitation légère », par son approche multicritère, se veut volontairement large afin d'englober la diversité (architecturale) des nouveaux modes d'habiter existants et à venir.

Assez logiquement, pour être reconnue comme telle, l'habitation légère doit être destinée à « l'habitation » et non à d'autres formes d'occupation comme l'hébergement touristique (gîte, airbnb, etc.) ou l'activité professionnelle. Sont également exclus de cette définition, les biens n'ayant pas pour vocation, à l'origine, à servir d'habitation, comme les voitures ou les vans.

L'habitation légère peut être occupée par le titulaire de droit réel ou être mise en location à titre de résidence principale.

[1] Pour plus d'explications sur ce type d'habitat, v. not. T. Ceder, « L'habitat léger en 10 questions » (https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-3313) et T. Ceder, « Habitations légères, les nouveaux critères minimaux de salubrité passés à la loupe » (https://www.uvcw.be/logement/articles/art-5354).

[22] Estimations citées par N. Bernard et I. Verhaegen, « habitat léger et droit au logement », recherche juridique et participative en Région wallonne menée par habitat et participation, le réseau brabançon pour le droit au logement, le collectif Halé !, le Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat, Solidarités nouvelles, le Centre de médiation des gens du voyage et des Roms en Wallonie, l'Université catholique de Louvain UCL et l'Université Saint-Louis Bruxelles.

[3] V. A.G.W. 3.12.2020 mod. A.G.W.30.8.2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'art. 1er, 19° à 22° bis, du Code wallon du logement, en vue d'y insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères (*M.B.*, 25.1.2021) ; A.G.W. 3.12.2020 mod. A.G.W. 3.6.2004 rel. au permis de location (*M.B.*, 22.1.21) ; A.G.W. 3.12.2020 mod. A.G.W. 30.8.2007 rel. à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie (M.B., 18.12.2020)

[4] « L'habitation » au sens du CWHD et donc soit, un « logement », soit une « habitation légère ».

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les conditions d'installations

Il convient ici de se référer au Code du développement territorial (CoDT).

Le placement ou la construction d'une habitation légère est soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme, et ce, quel que soit le système constructif envisagé : construire un bâtiment ou un ouvrage (pour exemple, les kerterres, les chalets, etc) ; utiliser un terrain pour le placement d'une installation fixe (les containers aménagés, les caravanes immobilisées, etc.) ; utiliser habituellement un terrain pour le placement d'installations mobiles (aménager un terrain pour le placement de caravanes, roulottes, etc.) ; créer un nouveau logement dans une construction existante (créer un logement dans un chalet existant, jusqu'ici destiné à l'hébergement touristique).

Dans la majorité des cas, le concours d'un architecte pour introduire sa demande de permis ne sera pas requis. En effet, pour prendre en considération leurs spécificités architecturales, le CoDT prévoit, dans le respect de certaines conditions, des dispenses d'architecte pour le placement d'habitations légères. Deux hypothèses sont visées :

- le placement d'habitations légères préfabriquées ou en kit, c'est-à-dire, les yourtes, tiny houses, caravanes, roulottes, etc.
- le placement d'habitations légères qui sont, cumulativement :
  - sans étage ;
  - d'une superficie inférieure à 40m² ;
  - d'une hauteur maximale de 2,50 m sous corniche, 3,50 m au faîte et, le cas échéant, 3,20 m à l'acrotère.

En dehors de ces hypothèses, une analyse au cas par cas, en fonction du mode constructif, reste nécessaire. Notons tout de même que les « installations fixes ou mobiles » sont, par principe, dispensées du concours d'un architecte (annexe 9 ou 6)[5].

La faisabilité du projet, et partant, l'obtention d'un permis d'urbanisme qu'il sous-tend, dépendra notamment de la localisation envisagée. Sur ce point, faute de dispositions spécifiques au sein du CoDT, les mêmes règles que « l'habitat traditionnel » sont appliquées. Les localisations possibles sont limitées aux zones destinées à la « résidence », à savoir : les zones d'habitat et les zones d'habitat à caractère rural.

Il existe quelques cas particuliers qui permettraient une installation dans des zones non destinées à la résidence :

- la zone agricole peut être envisagée lorsque l'habitation légère constitue le « logement »[6] de l'exploitant de l'activité agricole présente sur le site ;
- la zone de service public et d'équipement communautaire pourrait être envisagée lorsque l'habitation légère est utilisée comme logement d'utilité publique (par exemple, un logement social « atypique » porté par une société de logement de service public) ;

En-dehors de ces hypothèses, et sauf à utiliser un mécanisme dérogatoire (art. D.IV.6 et ss.)[7], aucun projet d'habitation légère ne saurait être autorisé.

Le respect de la zone au plan de secteur, sans conteste la première question à se poser lorsqu'un projet est envisagé, ne suffit cependant pas à garantir la construction ou le placement d'une habitation légère. De nombreuses autres contraintes, de fait ou de droit, peuvent empêcher, limiter ou conditionner la

[5] V. R.IV.1-2 du CoDT.

[6] L'article D.II.36 vise « *le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession* ». A notre estime, la portée de cette notion de « *logement* » ne doit pas être réduite à celle définie à l'article D.IV.4 al. 2 qui se limite à des « *constructions* ». Tout type d'habitat, pour autant qu'il constitue la résidence effective des exploitants, doit pouvoir être envisagé dans cette hypothèse.

[7] Les hypothèses dérogatoires pour l'habitation légère nous semblent particulièrement limitées. Pour exemple, il n'est pas certain que la règle du comblement (art. D.IV.9) puisse trouver à s'appliquer. En effet, une des conditions précise que « les constructions, transformations, agrandissements ou reconstructions ne compromettent pas l'aménagement de la zone ». A contrario donc, l'habitation légère qui ne serait pas une « constructions » (une roulotte par exemple) ne pourrait y être autorisée.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

réalisation du projet : servitudes, zones soumises aux aléas d'inondation, zones d'intérêt biologique (Natura 2000 par exemple), zones de protection patrimoniale, zones non aedificandi ou non prioritaires en raison d'un schéma communal, présence d'une voirie suffisamment équipée, etc. En fonction du terrain, une analyse minutieuse de contraintes de fait et de droit doit donc être réalisée.

3. Les critères de salubrité[8]

Pour encadrer l'émergence de ce nouveau type d'habitation, le Code wallon de l'habitation durable prévoit la fixation de critères minimaux de salubrité et de surpeuplement adaptés aux réalités des habitations légères.

Les critères définis sont relatifs à la sécurité (not. la mérule ou la stabilité), aux installations de gaz et d'électricité, au chauffage (not. disposer d'un point d'alimentation fixe), à l'équipement sanitaire (not. un point d'eau potable et une toilette), à l'humidité, à l'éclairage naturel, au surpeuplement (not. un volume d'au moins 18 m³ et une superficie d'au moins 8 m²), etc. Des dérogations peuvent, à l'instar des critères de salubrité relatifs aux « logements », être accordées en fonction de la spécificité des lieux ou du projet[9].

Contrairement aux « logements », c'est le SPW-TLPE qui sera exclusivement compétent pour procéder aux enquêtes de salubrité portant sur des habitations légères et pour vérifier les critères de salubrité dans le cadre de la procédure de permis de location pour ces mêmes habitations. En fonction des résultats de l'enquête, un arrêté de police pris par le bourgmestre peut être envisagé, à l'instar de ce qui est possible pour les « logements »[10].

A la différence des « logements » également, les critères de salubrité sont plus exigeants pour une habitation légère mise à disposition à titre onéreux que pour celle occupée par son propriétaire. La raison en est simple : dans le premier cas, il ne s'agit pas toujours d'un « projet de vie » ; il convient de protéger ceux pour qui ce type d'habitat ne serait pas un choix. Ainsi, pour exemple, la superficie habitable minimum sera alignée sur celle des « logements », tout comme la nécessité d'une douche avec eau chaude. L'obligation de disposer d'un permis de location préalable à cette mise en location est une sécurité complémentaire opportune[11]. Pour obtenir ce dernier, le bailleur devra démontrer qu'il respecte les critères de sécurité, de salubrité et de surpeuplement relatifs aux habitations légères ; l'obligation d'équipement en matière de détecteurs d'incendie ; les réglementations communales en matière de salubrité et de sécurité incendie relatives à l'habitation légère ; les dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Notons enfin qu'un délai de mise en conformité est prévu. Concrètement, les habitations légères existantes et dont la construction est terminée au 1er juin 2021 ainsi que celles créées après le 1er juin 2021 et dont la première occupation intervient endéans les six mois ont deux ans pour se mettre en conformité avec ces nouveaux critères de salubrité. Les habitations légères dont la première occupation intervient après le 1er décembre 2021 doivent respecter les nouvelles exigences à la date de la première occupation.

[8] Pour la liste complète des critères, A.G.W. 30.8.2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22° bis, du CWHD (tel que modifié par A.G.W. 3.12.2020 précité, *M.B.*, 25.01.2021)
[9] Pour une analyse complète, v. T. Ceder, « Habitations légères, les nouveaux critères minimaux de salubrité passés à la loupe » (https://www.uvcw.be/logement/articles/art-5354).
[10] V. fiche focus 3 relative à police du logement pour plus d'explication sur ces arrêtés de police.
[11] V. fiche focus 3 relative à police du logement pour plus d'explication sur le permis de location. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a publié un ouvrage détaillé relatif au permis de location, à commander sur notre site internet: Thibaut Ceder, *Logements et habitations légères, tout savoir sur le permis de location en Wallonie*, *Namur*, UVCW, 2022.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. La domiciliation

Rappelons que l'inscription au registre de la population se fait sur la base du critère de la résidence principale[12]. La résidence principale est, soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée. Depuis la reconnaissance par le Code wallon de l'habitation durable de l'habitat léger, il ne fait plus de doute que la résidence principale peut être envisagée au sein d'une habitation légère. La domiciliation qui en découle pourrait être qualifiée de « provisoire », notamment en l'absence du permis d'urbanisme préalable requis.

La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait. L'inscription est opérée à l'adresse où une personne réside effectivement pendant la plus grande partie de l'année, et cela, en principe, quelle que soit cette adresse. Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations en électricité, eau, gaz et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres de la famille.

L'inscription aux registres de la population n'est donc pas conditionnée par la nature (propriétaire-occupant, bail, etc.) ou la situation juridique de l'occupation (l'habitation légère construite sans permis, réalisée dans une zone non destinée à la résidence, placée dans sans avoir les droits requis, etc.).

Cependant *« les personnes qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, tel que l'a constaté l'instance judiciaire ou administrative habilitée à ce faire, ne peuvent être inscrites qu'à titre provisoire par la commune aux registres de la population. Leur inscription reste provisoire tant que l'instance judiciaire ou administrative habilitée à ce faire n'a pas pris de décision ou de mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée. L'inscription provisoire prend fin dès que les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière*"[13].

[12] Pour déterminer à quelle adresse une personne doit être inscrite aux registres de population, il faut tenir compte des règles fixées par la L. 19.7.1991 sur les registres de population, et par l'un de ses arrêtés d'exécution du 16.7.1992, « relatif aux registres de la population et au registre des étrangers » (M.B. 15.8.1992).

[13] L. 19.7.1991 relative au registre de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et mod. la L. 8.8.1983 organisant un Registre national des personnes physiques, art. 1er §1er 1° al. 2.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'habitat en Wallonie : le permis de location1

Toute habitation doit, en Wallonie, répondre aux exigences de salubrité, de sécurité et d'habitabilité définies par le Code wallon de l'habitation durable (CWHD). Le permis de location permet de contrôler de manière préventive ces exigences pour des biens considérés « à risques » et où logent, généralement, les personnes les plus précarisées.

Le permis de location constitue une réelle autorisation administrative communale destinée à contrôler la mise en location de certains biens immobiliers, et, depuis peu, mobiliers. Il s'inscrit dans la concrétisation de l'article 23 de la Constitution et de l'article 2 du CWHD qui prônent la mise en œuvre du droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.

Le champ d'application

Seuls certains biens, strictement listés à l'article 9 du CWHD, sont donc soumis à l'obligation de disposer d'une autorisation de mise en location préalable. Il s'agit :

- Des « petits logements individuels », c'est-à-dire les logements dont les pièces d'habitation et les locaux sanitaires (les W.-C., salles de bains et salles d'eau) sont réservés à l'usage individuel d'un seul ménage et dont la superficie habitable2 ne dépasse pas 28 m².
- Des « logements collectifs », qui sont les logements dont au moins une pièce d'habitation (la cuisine, le séjour, le local TV, etc.) ou un local sanitaire (les W.-C., salles de bain et salles d'eau) est utilisé par plusieurs personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage3. Les meublés sont visés par cette définition.
- Des « habitations légères » qui sont celles qui ne répondent pas à la définition de logement, mais qui satisfont à au moins trois des caractéristiques suivantes : « démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est pas raccordée aux impétrants ». Sont donc notamment concernés : les yourtes, les caravanes, les kerters ou encore, les roulottes.

Ces biens doivent, de surcroit, être mis en location ou loués à titre de résidence principale[4] ou avec la vocation principale d'hébergement d'étudiants.

Il existe deux exceptions à l'application du permis de location (CWHD, art. 9) destinées notamment à favoriser certaines colocations :

- La première prévoit qu'un permis de location n'est pas requis lorsque les logements sont situés dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale pour autant qu'ils soient loués ou mis en location à deux ménages au plus et que le nombre total d'occupants des biens loués ne dépasse pas quatre personnes.

---

1 Pour une approche complète et détaillée du permis de location, v. T. CEDER, *Logements et habitations légères, tout savoir sur le permis de location,* Les essentiels des pouvoirs locaux, UVCW, 2022.

2 La superficie habitable se distingue de la superficie « plancher ». La superficie habitable est la superficie mesurée entre les parois intérieures des pièces d'habitation multipliée par un coefficient de hauteur et par un coefficient d'éclairage (CWHD, art. 1er, 21°*bis*). L'A.G.W. 30.8.2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon de l'habitation durable, définit les critères applicables au calcul de ces coefficients (pour exemple : la hauteur sous plafond requise et les « malus » applicables en cas de non-respect de ces exigences).

3 Le ménage vise « *la personne seule ou plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques* » (CWHD, art. 1er, 28°).

4 Par « résidence principale » on entend le lieu où le ménage habite effectivement durant la plus grande partie de l'année sans nécessairement que celui-ci soit effectivement domicilié à cette adresse ('A.G.W. 3.6.2004 rel. au permis de location, art. 1er, 6°)

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- La seconde exception concerne les « logements de type unifamilial occupés par moins de 5 personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage au sens de l'article 1er, 28° du présent Code, liées par un contrat de colocation »[5]. La notion de contrat de colocation semble faire référence au « bail de colocation » règlementé tel que consacré par le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation. Quatre conditions doivent être cumulées pour constater l'existence d'un tel bail[6] : être face à une habitation partagée par plusieurs preneurs, la conclusion d'un bail unique entre le bailleur et plusieurs colocataires, la signature d'un « pacte de colocation »[7] et la mention de ce pacte dans le bail de colocation[8].

Les exceptions s'appliquent aux « logements » et non aux « habitations légères ». Pour ces dernières, un régime transitoire spécifique a cependant été consacré. Le permis de location est requis pour toutes les habitations légères qui font l'objet d'une première occupation à partir du 1er décembre 2021, qu'elles aient été construites ou installées avant ou après cette date. Les habitations légères existantes et données en location avant le 1er décembre 2021 ne devront disposer d'un permis de location qu'à partir du 1er juin 2023.

Les exigences à respecter

Le permis de location n'est délivré qu'après la vérification de la conformité du bien aux exigences reprises à l'article 10 (applicable aux « logements ») ou 10*bis* (applicable aux « habitations légères ») du CWHD. Ces exigences portent essentiellement sur le respect de critères de salubrité mais plus seulement. Au fil des réformes, les exigences à respecter se sont considérablement développées pour s'intéresser également à la règlementation urbanistique ou énergétique. Elles peuvent, de surcroit, varier entre communes suivant l'existence ou non d'un règlement communal spécifique portant sur la prévention incendie ou la salubrité.

Au total, huit catégories[9] d'exigences distinctes, comprenant chacune des critères spécifiques, doivent être respectées pour qu'un logement obtienne son permis de location :

- Les critères de salubrité du CWHD ;
- L'équipement en matière de détecteurs d'incendie ;
- Les règlements communaux en matière de salubrité ;
- Les règlements communaux en matière de sécurité incendie ;
- Les garanties de l'inviolabilité du domicile et du respect de la vie privés ;
- Les exigences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- Le certificat de performance énergétique ;

---

5 La notion de contrat de colocation semble faire référence au « bail de colocation » règlementé tel que consacré par le décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation.

6 Le bail de colocation est « la location d'un même bien par plusieurs colocataires ayant signé un pacte de colocation au plus tard à la signature du contrat de bail et dont la date de signature est reprise dans le contrat de bail. Il est formalisé par la conclusion d'un contrat unique entre les colocataires et le bailleur. L'habitation prise en location comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire commun à tous les colocataires » (décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, art. 2, 2°).

7 Le pacte de colocation fixe à tout le moins : « *la répartition du loyer entre colocataires lorsque celle-ci n'est pas prévue par le contrat de bail; la répartition des charges communes, privatives, forfaitaires ou provisionnelles entre colocataires; l'inventaire des biens meubles précisant leur propriétaire; les modalités de conclusion des contrats d'approvisionnement relatifs aux charges; les modalités de conclusion des contrats d'assurance relatifs au bien loué; les modalités d'arrivée, de départ et de remplacement d'un colocataire; les conditions de constitution et de libération de la garantie locative; les modalités de résolution des conflits entre les colocataires* » (décr. 15.3.2018 rel. au bail d'habitation, art. 72).

8 Il existe actuellement de nombreux débats sur l'application du permis de location aux nouvelles formes d'habiter, comme certaines colocations ou co-living. La question reste délicate. A ce sujet, v. T. CEDER, *Logements et habitations légères, tout savoir sur le permis de location*, Les essentiels des pouvoirs locaux, UVCW, 2022, pp. 32 et ss. et C. Thiebaut et L. Tholome, « Colocation, permis de location et permis d'urbanisme font-ils bon ménage », *Rev dr. Com*., 2021/3, pp. 6 et 7.

9 Ces exigences sont réduites à cinq pour les habitations légères, en raison de leurs spécificités intrinsèques, les exigences relatives au respect de la vie privée, à la PEB et aux installations de chauffage ne leur sont pas applicables.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- Le contrôle des installations de chauffage.

Le permis de location transcende donc la police du logement pour examiner le respect d'exigences découlant d'autres polices administratives indissociables de cette politique : urbanisme, sécurité incendie, performance énergétique du bâti, installations de chauffage, etc. Par cette approche transversale, assez atypique, le permis de location permet à la commune, mais également aux bailleurs et locataires, de disposer d'un « bilan de santé » relativement fiable des habitations considérées les plus à risques.

La procédure d'octroi[10]

Le permis de location est délivré par le collège communal territorialement compétent sur présentation, par le bailleur, d'un dossier de demande comportant notamment une attestation de conformité relative aux critères de salubrité et délivrée par un enquêteur agréé[11].

La procédure est *a priori* identique que l'on soit face à un logement ou face à une habitation légère. Pour ces dernières cependant, le rapport de visite, et l'attestation de conformité qui en découle, ne peuvent être rédigés que par des enquêteurs régionaux. La compétence des enquêteurs privés agréés reste limitée aux logements collectifs et individuels.

Concrètement, dans un premier temps, et comme le prévoit la règlementation, le bailleur se met en contact avec un enquêteur agréé, qui, après une visite des lieux, complète le rapport d'enquête *ad hoc*. Si ce rapport conclu au respect des exigences fixées par la règlementation, l'enquêteur établit *« l'attestation de conformité »*. Dans le cas contraire, l'enquêteur complète, dans le rapport, la liste des manquements ainsi que la liste des travaux à réaliser pour que l'habitation puisse être considérée comme conforme. L'enquêteur transmet à la commune et à l'administration régionale copie du rapport d'enquête pour qu'elles puissent, le cas échéant, assurer le suivi nécessaire[12]. Le bailleur envoie ensuite cette attestation, accompagnée du rapport de visite, d'une déclaration de (mise en) location et, s'il s'agit d'un logement, d'une copie du certificat PEB et de la preuve du contrôle des installations de chauffage, au service logement de la commune compétente. Après l'examen de complétude du dossier, si la commune dispose d'un règlement communal en matière de sécurité incendie et/ou de salubrité, elle initie une seconde visite de l'habitation par les services compétents (souvent, la zone de secours). En parallèle, le service urbanisme analyse le respect des exigences relatives à la règlementation urbanistique sur la base, le cas échéant, des éléments probants apportés par le bailleur.

A partir du moment où l'ensemble des documents requis confirment le respect des exigences, le collège communal notifie le permis au demandeur[13]. Le collège ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation. Face à un dossier complet, des raisons d'opportunité ne peuvent conduire à un refus de permis de location[14].

---

10 La procédure est détaillée dans l'A.G.W. 3.6.2004 rel. au permis de location.

11 Le cout, hors TVA, d'un tel contrôle ne peut excéder pour 2022: 170 euros en cas de logement individuel ; 170 euros à majorer de 34 euros par pièce d'habitation à usage individuel, en cas de logement collectif. Ce coût est à charge du bailleur. Aucune rétribution ne peut être exigée de l'occupant du logement (art. 5 de l'AGW du 3 juin 2004).

12 Le permis de location ne pourra donc être délivré tant que les travaux n'ont pas été réalisé et tant qu'une nouvelle attestation de conformité n'a pas été fournée. Un permis de location provisoire peut cependant être envisagé (art. 12 du CWHD). Le bailleur peut proposer à la commune que les actes et travaux soient réalisés par le locataire au travers d'un « bail de rénovation ». Le collège communal coulera sa décision au sein d'un permis provisoire après avoir constaté que le bail envisagé rencontre les manquements mis en évidence dans les rapports préalables. Pour des commentaires critiques sur ce type de permis, v. T. Ceder, *Le permis de location, 20 ans de jurisprudence et pratique*, Les essentiels des pouvoirs locaux, UVCW, 2016.

13 Le collège dispose normalement de 15 jours à partir de l'accusé de réception du caractère complet de la demande pour procéder à cette notification.

14 En l'absence de décision du collège dans un délai de 15 jours après la réception des documents, le bailleur peut notifier à la commune une mise en demeure. Le silence de la commune dans le mois suivant l'expédition de cette mise en demeure est réputé constituer une décision d'octroi (A.G.W. 3.6.2004, art. 11). Cet octroi tacite, dont la légalité peut poser question, ne préjudicie pas de la possibilité pour la commune de prendre par la suite les mesures nécessaires pour faire respecter les conditions des articles 10 ou 10*bis* du CWHD.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le permis de location est valable cinq ans à dater de sa délivrance. La procédure d'application pour l'octroi d'un permis de location est applicable à son renouvellement.

Le suivi du permis de location dans le temps

Au cours de l'occupation de l'habitation, des contrôles à l'initiative de l'administration régionale, de la commune ou à la suite de plaintes peuvent être effectués sur toute habitation ayant un permis de location ou supposée devoir en détenir un. En cas de non-respect avéré des exigences imposées par le CWHD, différentes mesures peuvent être prises par les autorités communales, spécialement en présence de défauts graves : retrait du permis de location[15], fermeture de l'habitation, sanctions pénales et/ou des amendes administratives[16]. En cas d'évacuation des occupants, le relogement est à charge des autorités communales[17]. Le non-respect de la règlementation impacte directement la validité du bail[18].

[15] Formellement, en cas de non-respect des exigences fixées aux art. 10 et 10*bis* du CWHD, le bailleur peut être mis en demeure par le collège communal de la commune où est situé l'habitation (et, en cas d'inaction du collège, le Gouvernement) de prendre, dans un délai de quarante-huit heures à six mois, les mesures nécessaires pour respecter les exigences précitées. En cas d'inaction du bailleur dans un délai de vingt jours à dater de l'expiration de la mise en demeure, le collège (ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai de trente jours, le Gouvernement) peut retirer le permis de location (CWHD, art. 13).

[16] CWHD, art. 13*ter* et 200*bis*.

[17] CWHD, art. 13.

[18] La règlementation relative au permis de location se voit assigner un caractère d'ordre public. Le contrat de bail conclu sans permis de location est donc traditionnellement frappé de nullité.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La lutte contre les immeubles inoccupés

1. La lutte contre les logements inoccupés au sens du Code wallon de l'habitation durable[1]

Le Code wallon de l'habitation durable met différents outils à la disposition des communes en vue de réinsérer des logements inoccupés dans le circuit locatif ou acquisitif : la prise en gestion, l'amende administrative et l'action en cessation.

La mise en œuvre de ces dispositifs ne peut avoir lieu qu'en cas de présomption d'inoccupation du logement non renversée par le propriétaire de ce logement.

A. La présomption d'inoccupation

Il existe quatre cas de *présomption d'inoccupation* d'un logement[2] :

- le logement déclaré inhabitable depuis au moins 12 mois ;
- le logement qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pendant une période de 12 mois consécutifs ;
- le logement dont la consommation annuelle est inférieure à 15 m³ d'eau ou à 100 kWh d'électricité[3] ;
- le logement pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population pendant une période d'au moins douze mois consécutifs sauf si le titulaire de droits réels justifie que le logement a servi effectivement soit d'habitation, soit de lieu d'exercice d'activités économiques, sociales ou autres, ou que cette circonstance est indépendante de sa volonté.

Ces présomptions peuvent toutefois être renversées. En effet, lorsqu'un cas de présomption est constaté, le collège prend la décision d'informer, par courrier recommandé, le titulaire du droit réel principal du logement concerné. Ce dernier dispose alors d'un délai de 60 jours à compter de cette notification pour solliciter une audition auprès du collège ou lui transmettre par écrit ses justifications. Il peut apporter la preuve, par toutes voies de droit, que le logement est occupé ou que son inoccupation est justifiée par des raisons légitimes, des raisons indépendantes de sa volonté ou un cas de force majeure. Le législateur considère, par exemple, que « *la liquidation judiciaire, un bien mis en vente à un prix relevant des conditions du marché et ne trouvant pas acquéreur, le bien mis en location à un prix correspondant à sa valeur locative, mais sans succès* » sont des motifs susceptibles de renverser la présomption.

Par ailleurs, sont présumés occupés les logements en cours de réhabilitation, d'adaptation, de restructuration ou pour lesquels le propriétaire en justifie la volonté (notamment par un permis d'urbanisme ou un devis détaillé). Il revient au collège de trancher en infirmant ou confirmant la présomption d'inoccupation dans le mois suivant l'audition ou la réception des justifications écrites. Ce n'est que lorsque la présomption est confirmée que le logement est inscrit sur la liste des logements inoccupés. Le collège doit communiquer régulièrement la liste des logements dont l'inoccupation est présumée aux opérateurs immobiliers compétents sur le son territoire. Une fois inscrit, l'opérateur public apprécie au cas par cas le dispositif adapté à chaque situation. Dans le meilleur des cas, le dialogue permet de mettre un terme à l'inoccupation en proposant des solutions amiables telles que la prise en gestion volontaire du logement.

---

1 N'est donc pas visée par la présente section la taxe sur les immeubles inoccupés prévue par le règlement-taxe communal.

2 CWHD, art. 80 à 85, et A.G.W. 20.5.1999, *M.B.* 10.7.1999.

3 A.G.W. 19.1.2022 rel. à la fixation et à la gestion des données relatives aux consommations minimales d'eau et d'électricité pouvant réputer un logement inoccupé en vertu de l'article 80, 3°, du Code wallon de l'Habitation durable (entrée en vigueur le 1.9.2022), *M.B.* 2.2.2022.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. La prise en gestion

Un opérateur immobilier reconnu par le Code (la commune, le CPAS, les sociétés de logement de service public, etc.) peut proposer à un propriétaire de prendre en gestion ou en location un logement réputé inoccupé. Si le titulaire du droit réel principal répond favorablement à la proposition, un mandat de gestion ou, à défaut, un contrat de bail est conclu. Lorsque le titulaire laisse la proposition de l'opérateur immobilier sans réponse, ce dernier peut initier une procédure de prise en gestion forcée. Il en sera de même en cas de refus du propriétaire qui ne repose ni sur des raisons légitimes, ni sur des raisons indépendantes de sa volonté, ni sur un cas de force majeure. L'opérateur immobilier qui met en œuvre la prise en gestion forcée peut opter pour une prise de gestion unilatérale, à l'issue d'une simple mise en demeure, ou pour une prise de gestion judiciaire, laquelle nécessite une décision du juge de paix.

1. La prise en gestion volontaire

Lorsque le titulaire de droit réel principal répond favorablement à la proposition de prise en gestion, l'opérateur immobilier conclut avec lui un mandat de gestion ou, à défaut, un contrat de bail.
Lorsqu'elle intervient à titre volontaire, la prise en gestion peut non seulement porter sur un logement dont la présomption d'occupation est confirmée, mais également sur un logement manifestement inoccupé, ne faisant pas l'objet d'une présomption d'inoccupation. Cela signifie qu'un opérateur immobilier peut proposer la prise en gestion d'un logement à son titulaire de droit réel principal en dehors des cas de présomption visés par l'article 80 CWHD si celui-ci est manifestement inoccupé. Un logement manifestement inoccupé est celui dont « l'inoccupation ne fait aucun doute suite, par exemple, à un aveu même du propriétaire sur l'état d'inoccupation de son bien » .

2. La prise en gestion forcée

A l'échéance du délai de deux mois à compter de la proposition de prise en gestion par l'opérateur immobilier, si le titulaire d'un droit réel principal n'y a pas répondu ou si son refus ne se fonde ni sur des raisons légitimes, ni sur des raisons indépendantes de sa volonté ou un cas de force majeure , l'opérateur immobilier peut opter pour l'activation de la prise en gestion forcée, à savoir, unilatérale ou judiciaire, pour autant qu'elle porte sur un logement repris dans la liste des logements inoccupés .

a) La prise en gestion unilatérale

Dans les cas où la prise en gestion volontaire n'est pas possible, l'opérateur immobilier peut opter pour l'activation de son droit de gestion portant sur un logement repris sur la liste des logements inoccupés.

Concrètement, l'opérateur immobilier met le titulaire d'un droit réel principal en demeure d'occuper ou de louer son bien, après avoir, le cas échéant, réalisé les travaux nécessaires à sa mise en location et les travaux requis pour le rendre compatible avec les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement. L'opérateur immobilier fixe un délai qui ne peut être inférieur à 6 mois. Aussi, il indique expressément son intention d'exercer son droit de gestion de manière unilatérale à l'expiration de délai et, le cas échéant, de réaliser les travaux requis. A l'échéance du délai fixé, l'opérateur peut mettre en œuvre son droit de gestion via le simple envoi d'un courrier recommandé. L'opérateur dispose alors de la compétence de gérer provisoirement le logement, en ce compris d'y réaliser les travaux nécessaires. Les loyers perçus par l'opérateur sont alors reversés au titulaire d'un droit réel principal, déduction faite des frais de gestion et des couts des travaux. Cette gestion dure en principe neuf ans, mais peut être prolongée si cette période ne permet pas la récupération de l'ensemble des frais. Notons qu'à tout moment, le titulaire d'un droit réel principal peut reprendre la gestion de son logement en envoyant un

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

courrier recommandé à l'opérateur immobilier, à condition de lui rembourser le solde de l'ensemble des frais exposés. Les contrats de bail portant sur le logement conclu par l'opérateur seront opposables au titulaire de droit réel ayant repris la gestion de son bien.

b) La prise en gestion judiciaire

Lorsque la prise en gestion volontaire échoue, l'opérateur immobilier peut également choisir de passer par la voie judiciaire. Pour ce faire, à l'instar de la prise en gestion unilatérale, il met préalablement en demeure le titulaire de droit réel principal d'occuper son bien ou de le louer après avoir, le cas échéant, réalisé les travaux nécessaires à sa mise en location et les travaux requis pour le rendre compatible avec les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement dans le délai qu'il fixe et qui ne peut pas être inférieur à six mois, à moins que le bien ait fait l'objet d'une vente dans ce même délai. Il l'informe également de son intention de saisir le juge de paix afin d'obtenir la gestion provisoire du bien. Si à l'expiration du délai fixé, le logement est toujours inoccupé, l'opérateur saisit le juge de paix en vue d'en obtenir la gestion provisoire . A l'instar de la prise en gestion unilatérale, les loyers sont affectés prioritairement au remboursement des dépenses qu'il a effectuées pour permettre la mise en location. Le solde éventuel est reversé au titulaire d'un droit réel principal. Le titulaire désireux de récupérer la gestion de son bien devra adresser sa demande au juge de paix par voie de requête. Lorsque le juge de paix fait droit à cette demande, il détermine le solde des frais exposés par l'opérateur que le titulaire de droits réels est tenu de rembourser. Le bail conclu entre l'opérateur et le locataire lui sera également opposable.

Rem. : le droit de visite
Dans le cadre de la prise en gestion, les agents désignés par le collège communal ou par le Gouvernement wallon peuvent visiter le logement, à la demande d'un opérateur immobilier, afin d'évaluer l'état du bien et l'ampleur des travaux à y réaliser pour le rendre compatible avec les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipements. Pour ce faire, le titulaire d'un droit réel sur le logement doit être averti par recommandé au moins une semaine avant la visite effective et donner son consentement. Le titulaire de droit réel peut donc s'opposer à la visite. Toutefois, dans le cadre de la prise en gestion forcée, les agents peuvent pénétrer d'office dans le logement avec autorisation préalable du tribunal de police. Dans tous les cas, la visite doit avoir lieu entre 8 heures et 20 heures. Un représentant de l'opérateur immobilier peut accompagner l'agent désigné lors de sa visite.

C. L'amende administrative[4]

1. Le principe

Le fait de maintenir un logement présumé inoccupé au sens de l'article 80 CWHD est constitutif d'une infraction administrative et peut donner lieu à une amende perçue par l'autorité communale.

Le comportement infractionnel vise uniquement les logements dont la présomption d'inoccupation n'a pas été renversée et qui ne font pas l'objet d'une procédure de prise en gestion.

L'auteur présumé de l'infraction est le titulaire du droit réel principal (propriétaire, emphytéote, superficiaire ou usufruitier). En cas de droit indivis, par exemple une copropriété, la question de savoir s'il peut y avoir autant d'amendes que d'auteurs n'est pas clairement tranchée. Alors qu'il nous semble « *pouvoir y avoir autant d'infractions constatées qu'il y a de cotitulaires de ce droit* », les travaux parlementaires témoignent de la volonté du législateur de ne prévoir qu'une amende par copropriété : « *Il sera également possible de préciser par AGW qu'en cas de copropriété, l'amende ne sera due qu'une fois par copropriété et que le courrier sera adressé à chacun des copropriétaires qui sont tenus solidairement du paiement de l'amende* ». L'arrêté du Gouvernement wallon demeure cependant

[4] CWHD, art. 85ter.

muet à cet égard. Cet arrêté du Gouvernement wallon entré en vigueur le 1er septembre 2022 se borne en effet à fixer le montant de l'amende : 200 euros par mètre courant de façade principale d'immeuble (ou de partie d'immeuble) bâti, tout mètre commencé étant dû en entier. Ce montant est alors multiplié par le nombre de niveaux inoccupés à l'exception des caves, sous-sols et combles non aménagés. Le montant total de l'amende est d'office compris entre 500 euros et 12.500 euros par logement par période de 12 mois sans interruption d'inoccupation établie d'au moins trois mois.

2. La procédure relative à la recherche, au constat de l'infraction et au recouvrement de l'amende administrative

Les agents de l'administration désignés par le collège communal (ou le Gouvernement wallon) ont qualité pour rechercher et constater l'infraction par procès-verbal, soit d'initiative, soit sur plainte. Les agents constatateurs peuvent visiter le logement entre huit heures et vingt heures après avertissement du propriétaire envoyé par envoi recommandé au moins une semaine avant la date effective de la visite sur les lieux. Au cas où la visite n'a pas pu se réaliser à défaut de consentement du propriétaire, les agents désignés peuvent pénétrer d'office dans le logement uniquement avec l'autorisation préalable du Tribunal de police.

Si aucune taxe pour logement inoccupé n'a été levée sur le logement visé pour l'exercice en cours, lorsqu'une telle infraction est constatée, le collège communal adresse à l'auteur présumé une copie du procès-verbal et un avertissement le mettant en demeure d'y mettre fin dans les six mois. La preuve qu'il a mis fin à l'infraction ou que le logement n'est pas inoccupé est apportée par toutes voies de droit dans les meilleurs délais et en tout cas endéans le délai de six mois précité.

A l'expiration de ce délai de six mois, le collège communal inflige l'amende après que l'agent désigné ait mis l'intéressé en demeure de présenter ses moyens de défense. Le directeur financier de la commune poursuit et recouvre l'amende. La commune dispose d'une hypothèque légale sur le logement et, en cas de non-exécution volontaire, il sera procédé en priorité à la vente publique du logement.

La décision d'imposer une amende administrative a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa notification. Le contrevenant peut introduire un recours (suspensif) endéans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision d'infliger l'amende. Le recours est formé par pli recommandé envoyé au Gouvernement wallon ou à son délégué disposant alors de 60 jours pour trancher.

D. L'action en cessation[5]

Une autorité administrative peut introduire une action en cessation auprès du président du tribunal de première instance, statuant comme en référé, afin qu'il ordonne au titulaire d'un droit réel principal de prendre toutes les mesures utiles afin d'assurer l'occupation de son bien, et ce, dans un délai raisonnable. Cette décision peut être assortie d'astreinte.

L'action en cessation peut également être introduite par une association ayant pour objet la défense du droit au logement pour autant qu'elle soit agréée par le Gouvernement wallon. Un arrêté d'exécution relatif à l'agrément de ces associations est entré en vigueur le 1er septembre 2022[6].

5 CWHD, art. 85sexies.

6 A.G.W. 19.1.2022 rel. à l'agrément des associations visées à l'article 85sexies du Code wallon de l'habitation durable, *M.B.* 1.2.2022.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La réquisition des immeubles abandonnés[7]

Le bourgmestre peut, sur demande du président du conseil de l'action sociale, réquisitionner un immeuble bâti manifestement abandonné[8] depuis plus de six mois afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri.

L'obligation d'inventaire, la lourde procédure vis-à-vis du propriétaire, ainsi que la nécessaire saisine du bourgmestre par le président de l'action sociale ont fortement découragé les communes à user de cette procédure[9].

Nous proposons ci-dessous un bref tableau synthétisant les principales différences entre les régimes de réquisition d'immeubles abandonnés et de prise en gestion d'un logement inoccupé.

Réquisition d'immeubles abandonnés (CDLD, art. L1123-30)	***Prise en gestion ou en location d'un logement inoccupé (CWHD, art. 80 et ss.)***
Inventaire préalable des immeubles abandonnés sur le territoire de la commune	En principe, l'inventaire préalable n'est pas nécessaire. On restera, toutefois, attentif au fait que, si la commune élabore un programme bisannuel du logement qui demande l'intervention financière régionale, elle devra s'engager, dans son contrat d'objectifs, à tenir un inventaire permanent des logements inoccupés (CWHD, art. 190, par. 2, 2°)
Organe compétent : le bourgmestre	Organe compétent : le collège communal
Saisine préalable obligatoire par le président du conseil de l'action sociale	/
La réquisition n'est pas possible s'il existe des immeubles publics à l'état d'abandon	/
Porte sur un immeuble	Porte sur un logement
Critères d'abandon (proches de l'insalubrité)	Critères d'inoccupation
Réquisition impossible si l'abandon résulte d'une « cause légitime »	Prise en gestion ou en location possible dans ce cas
Réquisition	Prise en gestion ou prise en location
Reprise de l'immeuble si son titulaire vient à manquer d'un logement pour lui-même ou un proche	Reprise du logement pour toute cause à la condition que le titulaire s'acquitte de ses dettes envers l'opérateur immobilier

3. La réaffectation en logement des étages inoccupés des commerces

Outre les outils de lutte contre les logements inoccupés consacrés par le CWHD, un arrêté du Gouvernement wallon permet aux titulaires de droits réels personnes physiques ou morales, en ce compris une commune, un CPAS ou une régie communale autonome de faire appel au Fonds du Logement de Wallonie pour des aides sous forme de crédits ou de subventions en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les étages inoccupés des rez-de-chaussée commerciaux qui seront des logements pris en gestion par un opérateur immobilier reconnu (une commune, un CPAS, une AIS ou une APL). Lorsque le titulaire de droits réels est une commune, un CPAS ou une régie communale autonome, il peut assurer lui-même la gestion locative du logement.

---

7 CDLD, art. L1123-30 (ancien art. 134bis NLC) et A.R. 6.12.1993, *M.B.* 30.12.1993.

8 Ne seront pas considérés comme abandonnés, les immeubles qui sont l'objet de travaux de remise en état ou ceux qui sont inoccupés pour raisons légitimes (congés annuels, succession en liquidation, mise en vente ou en location infructueuse, inondation, incendie, tempête...).

9 Expérience de Philippeville, *Mouv. comm*., 8-9/1998, pp. 435 à 439 ; J.P. Florennes, 18.11.1997, *Mouv. comm*., 8-9/1998, p. 439.

4. La taxe sur les immeubles inoccupés ou délabrés

En raison de l'autonomie fiscale des communes garantie par les articles 41 et 170, §4, de la Constitution, et en application de l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseil communal peut décider d'adopter un règlement-taxe sur les immeubles inoccupés et/ou délabrés. La circulaire budgétaire annuelle du Ministre des Pouvoirs locaux[10] émet des recommandations aux communes dans le cadre de l'établissement et de la perception de ladite taxe.

A. Champ d'application

La taxe concernée vise les ***immeubles inoccupés***, c'est-à-dire les immeubles sans inscription et les immeubles incompatibles. Les immeubles (ou partie d'immeuble) sans inscription sont ceux pour lesquels aucune personne n'est inscrite au registre national ou pour lesquels il n'y a pas d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises. Indépendamment d'une inscription (au registre national ou à la Banque-Carrefour des Entreprises), l'immeuble incompatible est celui :

- qui fait l'objet d'un arrêté d'inhabitabilité en application du Code wallon de l'habitation durable ;
- qui fait l'objet d'un arrêté ordonnant la démolition ou en interdisant l'occupation, pris en application de l'article 135 de la nouvelle Loi communale ;
- dont l'exploitation relève du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dès lors que soit, le permis d'exploiter, d'environnement, unique ou la déclaration requise n'a pas été mis en œuvre et est périmé, soit que ledit établissement fait l'objet d'un ordre d'arrêter l'exploitation, d'un retrait ou d'une suspension d'autorisation prononcé en vertu du décret susmentionné ;
- dont l'occupation relève d'une activité soumise à autorisation d'implantation commerciale en vertu de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales ou du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, lorsque ladite implantation fait l'objet d'un ordre de fermeture, d'un retrait ou d'une suspension d'autorisation prononcé en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004 ou d'une mesure de sanction prévue par l'article 68 du décret précité ;

Le règlement-taxe peut également viser les ***immeubles délabrés***, c'est-à-dire l'immeuble bâti dont l'état du clos (murs, huisseries, fermetures, etc.) ou du couvert (c'est-à-dire de la couverture, charpente, etc.) présente en tout ou en partie soit des signes de délabrement résultant d'un état de vétusté manifeste, soit un manque d'entretien manifeste, ou encore qui n'est pas compatible avec l'occupation à laquelle il est structurellement destiné.

B. Procédure

Le fait générateur de la taxe est le maintien en l'état d'un immeuble inoccupé ou délabré qui a fait l'objet d'un constat établi et notifié.

La taxe est ainsi établie moyennant l'établissement de deux constats. Le premier constat d'inoccupation est envoyé par pli recommandé au titulaire d'un droit réel sur l'immeuble (ou la partie d'immeuble) inoccupé ou délabré. Le titulaire d'un droit réel sur le bien dispose de 30 jours à compter de la notification du premier constat pour apporter la preuve qu'il est exonéré par le règlement-taxe, que l'inoccupation repose sur des circonstances indépendantes de sa volonté ou que l'immeuble a effectivement servi de logement ou de lieu d'exercice d'activités de nature industrielle, artisanale, agricole, horticole, commerciale, sociale, culturelle ou de services aux fonctionnaires désignés par le collège communal pour établir le constat d'existence d'un immeuble bâti inoccupé. La taxation est

[10] https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2022-07/GW20220719%20-%20Circ%20budg%202023%20-%20commune.docx

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

établie au second constat intervenant dans un délai de minimum six mois à dater de la notification du premier constat. Un constat est établi annuellement pour les années ultérieures.

C. Calcul

Le montant de la taxe est calculé selon la formule suivante : (Taux x Mètres courants de la plus longue Façade x Niveaux Inoccupés[11] x Prorata du revenu cadastral[12]) soit : («taux» € x «m» x «niveaux» x «prorata ») = «montant» EUR.

Voici les taux recommandés par la circulaire budgétaire :

- lors de la 1re taxation : taux minimum de 25,00 euros par mètre courant de façade ;
- lors de la 2e taxation : taux minimum de 50,00 euros par mètre courant de façade ;
- à partir de la 3e taxation : taux minimum de 200,00 euros par mètre courant de façade ;

Le taux maximum recommandé est quant à lui de 270,00 euros par mètre courant de façade.

[11] Autres que les caves, sous-sols et combles non aménagés
[12] En cas d'immeuble comportant plusieurs parties distinctes.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La politique d'attribution d'un logement d'utilité publique géré ou donné en location par une SLSP[1]

1. Les conditions d'accès au logement d'utilité publique géré ou donné en location par une SLSP

Pour avoir droit à un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public (SLSP), le candidat-locataire doit répondre à des conditions relatives à ses *ressources* et à son *patrimoine* et ce, lors de l'introduction de la demande, de la confirmation de la candidature, à l'attribution du logement et en cours de bail[2].

Le candidat-locataire doit être un ménage de catégorie 1, 2 ou 3 au sens de l'article 1, 29° du Code wallon de l'habitation durable. En d'autres termes, les revenus du (candidat-)locataire ne doivent pas dépasser[3] 45.100 euros s'il est isolé et 54.500[4] euros si le ménage comprend plusieurs personnes, les deux plafonds majorés de 2.700 euros par enfant à charge.

Les revenus à prendre en compte sont les revenus nets au sens du Code d'impôts sur les revenus des personnes physiques recueillis par les membres du ménage qui occupent le logement[5] diminués des dépenses déductibles visées à l'article 104, 1er et 2 du même Code[6]. Il y a lieu de se baser sur les revenus attestés par l'avertissement-extrait de rôle.

Lors de l'attribution ou pendant l'occupation du logement, le (candidat-)locataire ne peut être pleinement propriétaire ou usufruitier d'un logement à moins qu'il s'agisse d'un logement non améliorable, inhabitable ou inadapté à son handicap ou d'un abri précaire ou qu'il en ait confié la gestion à un opérateur immobilier).

2. Le dépôt de la candidature

Le candidat-locataire introduit sa demande auprès de la SLSP de son choix via le formulaire unique de candidature et y joint tous les documents nécessaires à l'établissement de son admissibilité et, le cas échéant, de ses priorités. Il indique maximum 5 communes par ordre de préférence dans lesquelles il est candidat à l'attribution d'un logement[7].

3. L'attribution[8]

Les logements adaptés sont attribués en priorité aux candidats non propriétaires qui ont des revenus ne dépassant pas le seuil prévu pour les ménages de catégorie 3. Ensuite, annuellement, la société doit attribuer un minimum de 30% des logements vacants en interne à des locataires ayant introduit une

1 Cette fiche concerne la majorité des logements gérés par une SLSP à l'exception des logements de transit et d'insertion et à loyer d'équilibre.
2 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.* 7.11.2007, art. 3.
3 Les seuils prévus pour les ménages de catégorie 3.
4 https://www.swl.be/index.php/accueil-particulier/louer
5 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.* 7.11.2007, art. 1, 8°.
6 *Mémento du logement* p. 113-114
7 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.* 7.11.2007, art 12.
8 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.* 7.11.2007, art 18.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

demande de mutation, selon des critères de priorité spécifiques. Le reste des logements vacants sont attribués à des candidats-locataires selon des points de priorités et en respectant les quotas requis par la règlementation en la matière.

A. Les logements adaptés

Le logement adapté[9] vacant est attribué par priorité au ménage dont au moins un des membres est handicapé et qui a introduit une demande de mutation en vue de quitter un logement inadapté. Il est ensuite prioritairement attribué au candidat-locataire, dont au moins un des membres est prioritaire.
Le logement vacant conçu spécifiquement pour une personne âgée de plus de 65 ans ou pour un ménage comprenant une personne âgée de plus de 65 ans est attribué en priorité à ceux-ci.

B. Les demandes de mutation

Au cours d'une même année civile, le Comité d'attribution attribue, au minimum 30 %[10] des logements vacants, chronologiquement dans l'ordre suivant :

1° aux locataires dont la mutation est décidée par la société[11] ;
2° aux locataires d'un logement sous-occupé qui ont introduit une demande de mutation ;
3° aux locataires d'un logement qui ont introduit une demande de mutation en vue d'obtenir un logement proportionné[12] (sauf dans les cas visés aux points 2°, 4° et 6°) ;
4° aux locataires qui ont introduit une demande de mutation en vue de quitter un logement non proportionné attribué sur la base d'une décision motivée par le Comité d'attribution et qui est occupé depuis au moins trois ans ;
5° aux locataires dont la mutation est demandée pour convenances personnelles ou en raison des revenus de leur ménage ;
6° aux locataires d'un logement une chambre qui ont introduit une demande de mutation afin d'obtenir un logement deux chambres lorsque le locataire ou la personne avec qui il vit maritalement a plus de 65 ans.

C. Les nouvelles candidatures

Le Comité d'attribution[13] de la SLSP procède à l'attribution[14] des logements aux candidats[15] :
- ayant sélectionné la commune où est situé ce logement ;
- auquel ce logement est proportionné ;
- appartenant à l'une des catégories de revenus ;
- disposant du plus grand nombre de points[16].

---

9 L'art. 1, 16°, du CWHD définit le logement adapté comme étant un logement dont la configuration permet une occupation adéquate par un ménage en raison du handicap d'un de ses membres, conformément aux critères fixés par le Gouvernement, v. A.G.W. 15.5.2014 rel. au logement accessible, au logement adaptable et au logement adapté, *M.B.* 21.8.2014.

10 Si le nombre de demandes de mutations ne permet pas l'attribution de minimum 30 % des logements vacants, le pourcentage restant est attribué aux nouvelles candidatures sur base de l'article 22.

11 A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.* 7.11.2007, art. 24, §4.

12 Art. 1er, 15°, du même A.G.W.

13 La composition du Comité d'attribution est décrite dans la Fiche FOCUS : SLSP

14 Avant l'attribution du logement, le Comité d'attribution peut imposer la signature d'un plan d'apurement et une période de probation à tout locataire ou candidat-locataire qui présente des dettes vis-à-vis d'une société.

15 Mémento du logement en Wallonie 2021.

16 Conformément à l'art. 19 de l'A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, la date d'admission de la candidature départage les candidatures à égalité de points.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En cas de force majeure attestée par le bourgmestre ou pour des raisons d'urgence sociale ou de cohésion sociale, le Comité d'attribution peut[17], sur la base d'une décision motivée et prise sur avis conforme du Commissaire de la Société wallonne, déroger aux règles d'attribution.

Les sociétés sont tenues d'attribuer une proportion définie de leurs logements à chaque catégorie de revenus[18]. 50% des logements vacants sont attribués à des ménages de catégorie 1. Pour des raisons de mixité sociale, un pourcentage de logements à attribuer aux ménages de catégorie 3 est calculé par la société selon le nombre de logements d'utilité publique répertoriés sur le territoire de la commune affiliée. Le reste des logements vacants sera attribué à des ménages de catégorie 2.

D. Les points de priorité

Des points de priorité sont accordés aux candidats selon[19] :

- *la situation vécue par son ménage en termes de logement* (le ménage louant ou occupant un logement d'insertion ou de transit dans les 6 derniers mois de sa location ou de son occupation, le ménage occupant une caravane, un chalet ou un abri précaire, le ménage reconnu par le CPAS comme sans-abri ou victime d'un événement calamiteux, le ménage locataire qui doit quitter un logement reconnu inhabitable ou surpeuplé…) ;
- *les situations personnelles du ménage* (la personne sans-abri qui a quitté un logement, dans les trois mois qui précèdent sa candidature, suite à des violences intrafamiliales, le ménage dont les revenus n'excèdent pas les revenus modestes et sont issus au moins en partie du travail, le mineur mis en autonomie et encadré par le service d'aide à la jeunesse, le ménage dont un membre est reconnu comme handicapé, le ménage dont le seul membre au travail a perdu son emploi dans les douze derniers mois, le ménage dont un membre ne peut plus exercer d'activité professionnelle à la suite d'une maladie professionnelle reconnue comme accident de travail…).

Le ménage se trouvant dans plusieurs situations bénéficiant de points de priorités régionales peut cumuler les points d'une seule situation personnelle avec les points d'une seule situation vécue en termes de logement. Il ne peut en revanche pas cumuler les points de plusieurs situations personnelles ni les points de plusieurs situations vécues en termes de logement. Le ménage bénéficie d'un point par année d'ancienneté avec un maximum de six points.

4. Le refus d'un logement proposé et la radiation de la candidature

En cas de refus du locataire ou candidat-locataire, le logement ne lui est pas attribué. La candidature d'un ménage ayant refusé à deux reprises un logement est radiée. Le Conseil d'administration de la société peut toutefois décider de ne pas radier la candidature si l'ordre de préférence ou le souhait émis n'a pas été respecté. Il en va de même lorsqu'une restriction attestée par un médecin justifie le second refus. Le troisième refus entraine la radiation de la candidature, sans possibilité de dérogation. Après une telle radiation, la candidature ne peut être réintroduite qu'après un délai de 6 mois.

[17] Moyennant le respect d'un pourcentage conformément à l'article 23 de l'A.G.W. locatif

[18] A.G.W. 6.9.2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.* 7.11.2007, art 22.

[19] Art. 17 du même A.G.W.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'allocation d'attente logement

Le décret budgétaire a été publié au *Moniteur belge* le 8 mars dernier et est entré en vigueur rétroactivement au 1er janvier 2023. Il prévoit[1] notamment l'octroi d'une allocation de loyer pour les candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public (SLSP). Cette aide au loyer, également appelée « allocation d'attente logement (AAL) », est une allocation mensuelle versée par le SPW aux ménages wallons de catégorie 1[2], titulaires d'un contrat de bail portant sur un logement privé (ou mis à disposition via une agence immobilière sociale), et en attente depuis au moins 18 mois. L'objectif visé par la présente mesure est d'alléger le coût de leur loyer afin de garantir plus d'égalité vis-à-vis des ménages bénéficiant d'un logement d'utilité publique géré ou donné en location par une SLSP. Un arrêté du Gouvernement wallon[3] détermine les conditions d'octroi, le mode de calcul, la durée, la procédure de demande et d'octroi et les possibilités de cumul de l'allocation d'attente logement avec d'autres aides… Cet arrêté publié le 13 juin 2023 produit ses effets le 1er janvier 2023.

1. Les conditions d'octroi

Un candidat-locataire peut prétendre à l'allocation d'attente logement s'il répond cumulativement aux conditions suivantes :

- relever de la catégorie 1 visée à l'article 1er, 29°, du Code wallon de l'habitation durable ;
- être une personne physique majeure ou mineure émancipée[4] ;
- être candidat-locataire depuis au moins 18 mois ;
- être titulaire d'un bail portant sur un bien situé en Région wallonne de langue française dont le loyer n'est pas calculé en application de l'arrêté du Gouvernement wallon locatif du 6 septembre 2007 ;
- occuper personnellement le bien loué (ne pas le sous-louer en tout ou en partie) ;
- ne pas être plein propriétaire, ni usufruitier ;
- ne pas être en situation de séjour irrégulier.

A la date de la demande, le candidat à l'attribution autorise le SPW à solliciter les données relatives :

- à sa composition de ménage auprès du Registre national ;
- aux revenus du ménage, au patrimoine immobilier de ses membres et au contrat de bail relatif au logement qu'il occupe auprès du SPF Finances. Si le bail n'est pas enregistré, le candidat fournit une copie de son contrat de bail ;
- au bénéfice, par les membres du ménage, d'allocations familiales auprès des caisses d'allocations familiales ;
- à la reconnaissance, pour les membres du ménage, d'un handicap auprès du SPF Sécurité sociale ;
- à la date de dépôt et au maintien de la candidature à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une SLSP auprès de la SWL.

En cas de déménagement, de modification de la composition de ménage ou de perte de son droit personnel sur le logement qu'il occupe, le demandeur s'engage à en informer par écrit le SPW.

---

1 Art. 109 de décr. budgétaire insère un 4° à l'art. 14, §2, du CWHD, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2022_2023/BUDGET/bud02.pdf

2 Au sens de l'art. 1er, 29° du CWHD.

3 A.G.W. 10.3.2023 rel. à l'allocation de loyer, *M.B.*, 13.6.2023.

4 Encadrée par un service d'aide à la jeunesse agréé par la Communauté française et pour autant que le représentant légal du mineur signe le bail d'habitation pour le compte du mineur.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- ➔ Une seule aide est octroyée par ménage domicilié à l'adresse du logement pris en location dans le privé.
- ➔ L'aide est octroyée au plus tôt le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la demande d'allocation est complète.
- ➔ L'octroi de l'aide cesse de plein droit et sans notification préalable dès le premier jour du mois qui suit la date à laquelle le demandeur est radié de la liste, se voit attribuer un logement d'utilité publique ou dès que l'une des conditions d'octroi n'est plus rencontrée. Le SPW peut vérifier à tout moment le respect des conditions d'octroi et doit vérifier au moins annuellement la condition relative aux revenus du ménage.

2. Le montant

L'aide mensuelle est fixée au montant forfaitaire de 125 euros majoré de 20 euros par enfant à charge ou par personne en situation de handicap avec un maximum de 185 euros. L'aide est accordée aussi longtemps que le candidat répond aux conditions d'octroi. Elle est versée par l'administration régionale directement au candidat-locataire.

3. Le cumul des aides

L'allocation d'attente logement est incompatible avec l'allocation de loyer ADeL prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999. Elle est en revanche cumulable à l'allocation de déménagement consacrée par le même arrêté et aux subventions octroyées aux ménages à revenu modeste pour l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie[5].

Elle peut également être cumulée avec les aides au loyer octroyées par les AIS et les APL en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2013. Le montant cumulé ne peut toutefois dépasser 225 euros par mois, par ménage. La présente allocation d'attente logement sera diminuée le cas échéant.

4. La procédure

Au plus tôt, l'allocation d'attente logement peut être demandée lors de l'introduction de la candidature à l'attribution d'un logement d'utilité publique auprès d'une SLSP[6]. Le formulaire de demande d'AAL (allocation d'attente logement) est annexé au formulaire de candidature à un logement d'utilité publique.

Les SLSP récoltent et encodent des données à caractère personnel supplémentaires spécifiquement pour le traitement de la demande d'allocation d'attente logement : coordonnées bancaires, jugement ou convention établissant l'hébergement de l'enfant, la confirmation du demandeur de disposer d'un contrat de bail d'habitation dans le privé. Une fois la demande complétée et la candidature valablement enregistrée, les informations sont transférées au SPW via l'intermédiaire de la SWL.

Le SPW examine la demande et adresse au demandeur une notification d'octroi ou de refus de l'allocation de loyer. L'aide est versée dans les trois mois qui suivent cette notification d'octroi adressée au bénéficiaire. En cas de refus, le demandeur dispose d'un délai d'un mois à dater de la notification pour introduire un recours, par recommandé à la poste et adressé à l'administration, auprès du Ministre ou de son délégué.

Pour les candidats-locataires ayant envoyé le formulaire de demande conjointement à leur renouvellement et répondant aux conditions d'octroi, l'aide est octroyée avec effet rétroactif au premier

[5] A.G.W. 23.12.1998 rel. à l'octroi de subventions aux ménages à revenu modeste pour l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie, *M.B.*, 3.2.1999.

[6] A défaut d'une introduction lors du dépôt de la candidature, la demande d'aide peut être introduite auprès de l'administration régionale.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

janvier 2023. Les candidats-locataires qui ont envoyé leur formulaire de demande conjointement à leur renouvellement, mais ne respectant pas les conditions d'octroi se verront attribuer l'aide à la date à laquelle ils réunissent les conditions.

Pour les nouveaux candidats-locataires : s'ils remettent le formulaire de demande conjointement à leur formulaire de candidature à un logement d'utilité publique, l'aide leur sera octroyée à partir de la date à laquelle ils atteignent les 18 mois d'attente. Le cas échéant, l'aide leur sera octroyée le premier jour du mois qui suit la complétude de leur dossier.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'environnement

Tom DE SCHUTTER
Emmanuelle JOUNIAUX
Arnaud RANSY
Christel TERMOL
Frédérique WITTERS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les enjeux liés aux politiques environnementales

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations Unies à Rio en 1992, à Johannesburg en 2002 et à nouveau à Rio pour la conférence dite Rio + 20, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions environnementales et énergétiques principalement. La stratégie européenne s'exprime au travers de l'ensemble des politiques territoriales locales et constitue un enjeu majeur pour la prochaine décennie. Ces principaux enjeux concernant l'emploi, l'innovation, l'éducation, l'inclusion sociale et l'énergie se traduiront au travers des politiques à mener dans les domaines de l'aménagement du territoire, des politiques environnementales, du logement, de la mobilité, et des politiques énergétiques. Le plan d'action européen pour l'efficacité énergétique a, par exemple, pour objectif une économie bas carbone, la lutte contre les changements climatiques et l'indépendance énergétique. La stratégie européenne 2020 (transition vers une économie bas carbone et la lutte contre les changements climatiques 20/20/20 - 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre/20 % d'énergie renouvelable/20 % d'économie d'énergie) a été renforcée en 2014 par des objectifs à l'horizon 2030 révisés fin 2016 (40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 32 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables, 32,5 % de diminution des consommations d'énergie) dans la perspective d'un objectif à long terme de réduction de 80 à 95 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. En décembre 2020, le Conseil européen a approuvé un nouvel objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Ces objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 et de réduction d'ici 2030 sont désormais inscrits dans la *loi européenne sur le climat*[1] adoptée le 30 juin 2021.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Wallonie a, depuis près de dix ans, soutenu la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement sont à ce titre des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux.

La préservation de l'environnement est le septième objectif du Millénaire des Nations Unies, lequel vise, notamment :

- l'intégration des principes du développement durable dans les politiques, notamment locales, et l'inversion de la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles ;
- la réduction de l'appauvrissement de la diversité biologique ;
- l'accès à l'eau potable et l'assainissement des eaux usées.

Au niveau régional, de nouveaux décrets[2] prévoient dorénavant que le Gouvernement wallon est tenu d'adopter, dans les 12 mois suivant sa prestation de serment, une stratégie wallonne de développement

1 Règl. 2021/1119/UE 30.6.2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règl. 401/2009/CE et règl. 2018/1999/UE («loi européenne sur le climat»), *J.O.U.E* 9.7.2021

2 Décr. 27.6.2013, rel. à la stratégie wallonne de développement durable pour les matières réglées en vertu de l'art. 138 de la Const., art. 8, *M.B.*, 9.7.2013; décr. 27.6.2013, rel. à la stratégie wallonne de développement durable, art. 7, *M.B.*, 9.7.2013.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

durable. En outre, sectoriellement, les thématiques environnementales sont fortement encadrées et certaines politiques spécifiques sont en passe d'être définies ou redéfinies (Plan wallon des déchets…).

Au niveau local, les communes ont la possibilité de se doter d'outils stratégiques de gestion de l'environnement, comme l'agenda 21 local ou le parc naturel (12 parcs naturels couvrant 68 communes). Notons que ces outils peuvent également transcender la seule thématique de l'environnement.

Les communes sont des acteurs de proximité essentiels dans la mise en œuvre d'une politique environnementale. En matière de permis d'environnement, les communes sont compétentes pour recevoir l'ensemble des demandes des citoyens et entreprises en la matière, à quelques rares exceptions près, ce qui leur permet de maîtriser les impacts des activités qui se développent sur leur territoire dans le sens d'un équilibrage entre développement et protection de l'environnement. Par ailleurs, la législation en matière de délinquance environnementale élargit les possibilités de constatations et de poursuites des contrevenants aux législations environnementales par des agents communaux.

Notons que le rôle d'exemple des pouvoirs publics est souvent mis en exergue dans la mise en œuvre du développement durable et de la protection du cadre de vie.

1. La politique de l'air

La politique de l'air en Wallonie doit s'analyser au travers de ses différentes composantes : rejets de polluants acidifiants, rejets de particules fines, rejets de composés organiques volatils et d'oxydes d'azote, responsables de la formation d'ozone troposphérique, émissions de gaz à effet de serre, dont la réduction constitue un objectif fort du Protocole de Kyoto, qui visait une réduction de 7,5 % en 2012 par rapport à 1990. L'Union européenne, quant à elle, s'est engagée fin 2008 à un objectif de réduction de 20 % des émissions pour 2050. À l'échelle régionale, le décret Climat a été adopté par le Gouvernement le 20 février 2014 et vise 30 % de réduction pour les émissions de CO_2 par rapport à la référence d'ici 2020, et 80 à 95 % d'ici 2050. Il institue le Plan wallon Air-Climat-Energie qui a pour vocation de prendre en compte simultanément les défis de lutte contre le changement climatique, d'amélioration de la qualité de l'air et de production et de consommation énergétique, afin de faire face aux différents enjeux à la fois environnementaux, sanitaires et socio-économiques, pour le développement durable de notre société.

Les leviers au niveau local sont importants : amélioration des performances énergétiques des bâtiments communaux et application de la législation relative à la performance énergétique des bâtiments résidentiels, industriels et tertiaires, gestion des pollutions industrielles en amont, par le biais des permis d'environnement, et en aval, par le biais de la délinquance environnementale, gestion des parcs de véhicules communaux, développement de plans communaux de mobilité, afin de concourir à la réduction de la demande de mobilité, etc.

2. La politique de l'eau

La politique de l'eau en Wallonie est centrée principalement sur la qualité des ressources en eau (souterraine et de surface), ainsi que sur l'étendue et de la performance de l'assainissement des eaux usées.

Le bon état des masses d'eau en Wallonie, imposé par l'Union européenne pour 2015, a été mis à mal par un certain nombre de retards en matière de traitement des eaux industrielles et urbaines résiduaires, ainsi que par l'érosion hydrique et le lessivage, toujours important, des sols agricoles.

En retard par rapport aux échéances fixées par la directive 91/271/CEE en matière de collecte et de traitement des eaux usées, qui visait la pose de 19.580 kilomètres d'égouts pour fin 2005, la Wallonie

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

rattrape néanmoins son retard puisque, fin 2013, toutes les grandes agglomérations wallonnes (de 10.000 EH et plus) affichaient des taux de collecte et de traitement des eaux usées urbaines conformes aux exigences européennes.

Un second contentieux concernait en 2014 les agglomérations de 2.000 à 10.000 EH, puisque les 133 agglomérations wallonnes concernées n'étaient pas encore toutes conformes au droit européen. La situation a bien évolué puisque, fin 2017, une seule agglomération restait concernée.

En ce qui concerne la programmation des plans d'investissement communaux, la SPGE rappelle aux communes l'importance de poursuivre la réalisation des investissements de complétude dans les agglomérations de plus de 2 000 EH afin d'y finaliser l'assainissement, et ce en fonction du nombre d'EH encore à y récolter et/ou de la forte densité d'habitat rencontrée. A ce titre, il est important de rappeler que la coordination de la commune avec son organisme d'assainissement agréé, prévue dans les modalités du contrat d'égouttage, est à prévoir préalablement à l'élaboration de son programme d'investissement et à la soumission des projets à l'avis de la SPGE.

Enfin, notons que les fréquents épisodes d'inondations sont liés à des inondations localisées, liées notamment à l'imperméabilisation des sols, associées ou non à des coulées boueuses, ou de manière exceptionnelle, à des épisodes de crues importantes et généralisées des cours d'eau. Les inondations reconnues comme calamités publiques ont touché, depuis 1969, toutes les communes wallonnes.

Afin d'améliorer la qualité des masses d'eau en Wallonie et de concourir à une utilisation plus rationnelle de l'eau, les communes sont en première ligne, que ce soit au travers de leur rôle en tant que producteur d'eau, ou d'égouttage. La question de l'entretien des égouts, essentielle pour garantir un bon état des masses d'eau et un bon fonctionnement des installations d'épuration, incombe directement aux communes, malgré les réflexions dont elle fait l'objet au niveau régional.

Les communes ont en outre un rôle important à jouer en matière de réduction de l'utilisation des pesticides sur le domaine public. L'objectif "zéro pesticide" au niveau de l'espace public devait être atteint en 2019, selon une directive européenne. C'est ainsi que, depuis le 1er juin 2019, plus aucune pulvérisation de produits phytopharmaceutiques n'est autorisée sur les terrains publics, si ce n'est quelques exceptions de pulvérisation en dernier recours pour éliminer certaines espèces de chardons, de rumex, de cirses et d'espèces exotiques envahissantes, pour autant que la voie chimique soit avérée efficace.

La gestion des cours d'eau de troisième catégorie et la prévention des inondations par des politiques infrastructurelles et incitatives sont également des politiques relevant des communes. 215 communes se sont inscrites en tant qu'acteurs d'un des 14 contrats de rivière, couvrant près de 96 % du territoire wallon. Les contrats de rivière ont pour objectifs de restaurer, protéger et valoriser les ressources en eau du bassin.

3. La conservation de la nature et la biodiversité

La perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes, relevées à l'échelle de la planète, peuvent également être observées à l'échelle de la Wallonie. Les facteurs d'origine anthropique comme la perte, la fragmentation et la dégradation des habitats, les pollutions et l'utilisation de pesticides, les perturbations engendrées par des espèces exotiques envahissantes, ou les stress liés aux changements climatiques en sont responsables.

Près de 375 espèces de plantes ornementales d'origine exotique se développent spontanément dans la nature en Wallonie, ainsi que 21 espèces de vertébrés également d'origine exotique. 10 % d'entre elles (44 espèces) ont un impact environnemental élevé et sont répertoriés dans la liste noire d'Harmonia (classement des espèces exotiques sur base de leur potentiel de dispersion et de colonisation des habitats naturels, ainsi que des impacts écologiques négatifs sur les espèces indigènes et les

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

écosystèmes. Les espèces de la liste noire doivent faire l'objet de mesures de lutte selon le niveau d'invasion, les milieux concernés et les outils de gestion existants). Ces espèces se développent autour des couloirs de propagation que sont les cours d'eau et les voies de communication.

Le milieu forestier est l'écosystème le plus important, en termes de superficie, à l'échelle de la Wallonie. La forêt wallonne couvre près d'un tiers du territoire, soit plus de 540.000 hectares. 57 % de la forêt wallonne sont constitués de plantations feuillues. La forêt publique représente la moitié de la forêt wallonne, dont 193.602 hectares sont des propriétés communales. 96 % des forêts communales et font l'objet d'une certification forestière PEFC. L'état de santé des forêts wallonnes est inquiétant : 32 % des arbres feuillus présentent en effet une défoliation anormalement élevée.

Les populations d'ongulés sauvages en forêt (cerfs, chevreuils et sangliers) sont en croissance depuis les 30 dernières années. Cette augmentation des populations d'ongulés pèse sur la biodiversité forestière et occasionne des dégâts hors de la forêt. Diverses mesures tentent d'enrayer la croissance continue de ces espèces.

Le réseau Natura 2000 a pour vocation de protéger les habitats d'espèces menacées à l'échelle de l'Union européenne. 240 sites sont concernés en Wallonie, couvrant 220.944 hectares, soit 13 % de l'espace régional. 70 % du réseau Natura 2000 sont forestiers (31 % des forêts wallonnes sont donc intégrés au réseau).

Les communes, au travers de leur gestion forestière, leur politique de réduction de l'usage des pesticides, leur politique de lutte contre les plantes invasives, leur implication dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000, etc., peuvent participer activement à une politique d'amélioration de la biodiversité.

4. La politique des déchets

En 2018, 1.879.000 tonnes de déchets ménagers et assimilés ont été collectées (sélectivement et non sélectivement) en Wallonie, soit en moyenne 518 kg de déchets par habitant, ce qui situe les Wallons dans la bonne moyenne européenne, bien loin cependant de l'objectif européen de 300 kilogrammes par habitant.

Le principe du pollueur-payeur tend à s'appliquer au niveau de la gestion des déchets.

Sur base de ce dernier, toutes les communes ont l'obligation de répercuter le coût-vérité des déchets ménagers sur les ménages à raison de 95 à 110 % du coût de gestion de ceux-ci.

Les communes participent complémentairement à la politique des déchets au travers notamment des politiques de propreté publique, de la question du tri des déchets dits assimilés (notamment les déchets communaux), des politiques de prévention et de sensibilisation vers le citoyen et les entreprises.

5. La réhabilitation des sols pollués

368 dépotoirs à réhabiliter et quelque 1.300 à 1.600 stations-service à assainir sont inventoriés à la date du 19 juin 2012. Les friches économiques sont estimées à quelque 1.342 à 3.592. Le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols vise à harmoniser et permettre l'identification des sites pollués ou potentiellement pollués et permettre leur réhabilitation, dans le respect du principe du pollueur-payeur. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2019.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement durable

Le concept de développement durable est né progressivement à partir de la fin des années 60. Il est le fruit d'une prise de conscience des grands enjeux environnementaux à l'échelle mondiale, et de la nécessité de définir des stratégies globales pour y faire face. Plusieurs travaux internationaux se sont penchés sur le sujet, notamment au sein des Nations Unies.

Le développement durable peut être défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »[1]. Il porte principalement sur la satisfaction des besoins et aspirations de l'homme. Le développement durable ne se limite donc pas à répondre aux besoins essentiels de l'être humain (se nourrir, se loger, se soigner, etc. Il tend aussi à améliorer la qualité de vie à laquelle chaque homme aspire de manière légitime.

Le développement durable implique de mener des politiques et des actions de manière réfléchie, en tenant compte de leurs conséquences et interactions potentielles, tant au niveau local que global, avec l'homme et la nature. Contrairement à certaines idées reçues, le concept de développement durable n'est donc pas orienté vers la seule protection de l'environnement. Il implique une approche transversale intégrant le pilier économique, social et environnemental[2].

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté au niveau des Nations Unies le 27 septembre 2015 constitue le nouveau cadre de développement mondial reposant sur 17 objectifs de développement durable déclinés en 169 cibles dans les domaines de l'économie, du développement social et de la protection de l'environnement que les Chefs d'État et de Gouvernement se sont engagés à atteindre en 2030.

Au niveau régional, un nouveau dispositif législatif encadre la matière depuis mi-2013[3]. Selon celui-ci, le Gouvernement wallon doit adopter, dans les douze mois suivant sa prestation de serment, une ***stratégie wallonne de développement durable***, laquelle fera ensuite l'objet d'un débat au Parlement. Cette stratégie se veut être un véritable document d'orientation et d'actions en matière de développement durable. Il comprend notamment une évaluation des résultats de la mise en œuvre de la stratégie de la législature précédente, un diagnostic des acquis et des faiblesses de la Wallonie, une vision à long terme, des objectifs à court et moyen termes, un plan d'actions et des mesures de participation spécifiques, notamment des acteurs locaux. Le Gouvernement wallon a adopté le 7 juillet 2016 la deuxième stratégie wallonne de développement durable, qui met l'accent sur :

- la satisfaction des besoins et l'amélioration de la qualité de vie en Wallonie aujourd'hui, demain et dans le reste du monde ;
- le changement des modes de consommation et de production en matière d'alimentation, d'énergie et de ressources de façon à rendre la Wallonie plus résiliente, à y créer des emplois locaux, à diminuer ses impacts négatifs sur l'environnement et à générer une prospérité mieux partagée.

Les collectivités locales, par la transversalité de leurs compétences, leur connaissance des réalités locales et leur fonctionnement en prise directe avec les citoyens et le territoire, ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre concrète du développement durable. Les décrets du 27 juin 2013 précisent d'ailleurs que le Gouvernement arrête toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour encourager l'adoption de stratégies de développement durable au niveau local.

---

1 Rapport Brundtland, p.40.

2 Notons que certains y ajoutent un quatrième pilier : la culture.

3 Décr. 27.6.2013, art. 8, rel. à la stratégie wallonne de développement durable pour les matières réglées en vertu de l'art. 138 de la Constitution, *M.B.* 9.7.2013 ; décr. 27.6.2013, art. 7, rel. à la stratégie wallonne de développement durable, *M.B.* 9.7.2013.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les communes disposent de nombreux outils dans leurs prérogatives d'autorités publiques, dans leur gestion interne, dans les politiques sectorielles de planification qu'elles mènent en partenariat avec la Wallonie et dans diverses formes de partenariats qu'elles sont susceptibles de développer.

Citons par exemple :

- ***Agenda 21 local (A21L)*** : plan communal, provincial ou local d'actions en faveur du développement durable, entamant une dynamique de développement de l'implication citoyenne, d'information, de sensibilisation de toute la population, d'organisation des débats et des échanges sur des thèmes précis qui feront l'avenir ;

- ***Plan stratégique communal transversal (PST)*** : document stratégique de programmation des politiques, développant une culture de la planification et de l'évaluation des politiques publiques et mettant en œuvre des principes de transversalité, de décloisonnement et de responsabilisation des différents acteurs. Le PST a vocation à fédérer en outre tous les plans existants (PCM, plan d'ancrage, PCDR, PCS, etc.) dans un document unique qui définira la politique communale pour une législature ;

- ***Plan communal de développement durable***, qui définit une série d'actions pour faire évoluer la vie locale vers le développement durable ;

- ***Programme communal de développement rural (PCDR)***, qui fixe l'opération de développement rural, un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au point de vue économique, social et culturel ;

- ***Projet de ville***, démarche participative permettant l'établissement d'un guide de priorités et d'actions tendant à la poursuite et à l'accélération du développement harmonieux de la commune ;

- ***Schéma de structure communal (SSC)*** : document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal. À valeur indicative, il établit les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent et l'implantation des équipements et infrastructures ;

- ***Plan d'action en matière d'énergie durable (PAED)*** : plan d'action permettant d'atteindre les objectifs de la Convention des Maires, et visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;

- ***Plan d'action de descente énergétique (PADE)*** : plan d'action anticipant la descente énergétique et ses conséquences au niveau local, en diminuant les besoins énergétiques et en augmentant la part des énergies renouvelables.

L'objectif de développement durable, tel que défini par les Nations Unies et identifié par la Wallonie en tant que principe de bonne gouvernance, nécessite toutefois une vision d'ensemble permettant à tous ces outils communaux de conserver les avantages de leurs spécificités sectorielles tout en assurant une vision globale intégrant les trois piliers du développement durable. Le programme stratégique communal transversal ou l'Agenda local 21, par exemple, procèdent de la même ***vision structurante***.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Afin de permettre aux communes de les mettre en œuvre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a développé une méthodologie adaptée aux réalités communales wallonnes. Celle-ci repose sur la notion de stratégie politique, fondée sur le principe de l'autonomie communale[4].

L'Agenda local 21 intègre, quant à lui, une dimension complémentaire appuyée en termes de participation citoyenne[5]. Dans ce cadre, ces documents stratégiques sont adoptés par le conseil communal sur proposition du collège.

Notons également que les communes adoptent de plus en plus certains concepts qui s'inscrivent dans une volonté d'améliorer le cadre de vie de manière durable.

L'économie circulaire est un système économique apte à réintroduire dans le cycle de la production et de la consommation tous les déchets, sous-produits ou objets usés, qui redeviennent alors soit des matières nouvelles, soit des objets réutilisables sous une forme ancienne réhabilitée, ou encore qui sont réinventés sous une nouvelle forme.

Au niveau local, ce concept vise à améliorer la résilience du territoire, à renforcer l'attractivité du territoire, à créer des emplois locaux, à créer du lien social, mais aussi à concrétiser le développement durable. La résilience territoriale implique une certaine autosuffisance et une capacité à utiliser plus efficacement les ressources locales[6].

Au niveau wallon, un *Green deal Achat circulaire* a vu le jour en 2019 et doit notamment permettre aux communes de repenser leur manière d'acheter, en privilégiant les produits réutilisables ou les marchandises recyclées ou remises à neuf, en ayant recours à des matériaux de réemploi.

En février 2021, le Gouvernement wallon a adopté sa stratégie de déploiement de l'économie circulaire, Circular Wallonia. Issue d'une large consultation auprès des fédérations sectorielles, du secteur associatif, des administrations et des citoyens, Circular Wallonia vise à permettre de produire des biens et services de manière durable et de favoriser un renouveau industriel.

La Smart City, ou « ville intelligente », est un écosystème de parties prenantes (Gouvernement local, citoyens, associations, entreprises multinationales et locales, universités, centres de recherche, institutions internationales, …) engagé dans une stratégie/démarche durable, utilisant les nouvelles technologies (TIC, ingénierie, technologies hybrides) comme facilitateur, pour atteindre ces objectifs de durabilité (développement économique, bien-être social et respect environnemental).

Trois grandes catégories de facteurs sont prises en compte :
- les facteurs technologiques,
- les facteurs institutionnels,
- les facteurs humains[7].

Ainsi des communes mettent en place des solutions intelligentes et durables pour diminuer leur impact environnemental, miser davantage sur les énergies renouvelables, mieux répondre aux besoins essentiels des citoyens et améliorer leur qualité de vie. On retrouve, parmi les projets communaux *smart*, des initiatives comme une application interactive entre les citoyens et la commune pour signaler tout problème constaté sur la voie publique, un système de location de vélos, ou encore un dispositif de gestion intelligente de l'éclairage public, pour ne citer que quelques exemples.

---

4 Pour plus de détails, v. M. Boverie, *Le programme stratégique transversal communal (PST) : Une démarche stratégique pour les villes et communes*, *Mouv. comm.*, hors-série 12/2011.

5 Pour plus de détails, v. A. Maître, *Les stratégies locales et de développement durable : Agenda local 21 et contrat d'avenir local, un enjeu de taille pour les communes*, *Mouv. comm*., 6-7/2005.

6 Sources : définition de Xiaohong FAN, thèse de doctorat 2008 ; www.economiecirculaire.org

7 Source: Smart City Institute (HEC-ULg)

La Ville en Transition, ou ville résiliente, maintient les fondamentaux de notre société : santé, alimentation, transport, gestion des ressources vitales, énergie, habitat, face aux impacts du réchauffement climatique, à la dégradation accélérée de notre environnement et à la raréfaction des ressources qui maintiennent notre civilisation en vie.

Il existe deux volets de transition :

- le passage d'une économie basée sur la croissance à une économie post-croissance,
- le passage d'une civilisation basée sur les énergies fossiles (pétrole, gaz naturel, charbon, uranium, …) à une civilisation basée sur les énergies renouvelables (soleil, vent, eau, biomasse)[8].

De nombreuses initiatives citoyennes locales, qui s'articulent avec l'action des villes et peuvent interagir avec le pouvoir local, voient le jour depuis l'instigation de ce mouvement lancé en 2007 par Rob Hopkins à Totnes, au Royaume-Uni.

Enfin, citons également ***Cittaslow***, philosophie prônant la qualité de vie globale par la modération du rythme de vie, la consommation durable et la sauvegarde des producteurs locaux. Cette vision s'outille d'une labellisation intégrant la commune dans un réseau international des villes du bien-vivre[9].

[8] Source : Réseau Transition Wallonie-Bruxelles, qui fait partie du mouvement mondial des Initiatives de Transition (Transition Network), initié à Totnes (Angleterre) ; http://www.reseautransition.be/.

[9] http://www.cittaslow.org/.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les établissements classés : la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes

La commune assume un ensemble conséquent de responsabilités dans la gestion des établissements dits dangereux, insalubres et incommodes, laquelle est encadrée par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et ses arrêtés d'exécution[1]. Ainsi, au nombre des établissements dangereux, incommodes et insalubres, on retrouve par exemple les grosses industries avec leurs dépôts (chimiques, pétrochimiques, les stations d'épuration collective, ...), les exploitations agricoles, les exploitations artisanales (comme les boulangeries, les boucheries, les ferronneries, ...), les activités potentiellement génératrices de troubles de voisinage comme les restaurants, les dancings, les installations pouvant causer des pollutions telles que les nettoyages à sec, les bâtiments en cours de désamiantage, les systèmes d'épuration individuelle, les parcs à conteneurs, etc.[2].

Ce décret prévoit le « classement » en trois catégories des établissements considérés comme dangereux, insalubres et incommodes, en fonction de l'importance des risques et nuisances qu'ils impliquent pour l'homme et pour l'environnement.

Selon la « classe » qui leur est attribuée, les établissements sont soumis soit à autorisation d'exploiter, prenant la forme d'un ***permis d'environnement*** ou ***d'un permis unique*** (lorsque l'établissement requiert, pour fonctionner, un permis d'urbanisme et une autorisation d'exploiter), soit à simple ***déclaration d'exploitation***. Les installations et activités qui ne sont pas « classées » ne sont pas soumises à la police spéciale des établissements classés.

La commune est, en tous les cas, compétente pour recevoir les demandes de permis ainsi que les déclarations, tandis que le collège est chargé de la délivrance de l'ensemble des permis, sous réserve de quelques exceptions notamment ceux relatifs à des établissements mobiles, à des établissements situés sur les territoires de plusieurs communes, à tout établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction minière, qui relèvent de la compétence du fonctionnaire délégué.

Par ailleurs, le bourgmestre, le collège, voire certains agents communaux, sont ou peuvent être chargés de diverses missions, parmi lesquelles des missions de surveillance, de contrôle, voire d'action administrative à l'encontre des établissements exploités en infraction au décret et/ou problématiques à l'égard de l'homme ou de l'environnement.

1. Le permis d'environnement et le permis unique

A. Les établissements soumis à permis

Un ***établissement*** est une unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités dites « classées », c'est-à-dire définies comme étant de classe 1, 2 ou 3 dans le cadre de la liste exhaustive[3] proposée à l'annexe I d'un arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, dit « arrêté-liste »[4].

---

1 Le décr. 11.3.1999 a ainsi supplanté, sur le plan de la police « externe » des établissements, le Règlement général sur la protection du travail. Notons par ailleurs que le décr. 11.3.1999 « permis d'environnement » a lui-même connu de nombreuses modifications. Une version coordonnée est disponible via ce lien : http://environnement.wallonie.be/legis/pe/PE001.htm.

2 La liste des établissements classés est disponible via ce lien http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006bisannexe1.htm.

3 Le décr. 3.4.2009 rel. à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, classe notamment l'exploitation des antennes GSM dans les activités de classe 3.

4 A.G.W. 4.7.2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, *M.B.*, 21.9.2002.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'exploitation et le déplacement d'un établissement de classe 1 ou de classe 2 sont soumis à permis d'environnement. Il en va de même de la transformation ou de l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2, lorsqu'elle entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de classement autre que de classe 3, lorsqu'elle est de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement ou lorsqu'elle fait atteindre les seuils de capacité qui font de l'établissement un établissement IED[5].

B. La délivrance des permis

La délivrance des permis est généralement une compétence communale, dévolue au collège. Les éléments essentiels de la procédure d'instruction et de délivrance peuvent être synthétisés comme suit :

- les demandes de permis d'environnement et de permis unique, à l'exception des établissements temporaires et d'essai, sont soumises à ***enquête publique***[6], voire à étude d'incidences sur l'environnement (cf. infra) ;
- pour le permis d'environnement comme pour le permis unique, ***l'instruction du dossier*** est réalisée en partie par l'administration communale (qui reçoit le dossier et réalise l'enquête publique) et en partie par l'administration régionale et, plus précisément au sein de celle-ci, par le fonctionnaire technique (qui déclare le dossier complet et recevable, demande les avis nécessaires et rédige un rapport de synthèse). Celui-ci est par ailleurs aidé dans sa tâche par le fonctionnaire délégué pour le volet urbanistique lorsqu'il s'agit d'un permis unique ;
- au bout de l'instruction, le ou les fonctionnaires régionaux font parvenir un ***rapport de synthèse***, comportant une proposition de décision au collège, lequel peut toutefois s'en écarter moyennant due motivation, sauf dans l'hypothèse d'un permis unique dérogatoire pour ce qui est de l'octroi de la dérogation par le fonctionnaire délégué ;
- ***la commune prend sa décision dans des délais qui sont « de rigueur »***. En principe, les permis d'environnement et les permis uniques pour des établissements de classe 2 sont délivrés en 90 jours, ceux pour les établissements de classe 1 en 140 jours[7]; si le collège ne respecte pas ces délais, le permis est censé délivré aux conditions contenues dans la proposition de décision du ou des fonctionnaires régionaux si celle-ci était favorable à l'octroi du permis; si, par contre, le ou les fonctionnaires n'ont rendu aucun rapport dans les délais qui leur étaient impartis ou si leur rapport était négatif, l'absence de décision du collège communal équivaut à un refus de permis.

Les permis uniques dits publics[8], ainsi que les permis d'environnement visés à l'article 13, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement, en ce qu'ils sont délivrés par le(s) fonctionnaire(s) de l'administration régionale, font cependant exception à cette procédure de principe.

Un droit de recours auprès du Gouvernement contre la décision d'octroi ou de refus d'un permis est octroyé au demandeur, à toute personne justifiant d'un intérêt, ainsi qu'au(x) fonctionnaire(s) de l'administration régionale.

C. Les études d'incidences

Toute demande de permis comporte une évaluation des incidences du projet sur l'environnement, soit sous la forme d'une ***notice d'évaluation*** des incidences sur l'environnement (document reprenant les principaux paramètres du projet et mettant en évidence ses effets sur l'environnement), soit sous

5 Ces seuils sont définis à l'annexe XXIII de l'arrêté procédure du 4.7.2002.

6 Les modalités de l'enquête publique étant, depuis l'entrée en vigueur du décr. 31.5.2007, prévues au sein du C. envi., Livre I[er], art. D.29 et ss.

7 Toutefois, si le rapport de synthèse du fonctionnaire technique est envoyé dans le délai imparti, le délai de décision du collège sera de 20 jours ou de 30 jours à dater de la réception de ce rapport selon qu'il s'agit d'un établissement de classe 2 ou de classe 1.

8 C'est-à-dire ceux qui concernent des actes et travaux visés à l'art. D.IV.22 du CoDT.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

la forme d'une ***étude des incidences*** sur l'environnement (étude scientifique détaillée réalisée par une personne agréée mettant en évidence les effets du projet sur l'environnement).

Une liste fermée, intégrée à l'annexe 1 de l'arrêté-liste du 4 juillet 2002, précise quelles installations et activités sont, dans tous les cas, soumises à étude d'incidences préalable à la demande de permis. De manière générale, les établissements de classe 1 y sont tous soumis.

Pour les projets ne figurant pas dans la liste et qui ne sont, par conséquent, accompagnés que d'une notice d'évaluation des incidences, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable de la demande, à savoir le fonctionnaire technique et, le cas échéant, le fonctionnaire délégué, doit se prononcer explicitement quant à la susceptibilité du projet d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, si tel était le cas, imposer une nouvelle demande de permis accompagnée d'une étude d'incidences. La décision d'imposer ou non une étude d'incidences est mise à la disposition du public conformément au chapitre III du Titre I^{er} de la partie III du Code de l'environnement.

Ce mécanisme est accompagné, d'une part, de la possibilité pour le demandeur de procéder à une demande en reconsidération afin d'éviter l'étude d'incidences, ainsi que, d'autre part, de l'instauration d'un processus visant à continuer la procédure dans l'hypothèse où l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable du dossier ne se serait pas prononcée sur les incidences au moment de la recevabilité. Le décret prévoit, dans ce cas, l'obligation à charge de l'autorité compétente de se prononcer explicitement dans son délai de décision, ou un délai de 90 jours si le délai de décision est plus long, sur la nécessité ou non de réaliser une étude d'incidences et, dans l'affirmative, de refuser le permis demandé.

De manière générale, l'autorité compétente pour la délivrance d'une autorisation doit impérativement tenir compte dans sa décision des incidences sur l'environnement révélées par la notice ou l'étude d'incidences.

D. Les conditions d'exploitation

Conformément au décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ***l'exploitation des établissements classés est subordonnée au respect de conditions d'exploitation*** arrêtées par le Gouvernement : les conditions générales, sectorielles et intégrales d'exploitation.

Les ***conditions générales*** s'appliquent à l'ensemble des établissements, quelle que soit leur classe, et fournissent les premières prescriptions auxquelles le demandeur doit souscrire. Elles abordent tant les conditions d'implantation et d'exploitation que les différents impacts que pourrait avoir une exploitation sur le milieu environnant (eau, air, bruit).

Comme leur nom l'indique, les ***conditions sectorielles*** s'appliquent aux établissements d'un secteur économique ou d'un espace territorial donné ou présentant un risque particulier. Le collège communal peut, à l'occasion de la délivrance d'un permis qui relève de sa compétence, adopter des ***conditions particulières*** pour venir compléter les conditions générales et sectorielles ou y déroger.

Elles peuvent viser tous les impacts de l'établissement sur la santé de l'homme et de l'environnement et comporter, par exemple, une limitation des heures d'activité, l'imposition de zone de recul, la création de zones tampons par rapport aux centres agglomérés, etc. Si, en cours d'exploitation, les autorités locales constatent que les conditions ne sont plus appropriées pour éviter ou réduire les dangers pour l'homme ou l'environnement, elles peuvent, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation.

Quant aux ***conditions intégrales***, elles visent uniquement les établissements de classe 3. On notera que ces conditions comportent généralement des normes visant à la bonne implantation de l'établissement dans les lieux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La déclaration d'exploitation

Les établissements de classe 3 sont soumis à une procédure simplifiée de déclaration. Dans ce cadre, il n'est pas question d'autoriser ou de refuser l'exploitation mais seulement de vérifier si la déclaration rentrée est bien complète et recevable, notamment en s'assurant que l'établissement n'est pas en réalité soumis à permis.

La déclaration est envoyée par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou par le recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte (quel que soit le service de distribution du courrier utilisé), remise contre récépissé au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement ou encore envoyée par voie électronique[9]. La commune doit envoyer au déclarant la décision statuant sur le caractère complet et recevable de la déclaration dans un délai de quinze jours à dater de la réception de la déclaration. Elle peut y indiquer que des conditions complémentaires pourraient être requises.

Les autorités communales ont en effet la possibilité d'édicter des ***conditions complémentaires*** d'exploitation, en vue d'encadrer au mieux l'exploitation de cet établissement de classe 3, lorsqu'elles estiment que les mesures prises par l'exploitant sont insuffisantes pour limiter les nuisances sur l'homme ou l'environnement. Le collège communal dispose pour ce faire d'un délai de trente jours à compter de la date à laquelle il a reçu la déclaration (pour autant que cela ait été annoncé dans la décision de recevabilité). Toutefois, cette faculté est limitée aux déclarations relatives à des installations et activités pour lesquelles des conditions intégrales n'ont été pas encore arrêtées par le Gouvernement.

Enfin, depuis le 1er décembre 2012[10], toutes les activités qui nécessitent une déclaration[11] sont par ailleurs soumises à l'obligation de notification telle qu'elle est organisée dans le cadre du régime Natura 2000 par l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008. Cette notification doit permettre au directeur de centre du Département de la Nature et des Forêts (DNF) territorialement concerné d'apprécier si l'activité notifiée est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative, eu égard aux objectifs de conservation du site et, le cas échéant, de soumettre cette activité à conditions particulières ou autorisation. La commune dispose d'un délai de huit jours, à dater de la réception de la déclaration, pour effectuer la notification au directeur du DNF.

3. Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et la police administrative générale

La liste arrêtée par le Gouvernement wallon des établissements classés, soumis à permis d'environnement ou à déclaration d'exploitation, n'est pas susceptible de couvrir l'ensemble des hypothèses dans lesquelles une installation ou une activité sera de nature à générer des problèmes de dangerosité, d'insalubrité et d'incommodité.

Ainsi, par exemple, certaines détentions d'animaux non assimilables à des élevages classés au sens de l'arrêté-liste (détention privée de nombreux chiens, …) ou encore certaines activités récréatives de plein air reposant sur l'usage d'engins à moteur (cf. notamment le cas des "paramoteurs") ne sont en effet pas visées par l'arrêté-liste alors qu'elles sont sources de nuisances relativement importantes.

---

9 Cette possibilité a été introduite par le décr. 13.3.2014 concernant la dématérialisation de la déclaration (*M.B.*, 26.3.2014) et est entrée en vigueur le 1.1.2015. Cette possibilité existe également pour l'introduction des permis mais elle n'est pas encore entrée en vigueur.

10 Cf. A.G.W. 29.10. 2012 mod. l'A.G.W. 4.7.2002 rel. à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décr. 11.3.1999 rel. au permis d'environnement, l'A.G.W. 23.10.2008 fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000 et l'A.G.W. 24.3.2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 (*M.B.*, 12.11.2012).

11 Lorsque la réalisation du projet auquel elles correspondent ne requiert pas l'obtention d'un permis d'urbanisme.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Dans de telles hypothèses, lorsqu'aucune police administrative spéciale ne permet de prévenir ou de régler d'évidents problèmes d'ordre public, la police administrative générale, telle que définie par la nouvelle loi communale, retrouve tout son sens.

Il est donc des établissements dangereux, insalubres ou incommodes susceptibles d'encadrement par le biais d'ordonnances ou d'arrêtés de police administrative générale.

Cependant, ces outils ne permettront pas d'agir à l'encontre des nuisances provoquées par certaines activités ou installations dont la portée serait purement environnementale, en l'absence de toute atteinte à l'ordre public.

4. La police des établissements classés et les compétences fédérales de santé et de sécurité publiques

Si la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 confère aux Régions bon nombre de compétences en matière d'environnement et, spécialement, en matière d'encadrement des établissements dangereux, insalubres et incommodes, il convient de rappeler que le pouvoir fédéral n'en est pas pour autant dénué de compétences potentiellement concurrentes, particulièrement en matière de santé et de sécurité publiques.

Certains établissements font, à cet égard, l'objet de polices administratives spéciales à la fois au niveau régional et au niveau fédéral. Ainsi, par exemple, certains dépôts d'explosifs sont soumis à autorisation à la fois dans le cadre de la réglementation fédérale[12] et de la police régionale des établissements classés.

Dans cette perspective, les missions dévolues aux autorités locales dans le cadre de l'encadrement et de la surveillance de certains établissements dangereux, insalubres ou incommodes seront définies tantôt par une réglementation fédérale, tantôt par une réglementation régionale, tantôt par les deux.

[12] Cf. A.R. 23.9.1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs (*M.B.*, 22.12.1958).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La gestion des déchets

Directement attachée à leur mission générale de veiller à la salubrité publique, la gestion des déchets a toujours été assumée par les communes, généralement organisées en intercommunales à cet effet.

La commune évolue ici dans un contexte « réglementé » par le décret du 9 mars 2023 relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique[1], d'une part, et par le Plan wallon des déchets-ressources adopté le 22 mars 2018 par le Gouvernement wallon, d'autre part. Le cadre réglementaire est également composé d'une série d'arrêtés parmi lesquels on retrouve l'arrêté du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents.[2]

Le Plan wallon des déchets-ressources, adopté le 22 mars 2018, opérationnalise la gestion des déchets à l'échelle de la Wallonie, qui a souhaité privilégier le recyclage et l'économie circulaire des ressources et soutenir les initiatives visant à la réutilisation des déchets.

Dans sa Déclaration de politique régionale de 2019, le Gouvernement wallon inscrit la Wallonie dans une double logique de « zéro déchet » et d'économie circulaire. L'ambition est de réduire les déchets et les coûts qui y sont liés et de créer de l'emploi et de l'activité innovante en Wallonie.

Le décret du 9 mars 2023 a remplacé le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Ce décret vise à moderniser les outils juridiques de la Région wallonne relatifs au droit des déchets et à permettre la transposition d'un grand nombre de dispositions européennes (8 directives au total), principalement en matière d'économie circulaire.

Ainsi, ce décret traduit les nouveaux objectifs et ambitions européennes en matière notamment de gestion des déchets dangereux, de prévention (quantitative et qualitative), de collecte sélective, de valorisation des déchets (préparation au réemploi et recyclage), et de responsabilité élargie des producteurs.

Mais le nouveau décret ne se limite pas à la transposition du droit européen, il vise également à traduire les ambitions affichées par la Wallonie dans le Plan wallon des déchets-ressources, la stratégie Circular Wallonia et la Déclaration de politique régionale 2019-2024, à travers notamment :

- une transition renforcée vers le « zéro-déchets » (via par exemple la réduction de l'usage des plastiques à courte durée de vie, la réduction des gaspillages alimentaires et non alimentaires, le développement de la réparation, etc.) ;
- un renforcement de la circularité des matières (via par exemple le développement accru de l'économie de la fonctionnalité, de la préparation au réemploi et du recyclage), avec le soutien notamment du secteur de l'économie sociale ;
- un renforcement des priorités de l'échelle de Lansink en matière de gestion des déchets via un accroissement du tri et des collectes sélectives de déchets ménagers, assimilés et professionnels, et une réduction des quantités de déchets valorisables incinérés et de déchets mis en décharge ;
- une réforme du système de la responsabilité élargie des producteurs ;
- une planification adaptée et plus intégrée des instruments de gestion des déchets ;
- une contribution à l'amélioration de la propreté publique (via notamment une obligation de financement par les producteurs de la gestion de certains déchets sauvages, tels que les mégots).

[1] http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2023/03/09/2023044053/moniteur
[2] http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/degen028.htm

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

1. La commune, autorité normative et fiscale

Le décret du 9 mars 2023 organise entre autres la gestion des déchets ménagers par les communes

Il dispose que la commune (ou son intercommunale) est exclusivement compétente pour la collecte des déchets ménagers. Cette exclusivité concerne les déchets ménagers des personnes domiciliées ou résidant à titre principal ou secondaire sur le territoire de la commune, en ce compris dans un kot d'étudiant chez les particuliers, à l'exclusion des déchets issus des maisons de repos, des résidences-services, des prisons, des hôpitaux et des kots d'étudiants gérés par une entreprise ou une institution d'enseignement supérieur. Il peut toutefois être dérogé à cette exclusivité moyennant une autorisation de la commune.

Le décret dispose également que la collecte des déchets ménagers est une mission de service public et que toute personne physique domiciliée ou résidant à titre principal ou secondaire sur le territoire de la Région wallonne a droit à un service public de gestion des déchets ménagers.

C'est aux communes qu'il revient de garantir l'exercice de ce droit selon le décret. Chaque commune peut soit remplir elle-même ses obligations soit faire exécuter tout ou partie de ses obligations via une association de communes à laquelle elle adhère.

Dans un souci de transparence des coûts imputés au citoyen et de responsabilisation de ce dernier en application du principe pollueur-payeur, le décret prescrit également l'obligation pour la commune de communiquer annuellement à l'administration le coût réel de gestion des déchets ménagers d'une part, ainsi que celle de répercuter la totalité des coûts engendrés par les services de gestion des déchets ménagers sur les bénéficiaires de ceux-ci, d'autre part (c'est le coût-vérité de la gestion des déchets).

La contribution de chaque bénéficiaire doit être établie de manière à couvrir entre nonante-cinq et cent dix pour cent des coûts de gestion des déchets ménagers. Ce taux de couverture des coûts est déterminé annuellement, lors de l'établissement des budgets, sur la base des coûts du pénultième exercice et des éléments connus de modification de ces coûts. La commune est tenue de vérifier et doit justifier chaque année le respect du taux de couverture des coûts.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 est extrêmement important pour les communes en ce qu'il précise, d'une part, les composantes du service de gestion des déchets qui doit être organisé (on distingue le service minimum des services complémentaires) et, d'autre part, le mode de calcul de la contribution qui doit être réclamée au citoyen en contrepartie.

Les communes souhaitant bénéficier de subventions régionales en matière de prévention ou de gestion des déchets sont tenues de se conformer aux dispositions du décret et de ses mesures d'exécution, notamment celles relatives au coût-vérité de la gestion des déchets.

Le décret du 09 mars 2023 confie également aux conseils communaux le soin de fixer, par le biais de règlements communaux, les modalités d'application des différentes obligations confiées aux communes dans le cadre de la gestion des déchets.

Il prévoit ainsi que prévoit ainsi que la commune doit déterminer dans son règlement :

- la périodicité et les lieux de collecte par type ou sous-type de déchets collectés ;
- les modalités de collecte des déchets, telles que la collecte en porte-à-porte, les conteneurs collectifs, les points d'apport volontaire ou les parcs à conteneurs ;
- les conditions d'acceptation des déchets, en nature et en quantité, selon leurs modalités de collecte spécifiques ;
- les modalités de collecte des déchets par les associations et les écoles ;
- les mesures sociales en matière de déchets ;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- les dispositions applicables aux déchets assimilés collectés concomitamment aux déchets ménagers ;
- les dispositions applicables aux déchets spécifiquement générés par les médecins, les dentistes, les vétérinaires et les prestataires de soins à domicile dans l'exercice de leur activité professionnelle ;
- les dispositions applicables aux évènements temporaires, tels que les marchés ou les foires ;
- les dispositions visant à dissuader le mélange des ordures ménagères brutes avec d'autres types de déchets pour lesquels une collecte sélective en porte-à-porte est organisée sur son territoire communal.

2. Le Plan wallon des déchets

Le Plan wallon des déchets-ressources (PWD-R) a succédé au Plan wallon des déchets "Horizon 2010" dans la définition des objectifs régionaux en matière de politique des déchets qu'il s'agisse de prévention, de gestion ou de répression.

Ses objectifs principaux sont les suivants :

- la promotion d'un accord-cadre avec le secteur de la distribution pour favoriser plus d'éco-conception des emballages en vue d'un meilleur recyclage ;
- le renforcement du réseau des *repair café* pour assurer une plus longue vie des objets ;
- l'encouragement des citoyens à louer un service plutôt qu'acheter un bien (appareils électriques, électroniques, véhicules, vélos, textiles…) ;
- le renforcement du tri des déchets. Pour 2025, les déchets organiques devront être séparés des déchets résiduels dans toutes les communes wallonnes. Par ailleurs le P+MC sera d'application dès 2019 ;
- la diminution de la capacité d'incinération d'au minimum 15 % (160 000 tonnes) grâce aux mesures de prévention, de tri et de recyclage ;
- le développement d'une symbiose industrielle ou économie circulaire : des déchets pour une entreprise deviendront des ressources pour une autre ;
- le lancement de nouvelles filières de recyclage pour le plastique, le bois, les piles, le démontage des véhicules hors d'usage, les matelas ;
- une coordination totale des actions en matière de propreté publique entre les différents niveaux de pouvoir ainsi qu'un renforcement du volet répressif lié à la malpropreté publique ;
- le rôle exemplatif des pouvoirs publics comme porte-paroles de nouvelles mesures pour diminuer la production de déchets.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. La taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers[3]

Le décret fiscal du 22 mars 2007[4] contient le régime du « prélèvement-sanction pour favoriser les collectes sélectives »[5] qui s'intitule « taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers »[6].

Pour rappel, le mécanisme de "prélèvement-sanction" consiste en une taxe imputée aux communes et sanctionnant les déchets ménagers collectés de manière non sélective excédant un seuil de quantité totale annuelle collectée fixé par décret. Le mécanisme en vigueur prévoit que les communes dont la quantité annuelle de déchets ménagers bruts excède les seuils suivants par habitant sont redevables d'une taxe proportionnelle à la quantité de déchets récoltés excédant ces seuils et dont le taux est fixé à 38,85 euros la tonne.

Les seuils sont établis comme suit :

Communes	2008	2009-2010	À partir de 2011
Moins de 10.000 habitants	240 kg/EH/an	220 kg/EH/an	200 kg/EH/an
Entre 10.000 et 25.000 habitants		230 kg/EH/an	220 kg/EH/an
Au-delà de 25.000 habitants		240 kg/EH/an	

On précisera que la commune est pénalisée, qu'elle collecte elle-même ses déchets ou qu'elle les fasse collecter (par une société privée ou par une intercommunale), qu'elle mette ses déchets en centre de regroupement, en centre de valorisation ou en centre d'élimination (CET et incinérateurs).

4. Les subsides aux communes en matière de déchets

Deux arrêtés du Gouvernement wallon déterminent les subsides auxquels les communes peuvent prétendre en matière de prévention et gestion des déchets.

Le premier, adopté le 13 décembre 2007[7], a trait aux subsides relatifs aux installations de gestion des déchets (parc à conteneurs, centre de transfert, centre de tri, installation de prétraitement, centre de valorisation des déchets organiques fermentescibles, centre de valorisation des mâchefers ou installation d'incinération avec valorisation énergétique).

Le second, adopté le 17 juillet 2008[8], dit arrêté "petits subsides" concerne les subsides relatifs aux actions de prévention, de collectes sélectives et de communication en matière de gestion des déchets. Il vise plus précisément l'organisation d'une ou plusieurs campagnes de sensibilisation, d'information et d'actions en matière de prévention des déchets ménagers, la collecte sélective en porte à porte de la fraction organique des ordures ménagères, destinée au recyclage, la collecte, le recyclage et la valorisation énergétique des déchets de plastiques agricoles non dangereux et la collecte sélective des déchets d'amiante-ciment.

---

3 Sur ce mécanisme et les difficultés juridiques qu'il soulève, v. *Plan wallon des déchets « Horizon 2010 »*, op. cit., pp. 405 à 430, spécialement pp. 409 à 412 ; *Mouv. comm.*, 10/1997, pp. 459-460.

4 http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/degen024.htm

5 Ce mécanisme a été instauré par le décr. 16.7.1998 mod. décr. 25.6.1991 rel. à la taxation des déchets en Région wallonne (*M.B.*, 10.9.1998).

6 Décr. fiscal 22.3.2017, art. 27 à 30.

7 http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/degen027.htm

8 http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/degen029.htm

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. Le plan des centres d'enfouissement technique

La Région wallonne a élaboré un plan[9] visant à déterminer les implantations potentielles futures des centres d'enfouissement technique (CET).

On signalera que les communes d'implantation et les communes limitrophes ont droit à un subside compensatoire qu'elles doivent, en principe, affecter au bien-être des riverains directs des infrastructures[10].

Depuis l'adoption du plan des CET par le Gouvernement en avril 1999, une réduction de la mise en CET des déchets s'est opérée, encouragée par le principe de la hiérarchisation contenu dans le droit européen. Les quantités de déchets envoyés en CET ont ainsi fortement diminué.

Les centres d'enfouissement techniques ne devraient plus accueillir, dans le futur, que les déchets ultimes, à savoir les déchets qui ne peuvent plus faire l'objet d'une valorisation ou d'un autre mode d'élimination. Il existe d'ailleurs un calendrier arrêté par le Gouvernement wallon interdisant de manière progressive la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets[11]. À titre illustratif, la mise en CET des ordures ménagères brutes et des encombrants est interdite depuis le 1er janvier 2008.

Les centres d'enfouissement techniques sont néanmoins toujours utiles pour assurer la gestion des déchets ultimes ou des opérations d'appui aux installations de traitement en cas de nécessité.

9 Approuvé par A.G.W. 1.4.1999, *M.B.*, 13.7.1999.
10 A.G.W. 20.5.1999, *M.B.*, 1.7.1999. V. *L'année communale 1998-1999*, pp. 119-120.
11 http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La gestion de l'eau

En matière d'eau, la commune joue un rôle important à la fois en matière de gestion de l'eau potable, de gestion de l'eau usée, ainsi qu'en matière de gestion des eaux de surface, plus particulièrement en matière de gestion des cours d'eau.

1. La gestion de l'eau potable

L'activité de production et/ou de distribution d'eau est encore aujourd'hui assumée directement, en tout ou en partie, par une cinquantaine de communes qui sont, dans ce cas, propriétaires de leur réseau de distribution. Pour le reste, les communes sont soit regroupées en intercommunales de distribution d'eau[1], soit coopérantes de la Société wallonne de distribution d'eau (SWDE), laquelle assure, à l'heure actuelle, les raccordements sur le territoire d'environ 75 % des communes wallonnes.

Bon nombre d'obligations sont mises à charge des producteurs et/ou des distributeurs d'eau. Parmi celles-ci, citons notamment l'obligation, à charge de tout fournisseur d'eau, de prendre des mesures visant à ***garantir la salubrité de l'eau***. Ces dernières comprennent notamment des mesures de contrôle et de surveillance de la qualité de l'eau, accompagnées, le cas échéant, de mesures de remédiation en cas de non-respect des valeurs, pouvant aller jusqu'à l'interruption de la distribution d'eau. A cela s'ajoute également une obligation de conseil et d'information du consommateur non seulement en cas de contamination avérée, mais également en cas de risque d'une telle contamination.

Il convient de savoir que depuis le 1er juin 2021 l''obtention d'un CertIBEau attestant de la conformité des immeubles bâtis aux obligations relatives aux installations de distribution et d'assainissement d'eau est obligatoire avant le raccordement d'un immeuble à la distribution publique de l'eau.

Il est à noter que ces derniers étés, la Wallonie a été confrontée à des épisodes de sécheresse, amplifiés ou non par des canicules, qui ont pu compliquer la tâche des distributeurs de satisfaire pleinement l'approvisionnement des ménages en eau potable. Dans ce cas, les communes peuvent interdire la consommation en eau de distribution pour certains usages autres que les besoins essentiels (alimentaires, sanitaires), par l'intermédiaire d'un arrêté de police du bourgmestre, et solliciter des sources complémentaires d'approvisionnement pour satisfaire les besoins de la population.

Les distributeurs se doivent, quant à eux, outre certaines obligations en matière d'information, de réception et de traitement des plaintes des usagers, ***d'assurer un approvisionnement régulier en eau*** pour tout immeuble raccordé au réseau de distribution public de l'eau.

D'autre part, parallèlement à ces obligations techniques, les distributeurs sont également soumis à certaines ***obligations comptables en matière de tarification*** du prix de l'eau. Cette tarification uniforme du prix de l'eau, dont le mode de calcul est contenu dans le Code de l'eau, se veut tenir compte du principe du pollueur-payeur (elle est calculée par tranches en fonction de la consommation d'eau), et d'intégrer le coût de la distribution (CVD), ainsi que le coût de l'assainissement (CVA) dans le prix de l'eau.

Par ailleurs, on signalera que la législation relative à la ***protection des captages*** impose également aux

[1] Avec, dans cette hypothèse, deux types de relations possibles entre la commune et l'intercommunale : soit l'intercommunale assume en son nom et pour son compte la production et la distribution d'eau (elle est, dans ce cas, propriétaire du réseau et fixera elle-même les tarifs), soit l'intercommunale assure la production en son nom et pour son compte, et la distribution au nom de la commune (la commune reste, dans ce cas, propriétaire du réseau et fixe elle-même les tarifs).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

communes de s'assurer du respect de certaines obligations particulières dans le cadre de la délivrance de permis.

Enfin, un arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2016 renforce le niveau d'interdiction visant l'organisation de sports moteurs dans les zones de prévention rapprochées et éloignées des prises d'eau, et ce quel que soit le type de voie empruntée par les véhicules. Les modifications apportées par ce texte visent à équilibrer au mieux la balance entre les risques encourus par l'environnement à la suite de l'organisation de ce genre d'événements et le bénéfice social découlant de l'organisation de ce genre de manifestations. Une distinction est faite entre les deux zones de prévention de même qu'entre les différents types de véhicules à moteur concernés.

2. La gestion de l'eau usée

La matière est réglée par le Code de l'eau et plus particulièrement par le Règlement général d'assainissement (RGA[2]).

Ce règlement détermine le régime d'assainissement des eaux usées résiduaires ainsi que les obligations qui en découlent. Sont ainsi définies des ***zones d'assainissement collectif*** (en principe pourvues d'égouts et de stations d'épuration collective), des ***zones d'assainissement autonome*** (les nouvelles habitations devant en principe y être équipées de stations d'épuration individuelle), ou encore des ***zones d'assainissement transitoire*** (en attente d'un versement dans le régime collectif ou autonome)[3]. Le rôle des communes en matière de gestion des eaux usées est par conséquent différent en fonction de la zone considérée.

Ces zones sont déterminées dans les différents ***plans d'assainissement par sous-bassins hydrographiques*** (PASH), qui remplacent les plans communaux généraux d'égouttage (PCGE), dont les modalités d'élaboration et de modification ainsi que les critères à prendre en compte sont prévus dans le RGA. Les PASH ont, à ce jour, tous été adoptés, et sont disponibles sur le site de la SPGE.

La procédure de modification des Plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique a été revue de façon à prévoir une prise en compte plus rapide des demandes de modification, qui peuvent notamment émaner des communes. Ainsi, plutôt que de prévoir une modification périodique sur base de demandes regroupées, il est prévu que la SPGE doit réagir dans un certain délai à une demande de modification. Elle doit ainsi soumettre, pour avis, le projet de modification aux instances concernées dans les cent vingt jours à dater de la réception de la demande de modification du PASH. Les instances consultées (en ce compris les communes) doivent alors rendre leur avis à la SPGE dans les septante-cinq jours de la demande de la SPGE. Durant ce délai, les communes, assistées - éventuellement - de l'organisme d'assainissement compétent, doivent toujours organiser une enquête publique. Ensuite, dans les soixante jours à dater du terme du délai de consultation, la SPGE doit communiquer son avis sur les demandes de modification du PASH ainsi que la synthèse des avis des instances consultées au Ministre.

Le Gouvernement approuve alors, sur proposition du Ministre, le rapport intégré et la modification du PASH. On peut regretter qu'aucun délai n'ait été prévu pour la prise de décision par le Gouvernement, ce qui dénote par rapport à la volonté d'accélération qui transparaît dans les délais précités.

A. En zone d'assainissement collectif : la constitution du réseau d'égouttage

La ***création des égouts publics*** est, sans doute, l'une des compétences les plus connues des communes, dont elles se sont toujours acquittées dans l'histoire. Le Règlement général d'assainissement (RGA) impose, conformément au droit européen, la création d'égouts et de collecteurs pour toute agglomération

[2] C. eau, art. R 277 et ss.
[3] La cartographie de ces zones est disponible sur le site de la SPGE : http://www.spge.be/.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

de plus de 2.000 équivalents-habitants (EH[4])[5] et à certaines agglomérations de moins de 2.000 EH. Par ailleurs, des objectifs ont été fixés dans les programmes de travaux triennaux de manière à atteindre la conformité en matière de collecte des eaux usées.

Devant l'ampleur des investissements nécessaires et des impératifs européens en matière d'eau, différents mécanismes, dont la création d'une ***Société publique de gestion de l'eau*** (SPGE) et la mise en œuvre d'un système de financement performant de l'égouttage prioritaire, ont été mis en place.

Par ailleurs, parallèlement à ce rôle en matière de construction du réseau d'égouts, la commune fait partie des autorités qui ont pour mission de veiller à ce que les habitations situées en zone d'assainissement collectif soient bien ***raccordées au réseau d'égouts***, lorsque celui-ci existe, ou lors des travaux de construction de ce dernier[6]. Elle se doit également d'élaborer, par le biais d'un règlement communal, la rémunération et les modalités à appliquer pour tout travail de raccordement[7].

Enfin, la commune est, en principe, compétente pour délivrer les demandes de permis relatifs à l'établissement d'un ***système d'épuration individuelle*** dès lors qu'il est établi que le raccordement à l'égout, présent ou futur, engendre(ra) des ***coûts excessifs***, ou dans l'hypothèse du maintien d'un système d'épuration individuelle installé antérieurement à l'obligation de se raccorder à l'égout.

B. En zone d'assainissement autonome

La commune a pour mission de s'assurer que ***toute nouvelle habitation*** construite dans une telle zone soit pourvue d'un système d'épuration individuelle, obligation qu'elle peut notamment inscrire en tant que condition d'urbanisme lorsqu'elle délivre un permis d'urbanisme ou de lotir, ce système d'épuration individuelle étant, en effet, directement obligatoire pour toute nouvelle habitation.

Concernant les habitations existantes, un système d'épuration individuelle n'est cependant obligatoire que pour celles qui sont situées dans une zone définie par le ministre comme étant une zone prioritaire[8] et pour lesquelles une étude de zone a conclu à la nécessité d'assainir, et en a déterminé la méthode ainsi que les délais.

Le Parlement a mis en place, en 2016, la Gestion publique de l'assainissement autonome, dont les missions ont été confiées à la SPGE avec le concours des organismes d'assainissement agréés[9]. Elle est définie comme un ensemble d'actes de sensibilisation, administratifs et financiers en vue d'assurer la mise en œuvre et le bon fonctionnement de l'assainissement autonome par le propriétaire ou l'occupant de l'habitation et de permettre un niveau de protection de l'environnement équivalent à l'assainissement collectif. L'arrêté du Gouvernement du 1er décembre 2016 vient préciser le fonctionnement de ce régime (subventions, installation des systèmes d'épuration, contrôle, etc.).

Depuis le 1er janvier 2018, les systèmes d'épuration individuelle font l'objet d'un système de contrôle, d'entretien et de financement détaillé, destiné à en assurer le fonctionnement correct. Un contrôle systématique des systèmes d'épuration individuelle est organisé à différents stades et l'exploitant d'un tel système est tenu d'en faire assurer périodiquement l'entretien et la vidange par un prestataire enregistré auprès de la SPGE.

---

4 La notion d'équivalent-habitant (EH) est utilisée pour déterminer la quantité de matières polluantes réputée être produite journellement par une personne. La manière dont se calcule le nombre d'EH est déterminée à l'annexe I de l'A.G.W. 7.11.2002 fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle, *M.B.*, 15.11.2002.

5 Les agglomérations de 2000 à 10 000 EH ayant, en principe, dû se mettre en ordre au plus tard pour le 31.12.2005.

6 Notons qu'en l'absence d'égouts, ou en l'absence de station d'épuration en bout de course, toute nouvelle habitation doit, en l'attente de la mise en service de cette station d'épuration, être équipée d'une fosse septique.

7 Un modèle de règlement communal est disponible sur le site de l'UVCW à l'adresse suivante : http://www.uvcw.be/actualites/33,0,227,227,2995.htm.

8 l'A.M. 27.4.2007 déterminant les zones prioritaires en zone d'assainissement autonome et la planification de l'étude de ces zones a été remplacé par un nouvel A.M. le 15.06.2021.

9 Décr. 23.6.2016 mod. le Code de l'environnement, le Code de l'eau et divers décr. en matière de déchets et de permis d'environnement.

L'arrêté de décembre 2016 apporte également une modification de taille au régime d'assainissement autonome : il prévoit la faculté pour la commune d'imposer l'installation d'un système d'épuration individuelle à une habitation qui n'y est en principe pas soumise, sur base d'un rapport de motivation et de l'avis de l'organisme d'assainissement compétent[10].

Cette imposition n'est possible que si elle est motivée par la nécessité de régler un problème de salubrité publique ou une atteinte caractérisée à l'environnement. L'arrêté prévoit en outre que, lorsque la commune estime que le problème de salubrité publique qui fonde l'imposition du système d'épuration individuelle constitue un point noir local, elle doit en demander la reconnaissance auprès de la SPGE, en vue de permettre aux personnes concernées d'accéder à une prime majorée d'un montant de 1 500 euros.

Enfin, on notera que, l'installation d'un système d'épuration individuelle reste soumise à déclaration de classe 3 ou a permis de classe 2, selon le cas, pour lesquels la commune est l'autorité compétente. Ces systèmes d'épuration doivent être exploités conformément aux conditions générales et sectorielles contenues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 2016 fixant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration individuelle.

Afin de permettre un correct fonctionnement de la gestion publique de l'assainissement autonome, les communes doivent dorénavant notifier à la SPGE leurs décisions relatives aux demandes de permis d'environnement et les déclarations de classe 3 qu'elles reçoivent et qui concernent des systèmes d'épuration individuelle.

C. En zone d'assainissement transitoire

Dans cette zone, appelée à être transformée en zone d'assainissement collectif ou autonome, la commune doit veiller, notamment via l'imposition de charges d'urbanisme, à ce que ***toute nouvelle habitation*** soit équipée conformément aux prescriptions prévues dans le RGA[11].

3. La gestion des eaux de surface

A. Les plans de gestion par district hydrographique

Conformément à la directive-cadre Eau[12], la Wallonie a dû se doter progressivement de plans de gestion par bassin hydrographique, afin d'atteindre un bon état des masses d'eau pour 2015, 2021 et 2027.

Ces plans revêtent trois aspects essentiels, à savoir l'état des lieux des eaux de surface, leur protection et les outils financiers destinés à soutenir cette politique.

La Wallonie ne compte elle-même aucun district hydrographique propre, étant donné l'absence d'exutoire à la mer sur son territoire. Les bassins hydrographiques wallons sont rattachés à quatre districts hydrographiques internationaux (DHI) : la Meuse, l'Escaut, le Rhin et la Seine.

Les troisièmes Plans de gestion (2022-2027) des parties wallonnes des districts hydrographiques internationaux de la Meuse, de l'Escaut, du Rhin et de la Seine ont été adoptés par le Gouvernement wallon le 13 juillet 2023[13]

---

10 Voir art R280 du Code de l'eau.

11 Toute nouvelle habitation doit donc être équipée d'un regard de visite, d'un système séparant les eaux pluviales des eaux résiduaires, d'une fosse septique, et être raccordée, le cas échéant, à l'égout existant le long de la voirie (C. eau, art. R282).

12 Dir. 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23.10.2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

13 http://eau.wallonie.be/spip.php?rubrique82

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Dans ce cadre, les communes sont concernées par les obligations prévues par la directive-cadre en termes de relais de l'information auprès de la population, en tant qu'acteur chargé de l'exécution des réglementations régionales (épuration des eaux, rejets polluants des établissements classés, lutte contre les inondations, travaux sur les cours d'eau de 3e catégorie), et également en tant qu'acteur à la base d'une initiative favorable au bon état de nos masses d'eau.

B. La gestion des cours d'eau non navigables

Les cours d'eau peuvent être classés navigables ou non navigables, en partie ou en totalité.

Les cours d'eau classés navigables par la Région wallonne appartiennent au domaine public de cette dernière et sont gérés par la Direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques (DGO2).

Quant aux cours d'eau non navigables, ils sont classés en trois catégories, en fonction de la superficie de leur bassin hydrographique. Les cours d'eau de classe 1 relèvent de la Région ; ceux de classe 2, de la province ; enfin, ***ceux de classe 3 ont la commune pour gestionnaire***.

La commune est tenue d'entretenir les cours d'eau de troisième catégorie dont elle est légalement gestionnaire. Cet entretien se fait, toutefois, dans les faits, avec l'appui de la province.

Une révision totale du régime juridique des cours d'eau non navigables a été opérée par le décret du 4 octobre 2018 [14] qui a supprimé la loi relative aux cours d'eau non navigables et a inséré ce régime dans le Code de l'eau. Le décret du 4 octobre 2018 a notamment pour objectifs de décloisonner la gestion de ces cours d'eau et de la rendre conforme aux objectifs européens.

Dans ce cadre, les communes sont tenues de participer avec les autres gestionnaires des cours d'eau à l'élaboration des PARIS (Programmes d'actions sur les rivières, par une approche intégrée et sectorisée) en vue d'atteindre les objectifs environnementaux relatifs à l'hydromorphologie du cours d'eau et les objectifs appropriés en matière de gestion des risques d'inondation. Ces programmes doivent être élaborés par sous-bassin hydrographique et réexaminés tous les 6 ans.

Le nouveau décret prévoit également que tous travaux tels qu'approfondissement, élargissement, rectification et généralement toutes modifications sous, dans ou au-dessus du lit mineur du cours d'eau non navigable ou des ouvrages y établis, ainsi que la suppression ou la création de tels cours d'eau sont soumis à autorisation domaniale délivrée par le gestionnaire concerné, donc par la commune pour les cours d'eau de 3e catégorie. Il s'agit d'une nouveauté importante dans la mesure où auparavant les travaux extraordinaires sur les cours d'eau de troisième catégorie étaient autorisés par le Collège provincial.

Le gestionnaire peut accorder son autorisation domaniale sous la forme d'un acte unilatéral ou sous celle d'un contrat, pour une durée déterminée ou indéterminée, et le cas échéant moyennant le respect de certaines conditions. Ces autorisations domaniales ne doivent pas faire l'objet d'une procédure d'enquête publique, alors que c'était le cas des autorisations relatives aux travaux extraordinaires sur les cours d'eau. Elles sont en revanche soumises au régime d'évaluation des incidences sur l'environnement organisé par le Code de l'environnement.

[14] http://www.etaamb.be/fr/decret-du-04-octobre-2018_n2018206025.html

C. La gestion des cours d'eau par le biais des contrats de rivière

La gestion des cours d'eau est généralement très cloisonnée. C'est afin d'y remédier et d'arriver à une gestion plus intégrée de la rivière qu'a été créé ***le concept de « contrat de rivière »***.

Le contrat de rivière est destiné à accueillir le public, les pouvoirs publics (régionaux, provinciaux et communaux) et les acteurs du secteur de l'eau (le monde économique – industriels, agriculteurs, etc.–, les pêcheurs, le monde associatif, le monde culturel, technique, scientifique, etc.), en vue de les informer et de les sensibiliser à la gestion intégrée et globale du cycle de l'eau.

De cette concertation doit naître un « contrat », ayant pour objet la rivière et qui fixe ses ***objectifs d'utilisation, de protection, de mise en valeur***.

La Région wallonne apporte un soutien à l'élaboration du contrat de rivière, mais également à sa mise en œuvre. Les modalités de cette participation, les missions, ainsi que les différents acteurs du contrat de rivière sont définis dans le Code de l'eau[15].

4. La prévention des inondations

Les causes des inondations sont multiples (configuration des bassins hydrographiques, urbanisation grandissante, érosion des terres agricoles, disparition des zones humides, aménagement des berges des cours d'eau, etc.) et la commune fait partie des acteurs appelés à jouer un rôle en la matière.

Elle peut, en effet, agir à divers titres – en tant qu'autorité gestionnaire de certains cours d'eau, dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la délivrance des permis, ou par le biais d'initiatives locales visant à endiguer les problèmes d'érosions – et dispose de différents instruments afin d'appréhender cette problématique[16].

La directive européenne "inondation"[17] (2007/60/CE), transposée dans le Code de l'eau, imposait à ses membres de rédiger pour le 22 décembre 2015 des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) par district hydrographique (Escaut, Meuse, Rhin, Seine). Le but de ces plans est de permettre aux Etats de se fixer des objectifs à atteindre en matière de gestion des inondations en fonction des analyses préliminaires (carte des zones inondables et carte des risques d'inondation) et en tenant compte notamment des coûts et des avantages. Les derniers Plans de Gestion des Risques d'Inondation (2022-2027) ont été approuvés par le Gouvernement wallon le 19 janvier 2023[18]

A travers le cycle de gestion des inondations, les Plans de Gestion des Risques d'Inondation englobent tous les aspects de la gestion des inondations de la prévention à l'analyse post-crise. Structuré autour de ce cycle de gestion, le catalogue des mesures regroupe, en un outil, la diversité des actions qu'il est possible d'entreprendre pour améliorer la gestion des inondations.

Afin de mettre en œuvre ces PGRI, les communes se sont vues octroyer un subside régional , sous forme de droit de tirage. Concrètement, elles doivent proposer via l'application PARIS des actions issues du catalogue de mesure afin de prétendre au subventionnement.[19]

---

15 C. eau, R. 45 et ss.

16 Nous citerons not. l'existence de cartographies rel. à l'aléa d'inondation ainsi qu'au risque de dommages par débordement de cours d'eau, ainsi que d'un A.G.W. 18.1.2007 rel. à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour l'établissement de dispositifs destinés à la protection contre l'érosion des terres agricoles et à la lutte contre les inondations et coulées boueuses dues au ruissellement (*M.B.*, 12.2.2007).

17 Dir. 2007/60/CE 23.10.2007 rel. à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

18 https://inondations.wallonie.be/home/directive-inondation/plans-de-gestion-des-risques-dinondation/pgri-2022-2027.html

19 https://inondations.wallonie.be/home/directive-inondation/plans-de-gestion-des-risques-dinondation/pgri-2022-2027/subvention-pgri-pour-la-resilience.html

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. La protection des eaux souterraines

A. Les plans de gestion par district hydrographique

Outre le bon état des eaux de surface, la directive-cadre Eau cherche également à obtenir un bon état quantitatif et chimique des eaux souterraines, à l'aide notamment des mesures décrites dans les plans de gestion par district hydrographique.

B. Le programme de gestion durable de l'azote en agriculture (PGDA)

L'un des paramètres qui peuvent influer de manière importante sur la qualité des eaux souterraines est l'apport excessif de fertilisants azotés dans le cadre de l'agriculture. Le Programme de gestion durable de l'azote en agriculture (PGDA), issu de la transposition, en 2002, de la directive « nitrates »[20], définit les règles que doivent respecter les exploitations agricoles pour le stockage des engrais de ferme (lisiers, purins, fumiers). Le quatrième PGDA est d'application depuis le 15 avril 2023.[21]

Le PGDA définit des zones vulnérables, qui constituent un périmètre de protection des eaux souterraines et de surface contre le nitrate d'origine agricole, et sur lesquelles les impositions sont plus strictes.

C. Le programme wallon de réduction des pesticides (PWRP)

Les pesticides constituent un autre facteur très important dans la dégradation de la qualité des eaux souterraines.

Un décret transposant une directive 2009/128/CE[22] a été adopté le 10 juillet 2013 en Wallonie, et vise à fixer un cadre permettant une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Il a pour objectif de réglementer de manière stricte l'usage des produits phytopharmaceutiques, particulièrement dans les lieux publics ou les lieux privés fréquentés par un public « vulnérable » (terrains de sports, etc.).

Depuis le 1er septembre 2013, les utilisateurs professionnels au sens large peuvent solliciter l'obtention d'une phytolicence, obligatoire depuis du 25 novembre 2015 pour tout utilisateur professionnel, vendeur, distributeur ou conseiller en produits phytopharmaceutiques[23].

La mise en œuvre pratique des différents objectifs du décret est prévue par le Programme wallon de réduction des pesticides (PWRP). Le PWRP I comprenait 37 mesures de compétence strictement régionales et 8 mesures communes à l'ensemble de la Belgique, afin d'atteindre les objectifs principaux de la directive européenne qui étaient :

- parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, en réduisant leurs risques et leurs effets sur la santé humaine et sur l'environnement ;
- encourager le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides.

Le PWRP II 2018-2022, adopté en mars 2018, contient quelque 47 mesures ayant pour objectifs principaux d'assurer la protection des groupes vulnérables dans les espaces publics et privés fréquentés par le grand public, d'améliorer la connaissance et le suivi des effets aigus et chroniques de l'utilisation

[20] Dir. 91/676/CEE du Conseil du 12.12.1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.
[21] https://agriculture.wallonie.be/home/actualites/actualites/le-nouveau-programme-de-gestion-durable-de-lazote-ou-pgda-4.html
[22] Dir. 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21.10.2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.
[23] A.R. 19.3. 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

des pesticides sur les applicateurs, mais aussi sur les riverains, d'approfondir et amplifier les campagnes de sensibilisation des utilisateurs professionnels et amateurs sur les dangers de l'utilisation des pesticides et de mettre en place des mesures concrètes de protection des eaux de surface et souterraines.

Le PWRP III 2023-2027 a été soumis à enquête publique au premier trimestre 2022.

Le NAPAN (= Nationaal Actie Plan d'Action National) 2018-2022, plan permettant de réduire les risques liés à l'utilisation des pesticides à l'échelle du territoire belge, qui comprend le Plan fédéral de Réduction des Produits Phytopharmaceutiques (PFRP) et un plan d'action par Région, dont le Programme wallon de Réduction des Pesticides, a été soumis à consultation publique du 9 février au 10 avril 2017.

Depuis le 1er septembre 2014, il est également interdit de pulvériser les terrains revêtus non cultivables reliés à un réseau de collecte des eaux pluviales ou directement aux eaux de surface lorsqu'ils sont sur le domaine privé. Des zones tampons sont également à respecter depuis cette date, qu'elles soient en terrain public ou privé, en zone cultivée ou non.

Depuis le 1er juin 2018, sont entrées en vigueur de nouvelles mesures du Décret « Pesticides », en lien avec la protection des groupes vulnérables. Ces règles concernent donc entre autres les maisons de repos, les crèches, les écoles, les aires de pique-nique, les hôpitaux, etc. Il s'agit des personnes qui nécessitent une attention particulière pour l'évaluation des effets des produits phytopharmaceutiques sur la santé comme les femmes enceintes et les femmes qui allaitent, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées, les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme.

Depuis le 1er juin 2018, les interdictions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques suivantes sont d'application :

- interdiction en dehors des espaces publics dans les parties des parcs, des jardins, des espaces verts et des terrains de sport et de loisirs auxquelles a accès le public ;
- interdiction dans les cours de récréation et espaces habituellement fréquentés par les élèves dans l'enceinte des établissements scolaires et des internats, les espaces habituellement fréquentés par les enfants dans l'enceinte des crèches, des infrastructures d'accueil de l'enfance. Dès le 28 septembre 2018, cette interdiction s'étend à 50 m de la limite foncière de ces lieux pendant leurs heures de fréquentation ;
- interdiction dans et à moins de 10 m (mais pas au-delà de la limite foncière) des aires de jeux destinées aux enfants ouvertes au public, des aires aménagées pour la consommation de boissons et de nourriture, y compris leurs infrastructures, ouvertes au public ;
- interdiction à moins de 50 mètres des bâtiments d'accueil ou d'hébergement situés dans des centres hospitaliers et hôpitaux, des établissements de santé privés, des maisons de santé, des maisons de réadaptation fonctionnelle, des établissements qui accueillent ou hébergent des personnes âgées, des établissements qui accueillent des personnes adultes handicapées ou des personnes atteintes de pathologie grave.

Depuis le 28 septembre 2018, toute application de PPP ne peut débuter que si la vitesse du vent est inférieure ou égale à 20 km/h.

De plus, depuis le 1er janvier 2019, les personnes appliquant des PPP doivent utiliser un matériel d'application adéquat bien réglé et en bon état, qui limite la dérive de 50 % au minimum. En arboriculture fruitière, cette mesure est applicable depuis le 1er janvier 2020.

Enfin, depuis le 1er juin 2019, les produits phytopharmaceutiques sont totalement bannis des espaces publics. Les seules exceptions qui subsistent concernent les espèces exotiques envahissantes, dans certaines conditions.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La nature et la biodiversité

1. Le Code forestier

Remplaçant le Code datant de 1854, le Code forestier[1] de 2008 a pris clairement la voie du développement durable combinant les aspects environnemental, économique et social.

La prise en compte de la ***biodiversité*** dans les bois et forêts de personnes morales de droit public se traduit notamment par l'établissement de lisière externe, d'îlots de conservation, de bois morts laissés en forêt ou d'arbres d'intérêt écologique extraits à l'exploitation.

Les ***avancées sociales*** s'organisent, au travers de l'ouverture encadrée des forêts publiques, aux activités de jeunesse dans le respect des missions du bourgmestre, dont celle de la sécurité publique.

La circulation dans les bois et forêts strictement réglementée[2] est limitée à des types de voies de circulation particulières, selon qu'il s'agit de circuler à pied, à cheval, à vélo ou au moyen d'un véhicule motorisé.

Le Code décrit très clairement, par exemple, que les véhicules à moteur ne peuvent avoir accès qu'aux routes, chemins ou sentiers balisés à cet effet et aux aires affectées à cet usage. L'accès à ces sentiers et chemins balisés est soumis à autorisation de l'agent désigné comme tel par le Gouvernement.

La forêt étant ouverte à différents types d'usagers, un nouvel article 14 bis a été ajouté au Code afin d'imposer aux titulaires de droit de chasse d'informer le public pour toute action de chasse en battue.

Du point de vue de sa fonction économique, les modalités d'exploitation de la ressource forestière sont reprises dans le cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les bois et forêts des personnes morales de droit public belge. Les propriétaires publics doivent notamment veiller à ne pas multiplier les clauses spécifiques, ces dernières devant faire l'objet systématiquement d'une justification claire et contextualisée.

Les délais de paiement ont été revus en 2016. En effet, la période du début de l'année est délicate d'un point de vue de la trésorerie pour les acheteurs de bois. En étalant différemment les échéances de paiement, cela permet de passer cette période plus facilement sans entraîner de difficulté particulière pour les communes puisque la première tranche versée au deuxième mois ne sera plus d'un quart mais d'un tiers de la somme. Les deux autres échéances seront les 6e et 8e mois, l'échéance du 4e mois disparaissant. Les échéances de paiement se feront donc les 2e, 6e et 8e mois, et ce, quel que soit le montant de la vente.

Les cultures de sapins de Noël en zone forestière sont désormais assimilées aux bois et forêts. Cette modification a comme conséquence que les dispositions du Code forestier, qui interdisent l'utilisation d'herbicides, fongicides et insecticides en forêt, s'appliquent à ce type de cultures.

Le Code forestier a été modifié en avril 2020, afin d'y insérer une période transitoire pour donner un délai de trois ans aux communes pour valider leur plan d'aménagement forestier.

1 Décr. 15.7.2008 rel. au C. for., *M.B.* 12.9.2008.
2 A.G.W. 27.5.2009 rel. à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décr. 15.7.2008 rel. au C. for., *M.B.* 4.9.2009.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La gestion de la nature et de la biodiversité

Les communes peuvent concentrer une part de leurs efforts sur la gestion de la nature et de la biodiversité.

De manière générale, ***la loi sur la conservation de la nature***, au travers de son article 58quinquies, donne la possibilité aux conseils communaux de prendre, pour tout ou partie du territoire communal, des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers. Depuis le 1er juillet 2022, le régime de sanction de ces règlements communaux relève des articles D138 et suivants du Code de l'environnement qui organisent la lutte contre la délinquance environnementale en Wallonie.

Le décret relatif aux parcs naturels permet la protection des milieux naturels en créant, par exemple, des **parcs naturels**[3] : « un parc naturel est un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné ». On signalera que des subsides sont octroyés par la Région pour aider à la gestion de ceux-ci[4].

La commune peut également réfléchir à un ensemble d'actions visant à la protection de la nature sur la totalité ou sur une partie de son territoire. Par ce biais, la commune vise à maintenir, à développer ou à restaurer la biodiversité au niveau communal en impliquant autant que possible les acteurs locaux et après avoir dégagé une vision commune de la nature et de son avenir au niveau local.

On signalera aussi que la commune peut veiller à la ***création et à l'aménagement d'espaces verts*** (parcs communaux, etc.) à travers toute une série d'actions urbanistiques[5].

En vue de favoriser l'occupation des ***combles et des clochers*** de bâtiments publics par les chauves-souris, les chouettes effraies, les choucas et les martinets noirs, les communes peuvent, à peu de frais généralement, maintenir, restaurer ou créer un vaste réseau de gîtes favorables à leur reproduction.

Les ***arbres et haies remarquables*** font également l'objet d'une protection particulière au travers des articles R.IV.4-7 et suivants du CoDT (Code du développement territorial), qui prévoient notamment l'établissement par les communes d'une liste des arbres et haies remarquables, conformément à la procédure fixée à l'article R.IV.4-9 dudit code.

Dès qu'un arbre est considéré comme remarquable, il faut un permis pour l'abattre, modifier son aspect ou porter préjudice à son système racinaire, conformément à l'article D.IV.4 du CoDT.

La commune peut encore privilégier la nature sur son territoire en signant avec la Wallonie une « ***convention bords de route*** ». Cette convention prévoit, pour les portions de routes prédéterminées, l'application du fauchage tardif. En effet, les éléments divers (accotements, terre-pleins…) bordant ces routes regorgent ou peuvent regorger de vie faunistique et floristique et représenter également un dernier refuge pour bon nombre d'organismes.

Le CoDT prévoit également certaines mesures de protection de la nature et de la biodiversité. En effet, son article D.IV.4, 13 °, précise que, de manière générale, nul ***défrichage ou modification de la végétation*** de toute zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire ne peut être opéré sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal. On retrouve notamment parmi ces zones, les réserves naturelles.

---

3 Décr. 16.7.1985 rel. aux parcs naturels, mod. par le décr. 3.7.2008, *M.B.* 1.8.2008.

4 A.G.W. 23.12.2010 modifiant l'A.G.W. 25.11.2010 fixant les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels.

5 Création de pareils espaces en tant que tels, opération pour laquelle une aide régionale est prévue, mais aussi création de pareils espaces dans le cadre de la rénovation urbaine, de la revitalisation urbaine, etc.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les espèces exotiques envahissantes peuvent poser de sérieux problèmes tant au niveau de la biodiversité locale qu'au niveau de la santé publique dans le cas de la berce du Caucase, par exemple. Au niveau européen, un règlement est paru en 2014 et est entré en vigueur le 1er janvier 2015 afin d'édicter un ensemble de mesures pour éviter et atténuer les effets dévastateurs de ces espèces (règlement (UE) n° 1143/2014).

Ces mesures abordent tout d'abord la prévention afin d'éviter l'arrivée de ces espèces sur notre territoire. Ensuite sont détaillées des mesures de détection précoce et d'éradication rapide. Enfin, est exposée la gestion de ces espèces lorsqu'elles sont déjà largement répandues.

Le 13 juillet 2016, la Commission a adopté officiellement une première liste de 37 espèces exotiques envahissantes portant préjudice sur le territoire européen et donnant ainsi le champ d'application du règlement. Les mesures du règlement européen abordées ci-dessus sont ainsi entrées en vigueur avec un lot d'interdictions et d'obligations concernant ces espèces. Cette liste a été complétée de 12 nouvelles espèces en juillet 2017 et de 17 autres espèces en juillet 2019[6] et pourra être alimentée par les différents Etats membres en fonction de leur réalité de terrain et de nouvelles espèces apparues ou dont le caractère invasif se serait nouvellement exprimé.

La loi sur la conservation de la nature a, par ailleurs, été adaptée en date du 16 décembre 2015 (texte publié le 21 décembre 2015) pour être en conformité avec ce règlement européen de 2014 et a également été modifiée par le décret programme du 17 juillet 2018 pour ériger en infraction le non-respect des articles 7, 31 et 32 du règlement susvisé.

Enfin, un décret du 2 mai 2019 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes à été adopté pour se conformer au règlement européen.

En Wallonie, en vue de sensibiliser les acteurs locaux à la problématique des ***espèces exotiques envahissantes***, une circulaire régionale[7] parue en 2013 attire l'attention des pouvoirs publics sur l'importance de veiller à la régulation de ces espèces invasives lors de la passation de marchés publics portant sur la fourniture ou l'utilisation d'espèces animales ou végétales.

Les cahiers spéciaux des charges interdiront toute introduction intentionnelle des espèces exotiques envahissantes recensées dans la liste noire et la liste d'alerte de la base de données Harmonia.

Une attention particulière sera portée à la gestion des terres provenant d'un site contaminé par des espèces invasives et plus particulièrement par la renouée asiatique et la berce du Caucase. On évitera en effet le déplacement de ces terres sauf lorsqu'elles sont traitées adéquatement. Un nouveau plan de lutte contre la berce du Caucase devrait être publié en 2024.

Les communes veilleront également à ne pas participer à la dissémination de ces plantes et plus particulièrement de la renouée du Japon via leur activité d'entretien des bords de voirie par fauchage. Il est fortement recommandé (si les conditions de sécurité sur place le permettent) de suspendre le fauchage de ces endroits dans l'attente d'une méthode d'éradication efficace. À défaut, il est essentiel de ne pas faucher les massifs de renouées en même temps que le restant du bord de route et de nettoyer sur place les outils utilisés. Les résidus de fauche resteront sur place pour autant que les plantes ne soient pas montées en graines et qu'on se trouve en dehors des zones à valeur élevée d'inondation. Ces déchets pourront également être exportés pour incinération, leur compostage industriel n'étant pas recommandé. Les campagnes de lutte contre les plantes invasives s'organisent dans les communes wallonnes et le plus souvent en collaboration avec les contrats de rivière. Les premiers résultats sont probants même s'il faudra répéter ces campagnes durant quelques années pour arriver à l'éradication de ces espèces.

6 http://biodiversite.wallonie.be/fr/reglement-europeen.html?IDC=6002
7 Circ. rel. aux plantes exotiques envahissantes du 30.5.2013 (*M.B.*, 11.6.2013).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Dans le règne animal, nous assistons, depuis quelques années, à une explosion démographique des populations de bernaches du Canada, ce qui entraîne de nombreuses conséquences néfastes pour l'homme comme pour la biodiversité. C'est pourquoi l'arrêté relatif à la destruction de certaines espèces de gibiers du 18 octobre 2002 a été modifié pour y inclure une section relative à ce volatile devenu indésirable en si grand nombre.

La destruction de la bernache peut dès lors se faire selon les modalités reprises à l'arrêté du 10 novembre 2011 pour autant qu'une autorisation ait été délivrée. La chasse n'étant pas toujours praticable dans les endroits fréquentés, des actions visant à réguler les naissances devraient également permettre de mieux gérer l'explosion démographique de cette espèce.

Concernant le frelon asiatique se propageant très rapidement en Europe, la Région a pris la décision de ne plus prendre en charge l'élimination des nids en Wallonie. Cette responsabilité revient donc dans le chef de chaque propriétaire découvrant un nid potentiellement problématique. Des exterminateurs formés spécifiquement peuvent être contactés pour détruire le nid en toute sécurité. La liste de ces personnes utilement formées est reprise sur le site biodiversité.wallonie.be à l'onglet "Invasives". Les communes doivent dès lors continuer à être vigilantes pour détecter rapidement sur leur territoire public les nids qui pourraient porter atteinte à la sécurité publique.

Une autre espèce invasive émerge depuis quelques années et pose de gros soucis tant au niveau de la santé que de la biodiversité : le raton laveur. Cet animal représente un réservoir potentiel de maladies pouvant être transmises à l'homme, provoquées tant par des virus, des bactéries ou encore des vers parasites que cette espèce héberge. La transmission de ces maladies peut s'effectuer via la consommation de fruits ou de légumes souillés par de l'urine ou par des excréments ainsi que par contact direct avec les animaux. Il représente également une menace sérieuse pour un certain nombre d'espèces menacées (moules, écrevisses, reptiles, oiseaux, chauve-souris, etc.). Un plan d'action contre cette espèce devrait voir le jour en 2024.

Dans sa Déclaration de politique régionale 2019-2024, le Gouvernement wallon s'est fixé pour objectif de planter 4000 km de haies et/ou un million d'arbres d'ici 2024, en vue de renforcer le maillage écologique et de protéger la biodiversité, avec l'aide des citoyens, associations, agriculteurs, entreprises, écoles et organismes publics. Cet objectif a mené à l'élaboration du Programme opérationnel ***Yes We Plant***, qui vise à lever un maximum de freins identifiés par les acteurs de terrain, et à mobiliser des moyens humains et budgétaires pour booster les plantations pour les saisons suivantes.

3. Natura 2000

Le Réseau Natura 2000 est un réseau européen de sites d'intérêt environnemental pour lequel quelque 13 % de la Wallonie ont été désignés.

Autorités compétentes pour la délivrance de permis, autorités planificatrices et autorités publiques propriétaires et gestionnaires de patrimoines immobiliers, les communes sont en effet largement concernées par le ***triple régime de prévention, de gestion et de défiscalisation*** qui encadre la protection et la gestion des sites Natura 2000.

Un régime de protection s'applique à l'ensemble des sites Natura faisant tous l'objet d'un arrêté de désignation. En substance, ce régime consiste dans l'application de mesures préventives générales déterminées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 tel que modifié par l'arrêté du 29 octobre 2012 aux sites Natura 2000 et de mesures particulières liées aux espèces et aux habitats rencontrés regroupés en unités de gestion décrits dans les A.G.W. de désignation. La procédure d'évaluation appropriée des incidences et le régime de dérogation de l'article 29, par. 2, de la loi du 12

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

juillet 1973 sur la conservation de la nature s'appliqueront également à tous les sites N2000. Les exonérations fiscales sont rendues applicables à l'ensemble des sites.

La mise en œuvre des mesures générales[8] s'exprime sous la forme d'un certain nombre d'actes et travaux soumis à interdiction, autorisation ou encore notification selon la potentialité d'un impact négatif sur Natura 2000. Une prévention spécifique précisée dans les arrêtés de désignation s'applique à chacun des sites nantis de leur arrêté de désignation en fonction de ses caractéristiques faunistiques et floristiques.

Il est important de rappeler que ces procédures – interdiction, autorisation ou notification – ne seront pas d'application pour les actes, travaux, installations et activités soumis à permis en vertu d'une autre législation en vigueur (permis d'urbanisme ou permis d'environnement, p. ex.).

Pour accompagner la mise en œuvre de Natura 2000, le Gouvernement wallon a prévu un certain nombre de subventions[9] accessibles tant aux propriétaires privés que publics. Les propriétaires publics qui œuvrent déjà en faveur de la biodiversité en forêt via le nouveau Code forestier peuvent décider d'aller au-delà des prescrits de ce Code et bénéficier, pour ce faire, de subventions.

Les arbres morts, les arbres d'intérêt biologique et les îlots de conservation qui feraient l'objet d'une indemnité non agricole dans le cadre de Natura 2000 doivent être marqués physiquement sur le terrain. Les modalités de ce marquage sont décrites dans un arrêté ministériel[10]. D'autres possibilités de subventions sont disponibles pour des travaux de restauration d'habitats et d'habitats d'espèces d'intérêt communautaire, ainsi que pour des travaux de gestion des milieux ouverts non agricoles.

Des exonérations fiscales[11] sont prévues pour être appliquées aux sites Natura 2000. Les modalités de mise en œuvre de l'automatisation de cette exonération seraient d'application pour l'enrôlement 2013. Il est fortement recommandé de vérifier son application et à défaut de déposer réclamation auprès du Service public fédéral. Par ailleurs, les communes percevront une compensation financière équivalente à la perte des additionnels au précompte immobilier liés aux parcelles dorénavant exonérées.

La valeur des biens immobiliers repris dans le périmètre d'un site Natura 2000 est exemptée des droits de succession et des droits de mutation par décès. Une exemption similaire visant les droits de donation est également prévue. Enfin, les biens immobiliers repris dans le périmètre d'un site Natura 2000, dans une réserve naturelle ou une réserve forestière sont exonérés du précompte immobilier.

[8] A.G.W. 24.3.2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 tel que modifié par l'arrêté du 29.10.2012.

[9] A.G.W. 14.7.2016 portant sur les indemnités et les subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura et dans la structure écologique principale.

[10] A.M. 27.3.2014 fixant les procédures de notification des îlots de conservation et de marquage des arbres morts, des arbres d'intérêt biologique et des îlots de conservation dans les sites Natura 2000 et dans les sites candidats au réseau Natura 2000 (*M.B.*, 20.5.2014).

[11] Décr. 3.6.2011 mod. le Code des droits de succession, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ainsi que le CIR en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'air

En vue de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans des conditions économiquement efficaces et performantes, le Gouvernement wallon a créé un Fonds wallon Kyoto et adopté un décret instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Par la suite, a suivi la publication de conditions sectorielles relatives aux établissements se livrant à une activité entraînant des émissions de CO_2.

Pour contribuer à la gestion de l'air et à la diminution des polluants qui l'affectent, la commune pourra influer sur le comportement des automobilistes en optant, par exemple, pour la mise en œuvre d'un ***plan de mobilité***. Elle pourra veiller, grâce au nouveau décret « délinquance environnementale »[1], à ***réprimer les incinérations sauvages***. Mais, surtout, elle appréhendera la problématique en ***modulant les autorisations d'exploiter*** qu'elle est amenée à octroyer en vertu de la législation sur les établissements classés.

Un décret « climat » a été adopté par le Gouvernement wallon le 20 février 2014 ; il fixe les objectifs généraux et sectoriels de réduction des gaz à effet de serre (objectif de réduction de 30 % d'ici 2020 et 80 à 95 % d'ici 2050) et de protection de l'environnement, ainsi que les instruments à mettre en œuvre pour y parvenir. Parmi ceux-ci, le ***Plan Air-Climat-Énergie***, qui rassemble 142 mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants atmosphériques, améliorer la qualité de l'air et s'adapter aux impacts des changements climatiques, et qui devra être renouvelé tous les cinq ans. Il concerne tous les secteurs de la Wallonie (résidentiel, tertiaire privé, tertiaire public, industrie, agriculture, déchets, transports).

Le PACE 2016-2022 a été adopté en seconde lecture par le Gouvernement wallon le 21 avril 2016.

Enfin, le décret du 17 janvier 2019, relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules[2], vise à interdire la circulation des véhicules les plus polluants de façon progressive sur tout le territoire wallon, et de façon encore plus stricte dans des zones de basses émissions. Dans ce cadre, le décret habilite les communes à proposer au Gouvernement la création, par règlement communal complémentaire de circulation, d'une ou plusieurs zones de basses émissions sur les voiries communales et régionales qui se trouvent sur leur territoire, à l'exception des autoroutes. Le projet de règlement communal doit être motivé et accompagné d'un plan de mobilité comprenant des solutions alternatives de mobilité, adopté en concertation avec les communes limitrophes et les gestionnaires de voiries concernés. La procédure d'approbation sera fixée dans un arrêté de Gouvernement.

[1] Décr. 5.6.2008 rel. à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, *M.B.*, 20.6.2008.

[2] http://environnement.wallonie.be/legis/air/air084.html

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'assainissement des sols

La gestion des sols pollués constitue un défi environnemental et économique majeur en Wallonie, qui fait l'objet d'une réglementation particulièrement technique.

Bien que rendu applicable le 1er janvier 2013 par la publication du Code wallon de bonnes pratiques (CWBP), le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols[1] n'a jamais pu pleinement être appliqué en raison de l'absence d'entrée en vigueur de l'article 21, qui concerne les faits générateurs d'obligations.

Ce cadre juridique a fait l'objet d'une profonde réforme par le biais du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols[2], en vigueur depuis le 1er janvier 2019.

Le décret comprend un ***volet préventif*** qui consiste, en bref, en l'obligation de prendre les mesures appropriées afin de préserver le sol et de prévenir toute pollution nouvelle du sol doublée d'une obligation d'information des autorités, agents du Département de la police et des contrôles et collège communal, ainsi que des propriétaires concernés en cas de risque de migration de la pollution hors du terrain. Le Gouvernement est en outre habilité à compléter ce volet préventif par des réglementations diverses.

Le décret comporte également un ***volet curatif***. Est organisée, dans ce cadre, une procédure rythmée d'investigation (étude d'orientation, le cas échéant suivie d'une étude de caractérisation) qui peut, en fonction du niveau des concentrations en polluants constatées, déboucher sur une obligation d'intervention : assainissement et/ou mesures de sécurité ou de suivi.

Le régime d'assainissement est plus contraignant dans l'hypothèse d'une pollution nouvelle, à savoir une pollution dont l'origine est postérieure au 30 avril 2007, que dans celle d'une pollution historique, dont l'origine est antérieure à cette même date. La date-pivot ainsi retenue correspond à celle fixée dans le cadre du régime de la responsabilité environnementale.

Soulignons que chacune des étapes, étude d'orientation, étude de caractérisation ou assainissement, est susceptible de déboucher sur la délivrance d'un certificat de contrôle du sol, lequel atteste de ce que les concentrations en polluants mesurées sont conformes aux exigences du décret.

Les obligations du Décret sols peuvent se déclencher :
- en cas de soumission volontaire aux obligations,
- en cas de demande de permis d'urbanisme, permis unique ou permis intégré, sur un terrain renseigné dans la banque de données de l'état des sols comme pollué ou potentiellement pollué, pour certains actes et travaux,
- en cas de cessation d'une activité/installation à risque pour le sol, ou au terme du permis ou de la déclaration autorisant l'installation ou l'activité visée,
- en cas de dommage environnemental affectant les sols,
- en cas de décision de l'administration par suite du constat d'une pollution qui dépasse ou risque de dépasser les valeurs-seuils. L'administration désigne le titulaire des obligations suivant un système de responsabilité en cascade.

1 *M.B.*, 18.02.2009.
2 *M.B.*, 22.03.2018.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

S'agissant des initiatives qui peuvent être prises par la commune en matière de pollution de sol, on peut souligner celle de proposer qu'un site soit désigné comme site à réaménager (SAR) par le Gouvernement, ce sur la base des articles D.V.1 et suivants du CoDT.
La commune possède par ailleurs la faculté de demander la remise en état de certains établissements ou sites, ce sur la base du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (art. 71) ou de l'article D 169 du Code de l'environnement.

Cela étant dit, on peut considérer que cette législation relative aux sols concerne davantage la commune en sa qualité de propriétaire de sites potentiellement pollués que l'autorité administrative. En effet, la compétence décisionnelle dans l'enchaînement des obligations du Décret sols (investigations et, le cas échéant, assainissement) revient à l'autorité régionale.

Les communes peuvent également être concernées par le Décret sols en leur qualité de maître d'ouvrage de nombreux chantiers impliquant des excavations et des mouvements de terres. En effet, le décret introduit un nouveau régime pour la gestion et la traçabilité des terres, sur le principe d'une gestion différenciée des terres.

L'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la gestion et à la traçabilité des terres[3], qui modifie notamment l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 organise, en articulation avec le Décret sols, un véritable régime de traçabilité et de réutilisation des terres excavées en Région wallonne, qui, après un report en 2019, est entré en vigueur le 1er mai 2020. Il a été modifié le 17 juin 2021[4].

Vous trouverez plus d'informations sur le régime introduit par cet arrêté au sein de la fiche focus suivante (mettre un lien vers la nouvelle fiche focus sur les terres excavées).

[3] Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres et modifiant diverses dispositions en la matière (*M.B.* 12.10.2018).
[4] Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2021 modifiant divers arrêtés en matière de gestion et de traçabilité des terres

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La répression des atteintes à l'environnement

La commune, en tant qu'autorité publique de proximité, a l'avantage de connaître son territoire et d'y disposer d'un pouvoir de police contraignant. C'est à ce titre que lui est reconnue, en parallèle avec la compétence reconnue à d'autres autorités[1], une compétence en matière de constatation et de gestion des atteintes à l'environnement.

Elle dispose d'un pouvoir de gestion des infractions environnementales organisé par le décret relatif à la délinquance environnementale du 6 mai 2019[2] que l'on retrouve aux articles D138 et suivants du Code de l'environnement[3], et peut, notamment, imposer des amendes administratives communales. Ce décret relatif à la délinquance environnementale, entré en vigueur au 1er juillet 2022 a opéré, avec son arrêté d'exécution du 2 juin 2022, une réforme en profondeur de l'ancien régime de lutte contre délinquance environnementale en dotant les différents acteurs de cette lutte de davantage de moyens et d'outils.

La commune peut également, dans certains cas (et parfois indépendamment de l'existence d'une infraction), intervenir, en vertu de législations spéciales, par le biais de mesures administratives.

Enfin, la commune peut également mettre en œuvre une procédure de répression pénale (en dressant des procès-verbaux), ou encore une procédure dite de « référé environnement ».

1. Les missions de surveillance et le protocole de collaboration communes/DPC

La commune, par le biais des agents de police ou d'agents communaux spécialement désignés à cet effet en vertu de l'article D 149 du Code de l'environnement, est tout d'abord compétente, à l'instar de plusieurs services de la DGARNE, pour surveiller le respect des réglementations environnementales listées à l'article D138 du Code de l'environnement, et constater les infractions y relatives (à l'exception de celles relatives à la loi sur la chasse ou au Code forestier). Cet article reprend la quasi-totalité des réglementations environnementales applicables en Région wallonne (déchets, eau, sols, permis d'environnement, bien-être animal…) et ne cesse de s'accroître au fil des ans. Moyennant le respect de plusieurs conditions, la commune a même la possibilité de sanctionner elle-même, par le biais d'amendes administratives, certaines de ces infractions environnementales parmi lesquelles on retrouve les dépôts de déchets.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 2 juin 2022 modifiant la partie réglementaire du Livre Ier du Code de l'environnement en ce qui concerne la délinquance environnementale a notamment instauré un nouveau régime de subventionnement pour l'engagement ou le maintien en fonction d'un agent constatateur communal en matière d'environnement.

L'article R 107 de la partie réglementaire du Code de l'environnement stipule qu'une subvention d'un montant maximum de 8.000 euros par an peut être octroyée pour l'engagement ou le maintien de l'engagement d'un agent constatateur.

Les conditions pour pouvoir bénéficier de ce subventionnement sont les suivantes :

1° la commune ou l'association de communes procède à l'engagement de l'agent constatateur dans les six mois de la décision d'octroi de la subvention ou déclare le maintien de l'agent constatateur en fonction ;

[1] Le Département de la Police et des Contrôles (DPC) du Service public de Wallonie Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (SPW ARNE) est ainsi également compétent pour connaître de la plupart des infractions environnementales.
[2] https://wallex.wallonie.be/eli/loi-decret/2019/05/06/2019203840/
[3] https://wallex.wallonie.be/eli/loi-decret/2005/03/17/200427101

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2° la commune dispose et joint à sa demande un plan de lutte contre la délinquance environnementale ou un plan local de propreté publique fixant les priorités et la méthodologie ainsi qu'un descriptif des missions prioritaires de l'agent constatateur pour lequel elle sollicite la subvention ;

3° la commune procède au minimum à deux campagnes de sensibilisation à l'environnement dans le courant de l'année pour laquelle la subvention est demandée ;

4° la commune est signataire du protocole de collaboration avec le Département de la Police et des Contrôles du SPW ;

5° l'agent constatateur communal subventionné exerce réellement sa fonction à temps plein. Le cas échéant, la subvention peut être accordée si deux agents constatateurs exercent leurs missions à mi-temps pour autant que les missions exercées constituent effectivement un temps plein ;

6° l'agent constatateur communal subventionné réalise au minimum huit jours de contrôle de terrain par mois complet presté indépendamment des périodes de congés.

Par ailleurs, au vu de la compétence concurrente des agents communaux et des agents du Département de la Police et des Contrôles du SPW ARNE au niveau du constat des infractions environnementales, l'article D143, § 2, du Code de l'environnement prévoit l'élaboration d'un protocole de collaboration afin notamment de déterminer le rôle de chacun.

Dans le cadre de la lutte contre la délinquance environnementale, ***la commune et le Département de la Police et des Contrôles*** présentent des caractéristiques complémentaires intéressantes qu'il convient de faire jouer en synergie.

Autorité publique attachée à un territoire de taille « réduite », la commune, en association avec la police locale, a toujours été chargée d'une mission de police de proximité (police générale de la sécurité, la salubrité, la propreté et la tranquillité publiques - NLC, art. 135 : surveillance générale de lois de police spéciale ; établissements classés, déchets, carrières, terrils, protection de la nature…). Elle allie donc les avantages intéressants de la proximité et de la puissance publique.

Spécialement chargé de rechercher et de constater les atteintes à l'environnement, le Département de la Police et des Contrôles (DPC) est, quant à lui, un spécialiste doté de pouvoirs d'investigation importants. Il dispose d'une expertise technique, de pouvoirs d'enquêtes importants et de moyens d'intervention directe.

Pour démasquer et traquer le pollueur, le constat de proximité et l'expertise d'investigation doivent se conjuguer. Une gestion optimale de la délinquance environnementale évite le double emploi et cherche la bonne allocation des ressources disponibles. Elle doit, dès lors, trouver ses fondements dans une collaboration accrue entre la commune et le Département de la Police et des Contrôles du SPW ARNE. Celle-ci peut se concrétiser par le biais d'un ***protocole de collaboration*** clarifiant les modalités de collaboration et les engagements de chaque partie pour gérer la délinquance environnementale. Ce protocole, qui a été mis au point par le Département de la Police et des Contrôles en collaboration avec l'UVCW est proposé à la signature des communes. Il constitue une des conditions pour l'obtention d'un subside pour l'engagement ou le maintien en fonction d'un agent constatateur communal.

2. Les mesures administratives sur les activités et les permis

Le bourgmestre dispose de la possibilité d'intervenir à l'encontre de certaines activités ou exploitations, en cas d'infraction aux législations environnementales et de risque particulier pour l'homme ou l'environnement.

Ainsi, en cas d'infraction environnementale, le bourgmestre peut, en vertu de l'article D.169 du Livre I[er] du Code de l'environnement, ***imposer des mesures telles que la cessation de l'exploitation, l'apposition de scellés ou encore la remise en état, ou toute autre mesure utile pour faire cesser un danger pour l'environnement, en ce compris la santé humaine.*** Cette mesure de contrainte ne peut être adoptée que sur proposition d'un agent constatateur communal ou régional et doit être motivée par la nécessité de faire disparaître un risque pour l'environnement, en ce compris la santé humaine.

Outre le bourgmestre, le collège communal joue également un rôle en matière de gestion des atteintes à l'environnement. Ainsi, dispose-t-il du droit de ***modifier les conditions d'exploitation d'un établissement*** couvert par un permis d'environnement ou un permis unique, voire de suspendre ou de retirer l'autorisation d'exploiter, même en l'absence d'infraction (pour autant que les nuisances causées à l'environnement le justifient).

3. Les amendes administratives

Les infractions environnementales constatées par les agents communaux et régionaux dans le cadre des articles D138 et suivants du Code de l'environnement sont en principe sanctionnées pénalement et relèvent donc du Procureur du Roi.

Toutefois, lorsque le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre ou ne donne pas suite au procès-verbal, des poursuites administratives peuvent être engagées soit par le fonctionnaire sanctionnateur régional, soit par le fonctionnaire sanctionnateur communal (voir infra). Il est à noter que depuis le 1[er] juillet 2022, certaines infractions sont dites « déclassées », en ce sens qu'elles ne peuvent plus faire l'objet que de poursuites administratives.

La commune qui souhaite sanctionner elle-même certaines infractions environnementales (abandon de déchets, incinération de déchets, absence de raccordement à l'égout…) peut le faire, moyennant l'élaboration d'un règlement communal[4] basé sur l'article D197 du Code de l'environnement ainsi que la désignation d'un fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative. Il faudra également que l'amende ait été constatée au niveau communal (agent constatateur communal en matière d'environnement ou agent de police locale).

Il est à noter que le décret relatif à la délinquance environnementale du 6 mai 2019 a considérablement renforcé les pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur qu'il soit régional ou communal. Ainsi, outre l'amende administrative (dont les montants ont été augmentés), le fonctionnaire sanctionnateur peut prononcer des mesures de restitution (sous astreinte) ainsi que proposer une transaction ou une médiation. Il peut également proposer une prestation citoyenne en lieu et place de l'amende administrative.

4. Le référé environnement

En plus des pouvoirs de police générale ou spéciale, la commune peut également faire usage d'un ***droit d'action en justice spécifique***, généralement connu sous le nom de « référé environnement »[5].

En cas d'atteinte manifeste à l'environnement, au sens large (ou de simple menace de pareille atteinte), le collège communal peut saisir le président du tribunal de première instance afin de lui demander d'intimer l'ordre au responsable de l'atteinte de la faire cesser.

[4] L'UVCW a, à cet égard, mis un modèle à la disposition de ses membres sur son site internet.
[5] En application de la L. 12.1.1993 conc. un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

L'action est menée sous la forme du référé, ce qui lui donne une célérité appréciable. De plus, le juge peut attacher à son ordre de cessation une astreinte qui rend l'action très efficace si le pollueur est solvable.

5. La police administrative générale et les incivilités

L'article 119bis de la nouvelle loi communale autorise le conseil communal à établir des peines et des sanctions administratives communales conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

À ce titre, il peut être mis à profit pour appuyer la répression de certaines incivilités à caractère environnemental. Toutefois, la protection de l'environnement en tant que telle n'étant pas l'un des objets de la police administrative générale, les ordonnances prises en ce domaine doivent être justifiées au regard de l'objectif de maintien de l'ordre public visé à l'article 135 de la nouvelle loi communale (cf. tranquillité, salubrité, sécurité publiques).

Par ailleurs, l'interdiction de double incrimination portée par l'article 2 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales impose qu'une attention particulière soit accordée à la définition des infractions qui doit différer de celle opérée par les législations spécifiques en matière d'environnement. Un abandon de déchets ne pourrait, par exemple, pas être visé en tant que tel par une telle ordonnance, au contraire du non-respect des consignes de collecte des déchets ménagers par exemple.

L'accès à l'information en matière d'environnement

Consacré à l'article D 10 du Code de l'environnement, le droit d'accès à l'information en matière d'environnement est une réalité quotidienne pour les communes, saisies de nombreuses demandes de leurs citoyens qui s'en prévalent, sans devoir justifier d'un intérêt, pour obtenir la communication de tel ou tel document qu'elles détiennent. Ce droit d'accès n'est toutefois pas absolu et fait l'objet de plusieurs exceptions qu'il convient de bien appliquer afin d'assurer un traitement optimal des demandes d'information. Pour bien cerner ce droit d'accès, il est nécessaire de se pencher sur la notion d'information environnementale avant d'aborder les exceptions au droit d'accès ainsi que la procédure applicable pour finir par un point sur la répercussion des coûts de ce droit d'accès.

1. L'information environnementale

Cette notion se voit définie à l'article D6,11°, du Code de l'environnement de façon tellement large qu'elle recouvre tout type de document ayant trait à un élément du cadre de vie. Sont ainsi notamment visés les demandes de permis d'urbanisme ou d'environnement, les permis d'urbanisme ou d'environnement, les plans communaux d'aménagement, les études d'incidences, les réclamations émises lors d'enquêtes publiques, les plans de gestions de parcs naturels...

À défaut de concerner une information environnementale, il convient de garder à l'esprit que la demande tombera néanmoins dans le champ d'application d'autres régimes d'accès à l'information, particulièrement pour les communes, les articles L3231-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

2. Les exceptions au droit d'accès

Nous n'aborderons ici que les motifs qui sont le plus fréquemment invoqués pour refuser l'accès à l'information environnementale, à savoir la confidentialité des données à caractère personnel, les droits de propriété intellectuelle, la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, le caractère inachevé du document et le secret des délibérations. Avant de les passer en revue, plusieurs considérations générales peuvent déjà être formulées à leur égard.

Premièrement, selon les termes du Code de l'environnement, ces motifs de refus « *sont interprétés de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'autorité publique met en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer*[1] ». En d'autres termes, ces exceptions ne sont pas absolues et d'application automatique. Une balance d'intérêts doit être faite à chaque fois. Plus l'information environnementale sera importante, plus le refus sera difficilement justifiable.

Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence de la commission de recours que la décision de refus d'accès à l'information ne peut se contenter de formules péremptoires mais doit clairement indiquer en quoi la divulgation de l'information porterait atteinte à un des intérêts pouvant justifier ce refus d'accès. Cette exigence n'est en fait qu'une application de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

[1] C. envi., art D18, § 2, et D19, §,2.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Troisièmement, on notera que l'article D 19, § 2, al. 2, précise que l'autorité publique ne peut refuser une demande lorsqu'elle porte sur un dossier mis à enquête publique[2] ou concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement, sauf, pour ce dernier cas, pour des motifs liés aux relations internationales et à la sécurité publique, à la bonne marche de la justice, ou à la protection de la propriété intellectuelle.

Enfin, il convient de préciser que le document devra faire l'objet d'une communication partielle, lorsque les données pouvant fonder un refus de communication peuvent en être retirées, ce qui se présente dans la plupart des cas. Cette communication partielle est également possible, selon nous, dans les deux hypothèses de communication obligatoire visées à l'alinéa précédent.

A. La confidentialité des données à caractère personnel

Les données à caractère personnel sont celles qui permettent d'identifier une personne (nom, adresse, numéro de téléphone, numéro de compte…). Si la personne concernée n'a pas consenti à la divulgation de la donnée, la communication de tout ou partie du document qui la contient pourra être refusée. Il ressort toutefois de la jurisprudence de la commission de recours que cette exception sera souvent rejetée lorsque la donnée à caractère personnel est nécessaire à la bonne compréhension de la situation.

Ainsi, la commission a estimé que le nom d'une personne ayant sollicité une dérogation à une mesure de protection des espèces prévue par la loi du 12 juillet 1973 sur la protection de la nature constituait un élément essentiel du régime de dérogation et n'était pas sans incidences sur l'évaluation du dossier[3].

Dans le même sens, la commission a estimé qu'une liste décrivant un ensemble de biens censés représenter le potentiel de surface de bureaux situés dans le grand Namur et contenant plusieurs données à caractère personnel devait être communiquée dans son intégralité dès lors que l'ensemble des données étaient nécessaires pour appréhender ce potentiel[4].

Dans cette affaire, la commission a également justifié son raisonnement par le fait que les informations et appréciations relatives aux biens concernés présentaient un caractère sommaire (localisation, structure et état du bien, etc.). Cela sous-entend que des informations plus précises pèseront plus lourd dans la balance d'intérêts, dans le sens d'un refus de communication. La commission a ainsi estimé que des plans d'aménagement intérieur d'une habitation ne devaient pas être communiqués, au nom du respect de la vie privée et en considérant leur absence d'impact direct sur l'environnement de la requérante[5]. En revanche, la mention des nom et adresse des demandeurs ne peut fonder un refus de communication des permis qui leur ont été délivrés.[6]

Les circonstances de la demande peuvent également entrer en considération. Si la commission estime en principe que les réclamations formulées lors d'une enquête publique sont communicables dès la clôture de celle-ci, dans la mesure où les réclamants ont nécessairement consenti à donner une certaine publicité à leur réclamation en les formulant[7], elle a toutefois rejeté un recours dirigé contre un refus de communication de l'identité des réclamants lors d'une enquête publique au motif qu'en l'espèce, l'information n'était pas demandée à des fins environnementales mais dans le seul but de vérifier si les réclamations n'émanaient pas de voisins avec lesquels le demandeur se trouvait en conflit[8].

---

2 Dans ce cas, un filtre préalable existe étant donné que l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable de la demande peut décider de soustraire certaines données de l'enquête publique pour les mêmes motifs que ceux qui peuvent fonder un refus d'accès (C. envi., art D29-15).
3 CRAIE, n° 536, 29.3.2012.
4 CRAIE, n° 523, 2.2.2012.
5 CRAIE, n° 529, 26.1.2012.
6 CRAIE, n° 493, 11.3.2011.
7 CRAIE, n° 223, 22.8.2001.
8 CRAIE, n° 409, 17.7.2009.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Enfin, la commission à également estimé que l'entrée en vigueur du RGPD n'a pas modifié la situation et que celui-ci n'exclut pas l'application des dispositions relatives au droit d'accès à l'information en matière d'environnement. Elle estime « *qu'au contraire, l'application de ces dispositions entre dans les prévisions d'hypothèses dans lesquelles l'article 6 du règlement général sur la protection des données admet la licéité d'un traitement de données à caractère personnel"*[9] Bien entendu il reste nécessaire d'effectuer une balance d'intérêts et de refuser la communication de données personnelles qui n'ont pas d'intérêt dans la compréhension du projet.

B. La confidentialité des informations commerciales ou industrielles

Sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de cette exception, des données techniques relatives à la fabrication d'un produit déterminé, une liste de clients ou bien encore des données comptables d'une entreprise[10]. C'est à nouveau le degré d'importance de ces informations pour la bonne compréhension de la situation environnementale qui va être déterminant.

Saisie d'un recours contre un refus de communication des documents établissant le nombre de certificats verts attribués à une entreprise, la commission a estimé que seules les données relatives aux émissions de dioxyde de carbone contenues dans ces documents devaient être communiquées, à l'exception du nombre de certificats verts concrètement attribués à l'entreprise. Elle fonde son raisonnement sur la circonstance que « *le nombre de certificats verts attribués à une entreprise est un élément de son chiffre d'affaire, dont la confidentialité revêt ou peut revêtir une importance toute particulière pour la protection des intérêts économiques légitimes de cette entreprise ; que, par contre, la divulgation du nombre de certificats verts attribués à une entreprise déterminée n'est, a priori, susceptible de présenter qu'un intérêt assez limité du point de vue de la protection de l'environnement* »[11].

Dans une autre affaire plus ancienne, la SPAQUE s'était opposée à la communication d'une étude de caractérisation du sol au motif, notamment, que cette étude avait nécessité de nombreuses heures de travail et présentait dès lors une valeur commerciale. La commission a rejeté cet argument en estimant qu'il aboutissait à ce que « *plus aucune information environnementale dont disposerait l'autorité publique ne puisse être divulguée puisqu'elle a nécessairement nécessité un certain travail et qu'elle dispose donc d'une valeur commerciale*[12] ». On soulignera ici que c'est le caractère public du commanditaire de l'étude (la SPAQUE) qui a été déterminant pour justifier la communication de celle-ci, en dépit de sa valeur commerciale.

C. Les droits de propriété intellectuelle

Cette exception qui vise à protéger les œuvres littéraires ou artistiques originales est souvent invoquée lorsque la demande d'information concerne des plans d'architecte ou une étude d'incidence. Elle ne trouvera toutefois à s'appliquer que lorsque le document contient une véritable création de l'esprit.

Ainsi, la commission a estimé recevable un recours formé contre un refus de communication des plans d'un architecte relatifs à une surface commerciale au motif qu'ils ne « *présentent pas un degré d'originalité telle qu'ils appelleraient une protection toute particulière du droit d'auteur en cause* ». Et la commission d'invoquer, par ailleurs, leur caractère essentiel dans l'appréciation de la teneur du permis d'urbanisme en cause[13]. Ce caractère essentiel dans la compréhension des projets fait que les décisions de la CRAIE penchent le plus souvent pour une communication des plans.

9 CRAIE, n° 1047, 6.8.2020.
10 Il est important de préciser que la confidentialité de la donnée doit être légalement prévue.
11 CRAIE, n° 565, 10.10.2012.
12 CRAIE, n° 356, 19.9.2007.
13 CRAIE, n° 538, 29.3.2012.

En l'absence de préjudice précis invoqué dans le chef de ses auteurs, la commission a même estimé qu'un plan d'architecte relatif à un projet de lotissement devait être communiqué, alors qu'il contenait pourtant, pour partie, une œuvre originale[14].

On rappellera également, comme évoqué plus haut, que les plans d'architecte peuvent également faire l'objet de refus de communication pour des motifs liés à la protection des données à caractère personnel, notamment lorsqu'ils portent sur des aménagements intérieurs.

D. Le caractère inachevé du document

Cette exception ne concerne que les documents qui sont en cours d'élaboration, à l'exclusion des documents préparatoires à une décision finale, tels que les demandes de permis, les avis d'instances ou les études préalables, dès lors qu'ils revêtent un caractère définitif[15].

E. Le secret des délibérations des autorités publiques

Une commune ne pourrait invoquer cette exception que si le document demandé révèle la manière dont s'est formée sa délibération. Il n'en va, par exemple, pas ainsi d'un avis du collège rendu sur une demande de permis d'urbanisme[16] ou bien encore de la liste des personnes présentes et du résultat du vote[17]. Cependant, cette exception a été soulevée avec succès pour contrer une demande de communication d'un PV de séance de CCATM[18].

En conclusion, il ressort clairement de ce tour d'horizon de la jurisprudence de la commission de recours qu'elle consacre un droit d'accès très large à l'information environnementale, en faisant toujours prévaloir le droit d'accès sur des intérêts insuffisamment définis ou ne pesant pas suffisamment lourd dans la balance d'intérêts, eu égard à l'importance de l'information environnementale concernée.

Il ne faudrait toutefois pas en conclure que toute information environnementale doive nécessairement être communiquée aveuglément. Certaines données méritent une protection et il conviendra de faire preuve de prudence dans l'application de la balance d'intérêts. La commune pourrait se voir reprocher d'avoir porté atteinte au droit de propriété intellectuelle ou à la confidentialité des données à caractère personnel en autorisant une communication trop large. En cas de doute, il pourra s'avérer utile pour la commune d'obtenir une autorisation de communication de la part des personnes dont les données sont protégées voire de laisser la commission de recours trancher.

3. La procédure d'accès

La demande d'information environnementale se fait soit par écrit, soit de façon verbale sur place. La demande écrite doit indiquer de façon appropriée son objet et la demande verbale doit être consignée par l'autorité publique dans un registre spécialement tenu à cet effet. Lorsque la demande est faite sur place, le demandeur doit indiquer son nom et son adresse et contresigner l'inscription dans le registre.

L'autorité publique saisie de la demande doit accuser réception de la demande d'information dans les dix jours ouvrables de la réception de la demande d'information.

---

14 CRAIE, n° 487, 22.12.2010.
15 CRAIE, n° 455, 1.7.2010.
16 CRAIE, n° 343, 18.4.2007.
17 CRAIE, n° 581, 31.1.2013.
18 CRAIE, n° 467, 5.8.2010.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'accusé de réception doit mentionner clairement les possibilités et les modalités de recours dont dispose le demandeur et préciser le délai dans lequel les informations environnementales pourront lui être fournies. Si une demande d'information est formulée d'une manière trop générale, l'autorité publique doit inviter le demandeur à la préciser davantage et l'aider à cet effet de manière adéquate, dès que possible et au plus tard avant l'expiration d'un délai d'un mois à dater de la réception de la demande.

L'autorité publique est tenue de mettre à disposition du demandeur les informations environnementales demandées dès que possible et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande. Toutefois lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté, ce délai peut être porté à deux mois. Dans ce cas, l'autorité publique doit informer le demandeur dès que possible et, en tout état de cause, avant la fin du délai d'un mois, de la prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.

L'information environnementale peut notamment être consultée sur place ou délivrée sous forme de copie du document dans lequel l'information demandée est consignée ainsi que par courrier électronique. Lorsque le demandeur réclame la mise à disposition d'une information environnementale sous une forme ou dans un format particulier, l'autorité publique doit communiquer l'information sous cette forme ou dans ce format, sauf dans les cas suivants :

- l'information est disponible sous une autre forme ou dans un autre format facilement accessible par le demandeur ;
- l'autorité publique est fondée à mettre à la disposition du public l'information sous une autre forme ou dans un autre format, auquel cas les motifs de la mise à disposition sous une autre forme ou dans un autre format sont indiqués.

Les motifs de refus de mise à disposition des informations, en partie ou en totalité, sous la forme ou dans le format demandé, doivent être communiqués dans un délai d'un mois à dater de la réception de la demande. On pourrait, par exemple, envisager que, sur cette base, une commune saisie d'une demande de copie d'un nombre excessif de documents, refuse de les délivrer sous format papier et les délivre sous format numérique, voire impose la consultation sur place lorsque la copie papier ou numérique est trop importante ou impossible.

4. La répercussion des coûts du droit d'accès à l'information

L'article D 13 du Code de l'environnement prévoit que, si la consultation sur place des informations demandées est gratuite, un prix peut cependant être réclamé pour la délivrance de l'information sous forme de copie. Dans ce cas, le prix ne peut dépasser le coût du support de l'information et de sa communication et doit être communiqué au demandeur au moment de sa demande.

Cet article est une transposition de l'article 5, § 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, en vertu duquel « *les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable* ».

Sur cette base, les communes sont donc habilitées à prévoir, dans un règlement communal, que la délivrance de copies d'informations environnementales (ex. : permis d'urbanisme, d'environnement, ...) est soumise au paiement d'une redevance, à l'instar de la délivrance de copies d'autres informations. Toute la question est de savoir comment établir le calcul de cette redevance.

Selon la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, le coût dont il faut tenir compte pour l'établissement de la redevance comprend le prix de revient de la copie, à savoir le coût du papier, l'amortissement et l'entretien de la machine et, le cas échéant, les frais

d'envoi, mais ne comprend ni les frais de personnel, ni les frais de recherche des documents, ces frais étant inhérents au fonctionnement du service public[19].

Toujours selon la commission[20], il est pertinent de prendre comme point de référence les montants fixés pour la rétribution qui peut être réclamée en vertu de l'article 3, 1° à 5°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 pris en exécution du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, à savoir pour le prix de la photocopie :

- sur du papier blanc et impression noire format A4 : 0,15 € par page ;
- sur du papier blanc et impression noire format A3 : 0,17 € par page ;
- sur du papier blanc et impression en couleur format A4 : 0,62 € par page ;
- sur du papier blanc et impression en couleur format A3 : 1,04 € par page ;
- d'un plan sur papier blanc et impression noire de 90 cm sur 1 m : 0,92 € par plan.

En ce qui concerne les frais d'envoi, il y a lieu de se conformer aux tarifs postaux en vigueur.

Cette position de la commission de recours sur le mode de calcul de la redevance n'est toutefois pas exactement celle de la Cour de Justice de l'Union européenne qui, dans un arrêt du 6 octobre 2015, a estimé que « *les coûts relatifs à la 'mise à disposition' d'informations environnementales, qui sont exigibles sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, englobent non seulement les frais postaux et de photocopie, mais également les coûts imputables au temps passé par le personnel de l'autorité publique concernée pour répondre à une demande d'informations individuelle, ce qui comprend, notamment, le temps pour chercher les informations en question et pour les mettre dans le format demandé* ». En revanche, selon le même arrêt, « *les frais engendrés par la tenue d'une base de données qui est utilisée par l'autorité publique afin de répondre aux demandes d'informations environnementales ne peuvent pas être pris en considération lors du calcul d'une redevance pour la mise à disposition d'informations environnementales* ».

Est-ce à dire qu'une commune pourrait prévoir dans son règlement des montants plus élevés que ceux préconisés par la commission de recours en y incluant également les frais de personnel ? La prudence s'impose ici dans la mesure où il convient de garder à l'esprit que le montant de la redevance ne peut excéder un montant raisonnable. En d'autres termes, selon la Cour de Justice de l'Union européenne, la redevance ne doit pas avoir un effet dissuasif ou limiter le droit d'accès à l'information. Or, la répercussion des frais de personnel dans le montant de la redevance perçue pour la délivrance de documents en matière d'environnement risquerait d'augmenter sensiblement le montant de cette redevance, au-delà de la limite du raisonnable. En résumé, si un dépassement des montants préconisés par la commission de recours est envisagé, il devra être limité et justifié.

En tout état de cause, l'établissement d'une redevance forfaitaire est déconseillé puisqu'une telle façon de procéder ne garantit pas que le montant de la redevance n'excède pas le coût du support de l'information et de sa communication.

On gardera également à l'esprit que, si la quantité des informations dont il est demandé copie est à ce point importante qu'elle risque d'engendrer un blocage dans le service concerné et de donner lieu à une redevance déraisonnable, la commune a toujours la possibilité, en vertu de l'article D 16 du Code de l'environnement, de mettre l'information à disposition sous une autre forme que celle demandée, par exemple, sous format électronique ou via une consultation sur place.

Enfin, on signalera que la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, se fondant sur l'article 4, § 8, de la Convention d'Aarhus, a estimé que la commune peut imposer dans certains cas le paiement de la redevance préalablement à la délivrance des documents pour autant que ces cas soient clairement identifiés dans le règlement communal[21].

---

19 CRAIE, n° 656, 24.4.2014.
20 CRAIE, n° 640, 12.12.2013.
21 CRAIE, n° 778, 10.5.2016.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le bien-être animal

La matière du bien-être animal a pris une importance considérable ces dernières années, aboutissant à l'adoption par le Parlement wallon le 3 octobre 2018, du Code wallon du bien-être animal qui dispose en son article 1er que l'animal est un être sensible qui possède des besoins qui lui sont spécifiques selon sa nature.

La compétence des communes en matière de bien-être animal s'est étoffée au fil des ans pour passer d'une gestion sanitaire, liée à leur mission de maintien de l'ordre public, à un véritable rôle en matière de bien-être animal. La preuve en est que le bien-être animal est devenu une compétence échevinale à part entière et que la fonction de vétérinaire communal se développe progressivement.

Les moyens d'action de la commune dans ce domaine ont divers fondements légaux qui lui permettent d'intervenir sur de nombreux aspects du bien-être animal, tantôt pour prévenir, tantôt pour gérer, tantôt pour sanctionner.

1. La gestion des animaux errants

Selon l'article D 12 du Code du bien-être animal[1], toute personne qui trouve un animal abandonné, perdu ou errant, doit prévenir directement la commune du lieu où l'animal a été trouvé.

L'administration communale a alors, à son tour, l'obligation de placer l'animal dans un refuge (avec lequel elle a éventuellement conclu une convention à cet égard) ou dans un parc zoologique lorsque l'espèce visée le requiert. Lorsque le refuge manque de place pour accueillir l'animal dans de bonnes conditions pour lui procurer les soins nécessaires, le refuge doit proposer une famille d'accueil qui peut accueillir l'animal visé et lui procurer les soins et un hébergement approprié.

Lorsque l'animal abandonné, perdu ou errant, qui a été recueilli présente des blessures, les soins nécessaires doivent être pratiqués avant que l'animal ne soit confié. Cette obligation de soin ne s'applique toutefois pas lorsque l'animal doit être mis à mort sur décision du bourgmestre, lorsqu'il existe des motifs impérieux et urgents de sécurité publique ou sur décision d'un médecin-vétérinaire qui le juge nécessaire pour des raisons de bien-être.

Un élément à ne pas négliger est la prise en charge de ces animaux errants, perdus ou abandonnés en dehors des heures d'ouverture de la commune mais également en dehors des heures d'ouverture des refuges ou des cabinets vétérinaires.

À cet égard, il est utile que la commune, dans la convention qu'elle passe avec un refuge pour animaux ou un vétérinaire pour satisfaire à son obligation, prévoie que la prise en charge de ces animaux puisse être assurée de façon permanente, y compris en dehors des heures d'ouverture. Il est également important que la commune renseigne le numéro du refuge ou du vétérinaire désigné de façon que les personnes ayant trouvé des animaux errants, perdus ou abandonnés puissent les leur confier directement.

[1] http://bienetreanimal.wallonie.be/files/documents/BEA-code-web.pdf

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le permis d'environnement pour détention de NAC

La détention d'un animal exotique non domestique est soit soumise à permis d'environnement soit à simple déclaration environnementale en fonction de l'espèce considérée[2]. Ainsi, un permis d'environnement de classe 2 est requis pour la détention d'un animal ou d'un groupe d'animaux appartenant à une espèce exotique non domestique visé dans l'annexe V de l'arrêté du 4 juillet 2002[3] et la détention d'un animal appartenant à une espèce visée à l'annexe A du règlement (CE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. Sont notamment visés les mygales, les scorpions, toutes les espèces de primates, de nombreuses espèces de serpents tels que les cobras, les crotales, les serpents corail, plusieurs espèces de tortues telles que la tortue serpentine, le cacatoès des Philippines, l'ara macao, la perruche huppée, la chouette chevêche, le harfang des neiges, ou bien encore le caméléon commun et le boa constricteur.

Toutes les autres détentions privées d'animaux exotiques non domestiques seront soumises à une déclaration environnementale, à l'exception des détentions de poissons, d'amphibiens, de reptiles et d'oiseaux, qui ne seront soumises à déclaration qu'en cas de dépassement de certains seuils et à l'exception des détentions d'invertébrés qui ne seront soumises à aucune formalité.

C'est la commune qui est chargée de délivrer ces permis d'environnement ou de recevoir ces déclarations environnementales. Elle pourra donc s'assurer notamment que la demande de permis est conforme aux conditions sectorielles applicables[4] ou que la déclaration est conforme aux conditions intégrales applicables[5]. Elle pourra également prescrire des conditions particulières d'exploitation dans le cas d'un permis d'environnement.

La détention d'animaux sans le permis ou la déclaration requise ou sans respecter les conditions d'exploitation est une infraction environnementale de 2ème catégorie.

3. La répression des infractions en matière de bien-être animal

Dans la mesure où le Code du bien-être animal figure dans la liste des réglementations relevant du régime de lutte contre la délinquance environnementale[6], les communes (via les agents constatateurs communaux ou la police locale) sont compétentes pour constater, voire même sanctionner (pour les infractions de 3ème catégorie reprises dans un règlement communal), les infractions au Code du bien-être animal et à ses arrêtés d'exécution.

Parmi ces infractions, on retrouve le fait de ne pas procurer à l'animal détenu une alimentation, des soins et un logement ou un abri qui conviennent à sa nature, à ses besoins physiologiques et éthologiques, à son état de santé et à son degré de développement, d'adaptation ou de domestication. Constitue également une infraction, le fait de causer des lésions ou souffrances à un animal sans nécessité, de mettre à mort un animal sans anesthésie ou étourdissement, d'organiser des combats d'animaux , de détenir des animaux non domestiques dans les cirques (infractions de 2ème catégorie), de ne pas identifier un animal devant l'être ou encore de ne pas respecter les mesures prises par le Gouvernement pour limiter la reproduction de certains animaux comme l'obligation de stérilisation des chats (infractions de 3ème catégorie).

---

2 Voir rubrique 92.53.02° de l'annexe 1 de l'arrêté du 4 juillet 2002 http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006bisannexe1.htm.
3 http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006bis.htm.
4 http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pesect072.html.
5 http://environnement.wallonie.be/legis/pe/peintegr043.htm.
6 Voir livre VIII du Code de l'environnement.

L'article D170 du Code de l'environnement[7] prévoit que lorsqu'une infraction est - ou a été précédemment - constatée et que cette infraction concerne des animaux vivants, un agent constatateur[8] ou le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouvent généralement les animaux, pourra ordonner la saisie administrative du ou des animaux concernés. L'agent ou le bourgmestre doivent alors faire héberger les animaux dans un lieu d'accueil approprié sauf si la mise à mort s'avère immédiatement nécessaire.

On précisera que la décision de saisie étant un acte administratif individuel, elle se doit de répondre aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Ainsi, elle devra notamment justifier de sa nécessité en faisant apparaître un danger pour l'animal. Par ailleurs, en tant que mesure grave, elle n'est à prendre qu'en dernier ressort, c'est-à-dire lorsque la régularisation est refusée par le propriétaire du ou des animaux ou lorsque cette régularisation ne semble pas ou plus possible. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une sanction mais bien d'une mesure de protection du ou des animaux concernés.

En cas de saisie prononcée par le bourgmestre, ce dernier doit en outre fixer la destination du ou des animaux saisis. Cette destination peut être de quatre sortes :

1° la restitution au propriétaire sous conditions ;
2° le don en pleine propriété à une personne physique ou morale ;
3° la mise à mort sans délai lorsque celle-ci s'avère nécessaire.

Si la saisie a été ordonnée par un agent constatateur, c'est le Ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions ou son délégué qui décide de la destination de l'animal.

4. La délivrance de l'extrait de fichier central dans le cadre de l'acquisition d'un animal.

Depuis le 1er juillet 2022 il est nécessaire de présenter un extrait du fichier central de la délinquance environnementale pour acquérir (acheter/ adopter ou recevoir) un animal de compagnie. Les commerces/ les refuges et les élevages doivent demander à toute personne qui souhaite adopter, acheter ou recevoir un animal de compagnie de fournir un extrait de fichier central. Cet extrait doit établir que fa personne n'est pas sous le coup d'une interdiction de détention d'un animal de compagnie ou déchue de son permis de détenir un animal de compagnie, ces deux peines pouvant être prononcées tant par un juge que par un fonctionnaire sanctionnateur

C'est la commune qui est chargée de la délivrance de ces extraits de fichier central selon une procédure particulière fixée par circulaire[9] en attendant la mise en place véritable du fichier central.

La délivrance de cet extrait de fichier central peut donner lieu à la perception d'une taxe ou d'une redevance selon le choix de la commune. Soit le règlement communal qui règle la matière comprend une catégorie résiduelle de documents administratifs pour laquelle un montant est fixé et dans ce cas le montant peut être perçu directement. Soit ce règlement communal liste limitativement les documents administratifs faisant l'objet d'une perception et, dans ce cas, il devra être modifié pour y rajouter la délivrance d'extrait du fichier central de la délinquance environnementale.

---

7 A compléter par les art. R 150 et ss. du C. envi.

8 Notamment les agents constatateurs communaux en matière de délinquance environnementale désignés en vertu de l'article D 149 du code de l'environnement

9 https://www.uvcw.be/environnement/actus/art-7484

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. La gestion de la prolifération de certaines espèces

Lorsqu'une espèce animale (ex : pigeon, rats, chats, etc.) prolifère sur le territoire communal d'une manière telle qu'elle engendre un trouble à l'ordre public, la commune a la responsabilité de mettre fin à ce trouble.

Dans ce cadre, la commune pourra mettre en place des campagnes de stérilisation (la stérilisation des chats est obligatoire en région wallonne) voire, dans certains cas, des campagnes d'élimination. Dans un tel cas, il faut savoir que le Code du bien-être animal énonce qu'un animal ne peut être mis à mort que par une personne ayant les connaissances et les capacités requises, et suivant la méthode la plus sélective, la plus rapide et la moins douloureuse pour l'animal. La destruction des espèces « gibier » fait quant à elle l'objet d'une réglementation précise[10] .

On énoncera également que l'article 45 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987, relatif à la lutte contre les organismes nuisibles, contient une obligation précise, en ce qu'il prévoit que dès que le responsable constate la présence de rats sur ses biens, il est tenu d'en assurer immédiatement la destruction. Le responsable pouvant, à défaut de définition être assimilé au propriétaire.

[10] http://environnement.wallonie.be/legis/dnf/chasse/chasse041.htm.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'arrêté du Gouvernement wallon Terres excavées

1. L'objet et le champ d'application

L'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres (ci-après « AGW Terres ») met en place un système de gestion et de traçabilité des terres excavées. Ainsi, les terres excavées doivent, en principe, faire l'objet d'un contrôle qualité et leurs mouvements doivent faire l'objet d'une traçabilité.

L'AGW Terres s'applique aux terres de déblais (code 170504), en ce compris les terres de voirie (code 170504-VO) et les terres de voies ferrées (code 170504-VF), ainsi qu'aux terres de productions végétales (code 020401) et aux terres décontaminées (code 191302)[1].

L'alinéa 2 de l'article 2 de l'AGW Terres prévoit que les obligations prévues par l'arrêté ne s'appliquent pas dans certaines hypothèses où les terres sont réutilisées sur le site d'origine ou, dans l'hypothèse où, si elles sont évacuées du site d'origine, elles présentent un volume total inférieur à 20 m³ pour autant que le site ne soit pas suspect.

L'AGW Terres vise donc à favoriser une telle réutilisation sur site, dans la mesure où le réemploi des matériaux présente de nombreux avantages environnementaux et socio-économiques, tel que le développement de nouveaux modèles d'entreprise.

2. Les obligations et les responsabilités

Cet arrêté prévoit :

- Une obligation de réaliser un contrôle qualité des terres (article 6). **Attention** : Un tel contrôle qualité ne sera, notamment, pas requis si :

    - Le volume des terres évacuées du site d'origine non suspect n'excède pas 400 m³ et moyennant le respect de certaines conditions ;
    - Les terres issues de voiries sont réutilisées dans la plateforme d'une autre voirie et moyennant le respect de certaines conditions. Il est alors question de « terres de voirie » (code 170504-VO).
    - Les terres ont déjà fait l'objet d'analyses selon le Décret sols ou le Décret déchets. En effet, l'article 6, § 4, de l'AGW Terres prévoit que « *Les résultats des analyses réalisées conformément aux dispositions du décret et de ses arrêtés d'exécution, ou du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et de ses arrêtés d'exécution, peuvent être valablement réutilisés pour la caractérisation des terres pour autant qu'ils soient pertinents et actuels, et notamment qu'aucune autre pollution ne soit suspectée ou ne soit susceptible d'avoir augmenté les concentrations de polluants identifiées.*»

- Une obligation de respecter les modes de gestion prévus par l'AGW Terres et de veiller à ce que les terres répondent aux conditions relatives à leur utilisation sur un site récepteur prévues par l'AGW Terres (art. 13 à 15) ;
- Une obligation de notifier le mouvement des terres (art. 17), permettant, ainsi, leur traçabilité ;
- Une obligation de notifier le regroupement des terres (art. 18) ;
- Un régime de responsabilité dans la gestion des terres (art. 25 et ss.).

[1] Codes de l'Annexe I de l'A.G.W. 10.7.1997 établissant un catalogue des déchets.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les modes de gestion prévus par l'AGW Terres

L'AGW Terres se réfère au Décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols (ci-après « Décret Sols ») qui définit, à ses annexes II et III, les types d'usage à considérer en correspondance avec la situation de droit ou de fait d'un site d'origine ou d'un site récepteur. Ces types d'usage sont au nombre de 5, du plus sensible au moins sensible (naturel, agricole, résidentiel, récréatif ou commercial, industriel).

La manière de déterminer l'usage d'un site d'origine ou d'un site récepteur est fixée à l'article 12 de l'AGW Terres.

Le principe est le suivant : les terres provenant d'un site d'origine d'un certain type pourront, moyennant le respect des articles 13, 14 et 15 de l'AGW Terres fixant les valeurs seuils à respecter, être utilisées sur un site récepteur d'un type d'usage identique ou d'un type d'usage moins sensible, moyennant la réalisation d'un Rapport de Qualité des Terres (RQT), l'obtention d'un Certificat de Contrôle de Qualité des Terres (CCQT) et d'une notification des mouvements des terres (NMT).

Des exemptions à la réalisation d'un RQT sont néanmoins prévues par l'arrêté. Dans pareille hypothèse, les valeurs reprises aux articles 14 et 15 de l'AGW Terres ne devront pas s'appliquer.

A. Concrètement, si un RQT n'est pas réalisé

Dans l'hypothèse où un RQT n'est pas requis en vertu de l'AGW Terres, les terres pourront :

- Soit être utilisées sur le site d'origine, conformément à ce qui est prévu par l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté ;
- Si le volume des terres évacuées est inférieur à 20 m³ et que le site d'origine n'est pas suspect, soit être réutilisées sans autre forme de procès, soit faire l'objet d'un regroupement en installation autorisée[2];
- Soit être utilisées conformément à l'une des hypothèses visées par l'article 6, §3 de l'arrêté.

B. Concrètement, si un RQT est réalisé et qu'un CCQT a été obtenu

Le CCQT fixe le ou les type(s) d'usage(s) admissible(s) ou précise la nécessité de traiter les terres préalablement pour les rendre conformes. En cas de présence, dans les terres, d'espèces végétales non indigènes envahissantes, de fibres d'amiante ou d'autres caractéristiques particulières des terres, il indique les conditions de valorisation qui sont prévues par le présent arrêté ou le Guide de Référence relatif à la Gestion des Terres (ci-après « GRGT »).

Eu égard à cela, si un RQT a été réalisé et un CCQT a été obtenu, les terres pourront :

- Soit faire l'objet d'un prétraitement ou d'un traitement avant d'être utilisées sur un site récepteur.

  A cet égard, l'article 13, §2 de l'AGW Terres prévoit que « *Avant, pendant et après le prétraitement ou le traitement, ces terres gardent leur statut de terres pour l'application du présent arrêté. Les éventuelles fractions résiduelles issues du prétraitement ou du traitement, telles que les débris de construction inertes, les matériaux organiques ou les matériaux pierreux d'origine naturelle, sont*

[2] Dans pareille hypothèse, la circ. d'information n° 4 relative aux installations de regroupement pouvant accueillir, conformément à leur autorisation, des terres reprises sous le code déchet 170504 (disponible sur le site internet https://sol.environnement.wallonie.be/home/legislation.html) s'appliquera.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

gérées de manière différenciée des terres en application du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et de ses arrêtés d'exécution. »

Les terres présentant des dépassements des valeurs seuils admissibles pour un usage de type V doivent être évacuées vers une installation autorisée de traitement de terres polluées.

Après le traitement, les terres auront le statut de « terres décontaminées » et devront faire l'objet d'un nouveau RQT et d'un nouveau CCQT, conformément à l'article 7 de l'AGW Terres. Ce nouveau CCQT déterminera le ou les type(s) d'usage(s) admissible(s) pour ces terres décontaminées.

- Soit faire l'objet d'un regroupement en installation autorisée (article 18 de l'AGW Terres).

  De nombreuses règles quant aux regroupements de lots sont reprises plus en détail dans la circulaire du 6 mai 2021 relative aux installations de regroupement pouvant accueillir, conformément à leur autorisation, des terres reprises sous le code déchet 170504 (disponible sur le site internet https://sol.environnement.wallonie.be/files/Document/L%C3%A9gislation/circulaire%204%20CR_2.0_Signature%20%C3%A9lectronique.pdf).

- Soit être utilisées sur un site récepteur dont le type d'usage est admissible au regard de ce qui est indiqué dans le CCQT ;

  Quant à l'utilisation des terres, il convient de préciser que l'AGW Valorisation a été modifié par l'AGW Terres et prévoit, désormais, comme mode d'utilisation pour les terres concernées par l'AGW Terres (codes 170504, 170504-VO, 170504-VF, 191302-TD, 020401VEG1, 020401-VEG2), une utilisation conforme à ce dernier.

- Soit être éliminées en centre d'enfouissement technique.

4. L'asbl Walterre

L'asbl Walterre, reconnue par le Gouvernement wallon en mars 2019 comme « organisme de suivi » au sens de l'AGW Terres, joue un rôle essentiel dans la gestion et la traçabilité des terres sur l'ensemble du territoire wallon.

Ses principales missions s'articulent autour de 5 grands axes :

- Certification du contrôle de la qualité des terres ;
- Traçabilité des mouvements de terres : Walterre met en œuvre un système de traçabilité des mouvements de terres pour en avoir un suivi tout au long du chantier. Elle délivre également les autorisations des mouvements de terres (documents de transport) après avoir réalisé les opérations de vérification nécessaires ;
- Traitement des données collectées : Walterre traite les diverses données recueillies et les met à disposition de l'Administration, notamment afin d'alimenter la BDES ;
- Accompagnement des utilisateurs ;
- Sensibilisation et diffusion d'informations.

Pour plus d'informations, nous vous invitons à lire notre manuel d'aide à l'optimisation des coûts de gestion de terres de déblais dans les marchés publics de travaux, suivant Qualiroutes et CCTB 2022 (https://www.uvcw.be/publications/107) qui comporte un Vademecum relatif à la règlementation applicable. L'objectif de ce Vademecum est de concrétiser et de vulgariser la règlementation applicable, laquelle peut s'avérer particulièrement complexe.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le tourisme

Arnaud RANSY
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'organisation du tourisme

1. Le Code du tourisme

Le tourisme est un élément important tant pour le développement culturel qu'économique de la Wallonie. Il est indéniable que le tourisme favorise les échanges culturels, éléments indispensables pour instaurer une vraie diversité culturelle au niveau régional, mais aussi local. En outre, le tourisme est à la base de nombreux emplois et investissements. Cependant, le tourisme cause également certaines nuisances. Un équilibre entre les impacts positifs et négatifs doit dès lors être trouvé.

Dans la recherche de cet équilibre, une législation dense a été adoptée et a été regroupée dans le Code du tourisme, adopté par le Gouvernement wallon le 1er avril 2010. Celui-ci a fait l'objet d'une importante modification par le biais du décret du 10 novembre 2016.

La codification proposée a pour objet de rassembler en un seul corps l'ensemble de la législation existante et ce, autour de cinq thèmes essentiels en matière de tourisme, chacun constituant un livre du Code :

- Livre Ier - De L'organisation du tourisme ;
- Livre II - Des attractions touristiques ;
- Livre III - Des hébergements touristiques ;
- Livre IV - Des itinéraires touristiques balisés ;
- Livre V - Des subventions pour la promotion touristique.

En substance, pour assurer une offre d'informations touristiques satisfaisante, la qualité des établissements touristiques et limiter les nuisances des activités touristiques, le Code du tourisme protège certaines appellations, notamment « maison du tourisme » ou « camping touristique »'. Les autorisations d'utilisation de dénomination sont délivrées par le Commissariat général au tourisme moyennant le respect de plusieurs conditions.

Dans l'application de la législation touristique, les communes ont un rôle prépondérant en matière de sécurité et de salubrité (délivrance des attestations de sécurité-incendie), mais aussi, à travers leurs organismes d'information, en matière de promotion du tourisme.

L'article 32.D du Code du tourisme (ci-après, le « Code ») prévoit que « *nul ne peut faire usage des dénominations "fédération provinciale du tourisme", "maison du tourisme", "office du tourisme" et "syndicat d'initiative" ou d'un autre terme, traduction ou graphie susceptible de créer une confusion, sans avoir été reconnu en cette qualité* ». Cet article implique donc que toute personne, y compris les communes, qui souhaite faire usage d'une de ces dénominations doit au préalable en obtenir les autorisations.

Nous détaillerons, dans un premier temps, les dispositions relatives aux appellations suivantes : « maison du tourisme », « office du tourisme » et « syndicat d'initiative ». Nous examinerons ensuite les dispositions communes concernant la procédure de reconnaissance, le retrait de l'autorisation et les recours.

2. Les maisons du tourisme (art 34 D et ss.)

La reconnaissance des maisons de tourisme est régie par les articles 34 D et suivants du Code. Ainsi, seules les associations de gestion remplissant les conditions décrites ci-après peuvent prétendre à utiliser la dénomination "maison du tourisme".

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A. La reconnaissance

1. La forme juridique

L'article 34.D exige que les maisons du tourisme soient constituées sous la forme d'une fondation ou d'une association sans but lucratif qui poursuit des missions visées à l'article 34. D., alinéa 1er, 2°, dont peuvent être membres, par dérogation au décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, les communes ainsi que, le cas échéant, les offices du tourisme et syndicats d'initiative du ressort territorial concerné ou d'autres personnes, physiques ou morales, actives dans le secteur touristique du ressort.

Les statuts de l'association doivent être transmis pour approbation au Ministre (ayant le tourisme dans ses attributions par envoi certifié.

Le Ministre approuve ou improuve les statuts et notifie sa décision à l'association dans un délai de quarante-cinq jours à dater de leur réception.

Le Code reste cependant muet en ce qui concerne l'effet du dépassement de ce délai. Ce mutisme implique que ce n'est qu'un délai d'ordre dont le non-respect n'a pas de conséquence juridique. Les communes ne pourront donc pas, en l'absence de notification dans le délai imparti, considérer que les statuts sont approuvés[1].

2. L'objet

L'article 34.D, 2°, précise que l'association de gestion doit avoir pour objet :

a) l'accueil et l'information permanents du touriste et de l'excursionniste ;
b) le soutien des activités touristiques de son ressort, notamment par la réalisation d'actions de promotion et d'animation ainsi que l'organisation et le développement touristique ;
c) la collaboration et l'échange d'informations avec le Commissariat général au Tourisme, en matière d'offres touristiques relevant de son ressort territorial ;
d) la coordination des actions entreprises par les offices du tourisme et les syndicats d'initiative de son ressort destinées à reconnaître les itinéraires touristiques balisés de son territoire par le Commissariat général au Tourisme, le cas échéant de prendre les dispositions nécessaires pour assurer cette reconnaissance ;
e) en collaboration avec les offices du tourisme et les syndicats d'initiative, de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la qualité et l'entretien des itinéraires touristiques balisés ;
f) l'alimentation et la transmission des informations à Wallonie-Belgique Tourisme en vue de la conception et l'élaboration de produits touristiques ;
g) la mise à disposition, pour l'ensemble des organismes touristiques de son ressort territorial, d'un système d'informations touristiques, accessible également en dehors des heures d'ouverture par tout moyen de communication existant ;
h) la mise à disposition d'une documentation touristique régionale, provinciale et locale au profit du public ainsi que des offices du tourisme et des syndicats d'initiative de son ressort.

3. Bureau d'accueil

La maison du tourisme doit être dotée d'un bureau d'accueil et d'information, pouvant être composé d'un ou plusieurs immeubles, indépendant d'une habitation privée et clairement identifiable lorsque le bâtiment est commun avec toute exploitation commerciale.

[1] Nous rappelons toutefois qu'un recours auprès du Conseil d'État est ouvert, en cas d'inaction du Ministre, pendant une durée de quatre mois à partir du lendemain du dernier jour du délai d'ordre.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le bureau d'accueil principal de la maison du tourisme est ouvert au public, au moins mille huit cents heures par an comprenant nécessairement tous les week-ends.

Le Ministre peut autoriser la maison du tourisme à ouvrir un nombre d'heures inférieur à mille huit cents heures par an sans pour autant que celui-ci ne soit inférieur à mille cinq cents heures par an, au regard de l'attractivité touristique de la région et de collaborations existantes sur le territoire.

4. Représentativité des organes

Les maisons du tourisme doivent avoir entre 20 et 40 % des membres de leurs organes sociaux qui soient représentatifs des opérateurs touristiques privés de leur ressort. Par opérateur touristique privé, le Code entend toute personne physique ou morale, du secteur privé, qui exerce une mission ou une activité professionnelle présentant un lien direct ou indirect avec le secteur du tourisme et dont soit l'activité est financée à concurrence d'au moins 51 % par des investisseurs privés, soit plus de la moitié des membres des organes de gestion sont issus du secteur privé.

5. Contrat-programme

La maison du tourisme doit conclure avec la Wallonie un contrat-programme portant sur une période de trois ans qui spécifie :

a) le ressort territorial de la maison du tourisme ;
b) les actions menées en vue de l'accomplissement des missions de la maison du tourisme, en concertation avec les offices du tourisme et les syndicats d'initiative du ressort ainsi qu'avec toute fédération provinciale du tourisme concernée ;
c) les heures d'ouverture journalière du bureau d'accueil de la maison du tourisme en spécifiant celles exercées en commun au sein d'un même bâtiment avec tout office du tourisme ou syndicat d'initiative ;
d) les collaborations et synergies mises en œuvre avec les offices du tourisme, syndicats d'initiative et tout autre opérateur, public ou privé, agissant sur le même ressort territorial que la maison du tourisme ;
e) les langues pratiquées au sein du bureau d'accueil et d'information.

B. Le maintien

Le maintien de la reconnaissance comme maison du tourisme est en outre subordonné au respect des conditions suivantes :

1. être doté d'un personnel au moins bilingue (français-néerlandais, français-anglais ou français-allemand) ;
2. respecter les missions telles que définies à l'article 34. D, 2° du Code ;
3. ne pas empiéter sur le territoire d'une autre maison du tourisme sauf convention de partenariat conclue entre elles ; en ce cas, les missions sont exercées dans les limites définies par cette convention ;
4. respecter les heures d'ouverture du bureau d'accueil fixées par le contrat-programme.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les offices du tourisme (art. 38. D et ss.)

A. La reconnaissance

1. La forme juridique

L'appellation « office du tourisme » est également réglementée par le Code du tourisme. L'article 38. D précise que l'office du tourisme est un service de l'administration communale ou une asbl constituée exclusivement à l'initiative d'une commune. De cette disposition, il faut en déduire qu'une asbl constituée par un particulier ne pourra donc jamais utiliser l'appellation office du tourisme. Celle-ci pourra éventuellement être reconnue comme un syndicat d'initiative.

2. L'objet

L'office du tourisme doit avoir pour objet la promotion du tourisme d'une commune, contrairement à la maison du tourisme qui doit couvrir plusieurs communes.

3. Bureau d'accueil

L'office doit être doté d'un bureau d'accueil et d'information, indépendant d'une habitation privée.

Il est ouvert (comme le syndicat d'initiative) au public au moins 100 jours par an comprenant nécessairement les week-ends de vacances et au moins quatre heures par jour.

Ce nombre peut être réduit, exclusivement dans le chef des offices du tourisme et des syndicats d'initiative, moyennant la conclusion d'une convention de collaboration avec la maison du tourisme relevant du même ressort territorial, pour autant qu'un service d'accueil soit exercé en commun au sein d'un même bâtiment par les deux structures. Dans ce cas, ce nombre ne peut pas être inférieur à soixante jours par an.

Les week-ends de vacances sont les samedis et dimanches des mois de juillet et août et au moins trois week-ends durant les autres périodes de congé scolaire, au choix de l'organisme.

4. Protection des tendances idéologiques et philosophiques

L'office du tourisme doit respecter les articles 3, 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

B. Le maintien

Outre les conditions de la reconnaissance, les offices du tourisme doivent, pour le maintien de leur appellation, mettre à disposition du public une documentation touristique locale , en ce compris toute publication émise par la maison du tourisme active sur le même territoire, par la ou les fédération(s) touristique(s) provinciale(s) dont relève la maison du tourisme précitée, ainsi que par l'asbl Wallonie-Belgique Tourisme et respecter les heures d'ouverture du bureau d'accueil fixées par la décision de reconnaissance.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Les syndicats d'initiative (art. 39 D)

A. La reconnaissance

1. La forme juridique

Le syndicat d'initiative doit prendre la forme d'une asbl. Elle peut être constituée par des autorités locales ou des particuliers.

2. L'objet

L'office du tourisme doit avoir pour objet la promotion du tourisme soit de tout ou partie d'une commune, soit de plusieurs communes.

Tout syndicat d'initiative peut être composé de sections à caractère local ou thématique

3. Le bureau d'accueil

L'office doit être doté d'un bureau d'accueil et d'information, indépendant d'une habitation privée.

Le syndicat d'initiative est ouvert au public au moins 100 jours par an comprenant nécessairement les week-ends de vacances et au moins quatre heures par jour.

Ce nombre peut être réduit, exclusivement dans le chef des offices du tourisme et des syndicats d'initiative, moyennant la conclusion d'une convention de collaboration avec la maison du tourisme relevant du même ressort territorial pour autant qu'un service d'accueil soit exercé en commun au sein d'un même bâtiment par les deux structures. Dans ce cas, ce nombre ne peut pas être inférieur à soixante jours par an.

Les week-ends de vacances sont les samedis et dimanches des mois de juillet et août et au moins trois week-ends durant les autres périodes de congé scolaire, au choix de l'organisme.

B. Le maintien

Outre les conditions de la reconnaissance, les syndicats d'initiative doivent, pour conserver le droit de faire usage de leur appellation, mettre à disposition du public une documentation touristique locale (en ce compris toute publication émise par la maison du tourisme active sur le même territoire, par la ou les fédération(s) touristique(s) provinciale(s) dont relève la maison du tourisme précitée, ainsi que par l'asbl Wallonie-Belgique Tourisme et respecter les heures d'ouverture du bureau d'accueil fixées par la décision de reconnaissance.(internet, par exemple), mettre à disposition du public une documentation touristique locale et, enfin, respecter les heures d'ouverture du bureau d'accueil fixées par la décision de reconnaissance.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. Les dispositions communes aux maisons du tourisme, aux offices du tourisme et aux syndicats d'initiative

A. La procédure de reconnaissance (art. 42 à 45)

Toute demande de reconnaissance comme organisme touristique est introduite auprès du Commissariat général au Tourisme par lettre recommandée à La Poste avec accusé de réception. La demande s'effectue au moyen du formulaire délivré par le Commissariat général au Tourisme.

Le CGT dispose de trois mois pour statuer sur la demande à partir de la notification de la complétude du dossier. À défaut de statuer dans le délai imparti, la décision est réputée être favorable.

B. Du retrait de la reconnaissance (art. 46 à 49)

Une procédure de retrait de l'autorisation d'utiliser la dénomination est prévue par le Code si l'organisme touristique ne satisfait plus aux conditions de reconnaissance ou ne respecte pas les obligations qui lui incombent. La procédure de retrait de la reconnaissance est initiée par le CGT. Dans les 15 jours de la notification par le CGT d'entamer une procédure de retrait, l'organisme touristique peut faire valoir ses moyens de défense.

C. Les recours (art. 50 à 56)

Le demandeur ou le titulaire d'une reconnaissance peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre la décision de refus ou de retrait. Il doit être introduit dans les 30 jours de la notification de la décision de refus de reconnaissance ou de retrait.

On notera que le recours n'est pas suspensif, sauf lorsqu'il porte sur le retrait. En d'autres termes, la décision de retrait qui est frappée d'un recours ne produit ses effets qu'à la fin du délai de recours ou, en cas de recours, lorsque le Gouvernement a confirmé le retrait.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La reconnaissance en tant que centre touristique

Les heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services sont réglementées par la loi du 10 novembre 2006 (M.B. 19.12.2006).

Ainsi, cette législation impose que les commerces (hors night-shops et phone-shops) peuvent ouvrir à partir de 5 heures du matin jusqu'à 20 heures. Le vendredi et les jours ouvrables précédant un jour férié légal, le magasin peut ouvrir jusque 21 heures.

Cette même législation prévoit également un jour de repos hebdomadaire qui est une période de 24 heures ininterrompue commençant à 5 heures du matin ou à 13 heures et se terminant à la même heure le lendemain.

Le commerçant choisit son jour de repos ou, à défaut, ce sera le dimanche.

Des dérogations à ces règles sont envisageables, notamment via une décision du collège communal mais cela ne peut concerner plus de 15 jours par an.

Par ailleurs, parmi les autres dérogations prévues par cette législation, à ces heures de fermeture obligatoires on retrouve l'exercice de l'activité dans un centre touristique ou station balnéaire.

Qu'entend-on exactement par centres touristiques ? Les centres touristiques sont définis par la législation relative aux heures d'ouverture comme étant « *des communes ou parties de communes assurant un accueil touristique par des organismes agréés par l'autorité compétente en matière de tourisme et pour l'économie desquelles le tourisme est d'une importance primordiale du fait que l'affluence de touristes qui y séjournent ou y sont de passage en raison de l'existence de curiosités, de sites, d'entreprises de délassement sportif ou culturel, des stations thermales, de lieux de pèlerinage, d'établissements de logement ou de restauration* ».

Pour obtenir ce titre, il convient d'avoir l'approbation préalable du Ministre des Classes moyennes qui se basera sur les conditions précisées dans l'arrêté royal du 16 juin 2009 (*M.B.* 7.7.2009).

Il est important toutefois de préciser que, depuis peu, même dans une station balnéaire ou un centre touristique, un règlement communal peut imposer des heures de fermeture à toute unité d'établissement ne bénéficiant pas des dérogations visées à l'article 16 de la loi du 10 novembre 2006[1]. Ces heures de fermeture doivent être comprises dans les périodes de fermeture mentionnées à l'article 6, a) et b), de la même loi, et valent sans distinction pour tous les établissements qui sont visés dans le règlement.

Les unités d'établissement exploitées en violation du règlement communal sont punies conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

Ce titre ne concerne par ailleurs que les heures d'ouverture dans le commerce. En effet, à côté de cette législation, la législation du travail trouve également à s'appliquer. Dans ce cas, pour être centre touristique, il convient de répondre aux conditions fixées par l'arrêté royal du 9 mai 2007. Cette reconnaissance permet aux travailleurs d'être occupés le dimanche :

- du 1er mai jusqu'au 30 septembre ;
- pendant les vacances de Noël et de Pâques ;
- en dehors de ces périodes, pendant maximum treize dimanches par année calendaire pour la participation à des manifestations de tout genre, notamment aux salons, aux expositions, aux cortèges et manifestations sportives.

[1] L. 1.4.2016 mod. la L. 10.11.2006 rel. aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services en ce qui concerne la limitation des heures d'ouverture dans les stations balnéaires et les centres touristiques.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le camping et le caravanage

1. Les dispositions communes : le permis d'environnement

Comme indiqué de manière plus spécifique dans la partie *Environnement* du présent Focus, la commune est l'autorité compétente pour délivrer un permis d'environnement lorsque celui-ci est requis conformément au décret du 11 mars 1999 sur le permis d'environnement et ses arrêtés d'exécution.

L'exploitation d'un camping, qui englobe dans ce cas-ci tant les terrains de caravanage que de camping touristique, ne peut se faire sans en avoir obtenu un permis d'environnement ou en avoir fait la déclaration.

L'exploitant d'un terrain de camping, ou de caravanage, dont la capacité est inférieure à 50 emplacements, doit en faire la déclaration à l'administration communale. Lorsque la capacité est supérieure à 50 emplacements, l'obtention d'un permis d'environnement[1] est requise. Une étude d'incidences sera en outre nécessaire lorsque le camping comporte au moins 400 places.

Par ailleurs, il est important de mentionner que l'article D.IV.4, alinéa 1er, 15°, du CoDT dispense de permis d'urbanisme les installations mobiles autorisées par une autorisation visée par le Code wallon du tourisme, le décret du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de caravanage ou le décret de la Communauté germanophone du 9 mai 1994.

2. Le caravanage

Le terrain de caravanage est défini par le décret du 4 mars 1991 comme le terrain utilisé d'une manière habituelle ou occasionnelle pour la pratique du camping-caravaning par plus de 10 personnes en même temps ou occupé par plus de trois abris. L'article 1er précise par ailleurs que « *ne cesse pas d'être un terrain de caravanage, celui dans les limites duquel le titulaire du permis de caravanage installe à titre accessoire des abris fixes tels que des chalets, bungalows, maisonnettes, pavillons ou tout autre abri analogue non conçu pour servir d'habitation permanente, pour autant que ces différents abris soient et restent la propriété du titulaire du permis de caravanage ou du propriétaire du terrain de caravanage* ».

L'article 1er, 1°, exclut de son champ d'application expressément les terrains utilisés comme moyen d'hébergement par des forains ou des nomades agissant comme tels. Les terrains occupés par les gens du voyage ne sont, par exemple, pas visés par ce décret. L'article 1er bis exclut également les campings touristiques régis par le Code du tourisme.

La demande de permis de caravanage peut être introduite par toute personne, physique ou morale. Cette demande doit être déposée ou envoyée par lettre recommandée à l'administration communale. La commune délivrera un avis de réception au dépôt de la demande ou, lorsque la demande a été envoyée par lettre recommandée, au plus tard cinq jours après la réception de celle-ci. Pour être complète, la demande doit comporter une série de documents énumérés à l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française (A.G.C.F.) du 4 septembre 1991. Le collège communal se prononce sur la demande de permis, sur avis conforme du fonctionnaire délégué et du commissaire au tourisme. La notification de la décision doit être réalisée dans les 75 jours à compter de l'avis de

[1] Pour une analyse approfondie de la matière du permis d'environnement, nous revoyons le lecteur à la partie Environnement du présent Focus.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

réception de la demande. Si la demande émane d'une autorité publique, celle-ci doit être introduite auprès du commissaire au tourisme (A.G.C.F., art. 16).

3. Les terrains de camping touristique

A. Le classement des terrains de camping touristique (art. 245 D)

Le camping touristique est, au même titre que les organismes touristiques, une appellation protégée par le Code du tourisme. Le terrain de camping touristique est défini, par le Code du tourisme, comme le terrain utilisé d'une manière habituelle ou occasionnelle par plus de dix touristes ou occupé par plus de trois abris fixes ou mobiles pour y séjourner en plein air, à l'exclusion des forains ou des nomades, constitué d'abris fixes, d'abris mobiles ou d'emplacements nus (art. 1. D, 12 °).

Les communes sont concernées par la problématique des campings touristiques en tant qu'exploitantes, mais aussi en tant qu'autorités garantes de la sécurité et de la salubrité publiques.

Le code prévoit un classement des campings touristiques et exige que ceux-ci satisfassent aux conditions minimales du classement de la catégorie 1 (annexe 9 du code) et disposent des autorisations requises.

L'annexe 9 du code reprend dans un tableau les conditions auxquelles doivent répondre les campings touristiques. Cette annexe se présente sous forme d'un tableau prévoyant l'attribution d'un certain nombre de points par thématique. Chaque terrain, en fonction du nombre de points qui lui est attribué, est classé dans une catégorie (1*, 2*, …). Les campings touristiques doivent, à tout le moins, obtenir 20 points.

B. Les conditions de salubrité et d'équipement

Dans un souci de sauvegarde de la salubrité et de la sécurité notamment, le législateur a imposé aux exploitants une série d'obligations strictes. De ce fait, les communes perdent leur compétence de réglementer, au travers d'un règlement communal, les conditions auxquelles doivent répondre les terrains de camping touristique. Un arrêté de police est, cependant, toujours possible lorsque l'ordre public est en péril, même si les conditions du Code du tourisme sont respectées.

Ces conditions sont nombreuses et énumérées aux articles 246 à 250. Nous attirons tout particulièrement l'attention des communes sur l'article 250 qui prévoit de nombreuses restrictions en zones soumises à l'aléa d'inondation.

C. Le camping occasionnel.

L'article 249/1 D prévoit que la pratique du camping occasionnel en dehors des voies publiques est autorisée à titre précaire au moyen de tentes, de caravanes routières et de motor-homes, moyennant un accord préalable et écrit du bourgmestre à l'occasion de manifestations sportives, culturelles ou sociales ponctuelles, organisées par des associations légalement constituées.

Le bourgmestre doit vérifier que toutes les dispositions sont prises en vue de garantir l'hygiène, la sécurité, la tranquillité publique et le bon aménagement des lieux. En cas de carence grave à ces dispositions, le bourgmestre peut mettre fin immédiatement à l'occupation des lieux.

 ©Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les hébergements touristiques et la sécurité-incendie

1. Obligations des exploitants d'établissements d'hébergement touristiques (art. 201/1D)

Tout exploitant d'un hébergement touristique[1] est tenu d'effectuer une déclaration auprès du Commissariat général au Tourisme portant sur le respect des conditions qui s'imposent à lui, à savoir :

- disposer d'une attestation de sécurité-incendie ou, le cas échéant, d'une attestation de contrôle simplifié ;
- ne pas proposer une durée de séjour inférieure à une nuit ;
- disposer d'une assurance couvrant la responsabilité civile des dommages causés par l'exploitant ou par toute personne en charge de l'exploitation de l'hébergement touristique ;
- ne pas avoir été condamné en Belgique, conformément à une décision coulée en force de chose jugée prononcée en Belgique pour une infraction qualifiée au livre II, titre VII, chapitres V, VI et VII, titre VIII, chapitres I^{er}, IV et VI, et titre IX, chapitres I^{er} et II, du Code pénal, ou prononcée à l'étranger en raison d'un fait similaire à un fait constitutif de l'une de ces infractions, sauf s'il a été sursis à l'exécution de la peine et que le condamné n'a pas perdu le bénéfice du sursis.

En outre, afin de prévenir les nuisances pouvant être générées par les hébergements de grande capacité, soit les hébergements touristiques de terroir ou meublés de vacances pouvant accueillir plus de quinze personnes, des obligations supplémentaires sont imposées à ces derniers. Le code prévoit ainsi désormais que tout hébergement de grande capacité doit répondre à un des deux critères suivants :

1. être en dehors d'un noyau habité, à une distance garantissant la quiétude des riverains ;
2. l'exploitant de l'hébergement touristique, ou la personne chargée de la gestion journalière de l'hébergement touristique, assure la présence d'un responsable dûment mandaté en permanence sur place ou à proximité immédiate et veille à la bonne application du contrat de location, ainsi qu'au strict respect de la quiétude des riverains.

Il est par ailleurs prévu que l'exploitant de l'hébergement touristique de grande capacité doive s'assurer que les occupants de ce dernier respectent les riverains et leur quiétude normale. À cet égard, le code stipule que, lorsque le bourgmestre concerné interpelle le Commissariat général au Tourisme parce que les occupants d'un hébergement touristique troublent la quiétude des riverains, le Commissariat général au Tourisme avise le bourgmestre de la suite[2] donnée à son interpellation dans les trois mois de la réception de celle-ci. Rien n'empêche toutefois le bourgmestre de faire lui-même usage de son pouvoir de police générale lorsque l'ordre public est menacé.

2. L'attestation de sécurité-incendie (art. 332D et ss.)

Un hébergement touristique ne peut être exploité sans attestation de sécurité-incendie, sauf s'il s'agit d'un terrain de camping touristique pour ce qui concerne les abris mobiles et les bâtiments inaccessibles aux campeurs.

L'attestation sera délivrée par le bourgmestre s'il est satisfait aux normes de sécurité spécifiques applicables au bâtiment. Ces normes sont déterminées dans les annexes du Code du tourisme. L'attestation de sécurité-incendie peut être assortie de l'obligation d'accomplir dans un délai

[1] Le Code définit l'hébergement touristique comme étant le terrain ou logement mis à disposition d'un ou plusieurs touristes, à titre onéreux et même à titre occasionnel. Cette définition permet d'englober les logements mis à disposition par des particuliers sur des plates-formes telles que « Airbnb ».

[2] Le contrevenant encourt une amende administrative dont le montant ne peut excéder 25 000 euros (art. 496 D, § 1er).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

renouvelable des travaux de mise en conformité de l'établissement d'hébergement touristique aux normes de sécurité spécifiques. Le délai initial et ses éventuels renouvellements ne peuvent excéder au total trente mois. Le bourgmestre devra charger le service d'incendie de vérifier le respect des délais. En cas de non-respect, il y a caducité de l'attestation de sécurité-incendie.

L'attestation de sécurité-incendie a une durée de validité de cinq ans, sauf pour les hébergements touristiques de terroir, les meublés de vacances et les unités de séjour pour lesquels une durée de validité de dix ans est prévue. Si le bâtiment ou une partie de celui-ci fait l'objet de transformations susceptibles de remettre en cause sa sécurité en matière d'incendie, l'attestation sera caduque. Ce sera notamment le cas lors de la création de nouveaux locaux destinés aux hôtes, tels que chambre, salle de réunion, la modification du chemin d'évacuation ou du trajet qu'ils empruntent, toute transformation nécessitant un permis d'urbanisme, etc.

Pour obtenir l'attestation de sécurité-incendie, le demandeur devra adresser une demande (sur le formulaire délivré par le Commissariat général au Tourisme) au bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle est situé le bâtiment.

Dans les dix jours à dater de la réception de la demande, le bourgmestre en accuse réception et en transmet une copie au service d'incendie territorialement compétent. Le SRI adresse son rapport au bourgmestre et au demandeur dans les soixante jours de la réception du dossier.

Le bourgmestre statue sur la demande d'attestation de sécurité-incendie au vu du rapport du SRI. S'il s'écarte du rapport, il en indique les motifs. Ensuite, la décision accompagnée du rapport du SRI est notifiée au demandeur dans les trois mois à dater de la réception de la demande.

Des dérogations sont envisageables et sont précisées aux articles 344 D et suivants du Code du tourisme. Celles-ci feront l'objet d'un examen par la commission sécurité-incendie qui est mise sur pied via le Code du tourisme.

3. L'attestation de contrôle simplifié (art 347D et ss.)

Par dérogation à ce qui précède, l'attestation de sécurité-incendie n'est pas nécessaire pour les hébergements touristiques situés dans un même bâtiment et dont la capacité maximale (additionnée) est inférieure à dix personnes. Ces hébergements devront toutefois obtenir une attestation de contrôle simplifiée.

L'attestation de contrôle simplifié est délivrée par le bourgmestre ou l'organisme désigné par le Gouvernement[3] sur production des documents suivants :

1. un certificat de conformité délivré par un organisme agréé concernant :
    a. l'installation électrique ;
    b. l'installation de chauffage ;
    c. l'installation au gaz, en ce compris les appareils raccordés à cette dernière ;

2. une déclaration sur l'honneur de l'exploitant relative à :
    a. la détention d'installations de détecteurs incendie et d'extincteurs ;
    b. au bon entretien et au ramonage annuel des cheminées et conduits de fumée ;
    c. à sa prise de connaissance et au respect des mesures relatives aux prescriptions d'occupation de l'exploitation tels que visés à l'annexe 18.

Ces documents doivent être élaborés conformément à l'annexe 18 du Code du tourisme.

[3] Si le bourgmestre lui a délégué sa compétence de délivrance des attestations de contrôle simplifié.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les certificats visés au point 1. doivent être délivrés depuis moins de deux ans avant la date d'introduction de la demande d'attestation de contrôle simplifié et aucuns travaux tels que définis à l'article 350, § 2, du Code, ne peuvent avoir été effectués après la délivrance de ces certificats.

La demande d'attestation de contrôle simplifié est adressée, par envoi certifié, au bourgmestre ou au service désigné par le Gouvernement, sur le formulaire délivré par le Commissariat général au Tourisme.

Dans les dix jours ouvrables qui suivent la réception de la demande d'attestation de contrôle simplifié, le bourgmestre ou le service désigné dresse un accusé de réception.

Le bourgmestre ou le service désigné statue sur la demande d'attestation de contrôle simplifié sur base du modèle d'attestation établi par le Commissariat général au Tourisme et notifie sa décision au demandeur, par envoi certifié, dans les trois mois à dater de l'envoi de l'accusé de réception. Une copie de la décision est transmise, soit par le bourgmestre soit par le service désigné, au Commissariat général du Tourisme.

4. Les pouvoirs du bourgmestre (art. 343/1 D)

Lorsqu'un hébergement touristique[4] ne dispose pas d'attestation de sécurité-incendie ou d'attestation de contrôle simplifié pour garantir la sécurité de ses occupants, le bourgmestre peut :

- ordonner la cessation totale ou partielle de l'exploitation de l'établissement ;
- mettre l'établissement sous scellés et, au besoin, procéder à sa fermeture provisoire immédiate ;
- prendre toute mesure utile pour garantir la sécurité de l'établissement en matière d'incendie.

Il est intéressant de constater que le champ d'action du bourgmestre sur cette base est plus large que lorsqu'il agit en vertu de son pouvoir de police générale, puisque le Code du tourisme n'exige pas qu'il existe un risque pour la sécurité publique ; il suffit que la sécurité de l'établissement soit mise à mal. Il ne faut pas pour autant perdre de vue que le principe de proportionnalité impose d'adapter les mesures prises à la gravité du risque encouru, ce qui implique notamment que l'ordre de cessation ne peut être donné de façon automatique. Par ailleurs, les principes de bonne administration imposent d'entendre l'exploitant préalablement au prononcé de la mesure, sauf cas d'urgence.

[4] Qu'il fasse ou non l'objet d'une reconnaissance du Commissariat général au Tourisme.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La mobilité

Tom DE SCHUTTER
Sylvie SMOOS
Alexandre PONCHAUT
Frédérique WITTERS

Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les enjeux de la mobilité

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations Unies à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions environnementales et énergétiques principalement :

- La stratégie européenne 2020 (transition vers une économie bas carbone et la lutte contre les changements climatiques 20/20/20 - 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre/20 % d'énergie renouvelable/20 % d'économie d'énergie -) a été renforcée en 2014 par des objectifs à l'horizon 2030 révisés fin 2016 (40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 32 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables, 32,5 % de diminution des consommations d'énergie) dans la perspective d'un objectif à long terme de réduction de 80 à 95 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.
- En décembre 2020, le Conseil européen a approuvé un nouvel objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Ces objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 et de réduction d'ici 2030 sont désormais inscrits dans la *loi européenne sur le climat*[1] adoptée le 30 juin 2021. Sur le plan législatif, l'Union européenne travaille actuellement sur le paquet « Fit for 55 » (« Ajustement à l'objectif 55 » en français)[2], comprenant un ensemble de propositions en vue de réviser sa législation climatique, énergétique et en matière de transport afin de l'adapter aux nouveaux objectifs globaux fixés.

La Wallonie a adopté en 2017 la vision FAST (Fluidité Accessibilité Sécurité Santé Transfert modal) qui définit ses ambitions en matière de mobilité et de transport. Cette vision envisage notamment un report modal important et une réduction de la demande de transport via un aménagement du territoire rationnel.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Wallonie soutient, depuis plus de vingt ans, la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement sont à ce titre des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux.

La gestion de la mobilité des personnes et des biens constitue un enjeu en termes de développement économique, de qualité du cadre de vie, et d'environnement. 87 % du transport de personnes sont réalisés par la route et 85 % du transport de marchandises. Concernant le parc automobile, en 2022 près de 2,5 millions de véhicules étaient immatriculés en Région wallonne, dont 75,3% de voitures particulières (1,8 million de véhicules). Les parts des motorisations diesel et essence étaient respectivement de 44,9% et 49,5% du parc de véhicules. Les voitures électriques représentaient quant à elles 0,6% du parc de véhicules wallons et les hybrides, 4%[3].

---

1 Règl. 2021/1119/UE du 30.6.2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règl. 401/2009/CE et 2018/1999/UE («loi européenne sur le climat»), J.O.U.E 9.7.2021

2 Pour plus d'informations, voir : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/

3 Source : *État de l'environnement wallon, 2022 : http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/TRANS%205.html*

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le parc automobile vieillit, par ailleurs, avec un âge moyen des véhicules de presque 10 ans[4]. Le secteur du transport génère 25 % des émissions de gaz à effet de serre en Région wallonne, dont 99% sont dues aux seuls véhicules routiers[5].

La Région wallonne dispose de 57.600 km de routes revêtues, dont près de 49 189 km relèvent du domaine des voiries communales. 10 % environ de ces voiries communales ont une vocation de grande circulation et complètent le réseau régional d'autoroutes (869 km) et de routes (7 583 km).

Près de 800 millions d'euros sont consacrés, annuellement, par les pouvoirs locaux, à la gestion et à l'entretien des voiries dont ils sont gestionnaires. Ces moyens s'avèrent toutefois insuffisants pour assurer un entretien normal et un renouvellement adéquat des infrastructures. Pour dégager des moyens complémentaires, l'Union plaide pour le renforcement et l'amélioration du droit de tirage, instauré en 2010 par la Région wallonne, et pour le dégagement de nouveaux moyens, à travers la perception d'une partie des redevances instaurées pour l'usage de la voirie par les véhicules.

14.397 km de voiries sont parcourus, par 786 lignes de transport régulier de personnes par route (réseau TEC)[6]. La participation des communes aux Organes de Concertation par Bassin de Mobilité (OCBM) leur permet de jouer un rôle d'impulsion dans les politiques de transport en commun.

1.639 km de lignes ferroviaires traversent la Région wallonne, et 262 gares et points d'arrêts constituent les points d'entrée à ce réseau.

Le Plan communal de mobilité est un outil de gestion communal permettant d'agir tant au niveau de la multimodalité et de la demande de transport par le biais d'une coordination des stratégies des différents acteurs locaux, régionaux, voire fédéraux (rail). Plus de 160 communes wallonnes disposent d'un Plan communal de mobilité ou d'un Plan intercommunal de mobilité (16 plans intercommunaux ont été adoptés).

Enfin, les communes peuvent développer des politiques exemplatives en matière de mobilité en favorisant, pour les déplacements des membres du personnel des administrations communales, des comportements durables et en agissant, entre autres, sur la flotte des véhicules communaux.

3 FEBIAC, 2022.
5 Stratégie régionale de Mobilité, volet 1 – Mobilité des personnes
6 Rapport annuel TEC, 2022

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les outils stratégiques en faveur de la mobilité dans la commune

La gestion de la mobilité, avec ses multiples enjeux et ses nombreux acteurs, est une question complexe, qui a nécessité le développement d'outils de gestion particuliers et l'appui de nouveaux vecteurs d'information et de sensibilisation, ainsi que le développement de nouvelles compétences au sein des communes.

1. Le Plan urbain de mobilité

Le décret relatif à la mobilité et à l'accessibilité locale du 1er avril 2004 prévoit un outil de gestion de la mobilité à l'échelle supracommunale pour les 7 agglomérations urbaines wallonnes. Le Plan urbain de mobilité (PUM) a une valeur indicative. Ses objectifs sont d'organiser les éléments structurants de la mobilité à l'échelle d'une agglomération urbaine, de réaliser un développement territorial cohérent en matière de mobilité et de coordonner tous les acteurs concernés par la problématique de la mobilité. Le Plan urbain de mobilité est élaboré par la Région wallonne, en concertation avec les communes concernées.

2. Le Plan communal de mobilité[1]

Selon le même décret, le Plan communal de mobilité (ci-après PCM)[2] est un « *document d'orientation de l'organisation et de la gestion des déplacements, du stationnement et de l'accessibilité générale relevant de l'échelle d'une commune* ». Si, actuellement, seule l'agglomération de Liège (24 communes) dispose d'un PUM approuvé[3], le PCM quant à lui est une réalité bien présente dans les communes wallonnes. Plus de 160 communes se sont inscrites dans cette démarche. Le PCM a comme objectifs d'organiser les éléments structurants de la mobilité à l'échelle de la commune et de réaliser un développement territorial cohérent en matière de mobilité. Il est toutefois possible pour des communes contiguës d'élaborer conjointement leur PCM.

Le PCM, qui a une valeur indicative, doit contenir au minimum trois parties :
- un diagnostic de la mobilité sur le territoire communal mettant notamment en évidence les dysfonctionnements majeurs en matière de mobilité ;
- les objectifs à atteindre en matière de déplacements des personnes et des marchandises et d'accessibilité pour chacun des modes de déplacement et les priorités à assurer ;
- les mesures et recommandations à entreprendre concernant, notamment, la hiérarchisation et la catégorisation du réseau routier, le développement des modes de déplacement les moins polluants, la réduction du nombre et de la gravité des accidents de la route, les mesures visant à faciliter les déplacements des personnes à mobilité réduite, l'amélioration de la qualité du cadre de vie, les mesures destinées à assurer la planification optimale et coordonnée des investissements et, enfin, des recommandations sur l'aménagement du territoire visant à limiter le volume global de déplacements.

La réalisation d'un PCM est une démarche participative. Ainsi, assistée d'une commission régionale de suivi, spécifique pour chaque PCM, la commune doit soumettre à plusieurs reprises le document à la CCATM[4], ou à défaut la CLDR[5], qui peuvent à tout moment formuler des suggestions qu'elles jugent

1 T. De Schutter, « Les plans communaux de mobilité et les mobiliteitconvenant : le point de vue des communes », *Mouv. comm.*, 10/2005 ; S. Smoos, « Décret mobilité et accessibilité locales », *Mouv. comm.*, 6-7/2004.

2 Décr. 1.4.2004 rel. à la mobilité et à l'accessibilité locales.

3 A.G.W. 16.5.2019 adoptant le Plan Urbain de Mobilité de l'agglomération de Liège

4 Commission communale d'aménagement du territoire et de mobilité.

5 Commission locale de développement rural (cette commission n'est mise en œuvre que lorsqu'une commune rurale entame une opération de développement rural).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

utiles. À mi-parcours de l'élaboration, une phase d'information de la population est organisée sur base d'une synthèse du diagnostic et des objectifs généraux du projet. Une fois le projet approuvé par le conseil communal, celui-ci est soumis à une enquête publique et à l'avis de la CCATM ou de la CLDR.

Une fois le plan approuvé, la mise en œuvre des actions prioritaires peut alors commencer. Obligation est faite au collège communal de transmettre chaque année au conseil communal ainsi qu'à la commission de suivi et à la CCATM, ou à défaut à la CLDR, un rapport d'évaluation destiné à apprécier l'avancement du PCM et les modifications éventuelles à y apporter.

Des subventions peuvent être accordées par le Gouvernement pour l'élaboration d'un PCM, à concurrence de 75 % des honoraires de l'auteur de projet[6].

[6] A.G.W. 27.5.2004 rel. au financement de l'élaboration de plans communaux de mobilité et de la mise en œuvre de plans communaux de mobilité et de plans de déplacements scolaires

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les outils de gestion de la mobilité mis à disposition des communes

1. Les outils de diagnostic et de gestion

A. Le diagnostic des déplacements domicile-travail des travailleurs communaux

La loi-programme du 8 avril 2003, modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2003 et celle du 6 mai 2009, oblige les entreprises et organismes publics occupant en moyenne plus de cent travailleurs à établir, tous les trois ans, un diagnostic des déplacements domicile-travail de leurs employés[1]. Le diagnostic doit être établi pour chacun des sites de l'entreprise ou de l'administration occupant en moyenne au moins 30 travailleurs. Les diagnostics sont réalisés tous les trois depuis 2005. En raison de la crise sanitaire de la COVID-19, l'enquête de 2020 a néanmoins été reportée d'un an. La prochaine enquête aura lieu en 2024.

L'objectif de ce diagnostic est de mieux comprendre l'impact de la mobilité et de la congestion sur l'économie, la vie des entreprises et la qualité de vie des travailleurs, et ce afin de prendre des orientations en matière de politiques des transports efficaces. Le diagnostic permet de récolter un ensemble de données relatives aux déplacements des travailleurs, notamment l'organisation du temps de travail, la répartition des travailleurs en fonction de leur domicile, avec mention des modes de déplacements principaux entre ce domicile et leur lieu de travail, les modes d'accessibilité au lieu de travail, ainsi que les principales mesures déjà prises par l'employeur sur le plan de la gestion de la mobilité et les problèmes spécifiques de l'entreprise ou de l'organisation en matière de mobilité.

Ce diagnostic, état de la mobilité en un instant précis, par la concertation qu'il nécessite avec les organes de représentation des travailleurs, peut être l'opportunité d'ouvrir un débat sur les questions de mobilité au sein de la commune et être le moteur d'une amélioration de l'accessibilité et de la mobilité des travailleurs.

Les enquêtes issues de ce processus font l'objet de rapports consultables sur le site internet du SPF : https://mobilit.belgium.be/fr/mobilite-durable/enquetes-et-resultats/enquete-sur-les-deplacements-domicile-travail/lenquete-sur

B. La gestion des déplacements des agents communaux/du CPAS[2]

Le plan de déplacements d'administration est un outil organisationnel permettant la gestion de l'ensemble des déplacements qu'une administration publique génère. Cet outil a pour objectifs de rendre plus efficace et de réduire l'utilisation de la voiture de manière individuelle, ainsi que de promouvoir les modes de déplacement durables, que ce soit dans le cadre des déplacements du domicile vers le lieu de travail, des déplacements professionnels ou des déplacements des visiteurs.

Après l'analyse des profils d'accessibilité, c'est-à-dire des moyens dont disposent les agents et les personnes se rendant dans les différents sites de l'administration communale, et l'analyse de comportements de mobilité des agents, un ensemble de mesures sont prises de manière à atteindre des objectifs déterminés. Ces mesures ont trait à l'information, à la sensibilisation, à la promotion de modes alternatifs à la voiture, notamment par le biais d'incitants financiers ou l'octroi de réduction aux abonnements de transport en commun, à la mise en place d'outils organisationnels, comme la gestion du stationnement, ou encore à la mise à disposition de solutions de transport adaptées, comme des véhicules de services propres ou des vélos pour les déplacements professionnels.

1 T. De Schutter, « Le diagnostic mobilité », *Mouv. comm.*, 1/2003.
2 T. De Schutter, « Dossier Plan de déplacements d'entreprises », *Mouv. comm.*, 8-9/2003.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les soutiens aux travaux d'infrastructures

Outre les travaux d'infrastructures réalisés dans le cadre du FRIC, qui peuvent prévoir des volets spécifiques à destination des modes doux, la Wallonie met à disposition des communes des moyens qui participent à la mise en œuvre des actions qui y sont inscrites ou qui concourent à l'atteinte des objectifs de ceux-ci. Ces moyens sont soit financiers, soit ont trait à la formation des agents communaux ou à la promotion des initiatives locales en matière de mobilité.

A. Le droit de tirage PIMACI

Le Plan d'investissement Mobilité active communal et Intermodalité (PIMACI) traduit la volonté du Gouvernement wallon, telle qu'annoncée dans la DPR 2019-2024, de soutenir significativement la mobilité douce et active, et le développement d'une infrastructure adaptée et poursuit ainsi cet objectif après l'appel à projets Wallonie cyclable lancé en 2020, dans le cadre duquel 116 communes ont été sélectionnées.

Cette subvention, sous forme de droit de tirage, permettra de réaliser des aménagements cyclables, piétons, ainsi que des aménagements favorisant l'intermodalité à travers des mobipôles, pour un taux d'intervention de 80% des travaux subsidiables.

Plus de détails sur le PIMACI sont accessibles dans la fiche *Les subsides – Le Fonds d'investissement des communes*, dans la partie *Finances communales* de ce Focus.

B. Les financements communaux complémentaires[3]

Les communes qui disposent d'un Plan communal de mobilité adopté peuvent obtenir des subventions pour la mise en œuvre des actions qui y sont inscrites.

Ces subventions portent sur des montants couvrant maximum 75 % du montant du projet avec un montant maximal qui varie selon le nombre d'habitants de la commune : le montant est limité à maximum 150.000 euros pour les communes inférieures à 10.000 habitants, 200.000 euros pour les communes de 10.000 à 50.000 habitants et 250.000 euros pour les communes de plus de 50.000 habitants.

Les projets subventionnés sont ceux visant à favoriser la convivialité entre les différents modes de déplacement, à faciliter le développement des transports publics, de la voiture partagée, du vélo ou de la marche et à améliorer l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

C. Les autres mécanismes régionaux de soutien aux investissements communaux d'infrastructure

Les projets inscrits dans les outils de gestion de la mobilité peuvent également être financés par le biais du Fonds régional pour l'investissement communal[4] ou au travers de crédits particuliers (villes cyclables…) ou spécifiques (aménagement ou balisage de sentiers, covoiturage…).

[3] A.G.W. 27.5.2004 rel. au financement de l'élaboration de plans communaux de mobilité et de la mise en œuvre de plans communaux de mobilité et de plans de déplacements scolaires, art. 12.

[4] V. fiche *Les subsides – Le Fonds d'investissement des communes,* dans la partie *Finances communales* de ce Focus.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'OTW peut, pour sa part, apporter diverses aides aux investissements des communes en faveur de l'attractivité des transports en commun (voir la fiche relative aux transports en commun).

Les 8 villes wallonnes principales peuvent bénéficier d'une aide régionale au financement d'un agent ayant la fonction de conseiller en mobilité.

3. Les soutiens par la formation et l'information des agents

A. La formation des agents

La Région wallonne a mis sur pied une formation spécifique à destination des agents communaux. Il s'agit de la formation de ***Conseiller en Mobilité*** (le CeM). Cette formation, qui est ouverte aux agents des administrations communales, provinciales et régionales, à ceux des polices locales et fédérale, à ceux des sociétés de transport en commun, ou encore aux universités ou aux bureaux d'études, a pour objectif d'améliorer les compétences des agents sur les questions de mobilité, et de développer un langage commun entre les différents acteurs de la problématique.

Un réseau, auquel collabore l'Union des Villes et Communes de Wallonie, a été constitué à la suite des formations de Conseiller en Mobilité. Il a pour missions la formation continuée des CeM, l'organisation de visites techniques, d'ateliers ainsi que la réalisation et la diffusion de publications (*Cémaphore*, monographie sur un sujet spécifique, *Cémathèque*, lien d'actualités, et *CeM Ateliers*)[5].

Le SPW, en partenariat avec la cellule mobilité de l'Union wallonne des entreprises et le Réseau des Mobility Managers, met au point une formation de *Mobility Manager*. Alternant plages théoriques et mises en pratique, elle abordera tous les aspects nécessaires à la réalisation globale d'une politique de mobilité en entreprise[6].

B. Documentation

Le portail de la mobilité en Wallonie met à disposition, en ligne, de la documentation relative à la mobilité : https://mobilite.wallonie.be/home/centre-de-documentation.html

Les publications du Réseau CeM s'y retrouvent, dont le bulletin d'information sur la mobilité, le « CeMaphore » et la CeMathèque qui est un dossier thématique abordant, chaque trimestre, un sujet unique en profondeur.

La Sécurothèque est également accessible depuis ce portail. Ce site technique à destination des gestionnaires de voirie regroupe la documentation sur les moyens à mettre en œuvre pour sécuriser les aménagements routiers existants ou en projet. Il comprend aussi un ensemble de fiches et de planches sur les prescriptions relatives aux signaux routiers.

4. L'information, la sensibilisation et la participation citoyenne

L'information et la sensibilisation de la population aux questions relatives à la mobilité sont des outils essentiels pour assurer une bonne connaissance des initiatives développées et, partant, pour permettre leur utilisation ou leur développement. La participation citoyenne permet d'aller plus loin et de donner une plus grande assise aux processus en associant les citoyens à la décision.

5 V. http://mobilite.wallonie.be/home/je-suis/un-conseiller-en-mobilite.html
6 https://mobilite.wallonie.be/home/je-suis/une-entreprise/mobilite-des-personnes/formation-mobility-managers.html

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En matière d'information et de sensibilisation de la population, les communes développent leurs propres outils de communication (sites internet ou pages Facebook, bulletin communal, valves communales, réunions d'information, voire conseils consultatifs communaux sur la question…). Des démarches spécifiques, initiées par la Wallonie, existent également. C'est notamment le cas de la ***Semaine de la mobilité***[7], qui a pour objectif de sensibiliser l'ensemble des citoyens wallons à une mobilité alternative à la voiture.

L'organisation de la Semaine de la mobilité permet de décliner localement les outils de sensibilisation développés au niveau régional.

5. La sensibilisation à la mobilité et à la sécurité routière en milieu scolaire

À la suite de la 6e réforme de l'État, l'éducation à la sécurité routière est devenue une matière régionale et une cellule EMSR (Éducation à la mobilité et à la sécurité routière) a été créée ; sa mission est de stimuler l'EMSR dans les écoles fondamentales et primaires. Dans ce but sont prévues des formations d'enseignants en vue de leur conférer le statut de « Référent EMSR » dans leur école, c'est-à-dire de personne-ressource en la matière. Également au programme de cette cellule : la mise à disposition et la création d'outils pédagogiques, le prêt aux enseignants d'une valise pédagogique (avec en corollaire une valise **virtuelle** d'outils pédagogiques), un répertoire d'organismes proposant des animations scolaires, un site internet, la gestion d'appels à projets en vue d'octroi de subventions, etc. L'action de cette cellule se fait en collaboration avec divers partenaires tels que la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale, les polices, et les opérateurs scolaires en EMSR.

[7] V. notre site, Espace *Mobilité* et *Mouv. comm.*, 11/2004.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le stationnement

Le stationnement constitue 95 % de la vie d'un véhicule automobile. L'augmentation constante du parc automobile belge, l'impact financier lié à la construction et à l'entretien d'emplacements de stationnement et l'occupation de l'espace public que cela entraîne justifient l'importance croissante que portent les pouvoirs locaux à la mise en place d'une politique de stationnement. Selon les observations réalisées par de l'Agence d'urbanisme de l'Île-de-France, chaque véhicule mis en circulation s'accompagne en moyenne de la création de 7 emplacements de stationnement différents (qui ne sont évidemment pas utilisés au même moment). La gestion du stationnement a donc, on le voit, des implications très profondes sur l'utilisation de l'espace. Elle constitue aussi un des leviers les plus forts pour influencer le choix du mode de déplacement.

En plus de constituer un levier important en termes de mobilité, la politique de stationnement est un outil essentiel en matière de développement local. Il permet une meilleure accessibilité, la dynamisation de certains quartiers, la création d'espaces de convivialité au profit de tous les usagers...

1. Concilier l'offre et la demande de stationnement

Définir une politique de stationnement implique de connaître l'offre et la demande existantes, voire futures, de stationnement.

L'offre de stationnement ne se limite pas uniquement à mesurer le nombre d'emplacements situés en voirie. Elle implique également de tenir compte du stationnement hors voirie, du stationnement public et privé, en surface et en infrastructure, en parcs-relais de périphérie…

Quant à la demande de stationnement, elle varie en fonction des besoins de chaque usager. Certains besoins ne nécessitent qu'un stationnement de très courte durée (près d'une école, d'une librairie…). D'autres requièrent quelques heures (clients d'un magasin, d'un restaurant…). Enfin, certains besoins nécessitent de longues périodes de stationnement (travailleurs qui abandonnent leur véhicule durant la journée, riverains…). Apprécier la demande implique aussi d'appréhender les besoins de certains usagers particuliers : personnes à mobilité réduite, poids-lourds, autocars…

Après avoir déterminé l'offre et la demande, il importe de définir les lignes directrices qui guideront la politique communale de stationnement et, partant, de faire des choix qui se voudront les plus équitables et respectueux de l'intérêt général. Ils consisteront en la détermination de zones de stationnement, en la fixation des tarifs applicables ou encore en la création de parking-relais.

Ces choix s'inscriront généralement dans le cadre de l'élaboration d'un plan communal ou urbain de mobilité (v. fiche *Les outils stratégiques en faveur de la mobilité dans la commune*) ou, plus particulièrement, d'un plan communal de stationnement. L'offre et la demande de stationnement évoluent constamment. Une évaluation périodique de la politique de stationnement sera souvent nécessaire.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les mesures à la disposition des communes pour réglementer le stationnement

Aujourd'hui, le stationnement est une matière partiellement dépénalisée. C'est le cas du stationnement en zone bleue (durée limitée), du stationnement payant et du stationnement sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte communale de stationnement.

Les autres infractions restent quant à elles pénalisées.

A. Le stationnement dépénalisé

Par la dépénalisation de ces stationnements, la commune dispose d'une grande latitude pour définir ses modalités. La commune peut ainsi déterminer la durée de la gratuité dans les zones bleues ou encore les bénéficiaires de la carte de stationnement (riverains, personnel soignant…).

En pratique, une bonne politique de stationnement dépénalisé nécessite trois éléments : l'adoption d'un règlement complémentaire de circulation routière, la détermination de la rétribution et un contrôle adéquat[1].

1. Règlement complémentaire de circulation routière

La détermination des zones de stationnement se fera par l'adoption d'un règlement complémentaire de circulation routière par le conseil communal. Ce règlement sera soumis à une procédure particulière de tutelle (v. fiche *La police de la circulation routière*).

2. Rétribution

La rétribution est l'outil dissuasif et/ou incitatif. Elle consistera en l'adoption d'une taxe ou d'une redevance par le conseil communal.

En zone bleue, le règlement prévoira qu'un montant forfaitaire sera dû par l'usager qui stationne son véhicule pour une durée plus longue que la durée de gratuité autorisée ou qui n'appose pas correctement son disque. Une rétribution forfaitaire sera également due pour tout véhicule stationné sur un emplacement réservé aux titulaires d'une carte communale de stationnement sans que celle-ci ne soit apposée. La délivrance de la carte communale pourra d'ailleurs faire l'objet d'une rétribution particulière. Enfin, en zones payantes, le règlement prévoira que l'usager devra une rétribution *prorata temporis* (le montant de celle-ci pourra être progressif[2], linéaire… selon l'effet recherché) ou, si l'usager ne paie pas volontairement celle-ci, une rétribution forfaitaire.

En guise d'illustration, et même si cette situation n'est pas transposable en Wallonie, à Amsterdam (800.000 habitants, avec pourtant une utilisation moyenne de la voiture – parts modales de 20 % ! – bien moins élevée qu'en Wallonie), le produit annuel des redevances de stationnement atteint le montant de 162 millions d'euros en 2014. Les recettes globales du stationnement pour les 115 des 408 communes néerlandaises appliquant le stationnement payant sur leurs espaces publics se montaient à 660 millions d'euros.

À Amsterdam, 23 % de ces recettes alimentent un Fonds Mobilité (dont 1/3 pour le vélo et 1/5^{e} pour les transports publics), 38 % à la gestion au sens large du stationnement, et 39% alimentent le budget général de la ville.

---

1 Voy. aussi *Cémathèque*, n° 30.

2 50 cents pour 1 heure, deux euros pour 2 heures…

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Plus proche de nos réalités, la Ville de Gand (54 % de parts modales pour la voiture) retire annuellement 26,3 millions d'euros de recettes du stationnement : 22 % en sont affectés aux réserves pour investissements, 19 % au Fonds Mobilité, 20 % au budget général de la ville et 39 % couvrent les coûts de gestion du stationnement.

3. Gestion du stationnement

La gestion efficace est une composante essentielle d'une bonne politique de stationnement. Cette gestion implique un contrôle suffisamment fréquent et un réel suivi des impayés. La gestion du stationnement dépénalisé peut être effectuée en interne à l'administration communale. Elle sera alors menée par l'administration communale elle-même, une régie communale ordinaire ou la police locale.

Une autre possibilité offerte à la commune est d'externaliser la gestion du stationnement. Elle la confiera alors à une société privée dans le cadre d'un contrat de concession ou à une régie communale autonome.

B. Le stationnement pénalisé

Excepté le stationnement en zone bleue, zone payante et sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte communale de stationnement, les infractions de stationnement restent pénales. Il en sera ainsi du stationnement dangereux (sur les passages pour piétons, sur les trottoirs…), du stationnement alterné ou encore du stationnement sur les emplacements réservés aux personnes handicapées.

Les infractions à ces stationnements sont donc pénales. Elles devront dès lors être constatées par des agents qualifiés au sens du Code de la route, à savoir principalement le personnel du cadre opérationnel de la police locale ou fédérale. Les sanctions sont en outre clairement déterminées par la législation fédérale et dépendent du degré de l'infraction constatée.

La marge de manœuvre de la commune est donc plus réduite qu'en matière de stationnement dépénalisé. Il n'en demeure pas moins qu'elle reste compétente pour adopter un règlement complémentaire de circulation routière définissant certaines règles particulières (détermination de zones de stationnement alterné…).

Depuis la loi du 26 juin 2013[3] toutefois, il est possible de lever des sanctions administratives sur certains types de stationnement. La liste de ces infractions devenues mixtes est déterminée dans un arrêté royal[4]. Pour ces types d'infractions, si la commune décide de les insérer dans le règlement de police, il sera désormais possible, moyennant une procédure particulière et l'adoption d'un protocole d'accord avec le parquet, de sanctionner administrativement le contrevenant.

C. Les autres outils

La politique de stationnement ne se limite pas à la simple délimitation de zones de stationnement le long des voies publiques. Il existe d'autres outils permettant à une commune de gérer de manière globale l'offre et la demande de stationnement.

L'information adéquate des usagers en est un élément important. Il est essentiel que les usagers comprennent la logique de la politique de stationnement et trouvent rapidement et directement l'emplacement qui répond à leur besoin. L'information pourra prendre plusieurs formes selon les nécessités de terrain. Elle ira d'une simple information sur le site internet de la commune à la mise

[3] *M.B.*, 1.7.2013
[4] A.R. 9.3.2014, *M.B.*, 20.6.2014

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

en place d'une signalisation complète dans le centre urbain. Les développements rapides des technologies embarquées, singulièrement autour des Smartphones, ouvrent également des perspectives très intéressantes.

L'aménagement de parking de délestage (ou P+R, parcs-relais) permet en outre d'éviter les problèmes d'agglutination et de saturation du trafic dans les centres urbains. Un accès aisé à l'entité devra cependant être assuré notamment par une offre suffisante en transport en commun.

En outre, la conclusion de conventions visant à la mise à la disposition de parkings de certaines administrations ou entreprises permet de pallier sporadiquement le manque d'emplacements de stationnement. Tel sera le cas de la mise à disposition d'un parking scolaire le jour du marché dominical.

Partant de ce constat d'une sous-utilisation dans certaines plages horaires de certains types de parkings (par exemple, les supermarchés en semaine, ou les parkings de bureaux la nuit ou le week-end), la mutualisation de parcs de stationnement existants est un concept en pleine évolution qui mérite d'être investigué dans la plupart des communes.

Enfin, le stationnement privé a une importance considérable sur l'offre et la demande de stationnement. La création d'un centre commercial ou d'un immeuble à appartements modifiera sensiblement la demande ; le bon dimensionnement de l'offre de stationnement dans le cadre de tels projets est important pour contribuer à la maîtrise des flux. La question de la gestion du stationnement privé est une problématique dont s'est saisie la Région wallonne. Un guide visant à évaluer l'impact des projets immobiliers sur la mobilité et permettre aux communes de mieux les appréhender a été élaboré et fait l'objet d'un dossier CeMathèque[5].

[5] http://mobilite.wallonie.be/files/eDocsMobilite/Centre%20de%20doc/CeMath%c3%a8que/cematheque41.pdf

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La voirie et la sécurité routière

Nonante pour cent des voiries wallonnes sont des voiries communales.

La commune est gestionnaire de ses propres voiries, mais elle est également garante de la sécurité sur les voiries ouvertes à la circulation. La gestion du patrimoine voyer de la commune doit veiller à rencontrer à la fois les objectifs de sécurité routière, les obligations liées à son rôle de gestionnaire ainsi que le cadre budgétaire de la commune. Des outils et des financements régionaux aident quelque peu les communes pour ce faire.

1. Le statut de la voirie[1]

La voirie désigne l'ensemble des voies de communication affectées en fait à la circulation publique. Elle n'est pas seulement constituée de la chaussée où s'effectue la circulation, mais également des dépendances de la route (trottoirs, accotements, fossés, talus, signalisation, éclairage, …).

Le décret du 6 février 2014, relatif à la voirie communale, a supprimé du cadre juridique les deux grands régimes de voirie communale : la voirie innomée et la voirie vicinale.

Depuis le 1er avril 2014, date de l'entrée en vigueur du décret, seul prévaut le régime de la voirie communale. Il regroupe toutes les voiries anciennement gérées par la commune. Ainsi, les voiries que l'on retrouvait sous le vocable « voirie vicinale », « chemin vicinal », « voirie communale innomée », « sentier » sont regroupées et remplacées par le terme générique de « voirie communale ».

Un atlas actualisé des voiries communales devra reprendre, sous forme cartographique, l'ensemble des voiries anciennes et à venir (y compris les anciennes voiries vicinales). Ce travail doit encore être effectué par les communes avec l'appui régional. Toutefois, des expériences-pilotes devront voir le jour afin d'évaluer l'ampleur du travail d'inventorisation préconisé par le nouveau décret.

A. Le régime de création, modification et suppression

Une voirie peut toujours être créée par les pouvoirs publics, avec une autonomie totale de décision de la commune pour ses voiries, par des particuliers (voiries publiques sur assiette privée), par le fait du public (passage du public pendant 30 ans ou 10 ans si un plan d'alignement existe (pleine propriété ou servitude publique de passage), acquisition par la commune (par prescription) de l'assiette des voiries créées par les particuliers ou par le passage du public.

Il existe deux types de voiries communales selon que l'assiette du sol est privée ou non. Dans le terme voirie communale, nous retrouvons donc aussi bien les voiries publiques sur une assiette privée que les voiries publiques sur un fonds communal.

Partant de rien, la création d'une voirie par la commune peut avoir lieu de deux manières. L'assiette du sol peut d'abord être communale ; dès lors, la création suivra la procédure du décret et la parcelle du sol visée deviendra une partie du domaine public par cette nouvelle affectation.

[1] V. pour plus de détail : A. Vassart, *Le nouveau régime juridique des voiries communales, coll. Les essentiels des pouvoirs locaux,* Namur, UVCW, 2016.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Toutefois, lorsque l'assiette du sol appartient à un propriétaire privé, la commune devra, en plus des démarches prévues au décret pour créer la voirie, organiser un transfert de l'assiette du sol ou recevoir un accord du propriétaire sur le fait de laisser se créer la voirie sur son bien. La commune pourra envisager, en l'absence de ce dernier accord, de racheter le terrain concerné à l'amiable. En cas de refus, la commune pourra choisir de procéder à une expropriation. À défaut, la voirie n'existera pas, faute d'assiette sur laquelle exister.

La procédure qui doit être suivie par la commune pour créer, modifier ou supprimer est la suivante[2] :

1. Le collège communal reçoit la demande de création de voirie introduite par tout intéressé ou le cc.
2. Une fois le dossier complet, le collège soumet cette demande, dans les 15 jours, à enquête publique.
3. À l'issue de l'enquête publique de trente jours et dans les 15 jours de sa clôture, le collège communal transmet le dossier et les résultats de l'enquête au conseil communal qui dispose alors de 75 jours pour statuer sur la demande. A défaut de décision, un rappel peut être adressé. Sans suite, la demande est réputée refusée.
4. Le collège informe de la décision ou de l'absence de décision le demandeur et le Gouvernement par envoi et le public par affichage durant 15 jours.
5. Un recours auprès du Gouvernement wallon est organisé.

Le dossier de demande doit comprendre un schéma général du réseau des voiries, dans lequel s'inscrit la demande, de même qu'une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics et enfin un plan de délimitation[3]. Depuis 2019, il est également requis que le dossier soit complété par une notice relative à l'évaluation des incidences pour toute création et modifications de voirie communale conformément au code de l'environnement. Toutes les informations et modèles de délibération se trouve sur notre site internet www.uvcw.be.

L'enquête publique qui doit être réalisée est régie par le décret du 6 février 2014[4]. Elle a cette particularité de devoir être annoncée de différente façon. En effet, le décret prévoit qu'elle fait l'objet d'un affichage classique mais également d'un avis inséré dans les pages locales d'un quotidien et d'un bulletin communal si ce dernier existe. Elle est annoncée par écrit également aux propriétaires riverains dans un rayon de 50 mètres.

Le conseil communal peut s'écarter de la demande initiale afin de répondre aux réclamations issues de l'enquête publique. Il n'est pas nécessaire d'organiser une nouvelle enquête lorsque les modifications n'ont qu'une portée limitée et ne modifie pas l'essence du projet[5].

Enfin, une procédure spécifique de demande d'avis est prévue pour les voiries qui se prolongent sur le territoire de plusieurs communes[6].

B. Les voiries régionales, provinciales et autoroutes

À côté de la voirie communale (qu'on appelle aussi « petite voirie »), existe la « grande voirie ». Cette dernière comprend les autoroutes (gérées par la Région wallonne)[7] et les routes régionales. Celles-ci sont gérées et entretenues par les autorités publiques dans le domaine duquel elles se trouvent. Un transfert des anciennes voiries provinciales a été opéré vers les autres autorités[8].

2 Décr. 6.2.2014, art. 7 à 20.
3 Art. 11.
4 Art. 24.
5 CE, 24.11.2011, n° 216.468.
6 Art. 14.
7 La matière a été régionalisée ; il n'existe plus de routes de l'État.
8 CDLD, art. L-1223-1.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. L'obligation de sécurité de la commune[9]

En vertu de l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale, la commune est tenue d'une obligation de sécurité sur ***toutes les voiries*** traversant son territoire, quelles qu'elles soient : voirie communale, voirie provinciale, voirie régionale (***sauf les autoroutes***) et voiries privées ouvertes à la circulation du public. Sur base de cette obligation, elle doit prendre toutes les mesures appropriées pour éviter tout danger anormal, afin de n'ouvrir à la circulation que des voies publiques suffisamment sûres (c'est-à-dire exemptes de pièges pour l'usager).

L'obligation ainsi mise à charge des communes est une obligation de moyen, c'est-à-dire que les communes doivent tout mettre en œuvre pour la remplir.

Celle-ci se traduit, d'une part, par une obligation de surveillance adéquate des voiries et, d'autre part, par l'obligation de neutraliser le danger, soit en signalant le danger, en palliant les carences du gestionnaire, en nettoyant la voirie, en détournant la circulation ou, encore, en fermant la voirie à la circulation.

3. Le rôle du gestionnaire de la voirie

La gestion des voies publiques relève des autorités dans le domaine duquel elles se trouvent et comporte aussi bien le pouvoir de décider les mesures d'entretien et d'amélioration paraissant utiles que la charge des dépenses qui en résultent.

Il s'ensuit que l'entretien des voiries communales appartient aux communes. Celui-ci consiste non seulement en la réalisation de travaux lourds et moyens (réfection des fondations, pose d'un nouveau revêtement, tassement des excavations, …), mais également en des travaux de nettoyage et de dégagement.

En tant que gestionnaire de ses voiries, la commune est considérée comme gardienne de celles-ci (au sens du C. civ., art. 1384, al. 1er,), de sorte qu'elle peut voir sa responsabilité engagée si, par exemple, la victime d'un accident de la circulation parvient à démontrer que la voirie communale était affectée d'un vice et que celui-ci est à l'origine du dommage. Le vice peut être défini comme tout défaut ou imperfection qui enlève à la voirie ses qualités propres en telle sorte qu'elle devient inapte à l'usage auquel elle est destinée.

Il s'agit d'une responsabilité sans faute : le simple fait pour la commune d'être gardienne d'une voirie viciée suffit à engager sa responsabilité.

Par ailleurs, la commune peut voir sa responsabilité civile engagée si la victime d'un dommage prouve que la commune a commis une faute à l'origine du dommage (C. civ., art. 1382)[10]. La responsabilité fondée sur la faute de la commune est distincte de la précédente et peut s'ajouter à celle-ci.

4. Les outils de gestion de la voirie[11]

La commune peut autoriser, réglementer, restreindre ou interdire le passage sur les voiries dont elle est gestionnaire. Elle dispose d'outils afin de gérer les flux de circulation, tant automobiles, cyclistes, que piétons, et afin de veiller au bon usage de l'espace public ou ouvert à la circulation du public.

---

9 Voy aussi : S. Smoos, *La responsabilité des communes en matière de voirie, Mouv. comm*., 10/2005.

10 C'est sur base de l'art. 1382 du C. civ. qu'on poursuivrait la commune qui n'aurait pas assuré correctement sa mission de police sur base de l'art. 135 NLC.

11 Voyez aussi N. Fraselle et S. Smoos, *Les compétences des communes en matière de circulation routière, Mouv. comm*., 5/2005.

A. La hiérarchisation du réseau routier

La hiérarchisation du réseau consiste à déterminer la fonction que doit pouvoir remplir la voirie et les éléments qui doivent la caractériser. Ainsi, deux types de fonctions majeures existent, avec tous les intermédiaires possibles, à savoir la fonction de circulation, là où la vitesse et la capacité d'absorption des flux sont essentielles, et la fonction de séjour, là où la modération, voire la restriction d'accès sont de rigueur. Selon la fonction qui prévaudra pour une voirie, il conviendra de catégoriser le réseau, afin que la voirie reflète, par ses aménagements et la configuration des lieux, sa fonction et permette ainsi à l'usager de savoir, par la disposition des lieux et des éléments de la voirie, quel comportement il doit adopter, assurant ainsi un meilleur respect des dispositions du Code de la route et, partant, une sécurité routière renforcée.

B. La police de la circulation routière

Voir la fiche y consacrée.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La police de la circulation routière

La commune est garante de l'ordre public, en ce compris de la sécurité, sur toutes les voiries traversant son territoire. Cependant, cela implique de parfois devoir adopter des mesures de circulation routière. De même, les autorités communales doivent parfois faire face à certaines situations telles le passage d'une compétition sportive, qui les obligent à adopter des mesures du même type. De manière identique, afin de pallier le risque de circulation inhérent à l'hiver, les communes mettent en œuvre diverses mesures pour sécuriser le passage sur leurs voiries. Toutes ces mesures se meuvent cependant dans un certain cadre juridique spécifique aux compétences communales, cadre que nous allons tenter d'appréhender dans les lignes qui vont suivre.

Le conseil communal, le bourgmestre et le collège disposent de quatre types de moyens d'action pour garantir la sécurité au sens de l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale. Il s'agit du règlement communal[1], de l'arrêté de police[2] ou de l'ordonnance du bourgmestre[3] et, enfin, de l'ordonnance temporaire du collège relative à la sécurité routière[4]. Il va de soi que chacune de ces mesures ne peut ni être utilisée en même temps ni régler le même type de situations.

Ce type de mesures permet souvent de déroger aux règles établies en matière de circulation routière. La dérogation envisagée peut être simplement temporaire pour répondre au besoin de sécurité engendré par un risque soudain mais peut également être une mesure périodique.

1. Situations permanentes ou périodiques

Les situations à caractère permanent ou périodique (qui se reproduisent de manière épisodique mais avec une certaine constance) ne se règlent pas par les mêmes mesures que les situations temporaires.

Le règlement, acte émanant du conseil communal, a pour but de régler des situations qui présentent cette caractéristique de permanence. Il s'applique sur l'ensemble du territoire et pour une durée indéterminée. En matière de circulation routière, la mesure adoptée prend alors la forme d'un règlement complémentaire de circulation routière[5]. Ces règlements complémentaires sont soumis à une tutelle d'approbation différente selon la voirie concernée[6]. Ainsi, le conseil communal adopte d'initiative les règlements complémentaires concernant les voiries communales et les soumet à l'approbation du Gouvernement wallon[7]. En ce qui concerne la voirie régionale, le conseil communal n'adopte un règlement complémentaire que lorsque le gestionnaire s'est abstenu de le faire. Un tel règlement est soumis à l'approbation du ministre régional ayant les routes et les autoroutes dans ses attributions[8].

Ainsi, la signalisation pour laquelle il est indispensable de passer par un règlement complémentaire est celle qui modifie à plus ou moins grande échelle une règle rendue applicable par le Code de la route. Les signaux qui présentent simplement un caractère indicatif ne nécessitent pas l'adoption d'un règlement complémentaire.

---

1 Dénommé également « ordonnance » par NLC, art. 119.

2 NLC, art. 133 al. 2.

3 NLC, art. 134.

4 NLC, art. 130*bis*, depuis 2007.

5 L. coord., 16.3.1968 sur la police de la circulation routière, art. 10.

6 Idem, art. 3.

7 La tutelle fédérale sur les règlements complémentaires de circulation routière a été abrogée par une loi du 20.7.2005, entrée en vigueur le 1.1.2008 (A.R. 8.6.2007). Ces règlements auraient dû entrer dans le champ d'application de la tutelle ordinaire sur les communes, exercée par la Région wallonne. Il s'avère cependant que la Région a souhaité conserver le principe de la tutelle d'approbation, tout en habilitant le Gouvernement à dresser une liste de dispositions relatives à la circulation routière qui seraient exclues de cette tutelle. Un décret en ce sens a été adopté au Parlement wallon le 19.12.2007.

8 Par ailleurs, il existe également des règles particulières en ce qui concerne les règlements complémentaires visant à faciliter la circulation des transports en commun, les règlements complémentaires s'appliquant aux routes militaires, les règlements complémentaires relatifs à la détermination des agglomérations et les règlements complémentaires visant les chemins forestiers.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Depuis le 1er janvier 2019[9], la tutelle est sensiblement modifiée puisque le passage par un agent de probation permet, le cas échéant, de diminuer les délais de tutelle. De même, le Gouvernement a dispensé une série de mesures de l'adoption d'un règlement complémentaire soumis à la tutelle wallonne. Toutes les informations se trouvent déjà en ligne sur notre site www.uvcw.be dans un article détaillé[10].

2. Les situations temporaires

Trois types d'actes permettent aujourd'hui de régler les situations temporaires. Il s'agit de l'ordonnance temporaire de circulation routière, de l'arrêté du bourgmestre sur base des articles 135, paragraphe 2, et 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et, enfin, de l'ordonnance du bourgmestre prise sur base de l'article 134 de cette même loi. Relevant du pouvoir de police administrative de la commune, les mesures adoptées peuvent concerner toutes les voiries traversant son territoire, sauf les autoroutes.

A. Ordonnance temporaire de circulation routière

Un type de mesure spécifique se fonde sur l'article 130bis de la Nouvelle loi communale. Cet article confie au collège communal la compétence de régler des situations relatives à la sécurité routière, de manière temporaire sur tout le territoire. Ce type d'actes est intéressant en ce qu'il permet de régler pour une durée limitée une situation qui touche l'entièreté d'un territoire à la différence de l'arrêté du bourgmestre davantage limité *rationae loci* : « *Le champ d'application de cette disposition est toutefois limité ; en effet, les mesures prises sur base de cette disposition ne peuvent avoir qu'un seul objet, à savoir la circulation routière. En outre, le pouvoir laissé au collège communal est de prendre des mesures générales et abstraites, s'appliquant à tout le territoire communal ou à une grande partie de celui-ci (par opposition à des mesures limitées dans l'espace). Enfin, ces mesures ne peuvent être que temporaires. Elles visent à régler une situation qui, bien que ponctuelle (donc ni permanente, ni périodique), a néanmoins une portée plus générale et présente un danger pour la circulation pour une durée déterminée ou déterminable. Il s'agit, par exemple, d'interdire la circulation dans tout un quartier ou tout un village à l'occasion d'une kermesse ou d'une braderie…* »[11/12].

B. Arrêté du bourgmestre

Il est donc ensuite des mesures spécifiques qui relèvent de la compétence du bourgmestre[13]. Ce dernier prend en effet des arrêtés de police sur base de l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale dès qu'un risque survient de manière ponctuelle, sur un point précis du territoire de la commune de sorte que la sécurité, en ce compris la sécurité de passage, soit rapidement rétablie. Ce type de mesures s'appliquant à un nombre restreint de personnes et pour une durée plutôt limitée se prête davantage aux situations hivernales problématiques en un point précis du territoire communal. On imagine aisément sa mise en œuvre afin de fermer à la circulation une rue rendue impraticable. « *Les ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière relèvent des mesures de police administrative générale qui visent à régler une situation qui, bien que ponctuelle (donc ni permanente, ni périodique), a néanmoins une portée plus générale. Il s'agit par exemple d'interdire la*

---

9 Décr. 19.12.2007, *M.B.*, 14.1.2008, modifié par le décr.-progr. 17.7.2018.

10 https://www.uvcw.be/mobilite/vos-questions/art-4953

11 Réponse du Ministre Paul Furlan, *Inforum, 243917.*

12 Réponse du Ministre Paul Furlan, *Inforum, 243917* : « *Néanmoins, la compétence ainsi attribuée au collège n'a pas été assortie de la possibilité pour lui de prévoir des sanctions en cas de non-respect des ordonnances qu'il adopte. En effet, dans l'hypothèse où une ordonnance de police temporaire de circulation routière ne prévoit pas le placement de signaux routiers, les sanctions prévues aux articles 29 et suivants des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière ne trouveront pas à s'appliquer* ».

13 Ou par délégation à l'Échevin ; voir S. Smoos, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008, pp. 16 et 17.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

circulation dans tout un quartier ou tout un village à l'occasion d'une kermesse ou d'une braderie. Par contre, la fermeture d'une seule rue à la circulation ou l'interdiction ponctuelle de stationner sur une place peuvent s'avérer être des mesures "spéciales" qui relèvent de la compétence du bourgmestre, par application de l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale. Le bourgmestre peut alors prendre un arrêté de police, en matière de circulation routière, pour autant que la mesure soit suffisamment particulière, individualisée ou spéciale. Chaque cas concret doit être analysé avec prudence afin d'apprécier l'opportunité d'adopter l'une ou l'autre mesure… Quant aux événements programmés, ils visent par définition des situations temporaires qui seront réglées par le collège communal à travers une ordonnance de police temporaire. »[14]

C. Ordonnance du bourgmestre

Par ailleurs, l'application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale prévoyant l'adoption, par le bourgmestre, d'une ordonnance de police pose question dans la mise en œuvre des mesures qui nous occupent. L'article 134 de la nouvelle loi communale ne donne compétence au bourgmestre que lorsqu'il est question d'événements imprévus qui justifient une intervention d'extrême urgence et lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants. Dès lors, l'article 134 ne vise que des situations très graves comme des catastrophes naturelles ou des émeutes… Cette compétence étant une compétence réglementaire dévolue normalement au conseil communal, elle nécessite le suivi d'une procédure spécifique et un encadrement particulier.

On conviendra que la simple impraticabilité d'une ou plusieurs routes due à une couche de neige qui ne dépasse pas la norme saisonnière n'est pas une situation justifiant la mise en œuvre de l'article 134. À notre estime, il faudrait, pour justifier l'adoption d'une ordonnance du bourgmestre, que la situation soit inédite, en ce sens qu'elle s'apparente à un phénomène, par exemple climatique, imprévu et d'une certaine ampleur.

3. Quelle publicité ?

En ce qui concerne le règlement complémentaire de circulation routière, il doit en effet être porté à la connaissance des intéressés par la pose d'une signalisation appropriée ou par des agents portant les insignes de leurs fonctions et postés sur place[15].

Si un arrêté du bourgmestre intervient pour la fermeture d'une voirie, cet acte doit aussi faire l'objet d'une publicité dans le sens où, sur les lieux, une barrière accompagnée d'un panneau spécifique d'interdiction seront apposés.

Il en est de même pour l'ordonnance du bourgmestre prise sur base de l'article 134 de même que pour l'ordonnance temporaire de circulation routière. Chacune des mesures est ainsi rendue publique et surtout effective par la mise en place d'une signalisation adéquate et non seulement le règlement complémentaire[16].

Les règlements et les ordonnances, quelle que soit l'autorité de laquelle ils émanent, doivent toujours être publiés conformément au CDLD et plus particulièrement à l'article L1133-1. A contrario, l'arrêté étant une mesure individuelle, la publication n'est pas requise et seule la notification aux intéressés suffit à porter à la connaissance des personnes concernées la mesure qu'il emporte.

---

[14] Réponse du Ministre Philippe Courard, Inforum, 234757.

[15] La mesure doit être portée à la connaissance des intéressés par la pose d'une signalisation appropriée ou par des agents portant les insignes de leurs fonctions et postés sur place. L. coord. 16.3.1968 sur la police de la circulation routière, art 12, al. 1er abrogé au 1.1.2019 et remplacé par le décr. 19.12.2007 en son art. 10.

[16] Art. 12, al. 2, et 13 de la L. 16.3.1968 sur la police de la circulation routière.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Les aménagements de voirie

La police de la circulation routière (réglementation et signalisation) et la hiérarchisation du réseau peuvent être renforcées par la réalisation d'aménagements de voirie. Ces aménagements peuvent avoir pour objectif de modérer la vitesse ou le trafic, d'assurer la convivialité de l'espace public ou encore de renforcer la sécurité routière. Les aménagements physiques de la voirie constituent en effet le meilleur moyen d'assurer le respect permanent des dispositions réglementaires liées à la circulation.

Certains aménagements routiers doivent respecter les dispositions de l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976[17], communément appelé le Code du gestionnaire, qui prévoit certaines spécifications techniques pour les aménagements, tels que la pose de dispositifs surélevés et autres coussins, la mise en place de passages pour piétons ou de trottoirs traversants. Certaines circulaires attachées à ce règlement suggèrent également certains aménagements, non obligatoires, notamment dans les zones 30 ou encore dans les sens uniques limités.

La création de certains types d'espaces publics doit, par les comportements particuliers qui s'y imposent, être accompagnée d'aménagements spécifiques, obligatoires, déterminés par la législation. Il en est ainsi des zones résidentielles ou des zones de rencontre.

Ces aménagements peuvent faire l'objet de subsides régionaux, que ce soit au travers du programme triennal, des crédits d'impulsion, ou au travers de crédits particuliers (Plan Mercure, …) ou spécifiques (aménagement ou balisage de sentiers, …).

[17] A.M. 11.10.1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière et ses annexes.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les occupations privatives de la voie publique

Le domaine public ayant vocation à servir à l'usage de tous, il ne peut faire l'objet d'une occupation privative qu'aux conditions que l'intéressé ait obtenu une autorisation préalable de l'autorité compétente et que l'utilisation privative ne soit pas contraire à la destination du bien, c'est-à-dire à son affectation à l'utilité publique. Ce type d'autorisation peut revêtir deux formes : l'autorisation unilatérale ou le contrat (concession domaniale).

1. Les autorisations unilatérales

A. Le permis de stationnement

Le permis de stationnement vise les cas dans lesquels l'occupation du domaine public est superficielle, temporaire et ne porte pas atteinte à la substance du domaine public. Il s'agit, par exemple, des terrasses (amovibles) de cafés, des échoppes (non permanentes) de fleuristes, des occupations temporaires de voirie à l'occasion de travaux (engins de chantier, containers, …), etc.

S'agissant d'une mesure de police administrative, l'octroi ou le refus d'un permis de stationnement est une compétence du bourgmestre, sur toutes les voiries (sauf les autoroutes). Le permis de stationnement peut être assorti d'une redevance.

B. La permission de voirie

La permission de voirie vise, quant à elle, les cas dans lesquels l'occupation du domaine public est permanente ou, à tout le moins, plus longue et donne lieu à une modification de l'assiette du domaine public (installations établies avec ancrage dans le sol). L'on pense, par exemple, aux terrasses de cafés de longue durée ou permanentes, aux échoppes permanentes de toutes sortes (édicule abritant une friterie, …), etc.

L'octroi ou le refus d'une permission de voirie appartient à l'autorité gestionnaire du domaine. S'agissant du domaine public communal, c'est le collège qui est compétent. Même lorsque la permission de voirie concerne le domaine public régional et est délivrée par la Région, le bourgmestre demeure compétent pour prendre un arrêté de police chaque fois que l'occupation intéresse la sécurité et la commodité du passage. Une double autorisation est donc souvent requise et, parfois aussi, une double redevance est perçue.

2. La concession domaniale[1]

La concession domaniale[2] poursuit le même but que les autorisations unilatérales : il s'agit de permettre à un usager d'occuper temporairement une parcelle du domaine public de manière exclusive, comme, par exemple, la concession d'emplacements dans le sous-sol de la voirie pour l'aménagement de parkings.

[1] En vertu du droit européen, la procédure de mise en concession doit respecter les règles de publicité et de mise en concurrence des futurs concessionnaires.

[2] Qu'il convient de distinguer de la concession de service public.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La concession domaniale constitue cependant un contrat qui confère un véritable droit de créance personnel au concessionnaire à l'égard de l'autorité concédante. L'administration est ainsi tenue de respecter les droits du concessionnaire. S'agissant d'un contrat administratif, la concession domaniale contient néanmoins des éléments d'autorité : augmentation ou restriction unilatérale des obligations du concessionnaire et décision de mettre fin anticipativement au contrat, pour autant que l'intérêt général (en l'occurrence communal) le requière.

La décision de conclure un contrat de concession domaniale ainsi que la détermination des conditions contractuelles relèvent de la compétence du conseil communal, en vertu de l'article L1222-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le conseil ne peut ainsi déléguer ces prérogatives au collège communal, même si, bien sûr, le collège est appelé à exécuter la décision du conseil en application de l'article L1123-23, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en le représentant pour la conclusion de la convention.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les travaux de voirie

Les travaux sur le domaine public ont, la plupart du temps, pour objectif la création et l'entretien, ordinaire ou extraordinaire, des voiries, leur aménagement ou encore la pose ou l'entretien des impétrants qui y sont présents. Ces travaux peuvent être réalisés tant par le gestionnaire de voirie, la commune, le gestionnaire de réseau (société de distribution ou d'assainissement des eaux, distributeur de gaz, d'électricité, …) que par le particulier. La commune, soit en tant que garante de la sécurité sur les voiries qui traversent son territoire, soit en tant que gestionnaire de voirie, soit en tant que maître d'ouvrage, a un rôle essentiel à jouer en la matière. Elle peut notamment, pour certains impétrants, compléter les dispositions légales existantes par le biais d'un règlement communal édictant certaines conditions relatives à l'ouverture de voirie.

1. La création, la modification ou la suppression de voiries communales

La création d'une nouvelle voie de communication communale, la modification (élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries) ou la suppression d'une voirie communale existante est soumise à l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement.

Nous renvoyons à la fiche relative à la voirie et à la sécurité routière du présent point pour les procédures à suivre en la matière.

2. Les actes et travaux impliquant les impétrants

La matière des impétrants a été soumise en 2018 à de nombreux changements. Au départ, un Code de bonnes pratiques relatif aux impétrants avait été réalisé par l'Union des Villes et Communes de Wallonie en collaboration avec les impétrants. Ce Code a été par la suite inséré dans les clauses administratives du cahier des charges type de la Région wallonne[1] et a de la sorte été rendu obligatoire pour les pouvoirs locaux, en ce qui concerne les marchés publics passés dans le cadre des travaux subsidiés par la Région.

Le décret du 30 avril 2009 organisant les ouvertures de voiries et les travaux des gestionnaires de câbles et de canalisations sur et sous les voiries et les cours d'eau servant à réglementer les ouvertures de voiries a ensuite été adopté pour n'entrer en vigueur que le 1er janvier 2018 pour partie, puis respectivement le 1er avril et le 1er juin 2018 pour le reste de son contenu.

Dans le courant de l'année 2013, un projet de modification du décret, dont les arrêtés du Gouvernement wallon indispensables à son entrée en vigueur n'étaient toujours pas publiés, est adopté par le Parlement wallon et publié au *Moniteur belge* du 28 novembre 2013.

L'aboutissement des discussions a donné lieu, dans le courant de l'année 2015, à la sortie de multiples arrêtés du Gouvernement wallon :

- A.G.W. du 26 février 2015 portant approbation du règlement d'ordre intérieur de la Commission de coordination des chantiers et relatif au Comité technique tels que prévus aux articles 6 et 7 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur et au-dessus des voiries ou des cours d'eau ;

[1] Cahier des charges-type "RW 99" approuvé par le Gouvernement wallon le 11.2.1999.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- A.G.W. du 16 juillet 2015 approuvant le règlement technique de la Commission de coordination des chantiers du 20 mars 2015 fixant les modalités d'application prévues aux articles 8, 11, 14, 15, 16, 17, 23 et 29 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur et au-dessus des voiries ou des cours d'eau ;
- A.G.W. du 16 juillet 2015 approuvant le règlement technique de la Commission de coordination des chantiers du 20 mars 2015 relatif aux dispenses prévues aux articles 10, 12 et 19 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur et au-dessus des voiries ou des cours d'eau correspondant à l'arrêté relatif aux dispenses de coordination, de cautionnement et de programmation ;
- A.G.W. du 8 octobre 2015 relatif au portail informatique prévu à l'article 43 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau ;
- A.G.W. du 12 novembre 2015 fixant les modalités d'application des articles 45 et 47 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau.

Une asbl dénommée « Powalco » a été fondée par la Région et les GCC et désignée par le Gouvernement wallon comme gestionnaire exclusif du portail informatique sécurisé devant permettre la collecte, la validation, la structuration et la circulation des informations, la gestion de la programmation, de la coordination et des autorisations d'ouverture des chantiers.

Ce décret, impose notamment aux impétrants de programmer leurs chantiers au moins deux fois par an. Ces chantiers doivent par ailleurs être coordonnés et il est interdit à tout impétrant de réaliser des travaux sur le même tronçon de voirie dans les deux ans qui suivent la fin des travaux soumis à coordination. Une demande d'autorisation auprès du gestionnaire de la voirie est également prévue ainsi qu'un ensemble d'obligations préalables, concomitantes et postérieures au chantier (garantie, information des riverains, état des lieux, …).

Une commission chargée de statuer sur les recours en matière d'autorisation d'ouverture de la voirie a déjà été instaurée. Celle-ci a d'ailleurs déjà proposé au Gouvernement wallon les divers arrêtés déjà parus.

3. La signalisation des chantiers

La signalisation des chantiers établis sur la voie publique incombe à celui qui exécute les travaux[2] à savoir, l'entrepreneur. L'obligation de sécurité de l'autorité gestionnaire de la voirie concernée subsiste, mais n'est que subsidiaire.

Toutefois, lorsqu'il doit être fait usage de signaux routiers relatifs à la priorité, de signaux d'interdiction, de signaux d'obligation, de signaux relatifs à l'arrêt et au stationnement ou de marques longitudinales provisoires indiquant les bandes de circulation, le plan de signalisation des travaux, établi par l'entrepreneur, doit être soumis à une autorisation du bourgmestre lorsqu'il s'agit de travaux exécutés sur le domaine public, à l'exception des autoroutes.

Cette autorisation détermine les signaux routiers qui seront utilisés[3]. La signalisation en question doit être conforme aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2020[4] relatif à la signalisation des chantiers et des obstacles sur la voie publique.

[2] Art. 10, par. 2, nouveau du décr. 19.12.2007 rel. à la tutelle d'approbation des RCCR.
[3] Pour un modèle : https://www.uvcw.be/voirie/modeles/art-1700
[4] M.B., 11 février 2021.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ce texte du 16 décembre 2020 détermine la signalisation applicable pour les chantiers classés en 6 catégories évoquées selon leur caractère gênant pour la circulation (le nouveau texte définit ainsi le chantier gênant *fortement* la circulation et le chantier la gênant *peu* et y explicite la signalisation correspondante qu'il faudra y adjoindre).

Ce texte doit être lu en parallèle avec l'article 10 de décret du 19 septembre 2007 remplaçant l'article 78 du Code de la route. Cet article prévoit deux principes :

- La signalisation des chantiers établis sur la voie publique incombe à celui qui exécute les travaux.

- S'il est fait usage de signaux ou marquages contraignants, *une autorisation du bourgmestre est requise* (à l'exception des chantiers sur les autoroutes autorisés par le Gouvernement)

Dès lors, l'entrepreneur qui réalise des travaux sur la voie publique doit toujours s'adresser à la commune pour obtenir un visa du Bourgmestre sur le plan de signalisation qu'il se propose de placer. Dans la pratique ce visa est appelé erronément « l'ordonnance de police » pour travaux. Il s'agit en réalité d'un arrêté de police du Bourgmestre. Ce dernier (encore parfois aidé par sa zone de police) valide ainsi le plan de signalisation proposé par le demandeur au regard de sa conformité à l'arrêté du 16 décembre 2020.

Alors que des règles générales en vue de déterminer la signalisation routière à utiliser pour les chantiers courants ont été prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2020, les textes précisent tout de même qu'il reste toujours loisible au Bourgmestre, outre les mesures imposées par l'arrêté du 16 décembre 2020, ***de prévoir une signalisation routière complémentaire***.

Par ailleurs, l'autorisation peut prévoir une modulation de la limitation de la vitesse en fonction du moment, de la position et des périodes d'activité et de repos du chantier ainsi qu'une modulation de la signalisation en fonction de l'évolution programmée ou prévisible du chantier.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les transports en commun et les communes

Les transports en commun constituent un outil essentiel pour le développement d'une politique intégrée de gestion de la mobilité à l'échelle de la commune. Il s'agit d'un enjeu de plus en plus important pour permettre, en milieu urbain, de trouver une solution aux problèmes de congestion ou de stationnement et, en milieu rural, d'offrir une accessibilité aisée aux services et au territoire.

Le transport de personnes est une activité soumise à autorisation et la mise en place d'un service de transport est soumise à des conditions d'exploitation. La commune peut ainsi développer des services de transport ponctuellement et sous certaines conditions, ou développer des services de transport régulier, en collaboration avec les TEC.

Les services des TEC constituent cependant l'offre de transport en commun de base, complémentairement à l'offre de la SNCB.

La commune dispose, par ailleurs, de compétences importantes quant à l'autorisation et à la définition de conditions complémentaires d'exploitation des services de taxis.

1. L'Autorité organisatrice des transports (AOT) et l'Opérateur de transport de Wallonie (OTW)

En mars 2018, un décret relatif au service de transport public de personnes a largement modifié le système wallon du transport en commun et mis en place une nouvelle gouvernance de celui-ci pour davantage d'efficacité et de pertinence.

Avec cette réforme, est créé un **Opérateur de transport de Wallonie (OTW)**. Celui-ci reprend les droits des cinq sociétés d'exploitation TEC (TEC Brabant wallon, TEC Charleroi, TEC Hainaut, TEC Liège-Verviers et TEC Namur-Luxembourg) et de l'ancienne SRWT. Toutefois, les TEC restent la marque commerciale du Groupe. L'OTW a pour missions l'étude, la promotion, l'établissement et l'exploitation des services de transport public des personnes et est chargé d'opérationnaliser les services réguliers de transport en commun.

Une **Autorité organisatrice de transport (AOT)** est instituée. Elle est intégrée au Service public de Wallonie et a entre autres pour mission de traduire la vision du Gouvernement en une politique d'accessibilité au territoire et en objectifs opérationnels, et d'assurer la concertation avec les parties prenantes locales, régionales et fédérales en vue de mettre en œuvre la politique d'accessibilité. Le décret lui confie donc une mission d'organisation, de régulation et de surveillance du transport en commun wallon.

La notion de **bassin de mobilité** est introduite dans l'arrêté du Gouvernement wallon afin de tenir compte des particularités locales. Il est décrit de la manière suivante : « une circonscription géographique comprenant plusieurs territoires communaux résultant de l'existence d'un ou de plusieurs pôles d'attraction vers lesquels les habitants du bassin se déplacent quotidiennement, étant entendu que les déplacements internes au bassin de mobilité sont plus importants que les déplacements vers ou depuis l'extérieur de ce même bassin ». Ce concept est important, car il devrait orienter la réflexion et les décisions en matière de desserte et de liaisons existantes et à créer.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À titre d'information, les TEC parcourent chaque année près de 120 millions de kilomètres pour transporter plus de 125 millions de voyageurs, qui embarquent depuis l'un des 32.342 arrêts implantés sur tout le territoire de la Région wallonne[1].

A. Le rôle des communes

Les communes détiennent des actions qui leur confèrent uniquement le droit de nommer un représentant à l'organe de consultation des bassins de mobilité, visé à l'article 1er bis, 8° du décret[2]. En effet, chaque commune wallonne détient une action de « catégorie B » qui lui a été attribuée en échange de ses participations dans le capital des anciennes sociétés d'exploitation.

Pour chaque bassin de mobilité, il est créé un organe de consultation chargé d'émettre, sur initiative propre ou à la demande de l'autorité organisatrice du transport, des recommandations concernant les modalités locales de traduction des orientations stratégiques, définies préalablement par l'autorité organisatrice du transport, compte tenu du contexte de l'offre, des besoins et du budget, et concernant tout autre mode de transport. Chaque organe de consultation de bassin de mobilité se réunit deux fois par an, à l'initiative de l'autorité organisatrice du transport et chaque commune y est utilement représentée.

B. Le contrat de service public entre la Wallonie et l'OTW 2019-2023

Ce contrat s'inscrit dans le cadre des priorités et des orientations globales poursuivies par le Gouvernement wallon exprimées dans la Vision FAST et dans la Stratégie régionale de mobilité. En effet, celui-ci a décidé de développer un **système de mobilité global**, dans lequel la part du transport collectif doit s'accroître fortement et passer de 4 à 10 % en 2030. L'objectif est d'augmenter la part modale du transport collectif de 1 % (soit passer de 4 à 5 % de part modale) sur la durée de ce contrat-ci.

L'AOT établit les projets de Plans régionaux de transport public en capitalisant sur l'expertise de l'OTW et d'autres parties prenantes, comprenant notamment les lignes, les itinéraires, les horaires et les arrêts. Elle met en œuvre les concertations des OCBM sur base de ces plans. Ensuite elle doit les officialiser et les décliner par bassin de mobilité.

Le contrat insiste sur « l'agilité » de l'offre qu'il définit comme la « capacité à planifier et à mettre en exploitation les modifications de l'offre endéans des délais adéquats ». On peut donc en déduire que le futur réseau devra être souple et évolutif, en permanence attentif à sa capacité de rencontrer les besoins et de répondre aux objectifs de base.

Ces Plans régionaux de transport figurent **les lignes structurantes** envisagées pour relier les pôles d'attraction en desservant tous les futurs mobipôles. Ce concept désigne un lieu physique qui sera donc relié au réseau structurant de transport en commun (bus, tram, train), où sera proposée une offre de transport diversifiée et vers laquelle convergeront des infrastructures de mobilité qualitatives et performantes. Selon les cas, il s'agira d'un parking de covoiturage, de voitures partagées, de stations de rechargement des véhicules (voiture, vélo…), d'abris vélo sécurisés, de locations de vélo, un lieu d'attente protégé et éclairé, voire des espaces de coworking, etc. La localisation des futurs mobipôles devra être déterminée « en lien avec les attentes des communes et sur base de l'objectivation de la demande de mobilité.

1 Rapport annuel TEC, 2022
2 Décr. 21.12.1989 rel. au service de transport public de personnes en Région wallonne.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. Les partenariats avec les communes

Des partenariats entre les communes et le TEC permettent de développer les services publics de transport et de proposer de nouveaux services de mobilité à la population.

La mise en place d'un **bus local** ou **proxibus** constitue l'exemple de partenariat en matière de transport de personnes. Il permet aux communes de développer un service sur mesure correspondant aux besoins de sa population (transport vers le marché ou les services communaux, rabattement vers la gare, etc.). Classiquement, le partenariat est le suivant : la commune prend en charge le coût du chauffeur, le TEC met à la disposition de la commune le bus et une formation pour le chauffeur. Les autres frais (entretiens, carburants, etc.) sont répartis entre les partenaires.

Un autre exemple concerne l'installation des **abribus**. Le confort, la propreté et la protection contre les intempéries sont, pour les usagers des TEC, un des critères d'appréciation les plus importants, avec la ponctualité et la rapidité du voyage. L'initiative du placement ou du remplacement des abris pour voyageurs incombe aux communes. Le placement, par l'intermédiaire de l'OTW, d'abris de type standard est subsidié à 80 % par l'OTW. Une convention met à charge de la commune, en contrepartie du subside de 80 % du coût de l'abri, la mise à disposition gratuite du terrain nécessaire, le nettoyage et l'entretien (réparations éventuelles), la vidange régulière de la poubelle. Dans le cas d'un remplacement, l'enlèvement de l'abri existant doit être effectué par la commune (propriétaire).

Les communes peuvent également solliciter une aide financière du TEC pour le placement d'équipements de stationnement pour les vélos au droit d'arrêts de transport en commun bien choisis, c'est-à-dire, disposant d'un potentiel réel d'utilisation. L'intervention du TEC peut alors atteindre 80 % de la dépense, voire davantage puisque dans le cadre des lignes Express, c'est l'intégralité du financement des équipements vélos qui est prise en charge par le TEC[3].

D'autres types de partenariats importants peuvent encore être noués, notamment pour ce qui concerne les aménagements aux abords des gares, le respect des règles de stationnement sur les aires d'arrêts de bus, l'organisation de transport pour des événements ponctuels, etc.

2. Les services de taxis

La réglementation relative aux services de taxis est régie par le décret du 18 octobre 2007 et ses arrêtés du 3 juin 2009.

Le collège communal est compétent pour délivrer, suspendre et retirer les autorisations d'exploiter un service de taxis sur le territoire de la commune. Une enquête préalable relative aux garanties morales, à la qualification et à la solvabilité du requérant doit être réalisée par la commune. La décision du collège d'autoriser le requérant à exploiter un service de taxis sera soumise à une tutelle d'approbation exercée par le Gouvernement wallon. Les décisions de refus d'autorisation, de retrait ou de suspension peuvent faire l'objet d'un recours au Gouvernement.

Le conseil communal est compétent pour compléter, par l'adoption d'un règlement communal, les conditions minimales d'exploitation établies par la réglementation régionale.

[3] https://www.uvcw.be/mobilite/articles/art-7851 et https://mobilite.wallonie.be/news/subvention-tec-stationnement-velo---procedure-simplifiee

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Le cyclopartage en flotte libre

L'évolution des comportements en matière de mobilité a permis le développement de nouveaux modes de transport. Ainsi, des vélos et trottinettes disponibles en libre-service ont fait leur apparition depuis quelques années dans de nombreuses villes belges et européennes. Néanmoins, malgré leur facilité d'utilisation et leur contribution au développement des transports dit « doux », ces nouveaux moyens de transport présentent des nuisances, dont de multiples problèmes d'encombrement des espaces publics.

C'est pourquoi le Gouvernement wallon a adopté en 2021 un arrêté visant à donner un cadre juridique aux opérateurs de cyclopartage en libre-service et à réguler ces flottes de véhicules partagés, dont les trottinettes électriques. Ce décret prévoit l'octroi, par la Région wallonne, de licences aux opérateurs qui satisfont à différentes exigences, notamment techniques (telles que les caractéristiques des véhicules et la durabilité de la gestion des flottes). Ce décret est entré en vigueur le 1er juillet 2023.

Les conditions d'exploitation pour le cyclopartage en flotte libre sont fixées par voie de règlement par le conseil communal moyennant certains principes, entre autres sur la manière dont sont entreposés les véhicules en libre-service (art.6 du décret). Les communes peuvent, par exemple, fixer des zones dans lesquelles il est interdit d'entreposer, de manières temporaire ou permanente, des véhicules de cyclopartage ou prévoir, après consultation des opérateurs, dans le cadre de la collecte, la mise à disposition des véhicules de cyclopartage par l'opérateur dans des emplacements de stationnement spécifiques.

Par ailleurs, en mai 2022, le Gouvernement fédéral a adapté le Code de la route aux trottinettes électriques et autres « engins de déplacement »[4]. La définition des « engins de déplacement » a été revue et une signalisation spécifique pour encadrer le stationnement des engins de déplacement a été mise en place.

Références utiles

- Décret du 29 mars 2018 réformant la gouvernance au sein de la Société régionale wallonne du transport et modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne (*M.B.* 16.4.2018).

- Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 portant approbation de la fusion des sociétés du Groupe TEC et des statuts modifiés et coordonnés de l'Opérateur de Transport de Wallonie (*M.B.* 7.8.2018).

- Contrat de gestion 2019-2023 : http://mobilite.wallonie.be/files/eDocsMobilite/politiques%20de%20mobilit%C3%A9/transport%20public/contrat-service-public-otw-2019-2023.pdf

- Décret du 8 juillet 2021 relatif au cyclopartage en flotte libre et modifiant les articles 4 et 12 du décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales

[4] https://www.uvcw.be/mobilite/articles/art-7648

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

FAST 2030 : Mobilité active, intermodalité et transfert modal

Fin 2017, le Gouvernement wallon adoptait la vision « FAST- mobilité 2030 » avec l'ambition de réduire significativement la part d'utilisation de la voiture individuelle en mettant en place une politique et des mesures pertinentes et attractives, favorables à l'utilisation des modes de déplacements alternatifs, comme la marche, le vélo ou les transports en commun : *« En 2030, les personnes et les marchandises devront circuler sur le territoire de manière fluide, sécurisée et via un système durable utilisant au mieux chaque mode en regard de sa pertinence économique et écologique »*[1]. Fluidité, Accessibilité, Sécurité, Santé et Transfert modal sont les caractéristiques de ce futur système de mobilité.

La Région wallonne aspire ainsi à se mettre en conformité avec les objectifs européens de réduction des gaz à effets de serre et plus particulièrement, à contribuer aux objectifs fixés dans la Déclaration de Politique régionale : réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et diminuer fortement les impacts du système de transport sur la santé.

Outre les gaz à effet de serre, la vision FAST prévoit également de réduire la congestion routière, d'augmenter le taux d'occupation des voitures et, mieux encore, de réduire leur utilisation en favorisant les transports en commun et les modes actifs.

1. La Stratégie régionale de Mobilité pour la mobilité des personnes

Le 09 mai 2019, le Gouvernement wallon a adopté la Stratégie régionale de Mobilité (SRM) concernant la mobilité des personnes[2]. Ce document définit comment atteindre les objectifs de la Vision FAST 2030 et se veut un outil de pilotage permettant à la Wallonie d'accompagner la révolution prévue de la mobilité et d'en faire une opportunité pour atteindre les objectifs de transfert modal souhaités et nécessaires.

La mise en œuvre de cette Stratégie devra permettre de réduire de plus de 35% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, et de concrétiser ainsi l'atteinte des objectifs attendus par l'Europe en matière de mobilité. A ce titre, la SRM constitue également l'un des piliers du plan air climat énergie.

Les trois leviers d'actions sur lesquels la Wallonie va travailler sont : la mise en place d'une gouvernance nouvelle de la mobilité, la diversification et l'accroissement de l'offre de transport, et enfin l'accélération de la transformation des habitudes de déplacements

La mobilité wallonne se transformera grâce aux 10 orientations stratégiques suivantes qui sont déclinées dans le document en un total de 35 chantiers :

1. La mise en œuvre d'un pilotage stratégique de la mobilité unifié et responsabilisant
2. L'amplification de la politique d'ouverture et de dialogue avec les parties prenantes
3. Le développement du numérique comme levier de la mobilité
4. L'accessibilité à l'entièreté du territoire par la mise en place d'un réseau hiérarchisé
5. L'intermodalité pour optimiser la continuité des chaînes de déplacement
6. Le doublement et la diversification des solutions de mobilité
7. Les transitions numérique et énergétique pour offrir un service cohérent, attractif
8. L'aménagement de la Société pour limiter les besoins de mobilité
9. L'accompagnement efficace de la transformation des comportements
10. La mise en place d'une tarification intégrée et d'une fiscalité responsable

[1] https://mobilite.wallonie.be/files/eDocsMobilite/politiques%20de%20mobilit%C3%A9/FAST%20Mobilite%20Wallonie%202030.pdf
[2] http://mobilite.wallonie.be/files/eDocsMobilite/politiques%20de%20mobilit%c3%a9/SRM_PERSONNES_2019.pdf

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Parallèlement, la Wallonie finalise actuellement le volet « marchandises » de la Stratégie régionale de Mobilité qui vise à rencontrer les objectifs régionaux en matière de fret.

2. Mobilité active et intermodalité

Les modes de transport actif, comme la marche à pied, le vélo ou la trottinette, constituent des moyens de transport bénéfiques pour la santé et l'environnement ainsi que pour la convivialité et la qualité de vie. Les objectifs de la vision FAST prévoient d'augmenter d'ici à 2030 les parts modales de la marche et du vélo, respectivement de 3 à 5% et de 1 à 5% par rapport à 2017.

D'un point de vue utilitaire, il est souvent plus pratique de combiner les modes actifs à d'autres moyens de transport comme le train ou le bus (multimodalité). La Vision FAST et sa déclinaison dans la Stratégie régionale de mobilité mettent l'accent notamment sur l'intermodalité bus-vélo qui constitue un angle d'attaque parmi d'autres pour augmenter la part des modes alternatifs. Le vélo est, dans ce cas de figure, le premier maillon de la chaîne des déplacements.

Afin de pérenniser la politique cyclable en Wallonie, le Parlement wallon a adopté, fin 2022, un décret relatif à la politique cyclable[3]. Ce décret vise une triple ambition : doter la Wallonie d'une stratégie décennale, établir un réseau cyclable structurant, et pérenniser la possibilité pour les communes de bénéficier de financement par le biais du droit de tirage, un véritable financement structurel des communes pour leurs infrastructures modes actifs et intermodalité[4].

Les aménagements cyclables, piétons, ainsi que les aménagements favorisant l'intermodalité à travers des mobipôles peuvent être subventionnés via le Plan d'investissement Mobilité active communal et Intermodalité (PIMACI) selon le principe STOP qui donne la priorité aux piétons et aux cyclistes.[5]

[3] Décr. 24.11.22 rel. à la politique cyclable et mod. le décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes

[4] https://www.uvcw.be/mobilite/actus/art-7944

[5] V. fiche : *Le financement des investissements communaux à travers le droit de tirag*e, dans la partie Finances communales de ce Focus.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'énergie

Marianne DUQUESNE
Géraldine DUPONT
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les enjeux en matière d'énergie

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations unies à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions environnementales et énergétiques principalement :

- La stratégie européenne 2020 (transition vers une économie bas carbone et la lutte contre les changements climatiques 20/20/20 - 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre/20 % d'énergie renouvelable/20 % d'économie d'énergie -) a été renforcée en 2014 par des objectifs à l'horizon 2030 révisés fin 2016 (40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 32 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables, 32,5 % de diminution des consommations d'énergie) dans la perspective d'un objectif à long terme de réduction de 80 à 95 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.

- En décembre 2020, le Conseil européen a approuvé un nouvel objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Ces objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 et de réduction d'ici 2030 sont désormais inscrits dans la *loi européenne sur le climat*[1] adoptée le 30 juin 2021. Sur le plan législatif, l'Union européenne travaille actuellement sur le paquet « Fit for 55 » (« Ajustement à l'objectif 55 » en français)[2], comprenant un ensemble de propositions en vue de réviser sa législation climatique, énergétique et en matière de transport afin de l'adapter aux nouveaux objectifs globaux fixés. Ainsi, la Directive européenne révisée relative à l'efficacité énergétique a été adoptée[3] le 25 juillet 2023 : elle fixe notamment des obligations spécifiques pour le secteur public telles que parvenir à une réduction annuelle de la consommation d'énergie de 1,9 % (les transports publics et les forces armées pouvant être exclus) et rénover chaque année au moins 3 % de la surface totale au sol des bâtiments appartenant à des organismes publics.

- A la mi-mai 2022, la Commission européenne a présenté le plan REPowerEU visant à accélérer la transition vers les énergies renouvelables afin d'atteindre une plus grande indépendance énergétique européenne et d'assurer sa sécurité d'approvisionnement[4].

Par ailleurs en décembre 2015, les parties prenantes à la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont adopté l'Accord de Paris qui formalise l'objectif de limiter l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle et de poursuivre l'action pour limiter la hausse des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux

1 Règl. 2021/1119/UE du 30.6.2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règl. 401/2009/CE et 2018/1999/UE (« loi européenne sur le climat »), *J.O.U.E.* 9.7.2021

2 Pour plus d'informations, voir : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/

3 La directive révisée a été formellement adoptée. En date du 15.9.2023, elle doit encore être publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* et elle entrera en vigueur 20 jours plus tard. Pour plus d'informations, voir : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/07/25/council-adopts-energy-efficiency-directive/ .

4 Le 30.3.2023, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique provisoire visant à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique globale de l'Union européenne à 42,5 % d'ici 2030.Cet accord politique provisoire doit devra être approuvé par les deux institutions.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

préindustriels, car cela réduirait sensiblement les effets des changements climatiques. L'Accord de Paris est entré en vigueur en novembre 2016.

La stratégie Énergie-Climat s'exprime au travers de l'ensemble des politiques territoriales locales et constitue un enjeu majeur pour les prochaines décennies. Les politiques à mener concernent tout à la fois l'aménagement du territoire, les politiques environnementales, le logement, la mobilité, et les politiques énergétiques.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Wallonie a, depuis plus de 15 ans, soutenu la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement sont à ce titre des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux.

Sur le ***plan stratégique***, la production énergétique wallonne se caractérise par une dépendance quasi complète en matière de source d'approvisionnement. La part des énergies renouvelables atteint, en 2019, 13 % de la consommation finale brute de la Wallonie.

Au ***niveau sectoriel***, il convient de relever la répartition des consommations entre les différents secteurs et leur évolution durant les dernières années. Le secteur résidentiel représente, en 2019, 25,9 % de la consommation finale de la Wallonie, le secteur tertiaire 10,4 % et le transport 28,9 % tandis que l'industrie absorbe 33,8 % des consommations et l'agriculture 1 %. Plus du tiers de la consommation énergétique finale en Wallonie est donc imputable à l'utilisation des bâtiments. Depuis 1990, les consommations finales des secteurs tertiaire et du transport ont fortement augmenté, respectivement de + 57 % et de + 35 % alors que la part de l'industrie a diminué de 43 % sur cette période.
Pour le ***secteur tertiaire***, qui intègre les 11.000 immeubles communaux, le chauffage des bâtiments constitue 48 % des consommations énergétiques, et l'éclairage 17 %.

Dans le ***secteur résidentiel***, qui comprend les logements de service public, les postes les plus gros consommateurs d'énergie sont le chauffage (72 %) et la préparation de l'eau chaude sanitaire (12 %). Le parc locatif public compte plus de 115.000 logements (dont 102.600 logements gérés par les Sociétés de Logement de Service public) ; ils représentent 7 % des logements en Wallonie et 26 % de son parc locatif. L'âge moyen du parc locatif social est de 35 ans. Compte tenu de l'évolution des techniques de conception et de construction et des préoccupations énergétiques, nombre de logements présentent des déficiences importantes en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, avec leurs impacts négatifs en termes de charges et de confort, voire de salubrité, pour les occupants.

Par ailleurs, le ***décret sur la performance énergétique*** des bâtiments vise à une réduction importante de la consommation d'énergie dans quasi toutes les catégories de bâtiment. Elle impose, en outre, aux autorités de montrer l'exemple d'une gestion efficace de l'énergie pour stimuler les citoyens. La législation PEB implique en effet la certification énergétique des bâtiments et l'obligation d'affichage des certificats dans les bâtiments publics et ouverts au public[5] de plus de 250 m².

En matière ***d'éclairage public***, dont l'énergie consommée représente une grande part de la facture d'électricité à charge des communes, la CWaPE établit annuellement un rapport[6] de suivi. Ces rapports révèlent que, à la fin 2020, il ne subsiste plus de luminaire équipé de lampe à vapeur de mercure haute pression, technologie peu efficace et parmi les plus énergivores (alors que 40.921 de ces luminaires étaient encore recensés fin 2016). Leur remplacement par une technologie plus récente,

[5] Le nouveau décr. PEB 28.11.2013 (*M.B.*, 27.12.2013), qui est entré en vigueur le 1.5.2015, fixe le seuil à 250 m² à partir du 1.7.2015, conformément aux exigences de la dir. européenne 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19.5.2010 sur la performance énergétique des bâtiments. Concernant l'affichage du certificat PEB dans les bâtiments publics, le nouveau décret PEB précise que la superficie à comptabiliser pour déterminer l'obligation d'affichage du certificat est celle occupée par l'autorité publique et fréquemment visitée par le public. Pour plus d'information, voir la fiche consacrée à l'affichage d'un certificat PEB dans les bâtiments publics.

[6] Rapport concernant le contrôle du respect et l'évaluation du coût de l'obligation de service public imposée aux gestionnaires de réseau de distribution d'électricité en matière d'entretien de l'éclairage public communal, relatif à l'année 2020 (rapport cd-20i30-cwape-0089 du 30.9.2021) et relatif à l'année 2021 (rapport CD-22i22-CWaPE-0100 du 22.09.2022).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

qui permet d'importantes économies d'énergie, a été soutenu par la Wallonie par le biais de la SOWAFINAL et, depuis 2012, au travers de l'obligation de service public relative à l'entretien de l'éclairage public à charge des gestionnaires de réseau de distribution. Leur programme de remplacement devait se clôturer le 31 décembre 2018. Par ailleurs, en septembre 2017, la Wallonie a adopté de nouvelles dispositions permettant la modernisation complète de l'éclairage communal grâce au déploiement des leds[7], qui représentaient, à la fin 2021, 27,3 % des luminaires.

Enfin, le ***développement des énergies renouvelables*** constitue un levier d'action fort pour les pouvoirs locaux : participation dans des projets éoliens, développement de centrales de cogénération ou de réseaux de chaleur, placement de panneaux solaires thermiques et photovoltaïques sont autant d'initiatives locales permettant de réduire la dépendance énergétique de la commune et de réduire les factures énergétiques.

Pour appuyer la mise en œuvre de ces politiques énergétiques, plusieurs outils existent et sont à disposition des communes : plan communal de gestion de l'énergie, bilan-carbone, plan d'action local pour l'énergie, plan d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC)…

[7] Pour plus d'information, voir la fiche consacrée à l'éclairage public.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le marché de l'énergie

Le marché de l'énergie se décompose en une succession d'étapes qui permettent, au final, à un consommateur de pouvoir disposer d'une forme d'énergie, électricité ou gaz naturel. Ces étapes sont au nombre de quatre :

- la production/importation d'énergie[1];
- le transport ;
- la distribution ;
- la fourniture (vente au client final).

Par le passé, l'ensemble de ces activités étaient réalisées par les mêmes acteurs[2].

Sous l'impulsion de l'Union européenne[3], le marché a été progressivement libéralisé en Wallonie[4]. La libéralisation est aujourd'hui totale, et ce, depuis le 1er janvier 2007, en ce sens que tout consommateur est libre d'acheter son énergie au fournisseur de son choix.

À chaque segment du marché se trouve associé un acteur ou un type d'acteurs.

La ***production/importation*** est un segment du marché ouvert à la concurrence. Les acteurs sont des sociétés (Engie, EDF, Distrigaz, …) qui peuvent être par ailleurs fournisseurs. Elles bénéficient d'un droit d'accès aux réseaux.

Le ***transport*** et la ***distribution*** constituent des segments du marché qui continuent à être régulés. Il s'agit de monopoles naturels.

Les gestionnaires des réseaux de transport (***GRT***) sont Elia pour l'électricité et Fluxys pour le gaz.

Depuis mai 2018, la Wallonie a réaffirmé le caractère public des gestionnaires de réseau de distribution (GRD) : le GRD doit nécessairement être une personne morale de droit public, qui peut prendre la forme d'une intercommunale. Il peut s'agir d'une intercommunale mixte, dans laquelle intervient un partenaire privé, mais au minimum 75 % du capital du GRD et 75 % des droits de vote doivent être détenus par les pouvoirs publics[5]. Les GRD disposaient d'un délai jusqu'au 1er juin 2019 pour se conformer à ces dispositions.

La ***fourniture*** est un segment du marché ouvert à la concurrence. Les fournisseurs doivent toutefois être titulaires d'une licence. Ils achètent l'énergie aux producteurs ou importateurs pour ensuite la revendre aux consommateurs finaux. Un droit d'accès aux réseaux de transport et de distribution leur est, à cette fin, reconnu suivant un tarif et des conditions préétablis.

Le fonctionnement du marché wallon de l'énergie est contrôlé par ***deux régulateurs***, à savoir la Commission wallonne pour l'énergie (CWaPE) pour les matières qui relèvent des compétences de la Wallonie[6] et la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) pour les matières qui relèvent des compétences de l'État fédéral[7].

---

1 La Belgique ne disposant pas de ressource propre de gaz naturel, celui-ci est exclusivement issu de l'importation.

2 On parle d'entreprises verticalement intégrées.

3 Voir, pour le marché de l'électricité, la dir. 96/92/CE, la dir. 2003/54/CE qui l'abroge et la remplace, la dir. 2009/72/CE qui l'abroge et la remplace et la dir. 2019/944/UE du 5.6.2019 qui l'abroge et la remplace. Pour le marché du gaz, voir la dir. 98/30/CE du 22.6.1998, la dir. 2003/55/CE du 26.6.2003 qui l'abroge et la remplace et la dir. 2009/73/CE du 13.7.2009 qui l'abroge et qui la remplace.

4 Voir, pour le marché de l'électricité, le décr. 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité et la L. 29.4.1999 rel. à l'organisation du marché de l'électricité et, pour le marché du gaz, le décr. 19.12.2002 rel. à l'organisation du marché régional du gaz et la L. 12.4.1965 rel. au transport de produits gazeux et autres par canalisation.

5 Voir, à cet égard, décr. 12.4.2001, art. 7, et décr. 19.12.2002, art. 6, tels que mod. par le décr. 9.5.2018.

6 Notamment la distribution, les tarifs de distribution et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

7 Notamment les tarifs de transport et les infrastructures de transport, le prix de l'énergie.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La performance énergétique des bâtiments (PEB)

Consciente de sa trop haute production de CO_2, la Belgique a signé le Protocole de Kyoto afin d'inverser la tendance en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, l'augmentation croissante du coût de l'énergie pousse également les communes à l'utilisation rationnelle de celle-ci.

L'entrée en vigueur du décret sur la performance énergétique des bâtiments[1] permet aux pouvoirs locaux de contribuer plus avant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en étant associés relativement étroitement à la gestion de la performance énergétique des bâtiments[2], dans le cadre de la gestion de leur propre patrimoine immobilier, mais aussi de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme.

1. Les exigences

La mise en œuvre du décret a eu lieu progressivement. Les premières exigences sont d'application depuis le 1er septembre 2008. Ainsi, depuis cette date, le contrôle de la performance énergétique réalisé par la commune porte sur toute demande de permis d'urbanisme ou unique relative à une nouvelle construction ou à une rénovation, et ce, quelle que soit l'affectation du bâtiment (logement, bureau, école, commerce, Horeca, hôpitaux, installations sportives, bâtiments industriels, etc.). Pour exemple, depuis le 1er janvier 2014, le niveau d'isolation thermique global d'un bâtiment neuf doit être inférieur ou égal à K35 (à l'exception des bâtiments industriels qui sont soumis au K55)[3].

Depuis le 1er mai 2010, les exigences d'isolation thermique et de ventilation sont renforcées et complétées par de nouveaux indicateurs rendant compte de la consommation d'énergie primaire[4] globale du bâtiment. Dans un premier temps, ces indicateurs ne concernent que certaines catégories de bâtiments neufs et assimilés (les bâtiments résidentiels, les immeubles de bureaux et de services, les bâtiments destinés à l'enseignement). Depuis le 1er janvier 2017, un critère de consommation d'énergie primaire s'applique à presque toutes les affectations de bâtiment (commerces, horeca, hôpitaux, maison de repos, infrastructure sportive, centre culturel, etc.) lors de leur construction ou reconstruction ; seules les unités industrielles restent exemptées de ce critère.

Par ailleurs, depuis le 1er mai 2015, pour tous les bâtiments neufs et assimilés, une étude de faisabilité technique, environnementale et économique doit être réalisée. Elle vise à analyser l'opportunité de recourir à des systèmes alternatifs de production et d'utilisation d'énergie.

Depuis le 1er mai 2015, la PEB constitue une législation à part entière dont les dispositions figurent dans le décret PEB du 28 novembre 2013 et ses arrêtés d'application[5].

---

1 Décr.-cadre 19.4.2007 mod. le Cwatup en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, M.B. 29.5.2007, remplacé par le décr. 28.11.2013 rel. à la performance énergétique des bâtiments, *M.B* 27.12.2013, modifié par le décr. 17.12.2020, *M.B.* 3.2.2021.

2 Dir./CE 2002/91/CE 16.12.2002, sur la performance énergétique des bâtiments (*J.O.C.E.* L 001, 4.1.2003) et dir. 2010/31/UE 19.5.2010 sur la performance énergétique des bâtiments (*J.O.U.E.* 18.6.2010) abrogeant la dir. 2002/91/CE 16.12.2002, dir. 2018/844/UE du 30.5.2018 modifiant la dir. 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la dir. 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique (*J.O.U.E* 19.6.2018).

3 Dans le respect de certaines conditions, d'autres exigences sont prévues pour les bâtiments ou parties de bâtiments qui, par changement d'affectation, acquièrent une nouvelle destination.

4 L'énergie primaire est l'énergie prélevée à la planète. Une partie de l'énergie primaire peut être perdue pour l'utilisation finale car elle est consommée pour assurer la transformation (pertes liées à la production d'électricité dans les centrales, …) et réaliser l'approvisionnement (transport) de l'énergie.

5 A.G.W. 15.5.2014 portant exécution du décr. 28.11.2013 rel. à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 30.7.2014. A.G.W. 18.12.2014 mod. l'A.G.W. 15.5.2014, *M.B.* 31.12.2014, A.G.W. 19.11.2015 mod. l'A.G.W. 15.5.2014, *M.B.* 20.1.2016, A.G.W. 28.1.2016 mod. l'A.G.W. 15.5.2014, *M.B.* 25.3.2016, A.G.W. 15.12.2016 mod. l'A.G.W. 15.5.2014, *M.B.* 23.1.2017, A.G.W 11.4.2019 mod. l'A.G.W.15.5.2014, *M.B.* 11.6.2019, A.G.W. 19.1.2022 mod. l'A.G.W. 15.5.2014, *M.B.* 16.3.2022.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cependant, les demandes de permis déposées avant le 1er mai 2015 restent soumises aux procédures et exigences PEB découlant du décret du 19 avril 2007, qui étaient insérées aux articles 237/1 à 237/39 et 530 à 576 du Cwatupe[6].

Depuis le 1er mai 2016, des exigences PEB visent également les systèmes (les installations de chauffage et d'eau chaude sanitaire, la ventilation, la climatisation en non résidentiel) principalement dans les bâtiments existants[7]. Ces exigences portent sur la performance énergétique minimale des systèmes, leur dimensionnement, leur installation, leur réglage et leur contrôle. Elles s'appliquent lors de l'installation, du remplacement ou de la modernisation des systèmes. Les exigences systèmes ont évolué le 27 mars 2023 lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon PEB modificatif du 11 janvier 2023. Désormais, les exigences systèmes s'appliquent à tous les bâtiments lors de l'installation, du remplacement ou de la modernisation du système visé. De plus, des exigences temporelles devront être respectées à partir du 1er janvier 2026 indépendamment de la réalisation de travaux, elles visent notamment les systèmes d'automatisation et de contrôle, le calorifugeage de la distribution de chaud/froid/ventilation et la régulation.

Le 1er janvier 2019 marque un nouveau jalon dans le renforcement des exigences de performance énergétique : à partir de cette date, les bâtiments neufs et assimilés des autorités publiques doivent répondre au critère QZEN (« quasi zéro énergie »)[8]. Depuis le 1er janvier 2021, tous les bâtiments neufs et assimilés résidentiels et non résidentiels, publics comme privés, doivent respecter le critère QZEN.

Depuis le 11 mars 2021, des exigences relatives à l'électromobilité s'appliquent aux bâtiments résidentiels et non résidentiels à construire ou faisant l'objet de travaux de rénovation importante comprenant plus de 10 emplacements de stationnement pour véhicules[9]. Pour les bâtiments non-résidentiels, elles consistent en l'installation d'au moins un point de recharge pour véhicules électriques et d'infrastructures de raccordement pour un emplacement de stationnement sur cinq. Les bâtiments résidentiels sont équipés de l'infrastructure de raccordement pour chaque emplacement de stationnement afin de faciliter la pose de points de recharge supplémentaires ultérieurement.

A partir du 1er janvier 2025, tout bâtiment existant principalement non résidentiel ou principalement destiné au logement collectif comportant plus de vingt emplacements de stationnement devra être équipé d'un point de recharge ainsi que de l'infrastructure de raccordement pour un emplacement sur cinq lorsque le parc de stationnement est situé à l'intérieur du bâtiment ou jouxte le bâtiment. Cette nouvelle exigence à venir s'appliquera d'office indépendamment de toute procédure PEB ou de réalisation de travaux.

2. Les acteurs et la procédure depuis le 1er mai 2015

Les acteurs de la PEB sont :

- le ***déclarant PEB*** : demandeur du permis ou acquéreur ; c'est la personne physique ou morale tenue de respecter les exigences PEB et d'électromobilité ;
- le ***responsable PEB*** : personne agréée, il est désigné par le déclarant et est chargé d'évaluer les dispositions envisagées par l'architecte ou le déclarant PEB pour respecter les exigences et, à leur demande, de les assister dans la conception des mesures à mettre en œuvre pour

[6] A.G.W. 17.4.2008 déterminant la méthode de calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments, *M.B.* 30.7.2008. A.G.W. 18.6.2009 rel. aux actes et travaux visés à l'art. 84, par. 2, al. 2, du Cwatupe, à la composition des demandes de permis d'urbanisme et à la procédure applicable en matière de performance énergétique, des bâtiments, *M.B.* 4.9.2009, mod. par l'A.G.W. 10.5.2012, *M.B.* 22.6.2012.

[7] V. M. Duquesne, *PEB – Nouvelles exigences pour les systèmes et trajectoire vers des bâtiments à énergie quasi nulle*, *Mouv. comm.*, 6-7/2016.

[8] V. M. Duquesne, *PEB – Les bâtiments publics neufs seront QZEN*, site internet - décembre 2018 (http://www.uvcw.be/actualites/33,491,486,486,7822.htm).

[9] V. G. Dupont, *PEB – Entrée en vigueur des exigences d'électromobilité*, site internet – mars 2021 (https://www.uvcw.be/energie/actus/art-5243).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

atteindre les exigences PEB et d'électromobilité. Il a également pour missions de contrôler l'exécution des travaux relatifs à la PEB et à l'électromobilité et de remplir et transmettre les documents procéduraux relatifs à la PEB et à l'électromobilité ;
- l'***auteur de l'étude de faisabilité*** (lorsqu'elle est requise) : personne agréée ; il est désigné par le déclarant et est chargé de l'élaboration de l'étude de faisabilité technique, environnementale et économique.

Les documents de la PEB sont :
- l'***étude de faisabilité technique, environnementale et économique*** : document qui, au regard des objectifs du projet, analyse la possibilité de recourir à des systèmes de substitution à haute efficacité énergétique tels que les systèmes solaires photovoltaïques, les systèmes solaires thermiques, les pompes à chaleur, les générateurs de chaleur fonctionnant à la biomasse, les réseaux de chaleur. Elle est jointe à la déclaration PEB initiale ;
- la ***déclaration PEB initiale*** : document contenant la déclaration sur l'honneur des acteurs PEB qu'ils ont pris connaissance des exigences PEB et d'électromobilité et des sanctions applicables, un descriptif des mesures à mettre en œuvre qui démontre que le projet pourra répondre aux exigences PEB et d'électromobilité, une estimation du résultat attendu du calcul de la PEB ainsi que le choix des techniques et les dispositifs envisagés en fonction des recommandations de l'étude de faisabilité technique, environnementale et économique. Elle est jointe à la demande de permis ;
- la ***déclaration PEB finale*** : document qui décrit les mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB et d'électromobilité, qui comprend le résultat du calcul de la performance énergétique du bâtiment et qui expose la manière dont les conclusions de l'étude de faisabilité ont été prises en compte et, si elles ne sont pas suivies, la justification technique ou socio-économiques de cette décision. Elle est adressée par le Responsable PEB à la Direction du Bâtiment durable de la DGO4 dans les 12 mois de l'occupation du bâtiment ou de l'achèvement du chantier et, en tout cas, au terme du délai de validité du permis ;
- la ***déclaration PEB provisoire*** : document qui décrit l'état du bâtiment et des mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB et d'électromobilité, les travaux restant à accomplir pour atteindre les exigences PEB et d'électromobilité ainsi que la manière dont les conclusions de l'étude de faisabilité ont été prises en compte. Elle contient en outre une estimation du résultat attendu du calcul de la PEB. La déclaration PEB provisoire est établie en cas de vente d'un bien (bâtiment ou unité PEB) alors que la procédure PEB est toujours en cours et a pour objectif de permettre une meilleure gestion du transfert du rôle de déclarant PEB en assurant la complète information du nouveau déclarant.

Un logiciel est mis à la disposition des responsables PEB par la Wallonie afin de calculer la performance énergétique d'un bâtiment, conformément à la législation, sur base de ses caractéristiques thermiques, de son système de chauffage, des installations de ventilation, d'un système de refroidissement éventuel, du système de production d'eau chaude sanitaire (pour les bâtiments résidentiels), du système d'éclairage (pour les bâtiments non résidentiels) et, le cas échéant, de l'autoproduction d'énergie (capteurs solaires, cogénération).

Les informations encodées dans le logiciel PEB par le responsable PEB sont centralisées dans une base de données gérée par la Wallonie. Via ce support informatique, les communes peuvent accéder aux informations relatives aux demandes de permis qu'elles ont à traiter.

Cette procédure, caractérisée par l'intervention d'acteurs agréés et la remise de documents consécutifs, concerne uniquement les demandes de permis relatives à des bâtiments neufs ou assimilés et à des travaux de rénovation importante[10].

[10] Rénovation importante : travaux de rénovation, d'extension ou de démolition de l'enveloppe d'un bâtiment qui portent sur une surface dont l'ampleur est supérieure à 25 % de l'enveloppe existante (décr. PEB 28.11.2013 art. 2., 9°).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Pour les travaux de rénovation simple et les changements de destination[11], une procédure simplifiée, caractérisée par la remise d'un formulaire joint au dossier de demande de permis, est d'application.

3. Les sanctions à partir du 1er mai 2010

Les manquements aux exigences de performance énergétique des bâtiments et d'électromobilité sont passibles de sanctions pour les différents acteurs.

Les communes ont la faculté de rechercher et de constater les manquements aux exigences PEB et de percevoir les amendes administratives qui seraient infligées aux contrevenants. La commune peut cependant laisser cette compétence aux fonctionnaires de la Wallonie ; dans ce cas, les amendes alimenteront le Fonds énergie[12].

4. Le « passeport bâtiment »

La Région wallonne a mis à jour sa stratégie de rénovation à long terme des bâtiments en vue de la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici à 2050, afin de répondre aux nouvelles impositions de la directive européenne du 30 mai 2018 modifiant la directive PEB de 2010. Dans ce cadre, la Wallonie instaure le « passeport bâtiment ».

Le « passeport bâtiment » est un dossier global qui sera institué pour chaque bâtiment afin de :

1° centraliser les informations relatives à l'état du bâtiment ;
2° informer le titulaire de droit réel sur les travaux et interventions à réaliser en vue d'améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment, ou d'en assurer la maintenance ;
3° visualiser l'état d'avancement du bâtiment par rapport à ses objectifs dans le cadre de la stratégie de rénovation ;
4° documenter et conserver les données relatives aux certifications, attestations, autorisations, travaux, interventions et inspections réalisés ou à réaliser dans le bâtiment ;
5° permettre la dématérialisation des échanges entre le Gouvernement, les entreprises et le titulaire de droit réel.

Les dispositions décrétales[13] doivent encore être précisées par un arrêté du gouvernement wallon.

[11] Cette notion est définie à l'art. 19 de l'A.G.W. PEB du 15.5.2014, modifié par l'A.G.W. PEB du 11.4.2019 : le changement de destination concerne toute unité PEB qui acquiert une nouvelle destination lorsque contrairement à la situation antérieure, de l'énergie est consommée pour les besoins des personnes en vue d'obtenir une température intérieure spécifique. En outre, toute unité industrielle qui acquiert une destination de logement individuel ou d'unité PEN (c'est-à-dire une unité de bureaux et de services, une unité destinée à l'enseignement, une unité ayant une autre destination ou une unité destinée au logement collectif) se voit appliquer les exigences PEB du changement de destination.

[12] Il s'agit du Fonds énergie institué par le décr. 19.12.2002 rel. à l'organisation du marché régional du gaz. Il est actuellement alimenté par une redevance de raccordement au réseau électrique et gazier et est affecté, sur la base d'un programme d'action approuvé par le Gouvernement wallon, à la réalisation des missions suivantes :
- mesures favorisant les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie (études, actions de sensibilisation, primes, aides, …) ;
- actions relatives à la guidance sociale énergétique ;
- financement des dépenses de la CWaPE.

[13] Art. 25 du décr. 17.12.2020 modifiant le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 3.2.2021.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les conseillers en énergie

Conscient des rôles joués par les communes en matière de maîtrise énergétique, le Gouvernement wallon a décidé de soutenir les actions des communes en vue de définir une véritable politique de maîtrise durable de l'énergie à l'échelon local : le 9 mai 2007 était lancé le plan « communes énerg-éthiques » visant à financer des conseillers en énergie dans les communes. Par suite de l'appel aux candidatures, 95 communes ont été sélectionnées et bénéficient de l'aide de 66 conseillers en énergie.

Le ***rôle des conseillers en énergie*** comprend quatre volets principaux :

1. La maîtrise de la performance énergétique dans les bâtiments communaux par :
   - la réalisation d'un cadastre énergétique ;
   - la mise en place d'une comptabilité énergétique ;
   - l'établissement de la liste des investissements prioritaires dans ces bâtiments ;

2. Le contrôle du respect des normes en matière de performance énergétique lors de l'octroi des permis d'urbanisme ;

3. La sensibilisation du personnel communal aux deux aspects ci-dessus ;

4. L'information en première ligne de la population, en matière d'économie d'énergie. Cette information porte notamment sur les primes disponibles en matière d'énergie et sur les nouvelles règles en matière de performance énergétique des logements.

La charte de la « commune énerg-éthique »[1] détaille les missions du conseiller en énergie.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie est chargée d'organiser la ***formation*** de base, la formation continuée et le support des conseillers en énergie.

Les ***écopasseurs communaux*** constituent un nouveau dispositif lancé en février 2012 par le Gouvernement wallon.

Outre l'information et la ***promotion des dispositifs de primes et d'aide*** à la rénovation d'une habitation auprès des ménages, les écopasseurs exercent également certaines ***missions*** relatives aux politiques du ***logement*** (par ex. salubrité, prise en gestion, ancrage communal, etc.) et de l'***énergie*** (réalisation d'un cadastre énergétique, contrôle de la PEB ou développement d'un plan local pour l'énergie). Leur déploiement vise à développer l'expertise des services communaux et à garantir son maillage sur l'ensemble du territoire wallon.

[1] La charte est consultable sur la page web https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1602

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments

En ne tenant pas compte des transports générés, le chauffage des bâtiments constitue 48 % des consommations énergétiques du secteur tertiaire, et l'éclairage 17 %. De plus, depuis 1990, la consommation électrique croît fortement et plus rapidement que l'augmentation du nombre d'emplois, conduisant à une efficacité énergétique négative du secteur.

Gérer l'énergie est une nécessité, tant au niveau économique qu'éthique. La recherche de la diminution des consommations énergétiques est un sujet qui préoccupe les gestionnaires de parcs de bâtiments.

Pour anticiper la certification énergétique des bâtiments[1] et compte tenu du prix croissant de l'énergie, il convient dès aujourd'hui de viser des performances énergétiques élevées lors de la construction ou de la rénovation de bâtiments, en introduisant des clauses URE[2] dans les cahiers des charges et en ciblant les priorités d'intervention.

1. Les bâtiments neufs

Lors de la construction de bâtiments neufs, il semble opportun de bien définir les critères d'attribution de concours d'architecture : les honoraires d'études les plus faibles sont difficilement compatibles avec la recherche d'une performance énergétique élevée du bâtiment, celle-ci nécessitant un investissement-temps plus important de la part des concepteurs et bureaux d'études.

Des clauses URE seront introduites dans le cahier des charges lors d'appel à projets, comme dans les cahiers spéciaux des charges de travaux. Celles-ci peuvent être "performancielles", c'est-à-dire définir les performances à atteindre par la construction dans une série de domaines relatifs à la maîtrise énergétique. Libre à l'architecte et/ou à l'entrepreneur de choisir les matériaux et techniques qui lui/leur permettront d'atteindre le résultat qualitatif imposé.

2. Les bâtiments existants

Les installations techniques et l'isolation des bâtiments existants ne sont pas toujours exemplaires sur le plan énergétique et présentent souvent un important potentiel d'économies, à la fois financières et en termes de consommations d'énergie.

Les gestionnaires de bâtiments soucieux d'optimiser leur enveloppe et leurs installations sont confrontés à une série de questions telles que l'évaluation des performances, l'identification des interventions prioritaires, la proposition de mesures d'amélioration, l'estimation du temps de retour sur investissement, etc.

Une série d'outils est disponible pour améliorer la gestion énergétique des bâtiments.

---

1 La certification énergétique est d'application pour les bâtiments résidentiels existant depuis le 1er juin 2010 (voir *Fiche 6 – La certification énergétique des bâtiments*). La certification énergétique des bâtiments non résidentiels est attendue à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau décret PEB le 1er mai 2015. Les dispositions relatives à l'affichage lisible et visible d'un certificat PEB dans les bâtiments publics dont une superficie utile totale supérieure à 250 m² est fréquemment visitée par le public, et cela afin de permettre au citoyen de visualiser les performances des bâtiments anciens mais aussi nouveaux, sont d'application depuis le 1er janvier 2019.

2 URE : Utilisation rationnelle de l'énergie.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Les outils

Le ***cadastre énergétique***[3] est l'inventaire de ses propres bâtiments, classés en fonction de leurs qualités énergétiques, tant du point de vue qualitatif (isolation, installations de chauffage) que quantitatif (consommation totale du bâtiment). Il permet d'identifier les bâtiments nécessitant une intervention prioritaire et aussi de vérifier si ces bâtiments se situent dans la moyenne énergétique wallonne.

Une ***comptabilité énergétique***[4] permet notamment de suivre les évolutions de consommation, de détecter d'éventuelles dérives, de mesurer l'effet d'améliorations énergétiques apportées aux bâtiments, à ses systèmes ou aux conditions d'occupation, et de disposer de données de consommation utilisables lors de la mise en œuvre de la certification énergétique des bâtiments.

Pour les bâtiments à rénover, un ***audit énergétique***[5], préalable à la définition des travaux, permet de déterminer les défauts énergétiques liés au bâtiment et à son utilisation et d'établir un plan d'investissement justifié sur le plan énergétique et rentable financièrement.

La sensibilisation des occupants est indispensable : en adoptant les gestes URE, ils participent largement à la réduction des consommations énergétiques et contribuent à l'efficacité des mesures techniques mises en place. Ils sont également bien placés pour détecter des défauts énergétiques et peuvent suggérer des pistes d'amélioration.

Le site internet Energie+ (http://www.energieplus-lesite.be/) présente de manière concrète les ***techniques de conception et d'amélioration*** énergétique des bâtiments :

- la conception, l'audit et la rénovation énergétique d'un bâtiment ;
- le suivi des consommations, la sensibilisation des occupants, l'exploitation énergétique ;
- l'isolation thermique ;
- le chauffage ;
- la ventilation ;
- l'eau chaude sanitaire ;
- la climatisation ;
- l'éclairage ;
- la cogénération ;
- la bureautique, la production électrique, les ascenseurs, la cuisine collective…

La publication « ***Pour une gestion efficiente de l'énergie au niveau communal – Guide pratique*** » présente les différentes étapes d'une politique communale de gestion énergétique, déclinées selon quatre thématiques : la mobilisation des moyens humains, la sensibilisation des acteurs, l'aménagement du territoire, la gestion du patrimoine.

Le cœur du guide est constitué de fiches pratiques. Il peut être téléchargé via la page web https://energie.wallonie.be/fr/guide-pratique-pour-une-gestion-efficiente-de-l-energie-au-niveau-communal.html?IDC=9482&IDD=12070.

[3] Pour une présentation complète du cadastre énergétique : v. M. Duquesne, *Pourquoi réaliser et tenir à jour un cadastre énergétique ? Comment l'établir ? Mouv. comm.*, 8-9/2008, ou https://www.uvcw.be/energie/vos-questions/art-1329.

[4] Pour une présentation complète de la comptabilité énergétique: v. M. Duquesne, *Pourquoi tenir à jour une comptabilité énergétique ? Comment l'établir?*, *Mouv. comm.*, 11/2008, ou https://www.uvcw.be/energie/vos-questions/art-1330 .

[5] Pour une présentation complète de l'audit énergétique : v. M. Duquesne, *Audit énergétique de bâtiment : Pourquoi ? Comment ? Mouv. comm.*, 10/2009, ou https://www.uvcw.be/energie/vos-questions/art-1326.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Les aides

La Wallonie a mis en place un réseau de ***Facilitateurs énergie***. Choisis par la Région pour leur compétence, ces opérateurs privés ou associatifs ont pour rôle, chacun dans leur domaine, de conseiller toute institution, entreprise, investisseur, …, qui développe une démarche d'amélioration des performances énergétiques de ses installations ou souhaite recourir aux énergies renouvelables.

Ces Facilitateurs ne sont pas des agents commerciaux et ne se substituent en aucune manière à un bureau d'études ; leur objectif est de faire profiter les porteurs de projets de l'expérience émanant de différentes réalisations en Wallonie et à l'étranger.

Les Facilitateurs énergie qui peuvent conseiller les communes sont :
- le Facilitateur URE bâtiments non résidentiels,
- le Facilitateur Bois-Énergie,
- le Facilitateur chaleur renouvelable (solaire thermique, pompe à chaleur, réseaux de chaleur),
- le Facilitateur Éducation-Énergie,
- le Facilitateur Social.

Leurs coordonnées complètes sont disponibles sur le site web de la Wallonie : https://energie.wallonie.be/

De plus, un formulaire en ligne permet de poser des questions relatives à « l'électricité verte et la cogénération » (voir https://energie.wallonie.be/fr/electricite-verte-et-cogeneration.html?IDC= 9738).

Pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, la commune peut faire appel aux ***subventions Ureba*** octroyées par la Wallonie[6]. L'aide financière s'élève, selon la nature de l'investissement, à :
- 50 % pour l'installation d'une comptabilité énergétique d'un bâtiment ;
- 50 % pour la réalisation d'un audit énergétique par un auditeur agréé ;
- 50 % pour la réalisation d'une étude de pré-faisabilité d'un investissement ;
- 30 % pour l'installation d'une cogénération de qualité et le recours aux sources d'énergies renouvelables (nécessaires aux besoins du bâtiment) dans le cas d'une construction neuve ou d'un bâtiment à rénover ;
- 30 % pour des rénovations énergétiques dans un bâtiment construit depuis au moins 10 ans et occupé par la commune, pour autant que les travaux répondent aux critères de performances énergétiques fixés.

Ces taux sont augmentés respectivement à 55 % et 35 % si le demandeur applique une politique active de gestion énergétique de son patrimoine depuis au moins deux ans.

Ce subside est calculé TVA comprise. Si les investissements éligibles reçoivent d'autres subsides des Communautés, de la Région, des provinces ou des communes s'élevant à plus de 40 % du montant éligible à UREBA, le subside UREBA est calculé sur la partie des investissements non couverte par les autres subsides. En outre, la somme totale des subventions ne peut dépasser 100 % des coûts éligibles à UREBA.

Le texte de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 mars 2013 et une FàQ Ureba disponibles sur le site internet Energie de la Wallonie http://energie.wallonie.be/fr/aides-et-primes.html?IDC=8969)

[6] A.G.W. 28.3.2013 rel. à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments, M.B. 29.4.2013.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

détaillent précisément les conditions, les critères techniques et la procédure à respecter pour pouvoir prétendre aux subsides.

Ponctuellement, la Wallonie octroie des subventions « exceptionnelles » couvrant de manière plus importante le montant d'investissements URE[7].

[7] Par exemple : subvention Ureba exceptionnelle de 75 % (A.G.W. 15.3.2007); audit énergétique subvention à 90 % (décision du Gouvernement wallon du 15.3.2007) ; subvention Ureba exceptionnelle à un taux égal ou supérieur à 60 % (A.G.W. 28.3.2013) ; subvention Ureba exceptionnel PWI à un taux égal ou supérieur à 75 % aux écoles de l'enseignement obligatoire (A.G.W. 20.12.2018).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La certification énergétique des bâtiments

Pendant longtemps, les critères énergétiques n'étaient pas considérés comme prioritaires lors de la conception et de la construction d'un bâtiment, par rapport à d'autres aspects tels que l'architecture, l'intégration paysagère, la fonctionnalité… Il s'ensuit que beaucoup de nos bâtiments sont peu performants sur le plan énergétique.

C'est cette situation qu'a voulu changer la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, en imposant le respect d'exigences énergétiques lors de la construction et de la rénovation de bâtiments, ainsi que la certification énergétique des bâtiments.

En Wallonie, la certification énergétique des bâtiments est apparue pour la première fois dans le décret-cadre du 19 avril 2007 relatif à la performance énergétique des bâtiments[1], aujourd'hui remplacé par le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments[2].

Ce décret prévoit qu'à terme, ***chaque propriétaire*** dispose, aux moments-clés de la vie du bâtiment (construction, vente, location), d'un certificat énergétique (certificat PEB).

Le certificat PEB constitue une ***carte d'identité énergétique du bâtiment*** **:** il décrit la performance énergétique du bâtiment, pour une utilisation et un climat standardisés, au moyen d'un ou plusieurs ***indicateurs*** numériques ou alphabétiques. Il contient également des ***recommandations*** visant à améliorer la performance énergétique du bâtiment selon des critères « coût-efficacité ».

La ***durée maximale*** du certificat PEB est de 10 ans.

Pour un ***bâtiment neuf*** (à construire ou à reconstruire), depuis le 1er mai 2015, le certificat est généré par le responsable PEB par suite de l'envoi de la déclaration PEB finale[3]. Pour les déclarations PEB finales envoyées avant cette date, le certificat est établi par l'Administration wallonne.

Pour les ***bâtiments existants***, les propriétaires devront recourir à la procédure de certification établie par la Wallonie et faire appel à un certificateur PEB[4] pour obtenir le certificat PEB de leur bâtiment. Celui-ci sera établi essentiellement sur base de l'analyse de l'enveloppe du bâtiment et de ses installations.

Le certificat PEB sera toujours délivré, quelles que soient les performances (bonnes ou mauvaises) du bâtiment, et il ne contraint pas à réaliser les améliorations proposées.

Le certificat PEB devra être communiqué à l'acheteur ou au nouvel occupant. De plus, depuis le 1er janvier 2015, les indicateurs PEB issus du certificat PEB doivent être mentionnés dans toute publicité relative à la vente ou à la location[5]. Par conséquent, la certification énergétique devrait avoir un impact sur le marché immobilier, en donnant une ***plus-value aux bâtiments les plus performants sur le plan énergétique***.

---

1 Décr.-cadre 19.4.2007 mod. le Cwatupe en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 29.5.2007.
2 Décr. 28.11.2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 27.12.2013.
3 Voir Fiche *La performance énergétique des bâtiments (PEB).*
4 Le certificateur PEB est une personne physique ou morale agréée pour cette mission en Wallonie.
5 Voir M. Duquesne, *Nouvelle réglementation PEB au 1er mai 2015*, *Mouv. com.* 11/2014 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1510 .

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À partir du 1er juin 2010, le certificat PEB est devenu progressivement[6] obligatoire lors de la vente d'une habitation unifamiliale existante[7].

Depuis le 1er juin 2011, l'obligation de disposer d'un certificat PEB est étendue à tout bâtiment résidentiel existant (maison, appartement, logement social, …) pour autant qu'il y ait changement de propriétaire ou d'occupant.

Le certificat PEB de bâtiment non résidentiel n'est pas encore mis en œuvre.

L'Union a rédigé à l'intention de ses membres plusieurs synthèses sur la certification PEB[8].

[6] A.G.W. 3.12.2009 rel. à la certification des bâtiments résidentiels existants, M.B. 22.12.2009. A.G.W. 27.5.2010 mod. A.G.W. 3.12.2009 rel. à la certification des bâtiments résidentiels existants, M.B. 7.6.2010.

[7] Bâtiment résidentiel existant : tout bâtiment dont la date de l'accusé de réception de la première demande de permis est antérieure au 1er mai 2010 (Cwatupe, art. 577).

[8] Voir M. Duquesne, *1er juin 2011 : nouvelles obligations en matière de certificat PEB pour les bâtiments résidentiels existants*, *Mouv. comm.*, 5/2011, et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1569 ; M. Duquesne, *La certification PEB des bâtiments communaux – Comment se préparer à une future entrée en vigueur ?*, *Mouv. Comm.*, 4/2012.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La certification énergétique des bâtiments

Pendant longtemps, les critères énergétiques n'étaient pas considérés comme prioritaires lors de la conception et de la construction d'un bâtiment, par rapport à d'autres aspects tels que l'architecture, l'intégration paysagère, la fonctionnalité… Il s'ensuit que beaucoup de nos bâtiments sont peu performants sur le plan énergétique.

C'est cette situation qu'a voulu changer la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, en imposant le respect d'exigences énergétiques lors de la construction et de la rénovation de bâtiments, ainsi que la certification énergétique des bâtiments.

En Wallonie, la certification énergétique des bâtiments est apparue pour la première fois dans le décret-cadre du 19 avril 2007 relatif à la performance énergétique des bâtiments[1], aujourd'hui remplacé par le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments[2].

Ce décret prévoit qu'à terme, ***chaque propriétaire*** dispose, aux moments-clés de la vie du bâtiment (construction, vente, location), d'un certificat énergétique (certificat PEB).

Le certificat PEB constitue une ***carte d'identité énergétique du bâtiment*** **:** il décrit la performance énergétique du bâtiment, pour une utilisation et un climat standardisés, au moyen d'un ou plusieurs ***indicateurs*** numériques ou alphabétiques. Il contient également des ***recommandations*** visant à améliorer la performance énergétique du bâtiment selon des critères « coût-efficacité ».

La ***durée maximale*** du certificat PEB est de 10 ans.

Pour un ***bâtiment neuf*** (à construire ou à reconstruire), depuis le 1er mai 2015, le certificat est généré par le responsable PEB par suite de l'envoi de la déclaration PEB finale[3]. Pour les déclarations PEB finales envoyées avant cette date, le certificat est établi par l'Administration wallonne.

Pour les ***bâtiments existants***, les propriétaires devront recourir à la procédure de certification établie par la Wallonie et faire appel à un certificateur PEB[4] pour obtenir le certificat PEB de leur bâtiment. Celui-ci sera établi essentiellement sur base de l'analyse de l'enveloppe du bâtiment et de ses installations.

Le certificat PEB sera toujours délivré, quelles que soient les performances (bonnes ou mauvaises) du bâtiment, et il ne contraint pas à réaliser les améliorations proposées.

Le certificat PEB devra être communiqué à l'acheteur ou au nouvel occupant. De plus, depuis le 1er janvier 2015, les indicateurs PEB issus du certificat PEB doivent être mentionnés dans toute publicité relative à la vente ou à la location[5]. Par conséquent, la certification énergétique devrait avoir un impact sur le marché immobilier, en donnant une ***plus-value aux bâtiments les plus performants sur le plan énergétique***.

---

1 Décr.-cadre 19.4.2007 mod. le Cwatupe en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 29.5.2007.
2 Décr. 28.11.2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 27.12.2013.
3 Voir Fiche *La performance énergétique des bâtiments (PEB).*
4 Le certificateur PEB est une personne physique ou morale agréée pour cette mission en Wallonie.
5 Voir M. Duquesne, *Nouvelle réglementation PEB au 1er mai 2015*, *Mouv. com.* 11/2014 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1510 .

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À partir du 1er juin 2010, le certificat PEB est devenu progressivement[6] obligatoire lors de la vente d'une habitation unifamiliale existante[7].

Depuis le 1er juin 2011, l'obligation de disposer d'un certificat PEB est étendue à tout bâtiment résidentiel existant (maison, appartement, logement social, …) pour autant qu'il y ait changement de propriétaire ou d'occupant.

Le certificat PEB de bâtiment non résidentiel n'est pas encore mis en œuvre.

L'Union a rédigé à l'intention de ses membres plusieurs synthèses sur la certification PEB[8].

[6] A.G.W. 3.12.2009 rel. à la certification des bâtiments résidentiels existants, M.B. 22.12.2009. A.G.W. 27.5.2010 mod. A.G.W. 3.12.2009 rel. à la certification des bâtiments résidentiels existants, M.B. 7.6.2010.

[7] Bâtiment résidentiel existant : tout bâtiment dont la date de l'accusé de réception de la première demande de permis est antérieure au 1er mai 2010 (Cwatupe, art. 577).

[8] Voir M. Duquesne, *1er juin 2011 : nouvelles obligations en matière de certificat PEB pour les bâtiments résidentiels existants*, *Mouv. comm.*, 5/2011, et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1569 ; M. Duquesne, *La certification PEB des bâtiments communaux – Comment se préparer à une future entrée en vigueur ?*, *Mouv. Comm.*, 4/2012.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La certification énergétique des bâtiments

Pendant longtemps, les critères énergétiques n'étaient pas considérés comme prioritaires lors de la conception et de la construction d'un bâtiment, par rapport à d'autres aspects tels que l'architecture, l'intégration paysagère, la fonctionnalité… Il s'ensuit que beaucoup de nos bâtiments sont peu performants sur le plan énergétique.

C'est cette situation qu'a voulu changer la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, en imposant le respect d'exigences énergétiques lors de la construction et de la rénovation de bâtiments, ainsi que la certification énergétique des bâtiments.

En Wallonie, la certification énergétique des bâtiments est apparue pour la première fois dans le décret-cadre du 19 avril 2007 relatif à la performance énergétique des bâtiments[1], aujourd'hui remplacé par le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments[2].

Ce décret prévoit qu'à terme, ***chaque propriétaire*** dispose, aux moments-clés de la vie du bâtiment (construction, vente, location), d'un certificat énergétique (certificat PEB).

Le certificat PEB constitue une ***carte d'identité énergétique du bâtiment*** **:** il décrit la performance énergétique du bâtiment, pour une utilisation et un climat standardisés, au moyen d'un ou plusieurs ***indicateurs*** numériques ou alphabétiques. Il contient également des ***recommandations*** visant à améliorer la performance énergétique du bâtiment selon des critères « coût-efficacité ».

La ***durée maximale*** du certificat PEB est de 10 ans.

Pour un ***bâtiment neuf*** (à construire ou à reconstruire), depuis le 1er mai 2015, le certificat est généré par le responsable PEB par suite de l'envoi de la déclaration PEB finale[3]. Pour les déclarations PEB finales envoyées avant cette date, le certificat est établi par l'Administration wallonne.

Pour les ***bâtiments existants***, les propriétaires devront recourir à la procédure de certification établie par la Wallonie et faire appel à un certificateur PEB[4] pour obtenir le certificat PEB de leur bâtiment. Celui-ci sera établi essentiellement sur base de l'analyse de l'enveloppe du bâtiment et de ses installations.

Le certificat PEB sera toujours délivré, quelles que soient les performances (bonnes ou mauvaises) du bâtiment, et il ne contraint pas à réaliser les améliorations proposées.

Le certificat PEB devra être communiqué à l'acheteur ou au nouvel occupant. De plus, depuis le 1er janvier 2015, les indicateurs PEB issus du certificat PEB doivent être mentionnés dans toute publicité relative à la vente ou à la location[5]. Par conséquent, la certification énergétique devrait avoir un impact sur le marché immobilier, en donnant une ***plus-value aux bâtiments les plus performants sur le plan énergétique***.

---

1 Décr.-cadre 19.4.2007 mod. le Cwatupe en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 29.5.2007.
2 Décr. 28.11.2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.* 27.12.2013.
3 Voir Fiche *La performance énergétique des bâtiments (PEB).*
4 Le certificateur PEB est une personne physique ou morale agréée pour cette mission en Wallonie.
5 Voir M. Duquesne, *Nouvelle réglementation PEB au 1er mai 2015*, *Mouv. com.* 11/2014 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1510 .

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À partir du 1er juin 2010, le certificat PEB est devenu progressivement[6] obligatoire lors de la vente d'une habitation unifamiliale existante[7].

Depuis le 1er juin 2011, l'obligation de disposer d'un certificat PEB est étendue à tout bâtiment résidentiel existant (maison, appartement, logement social, …) pour autant qu'il y ait changement de propriétaire ou d'occupant.

Le certificat PEB de bâtiment non résidentiel n'est pas encore mis en œuvre.

L'Union a rédigé à l'intention de ses membres plusieurs synthèses sur la certification PEB[8].

[6] A.G.W. 3.12.2009 rel. à la certification des bâtiments résidentiels existants, M.B. 22.12.2009. A.G.W. 27.5.2010 mod. A.G.W. 3.12.2009 rel. à la certification des bâtiments résidentiels existants, M.B. 7.6.2010.

[7] Bâtiment résidentiel existant : tout bâtiment dont la date de l'accusé de réception de la première demande de permis est antérieure au 1er mai 2010 (Cwatupe, art. 577).

[8] Voir M. Duquesne, *1er juin 2011 : nouvelles obligations en matière de certificat PEB pour les bâtiments résidentiels existants*, *Mouv. comm.*, 5/2011, et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1569 ; M. Duquesne, *La certification PEB des bâtiments communaux – Comment se préparer à une future entrée en vigueur ?*, *Mouv. Comm.*, 4/2012.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La Convention des Maires

Lancée en 2008, la Convention des Maires est une initiative de la Commission européenne invitant les communes d'Europe et leurs citoyens à s'engager, sur base volontaire, à dépasser les objectifs fixés par le paquet européen "3 x 20 en 2020", à savoir réduire de 20 % la consommation d'énergie, diminuer de 20 % les émissions de gaz à effet de serre et produire 20 % d'énergie à partir de sources renouvelables à l'horizon 2020. Cette démarche *bottom-up* (de la base vers le haut) reconnaît l'importance du rôle joué par les collectivités territoriales pour relever les défis énergétiques et climatiques. Chaque commune, chaque citoyen est acteur du changement, est moteur de la réalisation des décisions prises au niveau européen.

1. Les étapes de l'engagement dans la Convention des Maires (2008)[1]

La signature de la Convention constitue l'engagement politique. Ensuite, le signataire doit ***réunir une équipe*** chargée de veiller à la prise en compte transversale des problématiques énergétique et climatique dans l'ensemble des politiques, capable de mobiliser et d'impliquer les citoyens et autres acteurs du territoire et d'assurer la coordination et le suivi des diverses actions qui seront mises en place. Parallèlement, l'entité locale doit ***réaliser le bilan des émissions de gaz à effet de serre produites sur son territoire*** afin d'en identifier les sources principales et les possibilités de les réduire, et de ***définir des objectifs de réduction globaux et par secteur*** (bâtiment, transport, consommables, participation de la société civile, …). Sur cette base, elle ***élabore alors un Plan d'action en faveur de l'énergie durable (PAED***) en collaboration avec les citoyens et les acteurs locaux.

Ce document-clé décrit les mesures qui vont être prises pour atteindre les objectifs et définit un calendrier de réalisation. Ce PAED doit être approuvé par le conseil communal et transmis à la Convention des Maires dans l'année qui suit l'adhésion formelle. Les étapes suivantes consistent à ***mettre en œuvre le plan, à suivre les progrès accomplis et à remettre des rapports de suivi*** des résultats en regard des objectifs à atteindre.

Ces rapports sont à établir et à transmettre tous les deux ans à compter de la présentation du plan d'action. Enfin, il est également demandé aux signataires de ***partager leur expérience*** et d'organiser et ***prendre part à des événements initiés par la Convention des Maires***.

2. Les signataires

À la mi-août 2022, la Convention des Maires compte plus de 11.000 signataires (villes, communes et collectivités territoriales très majoritairement situées en Europe, mais également sur tous les continents, depuis son ouverture à l'échelon mondial décidée en 2015), dont 179 villes et communes wallonnes.

La liste des signataires belges peut être consultée en utilisant l'outil de recherche disponible sur le site internet de la Convention des Maires : https://www.conventiondesmaires.eu/a-propos/communaute-de-la-convention/signataires-fr.html.

[1] Pour une présentation complète de la Convention des Maires : voir M. Duquesne, *Convention des maires : l'échelon local au cœur de l'action pour un avenir énergétique durable*, *Mouv. comm.*, 8-9/2010, ou https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1572 et M. Duquesne, *Adhésion à la Convention des Maires – Le projet POLLEC offre un tremplin à une vingtaine de communes wallonnes*, *Mouv. comm,*. 3/2012, ou https://www.uvcw.be/energie/articles/art-7618

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les communes signataires wallonnes peuvent être visualisées sur la cartographie publiée par la coordination régionale wallonne de la Convention des Maires :
http://lampspw.wallonie.be/dgo4/conventiondesmaires/les-signataires.

3. Les promoteurs

À côté des villes et communes signataires, la Convention des Maires encourage d'autres acteurs à soutenir la démarche, en particulier les réseaux d'autorités locales. Les associations d'autorités locales sont invitées à participer en tant que « Promoteurs de la Convention ». À ce titre, ils promeuvent l'adhésion à la Convention et orientent leurs membres dans le processus de la Convention ; ils facilitent les échanges d'expériences entre les signataires et les villes candidates ; ils jouent un rôle d'intermédiaire entre leurs membres, la Convention des Maires et les médias et ils identifient des synergies entre des événements et des initiatives connexes au niveau régional et national.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie est « Promoteur de la Convention ».

4. Les coordinateurs

Le rôle de coordinateur s'adresse aux organismes publics capables de fournir une orientation stratégique aux signataires de la Convention des Maires. Ils promeuvent l'adhésion à la Convention des Maires et fournissent une assistance technique et financière aux signataires pour l'établissement de leur bilan des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation des risques liés aux changements climatiques.

La Wallonie remplit largement l'ensemble de ces engagements en fournissant un soutien méthodologique et financier aux communes qui souhaitent s'inscrire dans la Convention des Maires. Le Gouvernement wallon du 15 juin 2017 a pris la décision que la Wallonie assurera le rôle de Coordinateur de la Convention des Maires.

5. *Mayors Adapt* : Convention des Maires sur l'adaptation aux changements climatiques (2014)

Le 19 mars 2014, la Commission européenne, via sa Direction générale pour le Climat, a lancé *Mayors Adapt*, la Convention des Maires sur l'adaptation aux changements climatiques. Celle-ci est construite sur le modèle de la Convention des Maires, qui œuvre en faveur de l'énergie durable et qui remporte un vif succès (voir ci-dessus).

Par cette nouvelle initiative, la Commission européenne invitait les pouvoirs locaux à s'engager, volontairement, pour créer une Europe plus résiliente aux changements climatiques et contribuer ainsi à l'objectif général de stratégie d'adaptation de l'Union européenne.

L'engagement volontaire comprenait quatre étapes : la signature de la convention qui constituait l'engagement politique, la réalisation d'une évaluation des risques et de la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques, l'élaboration d'une stratégie d'adaptation locale ou l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les plans locaux existants concernés (par ex. dans un Plan local pour l'énergie durable), la mise en œuvre et le suivi de la stratégie.

Mayors Adapt offrait un service d'assistance (informations, réponses aux questions en rapport avec l'initiative, …), des conseils et diverses opportunités de réseautage, une plate-forme d'échange d'expériences et une visibilité aux actions des autorités locales.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

6. La Convention des Maires pour le climat et l'énergie (fin 2015)

Le 15 octobre 2015, la Commission européenne a rassemblé les deux initiatives (la Convention des Maires et Mayors Adapt) et a lancé la nouvelle Convention des Maires pour le climat et l'énergie. Elle repose sur trois piliers qui déterminent une vision commune à l'horizon 2050 : l'atténuation des changements climatiques, l'adaptation des territoires aux impacts inévitables dus à ceux-ci et l'accès des citoyens à une énergie sûre, durable et abordable.

À partir de la fin 2015, les nouveaux signataires de la Convention des Maires se sont engagés à remplir un ***objectif renforcé de 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre,*** qui était aligné sur le cadre européen pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030, et à adopter une ***approche intégrée visant à atténuer le changement climatique et à s'y adapter***.

Les 4 étapes de l'engagement restent de mise mais certaines d'entre elles sont complétées : le bilan des émissions de gaz à effet de serre doit être accompagné d'une ***évaluation des risques et de la vulnérabilité au changement climatique*** et le Plan d'action devient un ***Plan d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC)***. La fusion de la Convention des Maires et de *Mayors Adapt* en une Convention des Maires pour le climat et l'énergie ayant pour conséquence une analyse plus complète du territoire, le PAEDC est à soumettre au Bureau de la Convention dans les 2 ans suivant la date de la décision d'adhésion prise par le conseil communal ; le délai est donc allongé d'un an par rapport à la première Convention des Maires[2].

7. Vision commune pour 2050 (depuis 2021)

Le 21 avril 2021, la Convention des Maires - Europe a lancé sa vision 2050. Cinq ans après l'Accord de Paris, elle a relevé ses objectifs afin que ses trois piliers (atténuation, adaptation et précarité énergétique) deviennent une priorité absolue et que des actions pour une Europe plus juste et neutre sur le plan climatique s'intensifient[3].

La vision est la suivante : « *La Convention des Maires - Europe est un mouvement de maires et de dirigeants locaux qui renforcent leurs ambitions en matière de climat et s'engagent à prendre des mesures au rythme imposé par la science, dans un effort commun pour maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de 1,5 °C, l'objectif le plus élevé de l'Accord de Paris. La Convention - Europe postule que d'ici 2050, tous les citoyens européens vivront dans des villes climatiquement neutres, décarbonisées et résilientes, avec un accès à une énergie abordable, sûre et propre.* »[4].

Les nouveaux engagements reflètent les dernières évolutions des politiques européennes, à savoir :

- le *Pacte vert pour l'Europe*[5] : Pour faire face aux défis climatiques et à la dégradation de l'environnement, le *Pacte vert pour l'Europe* entend transformer l'Union européenne en une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive afin d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050, de parvenir à une croissance économique dissociée de l'utilisation des ressources et de garantir que personne n'est laissé de côté.
- le *Pacte européen pour le climat*[6] : il a pour objectif d'associer les citoyens et les communautés à l'action menée en faveur du climat et de l'environnement.

---

2 Voir M. Duquesne, « La nouvelle Convention des Maires pour le climat et l'énergie », *Mouv.comm.*, 6-7/2016 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1453.

3 Voir M. Duquesne, « Convention des Maires et politique climatique européenne : Vision commune pour 2050 », *Mouv. comm.*, 5/2022 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-7393

4 Voir la FAQ de la Convention des Maires – Europe, pp. 8 et suiv. : https://eumayors.eu/images/FAQs_2021-FR.pdf

5 Voir : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

6 Voir : https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_fr

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le *Plan cible en matière de climat à l'horizon 2030*[7] : avec ce plan, la Commission européenne propose de relever le niveau d'ambition de l'Union européenne afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 de 55 % par rapport à 1990, alors que l'objectif précédemment fixé était une réduction de 40 % en 2030.
- la *Stratégie d'adaptation de l'Union européenne*[8] : cette nouvelle stratégie, adoptée le 24 février 2021 par la Commission européenne, explique comment l'Union européenne peut s'adapter aux impacts inévitables des changements climatiques et devenir résiliente d'ici 2050. Elle a 4 objectifs principaux : rendre l'adaptation plus intelligente, plus rapide et plus systémique, et intensifier l'action internationale sur l'adaptation aux changements climatiques.

Ainsi ***les nouveaux signataires de la Convention des Maires***, tout comme les communes qui doivent renouveler leur engagement (les signataires de la Convention 2020), sont vivement encouragés à ***réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030*** afin de se conformer à l'objectif européen et devront, à tout le moins, ***se fixer des objectifs au moins aussi ambitieux que les objectifs nationaux lorsque ces derniers seront publiés en 2022***. À long terme, les signataires s'engagent à ***atteindre la neutralité climatique d'ici 2050***, avec un objectif ***minimum de réduction de 80 % des émissions de gaz à effet de serre***.

Par ailleurs, les communes dont l'engagement est en cours (Convention des Maires pour le climat et l'énergie avec pour objectif une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030) sont appelées à renouveler leur engagement selon la vision 2050 et à intensifier leurs actions dans une perspective à moyen et long terme.

9. Soutien de la Wallonie

POLLEC, pour « politique locale énergie climat », est le programme de soutien mis en place par la Région wallonne pour aider les communes wallonnes à s'engager dans la Convention des Maires et à en atteindre les objectifs.

Jusqu'à présent, la Wallonie a lancé sept campagnes POLLEC[9] :

- En 2012, en 2015 et en 2016, les communes participantes ont bénéficié d'une aide financière pour un accompagnement externe à l'élaboration de l'état des lieux de leur territoire et de leur plan d'action local énergie-climat.
- En 2019, le programme POLLEC était axé sur l'accompagnement méthodologique des communes pour les épauler à initier et à mettre en œuvre leur PAEDC. Différents outils tels qu'un guide pratique et des modèles de cahier des charges et de convention ont été mis à leur disposition et des ateliers thématiques ont été organisés à leur intention.
- En 2020 et 2021, les appels à projets POLLEC ont apporté un soutien financier aux communes pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de leur PAEDC, sous forme d'une aide à l'engagement d'un coordinateur PAEDC et d'une aide à la réalisation de projets d'investissement.
- En 2022, l'appel à projet POLLEC a apporté un soutien financier aux communes pour l'engagement ou la pérennisation d'un coordinateur PAEDC, en charge de la mise en œuvre des politiques climatiques au niveau local.

---

7 Voir : https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_fr

8 Voir : https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en

9 POLLEC pour Politique locale Energie Climat. Voir M. Duquesne, *Politique locale Energie Climat : de POLLEC 1 à POLLEC 2, Mouv. comm.*, 6-7/2015 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1489 et M. Duquesne, *Lancement de POLLEC 3 : la Convention des Maires s'étend en Wallonie, Mouv. comm.,* 10/2017 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1417 et M. Duquesne, *Convention des Maires – POLLEC, une année riche en activités, Mouv. comm.*, 8-9/2020 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-3575

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Coordinateur PAEDC (ou POLLEC) communal

Consciente de la nécessité pour les communes de disposer d'une expertise en interne pour mettre en œuvre et suivre les engagements de la Convention des Maires, la Région wallonne a décidé de financer des coordinateurs PAEDC dans le cadre du programme POLLEC.

Le rôle de ce coordinateur est d'accompagner la commune dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et le pilotage du PAEDC (Plan d'Actions en faveur de l'Énergie Durable et du Climat). Il est le référent en la matière au sein de la commune mais aussi vis-à-vis de la coordination régionale de la Convention des maires.

Au niveau de l'organisation interne, il met en place, mobilise et coordonne :

- une équipe interne, intégrant des représentants de tous les services communaux concernés, qui sera chargée de la gestion transversale et participative du PAEDC ;
- un comité de pilotage qui réunit cette équipe interne PAEDC et les forces vives du territoire (citoyens, entreprises, agriculteurs, associations, …).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'éclairage public

L'éclairage public contribue à la mission qu'a la commune de veiller à la sûreté et à la commodité de passage sur les voies publiques. Il joue également un rôle social et économique.

Les communes sont propriétaires des luminaires de l'éclairage public communal et de leur crosse de fixation, ainsi que du candélabre (« poteau ») lorsque les câbles électriques d'alimentation de l'éclairage sont enterrés.

Actuellement, l'éclairage public représente en moyenne environ 50 % de la consommation d'électricité à charge des communes et constitue dès lors une dépense importante pour leur budget.

1. Les rôles de l'éclairage public

Le premier rôle de l'éclairage public se rapporte à la perception nocturne des espaces publics : il révèle les aménagements des voiries et des places, ainsi que les obstacles éventuels et les zones de croisement ; il permet d'identifier les autres usagers et de percevoir leur comportement. Il participe ainsi à la sécurité et facilite l'orientation nocturne.

L'éclairage public permet également de signaler les lieux et équipements importants (place, maison communale, centre culturel, hall sportif...) et de mettre en valeur le patrimoine. Il peut ainsi créer des repères nocturnes pour le cheminement des usagers.

En embellissant l'espace public, il contribue à la création d'ambiances nocturnes conviviales et agréables qui sont propices à la flânerie et à l'activité commerciale.

2. L'éclairage et les normes

La commune a l'obligation de moyens d'assurer la sécurité des biens et des personnes sur son territoire, notamment en prévenant tout danger caché ou apparent sur les voiries. Cependant, aucune imposition légale particulière ne l'oblige à éclairer une voirie : la commune est libre d'éclairer un lieu ou pas. Par exemple, des dispositifs passifs (tels qu'un marquage routier ou des éléments rétroréfléchissants) ou actifs (tels qu'un balisage à l'aide de leds) peuvent remplir certains rôles de l'éclairage public là où il est réduit ou absent[1].

L'éclairage public est soumis à des normes techniques visant à assurer le juste niveau d'éclairement, qui est fonction du type de voirie (de son gabarit, de la densité de circulation, de son environnement urbain ou non, …), ainsi que la qualité de l'éclairage en termes de confort pour les usagers (uniformité de l'éclairage dans l'espace, éblouissement limité).

3. Le parc d'éclairage des communes wallonnes

L'***éclairage communal*** comprend l'***éclairage public***, qui est situé le long des voiries et des lieux de passage et destiné à éclairer les cheminements, et l'***éclairage décoratif,*** qui inclut toutes les illuminations visant à la mise en valeur de bâtiments et monuments ainsi que les illuminations festives.

[1] Voir aussi : *Dossier éclairage public*, *Mouv. comm.*, 2/2009 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1590.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fin 2021, le parc d'éclairage de l'ensemble des communes wallonnes comptabilisait 622.972 points lumineux (pour l'éclairage public fonctionnel et décoratif) dont la consommation annuelle totale s'élève à 197 millions de kWh.

Les luminaires peuvent être de différents types :

- le luminaire fonctionnel : il vise les meilleures performances lumineuses sans recherche d'esthétisme. Il est le plus répandu, c'est typiquement l'éclairage de type « routier » ;
- le luminaire urbain : il allie l'optimisation lumineuse et les considérations esthétiques. Il est souvent présent dans les lieux centraux des communes (place communale, …) ;
- le luminaire environnemental : l'esthétique prédomine aux dépends des performances lumineuses.

4. Les technologies d'éclairage

Plusieurs types de sources lumineuses ont été et sont aujourd'hui encore utilisées pour l'éclairage public. Longtemps restée une technologie prometteuse en termes d'économie d'énergie et de longue durée de vie potentielle, les ***leds*** ont aujourd'hui atteint le stade de la maturité et s'imposent pour la modernisation et les nouvelles installations d'éclairage public. Et cela d'autant plus que les fabricants ont annoncé l'arrêt de la production des lampes à vapeur de sodium basse pression (source produisant une lumière orange et largement utilisée en éclairage routier) et que l'Europe envisage le retrait des autres lampes à décharge traditionnellement utilisées pour l'éclairage public dans le cadre du renforcement de la directive sur l'éco-conception des produits.

Par ailleurs, différentes technologies permettent de gérer le flux lumineux de manière à réaliser des économies d'énergie. Ainsi, le ***dimming*** consiste à abaisser temporairement le flux lumineux des lampes en réduisant la tension d'alimentation aux heures de faible fréquentation, en vue d'économiser l'énergie. L'abaissement du niveau lumineux est progressif de manière à le rendre imperceptible pour l'usager. Le dimming peut être effectué pour un ensemble de points lumineux ou être programmé individuellement par luminaire. L'adaptation ultime est l'éclairage « à la demande » en fonction de la détection de la présence d'un usager[2].

5. Le financement de l'entretien et de la modernisation

Les communes étant propriétaires de l'éclairage public, les dépenses d'investissement et d'entretien leur incombent, en plus des factures de consommation d'énergie.

Cependant, par suite de la libéralisation totale du marché de l'électricité en 2007, un mécanisme d'***obligation de service public*** (OSP) ***relative à l'entretien et à l'amélioration énergétique de l'éclairage public***[3] a été mis en place pour soulager quelque peu les finances communales. En effet, avant la libéralisation des marchés, la production, la distribution et la fourniture d'électricité constituaient un quasi-monopole intégré exercé par les intercommunales d'électricité dont les communes sont actionnaires[4]. Les communes bénéficiaient alors d'un tarif préférentiel pour la facturation des consommations de l'éclairage public qui est un service à la collectivité.
La libéralisation a conduit à la séparation des métiers ; la fourniture a été ouverte à la concurrence et est exercée depuis lors par des entreprises privées. Désormais soumises aux prix du marché, les communes ont dû faire face à des hausses tarifaires allant jusqu'à 70 % pour l'éclairage public.

---

2 Voir M. Duquesne, *Eclairage public : quelles perspectives pour les communes wallonnes ?, Mouv. comm.*, 5/2015 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1494

3 Décr. 5.3.2008 mod. décr. 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité (*M.B.*, 19.3.2008).

4 Voir Fiche *Le marché de l'énergie.*

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'OSP consiste à mutualiser le coût de certaines prestations relatives à l'éclairage public sur l'ensemble des consommateurs via une contribution intégrée à la facture d'électricité. Ces prestations sont définies précisément dans un arrêté du Gouvernement wallon[5] et incluent notamment la réalisation d'un cadastre énergétique et d'un audit énergétique quinquennal, l'entretien normal de l'éclairage public et l'annuité de financement du remplacement de certaines technologies d'éclairage dépassées. En 2017, l'OSP a été modifiée pour permettre le recours à la technologie des leds et aux technologies récentes liées à la gestion du flux lumineux. Cette modification va permettre une modernisation complète ou presque des parcs d'éclairage public communaux en 10 ans sur base d'un programme pluriannuel[6].

Les prestations prises en charge par l'OSP représentent une économie annuelle de 12 millions d'euros pour l'ensemble des communes wallonnes

Les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité sont chargés de mettre en œuvre les impositions de l'OSP.

6. La facturation des consommations d'énergie

Deux types de facturation peuvent être appliqués pour calculer l'électricité consommée par l'éclairage public :

- le ***compteur*** : l'énergie effectivement consommée est mesurée par un compteur. Dans ce cas, une redevance compteur s'applique ;
- le ***forfait*** : la consommation théorique est calculée sur base de l'inventaire des sources lumineuses et de leurs auxiliaires et d'un horaire strict de fonctionnement.

La facturation forfaitaire est actuellement la plus utilisée : elle permet de faire des économies de main d'œuvre pour le relevé des compteurs et, pour autant que l'inventaire des points lumineux soit correctement tenu à jour, elle est assez fidèle à la réalité. Elle peut encore être utilisée dans le cas d'un dimming programmé à heures fixes ; il convient toutefois de vérifier que la réduction des consommations d'énergie durant les plages de dimming a bien été intégrée au calcul.

En revanche, la mise en place d'une installation d'éclairage fonctionnant sur le principe de détection des usagers implique de mesurer l'énergie réellement consommée via un compteur.

7. Les nuisances lumineuses

Lorsque l'éclairage public est excessif, mal conçu ou mal placé, il occasionne des nuisances. En particulier :

- le halo lumineux émis vers le ciel résultant de luminaires qui ne rabattent pas idéalement (voire pas du tout pour les boules opales) la lumière sur la surface à éclairer. Ce halo perturbe les observations astronomiques ainsi que les cycles jour-nuit des êtres vivants ;
- la lumière intrusive, générée par un luminaire mal placé ou mal adapté, qui pénètre dans un logement et trouble l'intimité des occupants voire éventuellement leur sommeil.

Un éclairage bien conçu, dans le respect des normes d'éclairage et de l'environnement où il prend place et tenant compte des luminaires déjà présents (pour éviter l'escalade lumineuse), permet de minimiser les nuisances tout en évitant, en outre, une surconsommation d'électricité.

---

5 A.G.W. 6.11.2008 rel. à l'obligation de service public imposée aux gestionnaires de réseau de distribution en termes d'entretien et d'amélioration de l'efficacité énergétique des installations d'éclairage public (*M.B.*, 2.12.2008) mod. par l'A.G.W 13.9.2012 (*M.B.* 24.9.2012) et par l'A.G.W. 14.9.2017 (*M.B.* 4.10.2017).

6 Pour plus d'information sur l'OSP, voir . M. Duquesne, *Eclairage public - Toutes les communes bientôt éclairées par des Leds!*, *Mouv. comm.*, 11/2017 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1411 .

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'affichage d'un certificat PEB dans les bâtiments publics

Un certificat PEB de bâtiment public doit être affiché de manière visible et lisible par le citoyen, dans tout bâtiment dont une superficie utile totale de plus de **250 m²** est **occupée par une autorité publique**[1] et **fréquemment visitée par le public**[2]. Cette obligation découle de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments.

La Wallonie a défini une liste de catégories d'occupation de bâtiment public pour lesquelles on considère d'office que 100 % de la surface est visitée par le public :

- hôtel de ville, maison communale ;
- parlement, juridiction judiciaire ou administrative ;
- crèche, maison d'accueil ;
- hôpital, centre de santé ou de services similaires ;
- maison de repos, de revalidation, de soin ou de service similaire ;
- centre de détention, centre pénitentiaire ou services similaires ;
- école ;
- centre sportif ;
- piscine ;
- gare.

Pour les autres catégories d'occupation (cf. service administratif ou technique, police, pompiers…), on considère par défaut que 50 % de la superficie utile du bâtiment est visitée par le public.

Pour déterminer si un bâtiment est concerné ou non par l'obligation d'affichage, la Wallonie met à la disposition des Pouvoirs publics un **outil d'aide à la décision**[3] sur son site portail de l'énergie. Lorsque les conditions relatives à l'obligation d'affichage du certificat PEB de bâtiment public sont réunies, l'autorité publique doit faire appel à un certificateur PEB de bâtiment public agréé.

Il est utile de souligner que **2 types d'agréments**[4] de certificateur PEB de bâtiment public coexistent :

- celui de **certificateur interne** à l'autorité publique : désigné par l'autorité publique dont il est l'employé, il certifie uniquement les bâtiments occupés par son employeur.
- celui de **certificateur externe** à l'autorité publique : il certifie les bâtiments publics à la demande de n'importe quelle autorité publique.

L'intérêt pour une commune, une intercommunale, etc., de disposer d'un certificateur interne réside, d'une part, dans le fait qu'il ait déjà connaissance du parc immobilier, des installations en présence, d'une éventuelle comptabilité énergétique, …, ce qui facilite l'établissement du certificat. D'autre part, l'objectif du certificat PEB de bâtiment public étant d'informer les visiteurs des bâtiments publics, de sensibiliser ses occupants et de tendre vers une réduction des consommations d'énergie, la présence d'un certificateur interne peut permettre d'assurer un meilleur suivi des résultats du certificat et d'évaluer en connaissance de cause les mesures à prendre pour les améliorer.

Le certificateur PEB de bâtiment public agréé établit le certificat sur base des données de consommations (et productions éventuelles) réelles du bâtiment public, en électricité et en combustibles.

---

1 La liste des différentes autorités publiques est disponible sur le site portail de l'énergie de la Wallonie : https://energie.wallonie.be/fr/les-autorites-publiques-et-les-batiments-concernes.html?IDC=9697.

2 Un bâtiment est considéré comme fréquemment visité par le public lorsque son accès au public est libre, sans autre condition qu'une éventuelle inscription ou un éventuel paiement de droit d'entrée. (Art. 51 de l'A.G.W. PEB du 15 mai 2014).

3 Voir : https://energie.wallonie.be/fr/outil-d-aide-a-la-decision.html?IDD=132743&IDC=9696.

4 Pour les conditions d'agrément, voir : https://energie.wallonie.be/fr/les-certificateurs-agrees-de-batiment-public.html?IDC=9698.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le certificat a une période de validité de cinq ans. Les indicateurs de consommation (et de production) doivent être actualisés annuellement. Son établissement est indépendant d'une quelconque transaction sur le bâtiment, il a pour objectif d'informer le public et d'inciter les pouvoirs publics à jouer un rôle exemplaire en prenant des mesures qui montrent que les enjeux énergétiques et environnementaux sont pris en compte dans leur bâtiment.

Le calendrier d'obligation d'affichage du certificat PEB de bâtiment public est échelonné selon le type d'autorité publique/de catégorie d'occupation :

- Les institutions européennes et internationales, les autorités fédérales, régionales, communautaires, provinciales et communales affichent le certificat au plus tard le 1er janvier 2021.
- Cependant, pour les bâtiments destinés à l'enseignement ou à l'accueil de la petite enfance, ce délai est porté au 1er janvier 2022, quel que soit le pouvoir organisateur.
- De même, les organismes créés/agréés par les institutions ci-dessus et chargés d'un service public affichent le certificat au plus tard le 1er janvier 2022.

Lorsque le début de l'occupation d'un bâtiment soumis à l'obligation d'affichage est postérieur au 1er janvier 2019, le certificat PEB devra être affiché au plus tard dans les 24 mois de l'occupation, et ce pour tout type d'autorité publique.

L'Union a rédigé à l'intention de ses membres plusieurs **synthèses sur la certification PEB des bâtiments publics**[5].

[5] Voir M. Duquesne, *Certificat PEB pour affichage dans les bâtiments publics, Mouv. Comm.*, 4/2017, https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1436 ; G. Dupont, novembre 2018 : *Certification PEB des bâtiments publics : le point sur l'entrée en vigueur*, cf. https://www.uvcw.be/energie/actus/art-960 ; G. Dupont, avril 2019 : *Agrément des certificateurs PEB de bâtiment public*, cf. https://www.uvcw.be/energie/actus/art-953 et G. Dupont, septembre 2020 : *Certification des bâtiments publics – Outils d'aide destinés aux autorité publiques*, cf. https://www.uvcw.be/energie/actus/art-3499 .

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les carburants alternatifs

Le secteur du transport est responsable, en 2019, de 24 % des émissions de gaz à effet de serre wallonnes et représente 29 % de la consommation finale d'énergie en Wallonie.

Les véhicules figurent aussi parmi les principaux émetteurs de particules fines.

En 2023, les motorisations classiques (diesel ou essence) équipent 90 % des véhicules belges[1].

Afin de lutter contre les changements climatiques et afin d'assurer sa sécurité d'approvisionnement[2], l'Union européenne prône de réduire fortement l'usage des voitures utilisant des carburants traditionnels dans les transports urbains d'ici à 2030, et de les faire progressivement disparaître des villes pour 2050.

De plus, les préoccupations des villes pour une meilleure qualité de l'air et la désignation de zones à basses émissions augmentent l'attrait des véhicules à carburants alternatifs.

1. Les carburants alternatifs

Les carburants alternatifs à l'essence ou au diesel sont l'électricité, le gaz et l'hydrogène.

L'électricité devra être produite à partir de sources renouvelables (éolienne, solaire…) pour jouer un rôle dans la décarbonation.

Le gaz naturel est actuellement largement utilisé, mais des projets d'envergure se développent en Europe pour produire du biogaz à partir de déchets organiques, de déchets verts, de déchets agricoles. Le biogaz doit ensuite être lavé et épuré pour devenir du biométhane utilisable dans les moteurs.

L'hydrogène peut être produit par la technologie « Power-to-gas ». Celle-ci consiste à utiliser l'électricité excédentaire générée localement par des sources renouvelables intermittentes (éoliennes, solaires) pour réaliser l'électrolyse[3] de l'eau et ainsi obtenir de l'hydrogène qui peut alors être stocké. Ensuite, l'hydrogène peut :

- par réaction chimique inverse de l'électrolyse, être recombiné avec de l'oxygène et ainsi produire un courant électrique, de la chaleur et de l'eau. Cette réaction chimique est réalisée par une pile à combustible ;
- être injecté, dans une certaine mesure, dans les réseaux de gaz naturel ;
- être utilisé directement comme carburant dans un moteur à hydrogène fonctionnant comme un moteur à explosion.

2. Les motorisations alternatives

Les motorisations alternatives aux carburants classiques exploitent trois technologies[4] :

- les véhicules électriques dont l'énergie est stockée dans des batteries ou produite par une pile à combustible ;

---

1 Source : https://statbel.fgov.be/fr/themes/mobilite/circulation/parc-de-vehicules.

2 L'Union européenne importe 88 % du pétrole qu'elle consomme.

3 L'électrolyse de l'eau est un procédé chimique qui permet de décomposer la molécule d'eau en ses deux éléments, l'hydrogène (H_2) et l'oxygène (O_2), à l'aide d'un courant électrique.

4 Pour plus d'information sur les caractéristiques des différentes motorisations, voir M. Duquesne, *Transition vers des carburants alternatifs : enjeux et technologies, Mouv. comm.*, 10/2018 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1369.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- les véhicules au gaz naturel, qui sont propulsés par du gaz naturel comprimé (CNG) ou du gaz naturel liquéfié (LNG). Le LNG occupe 600 fois moins de place que le CNG et permet une autonomie plus grande pour les poids lourds ;
- les véhicules hybrides rechargeables qui combinent un moteur thermique (essence ou diesel) et un moteur électrique. Le moteur électrique assiste le moteur thermique lors des accélérations pour réduire la consommation de carburant, tandis que l'énergie de freinage est récupérée pour recharger la batterie lors des décélérations. Deux catégories de véhicules hybrides rechargeables existent :
    - le type « full hybride » ou hybride direct : le rechargement de la batterie a lieu uniquement lors du freinage ;
    - le type « plug-in-hybride » : outre le rechargement de la batterie lors du freinage, le véhicule dispose d'une prise permettant de le brancher sur le réseau électrique.

3. Le rechargement

Les stations délivrant le CNG ou l'hydrogène fonctionnent comme une pompe à essence. Il faut compter 3 à 5 minutes pour remplir le réservoir du véhicule, comme pour du carburant classique.

Les bornes de recharge électrique sont soit murales, soit posées au sol. Elles comportent un ou plusieurs socles de prises, ainsi que des éléments de commande permettant de recharger un véhicule électrique efficacement et en toute sécurité. La vitesse de recharge est fonction de la puissance électrique de la borne ; la recharge peut être lente (6 à 8 heures), semi-rapide (environ 3 heures) ou rapide (moins de 30 minutes).

Les bornes de recharge doivent être fréquemment utilisées pour être rentables. Leur localisation tiendra compte de leur caractéristique de rechargement, de manière à optimiser leur utilisation et à favoriser leur amortissement. Ainsi, les bornes de types lent ou semi-rapide sont à privilégier dans les zones résidentielles, dans les zones d'activités (rechargement pendant les heures de travail), à proximité des gares et dans les zones de stationnement de longue durée. Il convient de recourir à des bornes de rechargement rapide dans les centres-villes et les rues commerçantes[5].

[5] Pour plus d'information, voir G. Delaite, A. Vassart, « Déploiement des bornes de recharge électrique », *Mouv. comm.*, 10/2018 et https://www.uvcw.be/energie/articles/art-1369.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La stratégie immobilière globale

L'Union européenne s'est fixé un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Pour y parvenir, elle impose aux Etats membres de développer une stratégie de rénovation à long terme des bâtiments.

La stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment[1] identifie une série d'actions à mettre en œuvre dans les principaux secteurs du bâtiment (logement, tertiaire) pour y parvenir.

L'élaboration et le déploiement des stratégies immobilières globales dans le secteur tertiaire figurent comme une pierre angulaire pour mener une approche structurée, efficiente et efficace des rénovations de bâtiments car elles permettent d'améliorer la connaissance de l'état du parc de bâtiments, d'envisager une priorisation des travaux et de définir des plans d'investissements à l'échelle d'un territoire.

Une stratégie immobilière globale recouvre des aspects beaucoup plus larges que l'audit énergétique de chacun des bâtiments d'un parc immobilier[2]. Elle implique de mettre en perspective son parc de bâtiments, en se projetant à moyen et long terme afin de déterminer, sur la base des besoins de la commune, quels bâtiments conserver pour répondre à ces besoins, quelle sera leur meilleure affectation, comment les rénover et à quel coût, et comment financer ces investissements.

L'analyse du parc de bâtiments devrait inclure :
- la définition des besoins immobiliers de la commune pour remplir ses missions et les services qu'elle veut rendre aux citoyens ;
- la localisation des bâtiments pour répondre à ces besoins ;
- l'utilisation optimale des bâtiments. Par exemple, il peut être avantageux sur le plan énergétique de relocaliser des activités organisées en soirée dans un bâtiment occupé et chauffé en journée ;
- le caractère fonctionnel du bâtiment pour répondre aux besoins et/ou sa capacité à évoluer pour pouvoir correspondre à une utilisation future (adaptabilité du bâtiment) ;
- l'état du bâtiment sur différents plans : état général du bâtiment, conformité du bâtiment et des installations (normes incendie, électricité, chauffage, ventilation, …), vétusté des installations, isolation thermique de l'enveloppe du bâtiment, … ;
- le suivi des consommations énergétiques et leur analyse ;
- l'analyse financière et budgétaire des coûts de fonctionnement, de rénovation et de maintenance.

Cette analyse pourrait conduire à la conclusion que certains bâtiments sont obsolètes, devenus inadaptés ou sont tellement vétustes que les coûts de rénovation seront extrêmement élevés, et que, par conséquent, la commune devrait s'en défaire. Elle doit également permettre d'identifier les priorités d'intervention et d'établir un plan d'investissements.

L'élaboration d'une stratégie immobilière globale devrait s'imposer prochainement à tout gestionnaire de bâtiments non résidentiels de plus de 250 m².

[1] La stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment est un document officiel et a été actée le 12.11.2020 par le Gouvernement wallon. Voir : https://energie.wallonie.be/fr/strategie-de-renovation.html?IDC=9580

[2] Voir M. Duquesne, *Élaborer une stratégie immobilière globale consiste-t-il simplement à réaliser des audits énergétiques de ses bâtiments ?*, *Mouv. comm.*, 6-7/2022 et https://www.uvcw.be/energie/vos-questions/art-7446

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'enseignement

Philippe BARZIN, Secrétaire général
Isabelle BLOCRY, Secrétaire générale adjointe
Dominique LUPERTO, Secrétaire général adjoint
Axelle BRUYNINCKX, Juriste
Mélanie CASTEELS, Juriste
Isabelle ROUSSEY, Conseillère – Cellule Bâtiments Scolaires
Frédéric DEBECQ, Conseiller - Cellule ESAHR,
Paul VIGNERONT, Conseiller – Cellule institutionnelle
Christine JORIS, Responsable – Cellule soutien et accompagnement
Mercédès MAUROY, Conseillère - Cellule Formation
Frédéric TAHIR, Responsable - Cellule IT
Nancy MASSART, Référente spécifique – Cellule PECA

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'enseignement fondamental - Bref historique

Les communes ont une longue tradition en ce qui concerne la gestion des matières de l'enseignement.

Si presque toutes les communes organisent l'enseignement maternel et l'enseignement primaire, certaines villes et communes ont en outre à gérer des établissements d'enseignement fondamental spécialisé, d'enseignement secondaire (ordinaire ou spécialisé) ou d'enseignement supérieur, d'enseignement de promotion sociale et d'enseignement à horaire réduit (ESAHR et CEFA).

Pouvoirs organisateurs d'enseignement, les communes ont subi les effets de la "guerre scolaire" qui, durant plus d'un siècle, a déchiré le monde politique belge et opéré un clivage philosophique :

- d'un côté, la défense du principe de laïcité, c'est-à-dire d'une école unique, accessible à tous, respectueuse des convictions de chacun et qui apprend à des enfants de milieux différents à se respecter et à vivre ensemble,
- de 1'autre, la défense de l'école libre catholique dont la conviction reste que l'éducation doit donner à l'enfant les certitudes qu'apportent la révélation et la foi chrétiennes.

Le Pacte scolaire, signé le 20 novembre 1958, par les représentants du PSC, du PSB et du PLP, et ratifié par la loi du 29 mai 1959, est un accord de fait qui traduit un compromis financier et doctrinal.

Au point de vue financier, il organise le principe du subventionnement, tant pour l'enseignement libre que pour l'enseignement provincial et communal. Les subsides perdent leur caractère de concession en s'inscrivant dans le cadre d'une politique « généreuse et hardie d'expansion de l'enseignement ».

Moyennant le respect de certaines conditions impératives, tous les établissements d'enseignement obtiennent des subventions-traitements et des subventions de fonctionnement, de même que des subventions pour les bâtiments scolaires. À l'exception des établissements d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, les établissements reçoivent également des subventions d'équipement.

Au point de vue doctrinal, il consacre le système du pluralisme des institutions sous lequel, en fait, la Belgique vit depuis 1919 : en effet, les parents ont le droit de choisir le genre d'éducation de leurs enfants, ce qui implique la possibilité de trouver, à une distance raisonnable, une école correspondant à leur choix, c'est-à-dire dispensant un enseignement confessionnel ou un enseignement non confessionnel.

Il reste qu'en catégorisant les écoles sur base du caractère confessionnel ou non confessionnel, le Pacte scolaire ignorait l'enseignement communal en tant que réseau, suscitant par ailleurs en son sein certaines difficultés ou oppositions. L'enseignement communal ne constituait pas un bloc homogène sur le plan idéologique, à l'instar de l'enseignement libre ou de l'enseignement de la Communauté. Compte tenu cependant de l'évolution des mentalités, de l'effet des fusions de communes et de la structuration de l'enseignement officiel subventionné en réseau, la donne s'est profondément modifiée : le réseau communal et provincial est désormais un réseau à part entière, reconnu par les textes décrétaux. Service public de proximité, le réseau officiel subventionné répond, par ses projets éducatif et pédagogique, aux aspirations des parents en matière d'éducation et d'enseignement. De plus, depuis l'entrée en vigueur du décret du 17 décembre 2003[1], organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné, toutes les écoles organisées par les communes et les provinces sont devenues non confessionnelles.

[1] *M.B.* 21.1.2004.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La pratique prouve que les parents font confiance à l'enseignement communal :
- lorsque l'échevin de l'enseignement connaît les problèmes et encourage les initiatives ;
- lorsque le personnel directeur et enseignant est dynamique et motivé ;
- lorsque les contacts avec les parents sont positifs ;
- lorsque les écoles disposent d'une infrastructure et d'une installation matérielle convenable.

La communautarisation de l'enseignement réalisée au 1er janvier 1989 a provoqué une mutation administrative importante : d'une part, les pouvoirs législatifs et réglementaires ont changé de titulaire ; d'autre part, les moyens administratifs et budgétaires ont été transférés aux Communautés.

Il reste que, dès 1991, toute la politique d'enseignement est marquée par la préoccupation permanente d'assurer le refinancement de l'enseignement.

Les accords dits « de la Saint-Polycarpe » et « de la Saint-Boniface » ont conduit à l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001[2] visant le refinancement des Communautés française et flamande. La loi spéciale modifie le calcul applicable pour déterminer la partie du produit de la TVA octroyée aux Communautés. Désormais, cette dotation n'est plus simplement indexée mais liée à la croissance des recettes fiscales globales (et donc à la croissance économique réelle).

En outre, des montants complémentaires à la dotation TVA sont alloués durant les années 2002 à 2011.

C'est dans ce contexte que le mode de financement des écoles a fait l'objet d'une réforme, traduite dans le décret du 12 juillet 2001[3] visant à améliorer les conditions matérielles des établissements d'enseignement fondamental et secondaire. Le texte consacre l'augmentation du budget relatif aux subventions de fonctionnement ainsi que l'intervention de la Communauté dans le programme d'urgence.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 28 avril 2004[4] relatif à la différenciation du financement des établissements primaires et secondaires, le système du montant unique de subvention par élève a disparu. Ce décret règle le sort des augmentations budgétaires issues des accords de la Saint-Boniface de 2001, en ce qui concerne les subventions de fonctionnement.

Le texte prévoit une répartition des crédits supplémentaires sur un mode différencié, en fonction principalement de l'origine sociale des élèves. L'idée est d'augmenter les subventions par élève de manière générale, mais plus fortement pour les enfants issus de milieux modestes.

La taille des établissements est également prise en compte, dans une moindre mesure. Dans l'esprit du décret, les petites écoles ne peuvent pas réaliser des économies d'échelle et doivent donc être aidées davantage.

Les subventions différenciées sont calculées pour chaque établissement (en fonction de sa taille et du public qu'il accueille) par l'Administration.

À partir de l'année scolaire 2011-2012, le décret du 30 avril 2009[5] relatif à l'encadrement différencié, prévoit une mesure de solidarité entre les implantations scolaires appartenant aux classes[6] 13 à 20, considérées comme accueillant un public scolaire ayant un niveau socio-économique plus élevé, vers les implantations appartenant aux classes 1 à 5 qui accueillent,

2 *M.B.* 3.8.2001.
3 *M.B.* 2.8.2001, err. 12.9.2001.
4 *M.B.* 28.6.2004.
5 *M.B.* 9.7.2009.
6 Ces classes sont déterminées sur base d'une étude interuniversitaire qui établit l'indice socio-économique de chaque secteur statistique, au moyen d'une formule de calcul prenant en compte les dernières données statistiques disponibles pour les critères suivants : revenu par habitant ; niveau des diplômes ; taux de chômage, taux d'activité et taux de bénéficiaires du revenu mensuel minimum moyen garanti, activités professionnelles et confort des logements.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

a contrario, des élèves ayant un niveau socio-économique plus faible. Cette solidarité se traduit par une ponction d'une partie des subventions de fonctionnement des premières, vers les secondes.

La plupart des implantations ponctionnées n'ont cependant pas vu leurs moyens de fonctionnement diminuer, puisque la mesure est équilibrée par une revalorisation des subventions à la suite des accords de la Saint-Boniface.

Lors des négociations de l'accord sectoriel 2013-2014, le retour à l'indexation complète des subventions de fonctionnement et l'application sans restriction du décret de la Saint-Boniface ont été réclamés.

Durant l'été 2013, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a décidé de diminuer la dotation de fonctionnement des établissements organisés par la Communauté française pour amener les subventions de fonctionnement de l'enseignement subventionné à 75 % du financement des écoles de la Communauté française.

En revanche, les subventions des écoles d'enseignement spécialisé étaient déjà calculées à raison de 75 % de la dotation octroyée aux établissements d'enseignement spécialisé organisé par la Communauté française dès 2001.

L'article 1er du décret du 12/07/2001 consacre un principe général de financement basé sur l'octroi d'une allocation forfaitaire par élève, en distinguant les niveaux, formes et types d'enseignement. Ce principe général est assorti d'une dérogation prévue par l'article 18 qui fait obstacle à l'application de la règle dite « des 75% », selon laquelle la Communauté française octroie 75 euros par élève inscrit dans un établissement subventionné, là où elle dépense 100 euros pour un élève inscrit dans un de ses propres établissements. Cette dérogation était initialement prévue pour 8 ans de 2002 à 2010. Elle a été prolongée une première fois jusque 2014, et une deuxième fois, jusque 2018.

Par son décret spécial du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française (article 56), le législateur décrétal a, en modifiant l'article 18 précité, reporté de 20 ans le rétablissement de l'égalité de traitement entre le financement des établissements organisés par Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) et les établissements subventionnés par la Communauté française.

Un recours a été introduit devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de ce décret spécial du 7 février 2019.

Le 1er octobre 2020, la Cour constitutionnelle a, dans ce cadre, annulé l'article 56 du décret qui prévoyait ce report mais maintenu ses effets au plus tard jusqu'au 31/12/2022 et a déclaré non fondé les deux autres moyens soulevés (violation de l'article 24 de la Constitution par les articles 37 à 39 et par l'article 63).

La Cour constitutionnelle a estimé que la dérogation prévue par l'article 18 se justifiait initialement par la crainte que les établissements organisés par WBE ne subissent de lourdes pertes financières. La Cour a toutefois considéré qu'il appartenait au législateur du décret spécial de démontrer que le maintien de l'inégalité de traitement se justifiait jusque 2038. Selon la Cour, la justification donnée dans les travaux préparatoires ne permet pas de comprendre en quoi la sortie du régime dérogatoire aurait des conséquences négatives pour les établissements organisés par WBE ou en quoi les évolutions liées au Pacte pour une Enseignement d'excellence ou l'importance de la pression démographique impacteraient davantage les établissements organisés par WBE que les établissements subventionnés.

Faute de justification spécifique, la Cour a conclu que l'article 56 du décret spécial violait l'article 24 de la Constitution. Les effets de la disposition ont toutefois été maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles règles adoptées par le législateur et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'arrêt de la Cour Constitutionnelle a annulé, en conséquence, le report du rétablissement de l'égalité de traitement dans le financement des établissements des différents réseaux.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles était donc chargé, avant la fin de l'année civile 2022, de mettre sur la table des négociations un décret visant, à rétablir l'équilibre entre les réseaux.

Dans ce cadre, un avant-projet de décret modifiant le financement de l'enseignement en Communauté française a été adopté en première lecture par le Gouvernement le 16 juin 2022 et soumis à la négociation des fédérations de pouvoirs organisateurs au début du mois de juillet 2022.

Ce texte a été établi sur base des conclusions d'un groupe de travail associant les cabinets du Ministre de tutelle de WBE et de la Ministre de l'Education, ainsi que des membres de WBE.

Les travaux de ce groupe de travail on fait apparaître que la suppression de l'avantage financier lié à l'application de l'article 18 entraînerait une situation financière globalement déficitaire pour les établissements de la Communauté française et qu'une réorganisation budgétaire serait donc nécessaire, via, notamment, une meilleure répartition des moyens entre écoles, un renforcement de l'efficience des moyens utilisés, une gestion plus efficace du parc scolaire et des consommations énergétiques de celui-ci, des économies ou encore des recettes complémentaires.

Comme cela a été objectivé par les travaux du GT, la fin du maintien des effets de l'article 18 au 31 décembre 2022, et l'application stricte de l'article 1er, entraînerait donc une situation déficitaire globale des établissements de la Communauté française. Si celle-ci devait être compensée par des économies, les analyses réalisées par le GT ont fait apparaître qu'elles devraient s'appliquer sur une part restreinte des dépenses des établissements, vu le caractère incompressible, à court terme, notamment des charges énergétiques ou des dépenses de personnel. Dès lors, ces économies risqueraient de mettre à mal la continuité des services au sein des établissements.

Or, la continuité des services rendus par les établissements de la Communauté française, et en particulier la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent, doivent impérativement être préservées. Dès lors, pour permettre globalement à l'Enseignement organisé de s'adapter à la fin du régime de financement transitoire liée à l'article 18, qui représente une part importante (environ 20 %) de son financement, le principe d'une transition progressive est apparu indispensable.

Le projet présenté entend donc répondre à l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité en supprimant la disposition prolongeant l'article 18 et en lui substituant un nouveau mécanisme de réduction graduelle sur dix ans des effets de l'application de l'article 18.

Ce nouveau mécanisme alloue un montant forfaitaire de 27 millions aux établissements de la Communauté française en 2023, c'est-à-dire l'avantage financier de l'article 18 réduit de 10 % dès 2023. A partir de 2024, ce montant continuera à être réduit chaque année de 3 millions d'euros jusqu' à son annulation.

Cette période de réduction progressive de l'avantage financier dont bénéficiaient les établissements de la CF depuis 2001 est d'abord motivée par l'ampleur de leur réorganisation budgétaire nécessaire pour faire face à la diminution de leur financement, qui représente aujourd'hui pour rappel environ 20 %.

En outre, et en lien avec la réorganisation budgétaire nécessaire, la reprise en main par WBE de la coordination comptable des établissements sera un élément central dans la définition des modalités de cette réorganisation. Or, avant l'entrée en vigueur à partir de l'exercice 2025 de cette mission de WBE, de nombreux travaux doivent encore intervenir afin que WBE mette en place les processus et les outils qui lui permettront d'assurer cette mission. Les analyses utiles pour la réorganisation budgétaire des établissements ne pourront donc véritablement débuter qu'à partir de 2025.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Enfin, il convient de souligner que le nouveau mécanisme de financement succédant à la prolongation de 20 ans de l'article 18 opère une transition nettement plus rapide vers la suppression de l'article 18, puisque non seulement il revoit le terme, d'ici 10 ans, des effets de l'application de l'article 18 aux établissements de l'Enseignement organisé, mais il opère également une réduction graduelle de cet impact de sorte qu'après 5 ans il sera réduit de moitié.

Pour le budget de la FWB, la suppression de l'article 18 constitue donc une économie de 30 millions € sur le financement de l'Enseignement organisé de manière spécifique mais également, plus globalement, sur le financement de l'Enseignement obligatoire. L'objectif du Gouvernement n'étant pas de faire d'économies en matière d'enseignement, le présent projet de décret prévoit, de réintroduire les montants dégagés par la suppression de l'article 18 dans le financement global de l'Enseignement obligatoire, via l'augmentation des forfaits de fonctionnement prévus à l'article 3 de la Loi de 59. Cette augmentation des forfaits de financement par élève bénéficiera donc à l'ensemble des Pouvoirs organisateurs tous réseaux confondus.

Concrètement, il a été estimé, sur base des données de l'année budgétaire 2021, qu'une augmentation de chaque forfait à concurrence de 4,73% représentait globalement une augmentation de 30 millions € du financement de l'Enseignement obligatoire.

Afin d'assurer la neutralité budgétaire pour la Fédération Wallonie-Bruxelles d'une part, et de garantir la soutenabilité budgétaire pour les établissements de la Communauté française d'autre part, le projet de décret prévoit d'augmenter ces forfaits de 0,473% chaque année à partir de 2023.

Dans le cadre de ces mécanismes transitoires, l'enveloppe de 30 millions d'euros sera ainsi utilisée en 2023 à concurrence de 27 millions au bénéfice de WBE et de 3 millions d'euros pour l'augmentation des forfaits au bénéfice de toutes les écoles tous réseaux confondus.

Ce texte a été voté par le Parlement de la Communauté française le 14 décembre 2022 et est paru au *Moniteur belge* du 21 février 2023.

Concernant l'enseignement artistique, la Cour constitutionnelle a également, par un arrêt du 1er juillet 2021, considéré que l'article 32, §2, alinéa 7, de la Loi du Pacte scolaire qui prévoit une différence de subventionnement entre les réseaux subventionnés et l'enseignement organisé par WBE n'était pas raisonnablement justifiée. Elle a en outre rejeté la demande de maintien de la disposition litigieuse pour le passé et provisoirement afin de laisser au législateur décrétal le temps de remédier à l'inconstitutionnalité.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le rôle des communes en matière d'enseignement

Les communes ont incontestablement un rôle important à jouer en matière d'enseignement, particulièrement d'enseignement fondamental.

Les arguments qui plaident en faveur de cet enseignement sont d'ordres divers : juridiques, idéologiques, pédagogiques et sociaux.

1. L'autonomie des provinces et des communes

L'article 24 de la Constitution donne aux provinces et aux communes une liberté d'initiative illimitée en matière de création et d'organisation de l'enseignement.

La Constitution leur garantit un pouvoir propre de décision en vue de la gestion des intérêts exclusivement provinciaux ou communaux, en ce compris l'enseignement.

Quant aux principes et constitutionnellement parlant, les provinces et les communes, agissant en qualité de pouvoirs organisateurs d'enseignement, jouissent donc de l'autonomie la plus large.

2. L'enseignement officiel subventionné : un service public de proximité

La province et la commune, pouvoirs organisateurs démocratiques, se doivent de répondre aux besoins et aux aspirations légitimes de la collectivité en matière d'éducation.

Poursuivant la réalisation du bien commun, la mission d'enseignement qu'elles assument répond à la notion même de service public, c'est-à-dire de service indispensable rendu à la collectivité.

3. L'enseignement officiel subventionné : un réseau à part entière

Le réseau officiel subventionné est un réseau officiel, pluraliste et démocratique. Issu de la volonté de la communauté locale, il est soumis à la sanction directe et institutionnalisée du citoyen.

Reconnu comme enseignement non confessionnel par le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire[1] et doté d'un projet éducatif et pédagogique spécifique, il constitue un réseau à part, jouant dans le cadre du libre choix au même titre que l'enseignement organisé par WBE et l'enseignement libre.

4. L'enseignement officiel subventionné : un choix de société

En inscrivant dans son projet éducatif des valeurs de tolérance, d'autonomie et de socialisation, l'enseignement communal et provincial opte pour une société garante de démocratie.

Cette option implique qu'outre sa mission éducative, l'école joue un rôle social de plus en plus important.

[1] Décr. 3.5.2019 (*M.B.* 19.9.2019)

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. L'enseignement officiel subventionné : un enseignement de qualité

Dans le cadre de la liberté pédagogique reconnue par l'article 1.5.1-1 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, les pouvoirs organisateurs provinciaux et communaux ont opté pour des structures et des méthodes qui visent à une réelle démocratisation et garantissent la qualité de l'enseignement.

6. L'enseignement fondamental : une vocation communale par excellence

L'enseignement maternel et primaire constitue une mission essentielle de la commune : proche de la population, la commune se doit d'assurer l'instruction et l'éducation des jeunes citoyens. Gérée par des responsables élus, elle peut seule répondre efficacement aux aspirations, aux besoins de la collectivité locale en matière d'éducation.

L'enseignement communal est particulièrement bien adapté aux circonstances locales et sa pédagogie est basée sur le milieu de vie propre à l'enfant.

L'école communale est le point de rencontre, le milieu social, le lieu où l'on étudie ensemble, où l'on joue ensemble, où l'on partage la vie de tous les autres enfants.

7. L'enseignement spécialisé : un appui pour l'enseignement communal

L'enseignement spécialisé est destiné aux élèves qui, en raison de leurs besoins spécifiques et de leurs possibilités pédagogiques, ne trouvent pas leur place dans l'école ordinaire, momentanément ou à plus long terme. Il est organisé pour les niveaux maternel, primaire et secondaire.

Comme le fait l'enseignement ordinaire, l'enseignement spécialisé vise à assurer, pour tous, la meilleure intégration sociale et/ou l'insertion socioprofessionnelle ainsi que la poursuite des études jusqu'au terme de l'enseignement secondaire supérieur.

L'article 1.7.8-5. du Code de enseignement fondamental et de enseignement secondaire définit l'intégration comme ayant pour mission de « *Promouvoir l'ajustement social et la formation des élèves à besoins spécifiques, l'intégration temporaire ou permanente dans l'enseignement ordinaire d'un élève régulièrement inscrit dans l'enseignement spécialisé […]* ».

L'enseignement spécialisé, désormais soutenu par les nouvelles structures que constituent les pôles territoriaux, est donc un partenaire incontournable dans la construction d'une école plus inclusive.

8. L'enseignement secondaire artistique à horaire réduit : les académies

Pour ce niveau d'enseignement, 101 écoles sur les 111 qui existent en Fédération Wallonie-Bruxelles sont organisées par des communes. Ces écoles peuvent organiser un à quatre domaines précisés ci-après :

- le domaine de la musique ;
- le domaine de la danse ;
- le domaine des arts de la parole et du théâtre ;
- le domaine des arts plastiques, visuels et de l'espace.

Les 23 écoles qui possèdent le domaine des arts plastiques, visuels et de l'espace sont des écoles communales.

Cet enseignement non obligatoire accueille des élèves et étudiants à partir de 5 ans et sans limite d'âge.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les projets éducatif et pédagogique du réseau officiel subventionné

1. Le projet éducatif

Le Projet éducatif de l'enseignement officiel subventionné définit l'ensemble des valeurs, des buts, des intentions de sa politique éducative, en cohérence avec le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et le décret Missions du 24/07/1997.

Le projet éducatif du Pouvoir organisateur est rédigé en cohérence avec les objectifs généraux de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé et le projet éducatif de l'organe de représentation auquel ils adhèrent : dans ce cadre, pour l'enseignement officiel subventionné, le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces (CECP).

Les objectifs généraux de l'enseignement fondamental et secondaire fixés par le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun sont les suivants (Art. 1.4.1-1) :

1° Promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ;
2° Amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et des savoir-faire et à acquérir des compétences, dont la maîtrise de la langue française, qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ;
3° Préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste, respectueuse de l'environnement et ouverte aux autres cultures ;
4° Assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.

L'enseignement officiel subventionné est géré par des responsables élus au niveau local. Forts de leur proximité avec les citoyens, les élus communaux et provinciaux développent et mettent en œuvre de nombreux projets politiques en matière d'éducation des enfants et des jeunes. Ces politiques croisées contribuent à l'accueil, au développement, à l'éducation et à l'émancipation des enfants de 0 à 18 ans. L'enseignement est sans conteste l'un des axes forts des politiques menées au niveau local par les Pouvoirs organisateurs communaux et provinciaux. L'enseignement officiel subventionné s'efforce de répondre aux aspirations et aux besoins de la collectivité locale en matière d'éducation, en parfaite adéquation avec l'ensemble des politiques locales dédiées aux enfants et avec les prescrits légaux fixés par le pouvoir subsidiant.

L'enseignement officiel subventionné place, au centre de ses priorités, l'ENGAGEMENT DÉMOCRATIQUE et HUMANISTE nécessaire à la construction d'une société plus SOLIDAIRE, nécessaire au développement d'une personne INFORMÉE, ENGAGÉE, ÉMANCIPÉE RESPONSABLE.

L'enseignement officiel subventionné entend défendre, dans le respect et la tolérance, un enseignement ouvert à tous, ouvert à toutes les conceptions philosophiques, idéologiques, entend défendre un enseignement luttant contre toutes approches dogmatiques allant à l'encontre de nos valeurs démocratiques et humanistes. Notre enseignement est un enseignement proche du citoyen, centré sur le développement, l'épanouissement, l'émancipation, l'autonomie de l'enfant.

Les Pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné et l'organe de représentation auquel ils adhèrent, en l'occurrence le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces, sont fortement attachés au principe de la gratuité de l'enseignement.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'enseignement officiel subventionné, dans le respect de l'autonomie des Pouvoirs organisateurs, s'engage à :

A. Développer l'ÉMANCIPATION SOCIALE de chacun des élèves

L'enseignement officiel subventionné refuse et combat toute forme d'exclusion, refuse et combat toute forme de sélection, de relégation, de violence, de ségrégation, de discrimination, d'humiliation. Une de ses missions essentielles est de favoriser la cohésion sociale en développant une culture qui ne sépare pas les individus, mais qui, au contraire, les réunit, les rassemble dans un esprit de respect mutuel. Faire face à la diversité conduit à penser, à considérer chacun des élèves dans toutes ses dimensions : sociale, affective, psychologique, motrice et cognitive. Faire face à la diversité nécessite la mise en œuvre de pratiques, de méthodes, de soutiens qui permettent à chaque élève de se construire, de réussir son histoire, son parcours de vie, afin de s'insérer dans la société à laquelle il appartient.

L'émancipation sociale vise la transformation de chaque individu et la transformation des rapports sociaux existants. L'école communale et provinciale est un lieu qui permet à chacun des élèves d'échapper aux prédéterminations de son milieu de vie, un lieu qui amène et enseigne à chacun des élèves à résister à toutes les formes de pensée sectaire qui les menacent, à s'affranchir, à s'émanciper de toutes formes de dépendance, à s'émanciper des préjugés, à s'engager dans des apprentissages qui dégagent d'une image de soi dans laquelle chacun peut être enfermé.

Trouver de nouvelles articulations entre des principes et des réalités, telle est la mission de notre école.

Pour ce faire, l'enseignement officiel subventionné :

- promeut la mixité sociale et le respect mutuel ;
- lutte contre toutes les formes de discriminations, de ségrégations, de stéréotypes ;
- porte une attention à chacun des élèves et en particulier aux plus vulnérables ;
- garantit à chacun les connaissances et les compétences nécessaires aux apprentissages ultérieurs ;
- valorise la dimension culturelle de son éducation ;
- lutte contre l'échec et le décrochage scolaire ;
- promeut le non-redoublement ;
- développe une relation positive à l'école et aux savoirs ;
- valorise chaque forme de réussite, de progression chez chacun des élèves ;
- développe les talents de chacun ;
- construit de la confiance, de l'estime de soi ;
- …

B. Assurer à chacun l'ACQUISITION et la MAÎTRISE de SAVOIRS et de COMPÉTENCES nécessaires aux apprentissages ultérieurs

Promouvoir la réussite de chacun des élèves, donner de la valeur à la réussite de chacun, tels sont les principes qui guident les actions de l'enseignement officiel subventionné.

Cette réussite ne peut s'envisager sans la construction d'une relation positive à l'école et aux apprentissages, sans une vision globale du développement de l'enfant dans toutes ses dimensions : dimensions affective, sociale, cognitive, motrice.

L'enseignement officiel subventionné défend l'idée d'une approche culturelle visant non seulement l'acquisition de connaissances générales liées aux évènements, aux objets usuels, aux us et coutumes, aux procédés, aux techniques, aux œuvres patrimoniales et artistiques… d'ici et d'ailleurs, mais aussi l'idée d'une culture permettant le développement des qualités personnelles telles que le sens critique, le jugement, le gout, l'imagination, la créativité…

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Il s'agit de proposer aux élèves un ensemble de référents culturels, c'est-à-dire un ensemble d'éléments qui caractérisent notre culture collective, afin que chaque élève puisse définir sa culture individuelle et affirmer son identité et, ainsi permettre de développer chez chacun des élèves un sentiment d'appartenance à un groupe.

Comprendre l'héritage et les antécédents culturels de chacun des enfants suppose la prise en compte de leurs croyances et de leurs valeurs familiales dans un rapport dynamique de compréhension mutuelle. Notre enseignement demande que l'on s'enrichisse de la réalité vécue par chacun.

L'enseignement officiel subventionné prend toute la mesure des outils numériques tant pour l'accès aux connaissances que pour les modes d'apprentissage qu'ils induisent, notamment collaboratifs, participatifs, interactifs. Il faut préparer les élèves aux questions nouvelles que ces outils posent quant aux savoirs et aux compétences nécessaires à leur utilisation dans les apprentissages.

L'enseignement officiel subventionné accorde par ailleurs une place privilégiée à tous les projets qui amènent les élèves à découvrir la richesse des langues et des cultures étrangères.

Il s'agit de développer une haute ambition éducative pour chacun des élèves, et ce quelle que soit leur origine sociale, économique, culturelle.

L'enseignement officiel subventionné :

- fait preuve d'ambition pour que chaque enfant puisse entrer dans les apprentissages et puisse oser s'aventurer dans les savoirs. Il conjugue bienveillance et exigence, sens de l'effort, de la persévérance et plaisir d'apprendre, de découvrir, de comprendre ;

- motive chacun au fait qu'apprendre, que découvrir quelque chose de nouveau contribue à rehausser l'estime de soi ;

- développe chez chacun des élèves le sentiment d'avoir du pouvoir sur ses apprentissages ;

- valorise les efforts, s'assure que chacun des élèves se sente capable de réussir et sente qu'il en possède les moyens.

L'enseignement officiel subventionné ne renonce jamais à faire progresser un élève. Il est fortement attaché à la mise en œuvre de dispositifs visant à intégrer, dans l'enseignement ordinaire des enfants en situation de handicap, des élèves à besoins spécifiques, en élaborant pour chacun un accompagnement individualisé dans le respect du décret du 3/03/2004 organisant l'enseignement spécialisé (Articles 130 à 158).

C. Assurer à chacun la formation d'un CITOYEN INFORMÉ, ENGAGÉ, RESPONSABLE et CRITIQUE

L'enseignement officiel subventionné place le respect des droits de l'enfant au cœur de sa culture scolaire. Cette culture témoigne de l'engagement des adultes à ce que chaque enfant puisse évoluer sur le chemin de son émancipation.

Il favorise une culture scolaire inclusive, participative et respectueuse envers les enfants et les adultes qui les accompagnent. Dans l'école, l'enfant est un sujet de droits, il est considéré comme un acteur qui participe à la vie scolaire selon le discernement dont il est capable.

L'école enseigne et intègre la compréhension des droits, des devoirs, des responsabilités de chacun envers l'autre et celle de la société envers les enfants. Ce principe permet à l'enfant d'entrer en contact avec les

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

idéaux de respect envers lui-même et envers les autres, envers sa communauté et le monde contemporain. Il offre une structure de valeurs sur laquelle s'appuient les différents acteurs pour prendre des décisions, moduler leur comportement et orienter la participation.

L'enseignement officiel subventionné refuse toute forme d'endoctrinement et souscrit à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et à la Convention internationale des Droits de l'Enfant. L'école est un lieu d'apprentissage à la démocratie. Elle encourage et soutient un enseignement innovant et non redondant proposant des dispositifs pédagogiques provoquant questionnement, regard critique, exercice du débat, de la controverse, de la coopération, de la participation individuelle et collective… Une conscience démocratique ne peut s'acquérir que par l'expérience démocratique mise en œuvre à l'intérieur, à l'extérieur de l'école. L'enseignement officiel subventionné vise la formation « d'un apprenti citoyen informé, engagé et critique » capable de penser par lui-même par l'acquisition, la compréhension, l'analyse critique des savoirs, des valeurs, des pratiques promues au travers d'expériences structurées et signifiantes. Il encourage l'enfant, le jeune à la construction d'une société démocratique et humaniste en transformation, en constante évolution. Il forme à la confrontation des points de vue, dans un souci permanent d'honnêteté intellectuelle. L'école vise la construction d'un individu capable de réagir, d'agir face aux obstacles, aux difficultés, en vue d'effectuer les changements qui s'imposent, vers une émancipation individuelle et collective, la construction d'un individu capable de mobiliser ses savoirs et ses compétences pour construire son autonomie.

D. Assurer les conditions favorables à l'ÉPANOUISSEMENT

Si comprendre et connaitre l'enfant est essentiel dans la reconnaissance de son unicité, cela ne peut se concevoir, s'accomplir sans l'engagement de l'école et des enseignants dans la rencontre avec chaque famille et/ou avec les personnes qui en ont la garde. Les familles franchissent la porte de l'école si elles y trouvent un mode d'accueil qui correspond à leurs besoins, à leurs attentes, un mode d'accueil qui tient compte de leurs réalités de vie. S'interroger sur ces réalités de vie, c'est déjà changer de regard sur les familles.

L'accueil est un moment primordial. Il permet de jeter les bases du lien de confiance entre l'enfant, sa famille et les enseignants. Les pratiques d'accueil se doivent de mettre en valeur chaque personne dans son identité, dans ses compétences de parent~~(s)~~ et d'enseignant. Il s'agit de trouver ensemble, partenaires - parent(s) - enseignants, des éléments communs sur lesquels travailler et avancer vers un but commun : le bienêtre de chacun des enfants, le bienêtre de chaque famille dans sa relation à l'école sans toutefois renier ce qui les distingue. L'enseignement n'a de sens que si l'on y reconnait des identités complémentaires, que si l'on y échafaude des relations de confiance mutuelle. C'est un cheminement complexe qui doit se construire de façon réciproque. Notre enseignement développe des pratiques d'accueil de qualité fondées sur l'ouverture, la valorisation de la diversité et le dialogue avec les familles. Toutes les familles. La fréquentation de l'école par les parents, au regard de modalités précises, jette les bases d'un réseau social pour les familles. Accueillir toutes les familles, c'est d'abord favoriser les formes de reconnaissance de tous, c'est dépasser les incompréhensions mutuelles, un enjeu capital pour l'enfant car tout son processus d'apprentissage en dépendra.

L'enseignement fondamental est un moment déterminant dans la construction de l'identité. L'élève prend conscience de ses traits personnels qui le différencient des autres. Chaque enfant est un être unique à part entière. Chaque enfant a le droit de se développer et de grandir dans le respect de cette unicité et des besoins qui lui sont propres. Reconnaitre l'unicité de chaque enfant, c'est marquer un profond respect envers sa personne, sa dignité, son intimité, sa manière d'être, ses racines familiales, sa culture, sa langue, ses façons d'apprendre, ses besoins…

L'enseignement officiel subventionné reconnait l'unicité de chaque enfant. Il croit en lui, en ses potentialités, en ses talents, en ses capacités, en ses idées.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Quelle que soit la situation socio-économique des familles dont sont issus les élèves, chaque action éducative visera la construction de la confiance et de l'estime de soi de chacun des élèves basée sur l'observation et une écoute attentive aux différentes situations de vie. Elle se doit de s'adapter aux capacités physiques, sociales, affectives, cognitives qui sont celles de chaque élève en particulier, différencié des autres par les caractères de sa singularité.

L'enseignement officiel subventionné est bien l'école de TOUS et de CHACUN.

2. Le projet pédagogique

Le projet éducatif du réseau officiel subventionné définit sa spécificité à travers les grandes valeurs humanistes et démocratiques d'un enseignement public. Toutefois, le chemin qui va des grandes intentions à la pratique des classes est souvent difficile.

Un projet, pour être réellement éducatif, doit avoir des répercussions directes et quotidiennes sur la vie scolaire. Les intentions, les buts et les valeurs étant clairement exprimés dans le projet éducatif, il ~~nous~~ reste à définir les options pédagogiques et les choix méthodologiques permettant sa mise en œuvre dans les écoles, dans le respect de l'autonomie des pouvoirs organisateurs.

Le projet pédagogique s'inscrit dans le cadre du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun. Il tient compte de l'évolution récente en matière de sciences cognitives et de psychologie de l'apprentissage. Il se veut un référentiel, un outil de repérage pour que notre école continue à progresser vers une école de la réussite ambitieuse pour tous. Il opte pour la capacité de l'école à éduquer chaque enfant et à l'amener à maîtriser les savoirs, savoir-faire et les compétences de base nécessaires à son émancipation sociale.

L'ENFANT, CENTRE DU PROJET, POURRA CONSTRUIRE SES SAVOIRS, SES SAVOIR-FAIRE, SES COMPETENCES, LES INTÉGRER ET LES RÉINVESTIR AU QUOTIDIEN. TEL EST NOTRE DÉFI.

Ainsi, en référence à notre projet éducatif, pour nous, réseau officiel subventionné, RÉUSSIR L'ÉCOLE c'est :

- RÉUSSIR l'enfant citoyen dans sa vie d'aujourd'hui... et pour demain,
- RÉUSSIR l'équipe enseignante solidaire et responsable,
- RÉUSSIR la communauté éducative en harmonie avec son environnement.

Comment réussir l'école ?
ou
Comment notre réseau définit-il son projet pédagogique ?

Les changements mis en œuvre sont importants.

Le Pacte pour un Enseignement d'excellence a réformé l'école et plus que jamais, celle-ci doit

- être soucieuse de développer l'enfant dans toutes ses dimensions affective, sociale, intellectuelle et physique,
- prendre en compte ses différences pour lui donner les meilleures chances d'insertion sociale.

Ainsi, chaque équipe aura pour chacun des enfants qui lui est confié la meilleure ambition, tout en tenant compte de ses rythmes propres dans la perspective de le faire évoluer vers la maîtrise des SAVOIRS, SAVOIR-FAIRE ET DES COMPÉTENCES nécessaires à son insertion sociale et à la poursuite de ses études.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Pour cela, elle veillera à organiser une continuité pédagogique de 2,5 à 15 ans en pratiquant la différenciation des apprentissages sur la base d'une véritable évaluation formative.
Pour y arriver, la concertation au sein des équipes éducatives est indispensable. Leurs réponses devraient contribuer à l'élaboration du plan de pilotage en tenant compte des spécificités locales dans un souci de cohérence, de continuité et d'émancipation pour tous.

La réflexion se situera à trois niveaux :
- LES STRUCTURES,
- LES STRATÉGIES D'APPRENTISSAGE ET MÉTHODES D'ENSEIGNEMENT,
- LES MOYENS ET LES OUTILS.

A. Les structures

Les nouveaux référentiels du Tronc commun déclinent des attendus de savoirs, savoir-faire et compétences par année d'études. L'articulation et le succès de l'implémentation de ces référentiels dépendent d'une collaboration permanente d'équipe d'enseignants solidaires et co-responsables.

L'enfant parcourt sa scolarité de manière continue et à son rythme. L'enseignement fondamental constitue une unité pédagogique structurée conformément aux prescrits légaux.

Dans le souci de respecter les rythmes de l'enfant et de l'aider à parcourir sa scolarité sans rupture, des INITIATIVES pourront être prises pour harmoniser les transitions.

Les écoles n'organisant qu'un seul niveau d'enseignement (écoles maternelles ou primaires autonomes) pourront adapter le continuum pédagogique à leurs structures organisationnelles.
Toutefois, là aussi, des INITIATIVES pourront être prises pour que l'harmonisation maternelle/primaire soit prise en compte.

1. Les stratégies d'apprentissage et les méthodes d'enseignement

Dans le respect de l'autonomie des pouvoirs organisateurs, l'enseignement officiel subventionné préconise une pédagogie active qui, de préférence au départ de situations de vie, amène l'élève à s'impliquer dans une démarche participative et réflexive. Ces situations ne prendront du sens que si elles s'appuient sur les réalités sociales et culturelles des enfants.

Suivant les spécificités locales, chaque équipe définit, dans le cadre de son plan de pilotage, la mise en œuvre des axes suivants :
- une véritable pédagogie partant du vécu de l'enfant, de ses besoins, de ses préoccupations, en équilibrant les moments collectifs de classes, les moments de groupes (ateliers, groupes de besoins, d'intérêts...) et les moments d'individualisation pour permettre la transmission ou la construction des savoirs et des savoir-faire dans la perspective de l'acquisition de compétences ;
- le choix de situations signifiantes permettra à l'enfant de mobiliser, dans une même démarche, compétences transversales et disciplinaires, y compris les savoirs et les savoir-faire y afférents ;
- c'est en agissant sur son environnement et en interaction avec les autres que l'enfant pourra apprendre et construire les concepts de base.

Pour y parvenir, elle privilégier~~a~~ :
- les activités de découverte, de production et de création,
- les technologies de communication et d'information,
- les activités culturelles et sportives,
- le développement de pratiques démocratiques (forums, conseils de classe, d'école, accueil, cercles...), de citoyenneté responsable au sein de l'école.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les moyens et les outils

Le Tronc commun de 2,5 à 15 ans permet le maintien d'une cohérence tout au long du continuum pédagogique.

Il appartient à chaque pouvoir organisateur, en collaboration avec l'équipe éducative, de définir :

- les outils pour optimiser les compétences en savoir lire, savoir écrire, savoir parler, savoir écouter dans des contextes variés de communication, sources de plaisir, de créativité et d'activités de structuration ;
- les outils mathématiques susceptibles d'amener les enfants à résoudre de véritables situations problèmes ;
- le choix d'une langue autre que le français, qui renforcera les compétences communicatives ;
- les outils à proposer à l'enfant, construits avec lui, pour l'aider à structurer le temps ou l'espace et à découvrir son environnement dans ses dimensions locale, régionale, nationale et européenne ;
- les types de référentiels à construire avec l'enfant pour gérer avec lui ses savoirs et savoir-faire de manière autonome (référentiels permettant de choisir des activités adaptées aux besoins de l'enfant, proposant des démarches, reprenant des règles essentielles découvertes par l'enfant, lui permettant de s'auto-évaluer, ...).

Cette liste n'est certes pas exhaustive ; ces points sont négociés en concertation par tous les enseignants, en adéquation avec le projet éducatif et le projet pédagogique de leur pouvoir organisateur.

La mise en place progressive de cette école de la réussite entraîne un ensemble de choix pédagogiques et d'actions concrètes, au centre desquelles se situe la construction de projets de formation à la fois collectifs et individualisés : collectifs dans la démarche qui les sous-tend et dans le partage des ressources, individualisés dans l'attention portée aux attentes de chacun.

Le Plan de pilotage favorise l'adhésion de toute l'équipe aux décisions prises collégialement et l'émergence d'une culture commune à tous.

Dans le cadre de la rédaction de leur projet éducatif et de leur projet pédagogique, les Pouvoirs organisateurs peuvent s'approprier le projet éducatif et le projet pédagogique du réseau officiel subventionné en l'ajustant à leur réalité et à leur contexte.

3. Mise à jour

Le CECP va s'atteler prochainement à la mise à jour des projets éducatif et pédagogique de l'enseignement officiel subventionné.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La spécificité du secteur de l'enseignement

L'enseignement communal constitue un secteur d'activités spécifique particulièrement important. Sa spécificité s'articule autour de trois grands axes : le subventionnement, la communautarisation, la concurrence.

- Le Pacte scolaire, on l'a vu, a consacré le principe du subventionnement pour autant que les normes édictées tant par la loi du 29 mai 1959 que par les dispositions légales et décrétales subséquentes soient respectées.

- La communautarisation de l'enseignement intervenue en 1989 a placé le secteur dans un contexte politique, financier et légistique spécifique.

- La coexistence de trois grands réseaux d'enseignement maintient le principe de la concurrence, système qui n'existe dans aucun autre domaine de la gestion municipale et qui explique la nécessité pour le réseau de disposer et de compter sur un organe de défense commun, structuré et fort.

Cette spécificité se manifeste avec une très grande acuité en ce qui concerne le personnel enseignant. Les enseignants sont, en effet, membres du personnel communal mais, étant subventionnés par la Fédération Wallonie-Bruxelles et dotés d'un statut spécifique inscrit dans le décret du 6 juin 1994, tel que modifié[1], ils constituent une catégorie particulière du personnel communal.

L'article L1211-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation exclut de son champ d'application les membres du personnel enseignant. Il énonce en effet :*« Les articles L1212-1, L1212-2, L1212-3 et L1213-1 ainsi que les articles 150 à 152 de la nouvelle loi communale sont applicables au personnel visé à l'article 24 de la Constitution, pour autant que les lois, les décrets, les règlements et les arrêtés sur l'enseignement n'y dérogent pas* ».

Les dispositions relatives au statut administratif et pécuniaire, à la nomination, au statut disciplinaire ne sont donc pas applicables aux membres du personnel enseignant communal, le décret du 6 juin 1994, tel que modifié successivement, fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné ayant prévu des règles spécifiques en la matière, qui prévoient notamment la compétence du collège communal pour la désignation des temporaires, moyennant ratification par le conseil communal dans les nonante jours (CDLD, art. L1213-1, et décr. 6.6.1994, art. 27bis).

[1] *M.B.* 13.10.1994.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les différents statuts des membres du personnel subsidiés

1. Le statut des membres du personnel subsidiés

A. Présentation

Le décret fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné a été adopté le 6 juin 1994 et a été publié au *Moniteur belge* du 13 octobre 1994.

Il a par la suite intégré les éléments suivants :

- le dispositif relatif aux congés et organisant la protection de la maternité[1] ;
- le régime prioritaire applicable au membre du personnel victime d'un acte de violence[2] ;
- les règles fixant les droits et obligations des puériculteurs ainsi que les modalités de valorisation des services du personnel non statutaire de la Communauté française (ACS/APE et personnel à charge des fonds communaux)[3] ;
- les modifications introduites par le décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs[4] ;
- les modifications induites par l'entrée en vigueur du décret du 8 mars 2007 relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques[5] ;
- des précisions et des adaptations dans le cadre de la notification des peines disciplinaires et dans le cadre des désignations à titre temporaire dans des fonctions de sélection et de promotion[6] ;
- la suppression de la limite d'âge fixée à 55 ans dans le cadre des nominations à titre définitif[7] ;
- la suppression de la condition de nationalité dans le cadre des désignations à titre temporaire et des nominations à titre définitif[8] ;
- les devoirs des pouvoirs organisateurs[9] ;
- l'assistance en justice et l'assistance psychologique[10] ;
- l'extension du bénéfice de la section 5 du chapitre III aux membres du personnel victimes de harcèlement[11] ;
- la prise en compte, sous certaines conditions, de l'ancienneté acquise dans l'enseignement officiel subventionné pour l'accès à une priorité de deuxième rang ainsi que pour la nomination [12] ;
- la fonction de coordonnateur de pôle [13].

1 Décr. 8.5.2003 (*M.B.* 26.6.2003).
2 Décr. 17.7.2003 (*M.B.* 1.9.2003).
3 Décr. 12.5.2004 (*M.B.* 29.6.2004).
4 *M.B.* 15.5.2007.
5 *M.B.* 5.6.2007.
6 Décr.13.12.2007 (*M.B.* 13.3.2008).
7 Décr. 30.4.2009 (*M.B.* 30.6.2009).
8 Décr. 20.6.2013 (*M.B.* 17.7.2013).
9 Décr. 4.7.2013 (*M.B.* 18.7.2013, et err., *M.B.* 17.4.2014).
10 Décr.21.11.2013 (*M.B.*3.4.2014).
11 Décr. 11.4.2014 (*M.B.* 19.6.2014).
12 Décr. 17.7.2020 (*M.B.* 4.8.2020).
13 Décr 17.6.22 (*M.B.* 6.8.2021).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Matières abordées

- Devoirs du membre du personnel et du pouvoir organisateur
- Les modalités de recrutement des temporaires
- Fonctions de sélection
- Fonctions de promotion
- De la lettre de mission, de l'évaluation et de la fin de l'exercice de certaines fonctions de promotion et de sélection
- Positions administratives
- Cessation définitive des fonctions
- De la suspension préventive : mesure administrative
- Régime disciplinaire
- Des chambres de recours
- De la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service et dans l'intérêt de l'enseignement
- Des commissions paritaires
- Inopposabilité des clauses contraires au statut
- Dispositions modificatives, abrogatoires, transitoires et finales

2. Le statut des directeurs

A. Présentation

Afin de concrétiser la huitième priorité du Contrat pour l'École : « Piloter les écoles en permanence – Directeurs », le décret du 2 février 2007[14] a créé un statut propre aux directeurs d'école, entré en vigueur au 1er septembre 2007.

La mission du directeur comporte à la fois des aspects pédagogiques, relationnels et administratifs. Il convenait dès lors de donner à sa fonction la reconnaissance et les moyens qui lui sont spécifiques. La fonction de direction doit être davantage reconnue, valorisée, encadrée et clarifiée.

À cette fin, le texte :

- énonce, reconnaît et clarifie les missions du directeur, précisées dans une lettre de mission adaptée aux spécificités du pouvoir organisateur et de l'établissement scolaire concernés ;
- organise une formation de qualité, axée sur chacun des aspects du métier de directeur ;
- définit les conditions d'accès à la fonction de direction au sein des réseaux ;
- instaure un mécanisme de stage préalable à la nomination qui permet tant au pouvoir organisateur qu'au directeur lui-même de s'assurer que sa nouvelle fonction lui convient ;
- crée des passerelles entre la fonction de directeur et sa fonction d'origine.

Par un décret du 13 septembre 2018[15] et un décret du 14 mars 2019[16], le statut des directeurs et directrices dans l'enseignement a été modifié afin de concrétiser le chantier 10 du Pacte pour un Enseignement d'Excellence, qui prévoit de développer le leadership pédagogique du directeur. Pour plus d'informations sur ce sujet, nous vous invitons à consulter la Fiche « *Focus sur quelques grands dossiers* ».

[14] *M.B.* 15.5.2007.
[15] *M.B.* 9.10.2018.
[16] *M.B.* 16.4.2019.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

B. Matières abordées

- Dispositions générales

- Des dispositions communes aux directeurs de tous les réseaux
  - Du profil de fonction des directeurs
  - De la formation initiale des directeurs
  - De la lettre de mission
  - De la commission de valorisation de l'expérience dans l'enseignement
  - De l'appel à candidatures
  - Du déroulement du stage des directeurs

- Des dispositions spécifiques à chaque réseau
  - De l'enseignement organisé par la Communauté française
  - De l'enseignement officiel subventionné
    - Conditions générales d'accès au stage et de nomination à titre définitif
    - De la désignation à titre temporaire dans un emploi de directeur
    - De l'évaluation formative des directeurs nommés ou désignés à titre temporaire pour une durée égale ou supérieure à un an ou dont la durée de la désignation a atteint au moins un an
    - Des passerelles entre fonctions de promotion, de sélection et de recrutement
    - Dispositions modificatives
  - De l'enseignement libre subventionné

- De l'accès aux fonctions de sélection et de promotion dans l'enseignement subventionné

- De l'aide spécifique aux directions d'écoles maternelles, primaires et fondamentales de l'enseignement ordinaire et spécialisé
  - Champ d'application et définitions de l'aide spécifique aux directions d'écoles maternelles, primaires et fondamentales
  - De l'octroi et de l'utilisation des moyens alloués à l'aide spécifique aux directions d'écoles maternelles, primaires et fondamentales
  - Des centres de gestion

- Dispositions modificatives, transitoires et finales

3. Le statut des puériculteurs

A. Présentation

Longtemps, les puériculteurs ont revendiqué la reconnaissance et la création "organique" de leur fonction dans la législation relative à l'enseignement. Après une première avancée opérée par un décret du 12 mai 2004[17] apportant une certaine stabilisation à la fonction, le décret du 2 juin 2006[18] a instauré à leur intention un véritable cadre organique.

[17] *M.B.* 23.6.2004.
[18] *M.B.* 23.8.2006.

B. Matières abordées

- Dispositions générales

- Du cadre des puériculteurs de l'enseignement préscolaire ordinaire
  - De la création du cadre
  - Règles d'attribution des postes aux écoles

- Statut des puériculteurs de l'enseignement maternel ordinaire
  - De la fonction et des titres
  - Des devoirs et des incompatibilités
  - Du recrutement
  - De l'horaire des puériculteurs
  - Du signalement
  - Des membres du personnel victimes d'actes de violence et de harcèlement
  - Des positions administratives
  - Du régime disciplinaire
  - Des Chambres de recours
  - De la suspension préventive : mesure administrative
  - Des Commissions paritaires
  - Inopposabilité des clauses contraires aux statuts
  - Disponibilités pour convenances personnelles précédant la pension de retraite
  - De l'ancienneté de service
  - De la cessation définitive des fonctions et de la fin de contrat
  - De la communication des listes

- Dispositions transitoires

- Dispositions modificatives

4. Le statut des maîtres de religion

A. Présentation

Exclus expressément du champ d'application du décret du 6 juin 1994, les maîtres de religion ont longtemps été confrontés à l'absence de tout cadre statutaire. Le décret du 10 mars 2006[19] a finalement créé un statut qui leur est propre et qui reprend en grande partie les règles applicables aux autres membres du personnel.

B. Matières abordées

- Statut applicable aux maîtres de religion et professeurs de religion subsidiés de l'enseignement officiel subventionné
  - Dispositions générales
  - Des devoirs et incompatibilités

[19] *M.B.* 19.5.2006.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

  - Du recrutement
  - Du régime disciplinaire
  - De la Chambre de recours
  - De la suspension préventive : mesure administrative
  - Des maîtres de religion et professeurs de religion victimes d'actes de violence et de harcèlement
  - Des positions administratives
  - De la mise en disponibilité par défaut d'emploi, de la perte partielle de charge, de la réaffectation et du rappel provisoire à l'activité
  - De la cessation définitive des fonctions
  - Dispositions modificatives et transitoires

- Du réseau d'enseignement organisé par la Communauté française

- Du réseau d'enseignement libre subventionné

- Disposition finale

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le subventionnement

1. Le subventionnement dans les écoles et les académies

A. Les subventions de fonctionnement

1. Le principe

Les subventions de fonctionnement sont accordées annuellement aux pouvoirs organisateurs pour couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement des établissements scolaires et des internats, à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire.

Depuis la mise en œuvre du décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit (ESAHR) subventionné par la Communauté française, il n'y a plus de subvention d'équipement pour ce niveau d'enseignement.

2. Les montants

Le calcul des subventions de fonctionnement des écoles est fixé par l'article 3 de la loi du 29 mai 1959.

Afin d'obtenir le total des subventions de fonctionnement octroyées à une école, le nombre d'élèves régulièrement inscrits à la date du 15 janvier[1] est multiplié par les taux suivants :

Type d'enseignement	Taux[2]
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégories 1, 2, 3a	551,27 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégories 3b, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	531,42 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 13	529,10 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 14	528,11 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 15	527,11 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 16	526,11 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 17	525,14 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 18	524,12 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 19	523,13 €
Élève de l'enseignement maternel ordinaire catégorie 20	522,93 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégories 1, 2, 3a	677,49 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégories 3b, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	652,50 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 13	649,57 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 14	648,31 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 15	647,07 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 16	645,82 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 17	644,57 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 18	643,31 €

[1] Sauf pour les élèves de 1e et 2e années de l'enseignement maternel ordinaire où on ne prend en compte que 88,6 % des élèves régulièrement inscrits à cette date. Les élèves de 3ème maternelle (en obligation scolaire) sont désormais pris en compte à 100%.

[2] Source : DGEO. Taux applicables pour l'année scolaire 2022-2023

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 19	642,06 €
Élève de l'enseignement primaire ordinaire catégorie 20	641,82 €
Élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 2, 3 ou 5	647,74 €
Élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 6 ou 7	669,65 €
Élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 4	757,17 €
Élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 1, 2, 3, 5 ou 8	899,67 €
Élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 6 ou 7	942,76 €
Élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 4	1.028,81 €
Élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 1, 2, 3 ou 5	2.081,81 €
Élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 6 ou 7	2.185,54 €
Élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 4	2.215,88 €
Élève de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit pour les sections des domaines de la musique, des arts de la parole et du théâtre et de la danse ; pour l'élève inscrit dans la filière préparatoire	14,49 €
Élève de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit pour les sections des domaines de la musique, des arts de la parole et du théâtre et de la danse ; pour l'élève inscrit dans les filières de formation, de qualification ou de transition	35,06 €
Élève de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit pour la section du domaine des arts plastiques, visuels et de l'espace ; pour l'élève inscrit dans la filière préparatoire	41,07 €
Élève de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit pour la section du domaine des arts plastiques, visuels et de l'espace ; pour l'élève inscrit dans les filières de formation, de qualification ou de transition	98,66 €

Ces montants sont indexés, chaque année civile, sur l'indice général des prix à la consommation à la date du 1er janvier.

Le calcul des subventions de fonctionnement des écoles prend en compte seulement 88,6 % des élèves de 1ère et 2ème maternelle régulièrement inscrits à la date du 15 janvier. En revanche, les élèves de 3ème maternelle sont pris en compte à 100% depuis le 1er septembre 2020, conformément au décret du 9 juillet 2020 portant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire relatives à l'abaissement à cinq ans de l'âge du début de l'obligation scolaire.

En application du décret relatif à une intervention dans les frais de transport en commun public et/ou dans l'utilisation de la bicyclette des membres du personnel (décr. 17.7.2003), il est intéressant de se rappeler que le remboursement effectué aux membres du personnel dans le cadre de leurs trajets en commun public et/ou dans l'utilisation de la bicyclette est imputé sur ces subventions de fonctionnement, suivant un système de mutualisation, si nécessaire.

Le décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire[3] a cependant prévu un mécanisme de solidarité avec un système de redistribution entre implantations du même réseau de 10 % du total des subventions dues pour le réseau et le niveau considéré.

Après avoir opéré la multiplication ci-dessus qui donne la subvention à 100 %, on soustrait 10 % qui viennent alimenter le « Fonds réseau » et on applique la différenciation qui consiste à faire varier celles-ci ***par implantation***,

[3] *M.B.* 28.6.2004.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- en fonction de l'indice socio-économique attribué à l'implantation (***à raison de 80 % du Fonds de solidarité***)[4] :
  - toutes les implantations se sont vu octroyer un indice résultant de la moyenne des indices des quartiers où vit chacun de leurs élèves,
- et en fonction de la taille de l'implantation (***à raison de 20 % du Fonds de solidarité***) :
  - moins l'implantation compte d'élèves, plus grand est l'ajout lié à ce critère dont bénéficiera l'implantation.

a) Subvention forfaitaire par élève pour les cours philosophiques

En 2022-2023, ces taux sont les suivants :
- par élève du niveau fondamental ordinaire : 25,31 € ;
- par élève des niveaux fondamental et secondaire spécialisés : 55,01 €.

b) Aide spécifique aux directions

Les moyens financiers alloués pour l'aide spécifique aux directions sont octroyés annuellement aux écoles qui, seules ou via regroupement (partenariat), comptent au moins 180 élèves au 15 janvier précédent.

Les moyens sont calculés sur la base du nombre d'élèves régulièrement inscrits au 15 janvier précédent en maternelle et en primaire, chaque élève comptant pour une unité. Pour l'année scolaire 2023-2024, les montants forfaitaires par élève s'élèvent à 90 euros dans l'enseignement fondamental ordinaire et à 141 euros dans l'enseignement fondamental spécialisé. À condition de ne pas déjà faire partie d'un partenariat ou d'un centre de gestion, les directions de moins de 180 élèves avec classe peuvent bénéficier d'une aide spécifique sous la forme de périodes. Pour ces écoles, l'aide spécifique est transformée en capital- périodes afin de décharger le directeur d'une partie de son temps de classe.

c) Gratuité dans l'enseignement maternel et primaire

Conformément à l'article 1.7.2-1, §4, alinéa 2, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, dans l'enseignement maternel ordinaire et spécialisé, ainsi que dans les deux premières années de l'enseignement primaire ordinaire et pour les élèves évoluant dans le degré de maturité I de l'enseignement primaire spécialisé, il est octroyé aux écoles organisées ou subventionnées un montant forfaitaire par élève inscrit, affecté spécifiquement aux frais et fournitures scolaires.

Année scolaire 2023-2024 (octroi en mars 2023) :
Pour l'enseignement maternel ordinaire et spécialisé : 59,09 EUR
Pour les deux premières années de l'enseignement primaire ordinaire et pour les élèves évoluant dans le degré de maturité I de l'enseignement primaire spécialisé : 75 EUR

d) Surveillances de midi

Pour l'année scolaire 2023-2024, le taux horaire des prestations de surveillances de midi de 5 euros indexé en janvier de chaque année, par rapport à l'indice des prix à la consommation de janvier 2006, est de 7,55 euros.

[4] 11 critères servent de base à l'attribution de cet indice (A.G. 17.6.2010 approuvant le choix des variables et la formule de calcul de l'indice socio-économique).

e) Conseiller en prévention / délégué à la protection des données

Dans l'enseignement fondamental ordinaire pour l'année scolaire 2023-2024 :
2601€ par tranche entamée de 350 élèves calculée sur la base du nombre d'élèves du maternel et du primaire régulièrement inscrit au 15 janvier de l'année scolaire précédente dans l'ensemble des écoles d'un même pouvoir organisateur.
Dans l'enseignement spécialisé pour l'année scolaire 2023-2024 :
2601 € par école.

f) Encadrement différencié

Des crédits supplémentaires sont affectés chaque année directement aux implantations des écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française qui sont bénéficiaires de l'encadrement différencié, sous forme de moyens de fonctionnement. Les moyens sont répartis et octroyés par implantation, et non par école, et la répartition de l'enveloppe globale disponible (10.546.677 € pour l'année scolaire 2023-2024) pour l'ensemble des implantations bénéficiaires est faite sur la base de plusieurs facteurs objectifs.

B. Les subventions-traitements

1. Le principe

Les subventions-traitements sont égales au traitement majoré des allocations diverses, auquel l'intéressé aurait droit, compte tenu de ses titres de capacité, s'il était membre du personnel de l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Le subventionnement du personnel varie en fonction du niveau d'enseignement.

2. Les fonctions subventionnées

L'article 27 de la loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire détermine les catégories de personnel qui peuvent être subventionnées, à savoir :

- le personnel directeur et enseignant ;
- le personnel auxiliaire d'éducation ;
- le personnel administratif ;
- le personnel médical, paramédical et social.

Le décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française et ses arrêtés d'exécution listent les fonctions de recrutement subventionnées dans la catégorie de personnel directeur et enseignant.

a) Dans l'enseignement maternel

- Instituteur(trice) maternel(le)
- Instituteur(trice) maternel(le) chargé(e) des cours en immersion linguistique
- Maître(sse) de psychomotricité
- Maître(sse) de langue des signes.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

b) Dans l'enseignement primaire

- Instituteur(trice) primaire
- Instituteur(trice) primaire chargé(e) des cours en immersion linguistique
- Maître de langue des signes
- Maître(sse) de morale non confessionnelle
- Maître(sse) de religion catholique
- Maître(sse) de religion islamique
- Maître(sse) de religion israélite
- Maître(sse) de religion orthodoxe
- Maître(sse) de religion protestante
- Maître(sse) d'éducation physique
- Maître(sse) d'éducation physique chargé des cours en immersion linguistique
- Maître(sse) de seconde langue : allemand
- Maître(sse) de seconde langue : anglais
- Maître(sse) de seconde langue : néerlandais
- Maître(sse) de philosophie et citoyenneté
- Maître(sse) de travaux manuels
- Maître(sse) d'éducation musicale
- Maître(sse) de psychomotricité.
-

(1) Les fonctions de recrutement de la catégorie du personnel auxiliaire d'éducation sont :

- Éducateur ;
- Secrétaire-bibliothécaire.

(2) Les fonctions de recrutement de la catégorie du personnel paramédical sont :

- Ergothérapeute ;
- Infirmier ;
- Kinésithérapeute ;
- Logopède ;
- Puériculteur ;
- Orthoptiste.

(3) La fonction de recrutement de la catégorie du personnel social est :

- Assistant social.

(4) La fonction de recrutement de la catégorie du personnel psychologique est :

- Psychologue.

Des fonctions de sélection et de promotion sont également subventionnées.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

c) Dans l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit (ESAHR)

Les fonctions sont très nombreuses et sont principalement répertoriées à l'article 51 du décret du 2 juin 1998 précité.
Elles concernent les deux catégories suivantes :

- le personnel directeur et enseignant : directeur, directeur adjoint, professeur, professeur chargé de l'accompagnement
- le personnel auxiliaire d'éducation : surveillant-éducateur

3. Le calcul de l'encadrement

a) Dans l'enseignement maternel ordinaire

L'encadrement maternel est constitué de demi-emplois dont le nombre est déterminé – et applicable du 1er octobre au 30 septembre suivant – sur base du nombre total d'élèves régulièrement inscrits dans l'école ou l'implantation à comptage séparé au 30 septembre de l'année scolaire en cours.

Afin de coller au mieux aux réalités de terrain, quatre augmentations de cadre sont prévues :
- le 10e jour de classe après les vacances d'automne ;
- le 10e jour de classe après les vacances d'hiver ;
- le 10e jour de classe après les vacances de carnaval ;
- le 10e jour de classe après les vacances de printemps.

b) Dans l'enseignement primaire ordinaire

L'encadrement dans l'enseignement primaire est constitué du capital-périodes. Celui-ci est fixé par école ou implantation à comptage séparé et résulte de l'addition des périodes générées pour les titulaires de classes, les instituteurs chargés de l'adaptation et les maîtres d'éducation physique, auxquelles on ajoute les périodes d'accompagnement personnalisé le complément de direction, les éventuelles périodes à réserver au cours de langue moderne, les périodes à réserver au FLA (français, langue d'apprentissage).

Pour l'année scolaire 2023-2024, 4 périodes obligatoires d'accompagnement personnalisé sont comprises dans la grille horaire des élèves de P1-P2 (2 périodes en P3-P4). 1 période d'accompagnement personnalisé est octroyée par tranche entamée de 5 élèves de P1-P2. Le calcul s'effectue sur base du nombre d'élèves régulièrement inscrits au 15 janvier 2023. Ces périodes sont octroyées du début à la fin de l'année scolaire.

Pour le cours de langue moderne, à partir de l'année scolaire 2023-2024, chaque implantation en Région wallonne de langue française reçoit 2 périodes (3 périodes en RBC) par tranche entamée de 23 élèves sur base de la population scolaire cumulée de la P3 à la P6 validée au 15 janvier précédent (un recomptage au 30 septembre est prévu en cas de variation de 5% de la population primaire).

Dans l'enseignement fondamental ordinaire, des périodes complémentaires sont octroyées aux écoles depuis l'année scolaire 2019-2020 dans le cadre de la carrière en trois étapes. Depuis l'année scolaire 2022-2023, ces moyens représentent 1% du cadre d'emploi.

Le calcul du nombre de périodes constituant le capital-périodes est déterminé sur base du nombre d'élèves régulièrement inscrits et observant une fréquentation régulière au 15 janvier de l'année scolaire précédente (sauf hypothèses particulières : cours philosophiques, FLA …). Il s'applique du premier jour de l'année scolaire à la fin de l'année scolaire mais un nouveau calcul de l'encadrement au 1e octobre est prévu en cas

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

de variation de la population scolaire d'au moins 5 % entre le 15 janvier précédant et le 30 septembre pour l'ensemble des élèves du niveau primaire d'un même Pouvoir organisateur.

c) Dans l'enseignement fondamental et secondaire spécialisé

Le volume des prestations dont peuvent être chargés les membres du personnel d'un établissement d'enseignement spécialisé est également déterminé par un capital-périodes.

Le nombre d'élèves à prendre en considération est, pour les types d'enseignement 1, 2, 3, 4, 6, 7 et 8, le nombre d'élèves inscrits le 15 janvier précédant l'année scolaire. Si, à la date du 30 septembre, la population scolaire a varié de minimum 5 % par rapport à celle du 15 janvier précédent, un nouveau calcul de l'encadrement est établi à partir du 1er octobre.

Après le 30 septembre, le capital-périodes peut être recalculé chaque fois que la population scolaire augmente d'au moins 10 % pour les types d'enseignement 1, 2, 3, 4, 6, 7 et 8, cet accroissement n'est pris en compte que si l'augmentation du nombre d'élèves correspond au moins à 10 % pendant 10 jours de classe consécutifs.

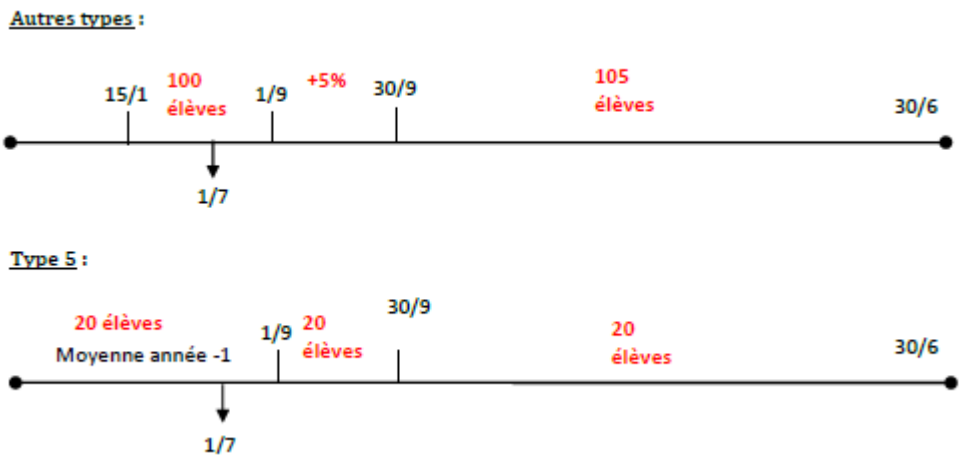
Pour tous les établissements d'enseignement spécialisé organisant uniquement du type 5 ou du type 5 et d'autres types, les dispositions suivantes sont d'application :

- Dans l'enseignement spécialisé de type 5 (élèves malades et/ou convalescents), tant pour l'enseignement fondamental spécialisé que pour l'enseignement secondaire spécialisé, les articles 35, 2° et 87, 2° du décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé précisent que le volume des emplois au 1er septembre est fixé par le nombre déterminé par la moyenne des présences des élèves réguliers :
    - durant l'année scolaire précédente, si ce type d'enseignement était organisé pendant cette durée ;
    - dans les autres cas, durant les 30 premiers jours à partir du début de l'année scolaire ou à partir de la mise en place de ce type d'enseignement.

- Pour le type 5, cet accroissement de 10 % doit être déterminé par la moyenne des présences pendant une période d'au moins 20 jours de classe consécutifs. Toute demande de révision du calcul du capital-périodes doit être sollicitée directement auprès du vérificateur (éventuellement par téléphone). Aucun engagement de personnel ne peut avoir lieu avant d'obtenir l'accord du vérificateur sur cette augmentation. En outre, la suspension des cours dans le cadre des journées de formation professionnelle continue ne peut avoir d'implication sur l'augmentation de la population scolaire globale en cours d'année scolaire d'au moins 10 %. Ces journées sont assimilées à des jours de présence des élèves.

    Méthode de calcul du CPU dans les établissements scolaires organisant à la fois un enseignement spécialisé de type 5 et un ou plusieurs autres types d'enseignement spécialisé.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl



Comptage pour le calcul du CPU :

- Une dépêche en juillet reprenant les chiffres du comptage au 15/1 et de la moyenne de l'année précédente. 100 + 20 = 120 élèves
- Une dépêche en octobre reprenant les chiffres du comptage au 30/09 (et la variation éventuelle) et de la moyenne de l'année précédente. 105 + 20 = 125 élèves.

Des capitaux-périodes différents sont calculés pour :
- les enseignants du fondamental ;
- les enseignants du secondaire ;
- le personnel paramédical, social et psychologique ;
- le personnel auxiliaire d'éducation et administratif.

(1) Calcul de l'encadrement « enseignants » pour l'enseignement fondamental spécialisé

Les nombres guides propres à chaque type d'enseignement sont fixés comme suit :

Types d'enseignement		*Nombres guides*
1 et 8	- 49 premiers élèves - À partir du 50e élève	- 9 - 10
2, 3 et 4	- 34 premiers élèves - À partir du 35e élève	- 6 - 7

5	- Dans une école
	  ○ 49 premiers élèves
	  ○ À partir du 50e élève
		- 9
		- 10

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

	- Dans un hôpital et/ou dans une institution médicale reconnue o 34 premiers élèves o À partir du 35e élève	- - 6 7
6 et 7	- 34 premiers élèves - À partir du 35e élève	- - 5 6

Le capital-périodes se calcule, par type d'enseignement, en appliquant la formule suivante :

$$\frac{\textit{Nombre d'élèves x 28}}{\textit{Nombre guide}}$$

Le capital-périodes attribué à l'école est égal à la somme des quotients obtenus par type d'enseignement organisé. Seule la somme des résultats est arrondie à l'unité supérieure.

Ce capital-périodes ne peut être utilisé qu'à concurrence de 97 % (arrondis à l'unité supérieure).

(2) Calcul de l'encadrement "enseignant" pour l'enseignement secondaire spécialisé

Les nombres guides sont fixés de la manière suivante :

Types d'enseignement	**Formes d'enseignement**			
	1	2	3	4
	Nombre guide			
1	-	-	7	-
2	6	7	-	-
3	6	7	7	5
4	6	6	6	5
5	5	5	5	5
6	5	5	5	5
7	5	5	5	5
8	-	-	7	-

Le capital-périodes se calcule par type et par forme d'enseignement, en appliquant la formule suivante :

$$\frac{\textit{Nombre d'élèves x nombre de périodes hebdomadaires organisées}}{\textit{Nombre guide}}$$

Si le nombre de périodes de cours hebdomadaires organisées diffère en fonction des différentes formations organisées, des phases, degrés ou années d'études, le calcul s'effectue par formation, phase, degré ou année d'études.

Le capital-périodes attribué à l'école est égal à la somme des résultats par type et forme d'enseignement. Seule la somme des résultats est arrondie à l'unité supérieure. Ce capital-périodes ne peut être utilisé qu'à concurrence de 97 % (arrondis à l'unité supérieure).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En vertu de l'article 213, alinéa 3 du décret du 3 mars 2004, le pourcentage du capital-périodes utilisable est de 100 % en ce qui concerne les catégories du personnel directeur et enseignant encadrant les élèves qui relèvent des pédagogies adaptées. Toutefois, les pédagogies adaptées ne peuvent bénéficier du capital-périodes à 100 % que si les établissements concernés respectent un cahier des charges reprenant les dispositions nécessaires à l'organisation de ces dites pédagogies.

(3) Calcul de l'encadrement paramédical (y compris le personnel social et psychologique)

La règle générale prévoit que tous les élèves de l'enseignement spécialisé bénéficient de l'encadrement paramédical, y compris les élèves pris en charge par les Services d'aide à l'Intégration ou par les Services d'accompagnement.

L'article 103 du décret organisant l'enseignement spécialisé prévoit toutefois que les élèves suivants ne sont pas pris en considération :
- les élèves qui sont inscrits dans un internat, un service résidentiel ou un centre d'hébergement (les élèves pour lesquels l'école a introduit une demande motivée auprès de l'administration peuvent être comptabilisés après décision du Gouvernement) ;
- les élèves qui suivent un enseignement spécialisé dispensé à domicile ;
- les élèves qui séjournent dans une institution médicale ou un hôpital et fréquentent l'enseignement de type 5 sauf dérogation accordée par le Gouvernement pour des élèves externes en raison de leur handicap ;
- les élèves qui sont soumis, pendant les heures d'ouverture de l'établissement scolaire, à des traitements thérapeutiques ou de revalidation effectués par des personnes dont l'emploi n'est pas organisé ou subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

(4) Plages-horaire

Les horaires des membres du personnel suivant sont fixés comme suit :

Ergothérapeute	32 périodes de 50 minutes
Logopède	30 périodes de 50 minutes
Kinésithérapeute	32 périodes de 50 minutes
Puériculteur(trice)	32 périodes de 50 minutes
Infirmier(ère)	32 périodes de 50 minutes
Assistant(e) social(e)	36 périodes de 50 minutes
Psychologue	36 périodes de 50 minutes.
Orthoptiste	32 périodes de 50 minutes

Les nombres guides varient selon les types et les niveaux d'enseignement que fréquentent les élèves.

Ils sont fixés comme suit :

Type d'enseignement	*Niveau d'enseignement*	*Nombres guides*
1	Enseignement primaire Enseignement secondaire	1 0,5
2	Enseignement fondamental Enseignement secondaire	3,9 1,5
3	Enseignement fondamental Enseignement secondaire	0,7 0,3
4	Enseignement fondamental	5

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

	Enseignement secondaire	3,5
5A externe		1
6	Enseignement fondamental Enseignement secondaire	1,7 1,5
7	Enseignement fondamental Enseignement secondaire	2,9 1,6
8	Enseignement primaire Enseignement secondaire	1 0,5

Le capital-périodes se calcule par type et par niveau d'enseignement selon la formule suivante :

Nombre d'élèves x nombre guide

Le capital-périodes attribué à l'école est égal à la somme des produits obtenus selon la règle mentionnée ci-avant et arrondie à l'unité supérieure.

Le pourcentage du capital-périodes qui peut être utilisé est fixé à 97 % (arrondis à l'unité supérieure).

En vertu de l'article 213, alinéa 3, du décret du 3 mars 2004, le pourcentage du capital-périodes utilisable est de 100 % en ce qui concerne les catégories du personnel paramédical, social et psychologique encadrant les élèves qui relèvent des pédagogies adaptées. Toutefois, les pédagogies adaptées ne peuvent bénéficier du capital-périodes à 100 % que si les établissements concernés respectent un cahier des charges reprenant les dispositions nécessaires à l'organisation de ces dites pédagogies.

(5) Calcul du capital-périodes pour les personnels auxiliaires d'éducation et/ou administratifs

(a) Enseignement fondamental

Sur base du calcul du nombre d'élèves ayant généré le dernier capital-périodes des heures réservées aux emplois d'éducateur sont attribuées, hors capital-périodes, pour les établissements d'enseignement spécialisé organisant l'enseignement fondamental de type 3.

Ce calcul s'effectue de la manière suivante :

Pour tous les établissements qui comptabilisent :	***Attribution de :***
De 1 à 39 élèves de type 3	9 heures
De 40 à 59 élèves de type 3	18 heures
De 60 à 79 élèves de type 3	27 heures
De 80 à 99 élèves de type 3	36 heures
Pour chaque tranche supplémentaire entamée de 20 élèves de type 3	9 heures

Le calcul du nombre d'emplois d'éducateur peut être modifié chaque fois que le capital-périodes est recalculé.

Les nombres de périodes nécessaires pour constituer une charge sont fixés comme suit :

Éducateur 36 périodes de 60 minutes

(b) Enseignement secondaire

Le capital-périodes est égal au produit d'un nombre de périodes (38) par un nombre guide.

Le pourcentage du capital-périodes qui peut être utilisé est fixé à 100 %.

En ce qui concerne les emplois de ***secrétaire de direction***, d'***éducateur*** et du ***personnel administratif***, le capital-périodes est égal au produit d'un nombre de périodes (38) par un nombre guide.

Nombre guide
1 pour 80 élèves
1,5 pour 120 élèves
2 pour 160 élèves
2,5 pour 200 élèves
3 pour 240 élèves
4 pour 320 élèves
5 pour 400 élèves
6 pour 500 élèves
7 pour 600 élèves
+ 1 par tranche entière supplémentaire de 160 élèves

Les emplois sont attribués dans l'ordre des nombres guides.

Sur base du calcul du nombre d'élèves, des heures supplémentaires réservées aux emplois ***d'éducateur*** sont attribuées, hors capital-périodes, pour les établissements d'enseignement spécialisé organisant de l'enseignement secondaire de type 3. Ce calcul s'effectue de la manière suivante :

Pour tous les établissements qui comptabilisent :	***Attribution de :***
De 1 à 39 élèves de type 3	9 heures
De 40 à 59 élèves de type 3	18 heures
De 60 à 79 élèves de type 3	27 heures
De 80 à 99 élèves de type 3	36 heures
Pour chaque tranche supplémentaire entamée de 20 élèves de type 3	9 heures

Le calcul du nombre d'emplois supplémentaires de surveillant-éducateur peut être modifié chaque fois que le capital-périodes est recalculé.

Les nombres de périodes nécessaires pour constituer une charge sont fixés comme suit :

Educateur	36 périodes de 60 minutes
Secrétaire de direction	36 périodes de 60 minutes
Commis dactylo	38 périodes de 60 minutes
Rédacteur	38 périodes de 60 minutes

Un emploi d'***éducateur-économe*** peut être organisé ou subventionné par établissement et cet emploi ne fait pas partie du capital-périodes.

d) Dans l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit

(1) Calcul de l'encadrement "enseignants"

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Un système assez compliqué, combiné à un coefficient d'ajustement, nécessaire dans une enveloppe de périodes de cours fermée, est mis en place par domaine d'enseignement.

Par tranche complète de 10 élèves réguliers, la dotation en périodes de cours/ année est fixée :
1) pour le domaine des arts plastiques, visuels et de l'espace à :
   a) 60 périodes de cours/année pour la filière préparatoire ;
   b) 190 périodes de cours/année pour les autres filières :
2) pour le domaine des arts de la parole et du théâtre à :
   a) 40 périodes de cours/année pour la filière préparatoire ;
   b) 130 périodes de cours/année pour les autres filières ;
3) pour le domaine de la musique à :
   a) 60 périodes de cours/année pour la filière préparatoire ;
   b) 240 périodes de cours/année pour les autres filières ;
4) pour le domaine de la danse à :
   a) 25 périodes de cours/année pour la filière préparatoire ;
   b) 80 périodes de cours/année pour les filières de formation, de qualification et de transition 1 à 4 ;
   c) 240 périodes de cours/année pour la filière de transition à partir de la cinquième année.

Le nombre de périodes/année doit être divisé par 32, 36 ou 40 (nombre de semaines d'ouverture des établissements) pour obtenir le nombre de périodes/semaine dont bénéficient les enseignants.

Pour une compréhension complète du système de dotations des périodes de cours dans l'ESAHR, il est indispensable de se référer aux articles 30 à 38 bis du décret du 2 juin 1998 organisant l'ESAHR subventionné par la Communauté française.

(2) Calcul du capital-périodes pour les personnels auxiliaires d'éducation

Pour tous les établissements qui comptabilisent :	***Attribution de :***
De 1 à 350 élèves	9 heures
De 351 à 700 élèves	18 heures
De 701 à 1050 élèves	27 heures
De 1051 à 1400 élèves	36 heures
Pour chaque tranche supplémentaire entamée de 350 élèves	+ 9 heures

Le système permet donc de justifier 9 heures de surveillant-éducateur par tranche entamée de 350 élèves réguliers au sens de l'article 11 du décret du 2 juin 1998 précité. Il est utile de comprendre que le calcul s'effectue par PO et non par établissement, ce qui a pour conséquence, dans la majorité des cas, une perte ***du capital-périodes pour les personnels auxiliaires d'éducation*** pour les PO qui disposent de plusieurs établissements de l'ESAHR.

Dans un établissement de l'ESAHR, un emploi de directeur adjoint à prestations complètes peut être créé lorsque le nombre d'élèves réguliers est, durant deux années scolaires consécutives, supérieur à 1.100 dont 500 élèves au moins inscrits dans une filière autre que préparatoire. Les emplois de directeur adjoint peuvent être confiés à deux membres du personnel qui sont chargés chacun d'une demi-charge.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Le subventionnement des pôles territoriaux

A. Le principe

Pour fonctionner, un pôle territorial est, à l'instar des établissements scolaires, financé par la Communauté française. Les pôles territoriaux connaissent toutefois un mode de financement spécifique, tant au niveau des subventions de fonctionnement que de l'encadrement des élèves, financement qui diffèrera, en outre, entre la période transitoire instaurée par le décret du 17 juin 2021 portant création des pôles territoriaux et le « régime de croisière » instauré par ce même décret.

L'association fédérative de l'enseignement catholique, le SeGEC, et l'ASBL Inclusion ont toutefois introduit un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle contre certaines dispositions du décret et notamment les dispositions concernant le subventionnement des pôles territoriaux.

Le SeGEC a critiqué le fait que le financement varie en fonction du pouvoir organisateur dont dépend l'école siège du pôle territorial : les pôles territoriaux placés sous la responsabilité d'une école siège relevant de l'enseignement organisé par la Communauté française perçoivent pour leur fonctionnement un financement majoré de 33 % par rapport au financement des autres pôles.

Selon la Cour, le législateur peut, lorsqu'il crée de nouvelles structures d'enseignement, reprendre le mode de calcul du financement propre à chaque réseau d'enseignement qui est prévu par la loi de 1959 du Pacte scolaire. La Cour a cependant constaté que les pôles territoriaux disposent de ressources humaines et budgétaires propres en ce sens que dès lors que le financement du pôle territorial ne peut être globalisé ou confondu avec celui de l'école siège, le pouvoir organisateur de cette école siège n'est pas supposé pouvoir apporter par des ressources propres un complément au financement octroyé par la Communauté. Par ailleurs, tant les écoles sièges appartenant à l'enseignement de la Communauté française que les autres écoles sièges ne peuvent pas refuser un partenariat ou une coopération avec une école souhaitant intégrer le pôle. Enfin, les écoles partenaires et coopérantes peuvent relever de réseaux d'enseignement différents. Autrement dit, les pôles territoriaux ne relèvent pas nécessairement d'un seul réseau.

La Cour a conclu que les différences objectives entre les pouvoirs organisateurs des écoles sièges ne peuvent pas justifier la différence de traitement entre les pôles territoriaux, en ce qui concerne le financement de leur fonctionnement, selon le réseau auquel se rattache leur école siège. La Cour a donc décidé d'annuler donc la disposition qui crée cette différence de traitement. Toutefois, afin de ne pas causer des difficultés financières considérables aux pôles territoriaux qui ont bénéficié d'un financement majoré, la Cour décide de maintenir les effets des dispositions annulées jusqu'à la fin de l'année scolaire 2025-2026, afin de laisser au législateur le temps nécessaire pour adopter de nouvelles dispositions.

1. Au cours de la période transitoire

Durant les années scolaires 2021-2022 à 2025-2026, le principe d'une ***enveloppe budgétaire fermée*** est appliqué. En effet, les moyens suivants sont répartis entre les pôles territoriaux proportionnellement au nombre d'élèves inscrits dans les écoles coopérantes du pôle territorial concerné au 15 janvier de l'année scolaire précédente[5] :

1) pour l'année scolaire 2021-2022 : un montant 92.200.000 euros ;
2) pour l'année scolaire 2022-2023 : un montant 90.200.000 euros ;

[5] Décr. 17.6.2021 portant création des Pôles territoriaux chargés de soutenir les écoles de l'enseignement ordinaire dans la mise en œuvre des aménagements raisonnables et de l'intégration permanente totale, *M.B.,* 6 août 2021, art. 65.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3) pour l'année scolaire 2023-2024 : un montant 88.100.000 euros ;
4) pour l'année scolaire 2024-2025 : un montant 86.100.000 euros ;
5) pour l'année scolaire 2025-2026 : un montant 80.900.000 euros.

En outre, en guise de moyens complémentaires, un montant annuel de 9.100.000 euros est affecté à l'accompagnement :

1) des élèves qui présentent des besoins spécifiques sensori-moteurs nécessitant un suivi important pour lesquels le pôle territorial a complété une échelle de besoins ;
2) des élèves en intégration permanente totale dans le 3e degré de l'enseignement secondaire avant le 2 septembre 2020 et qui relèvent de l'enseignement spécialisé de type 4, 6 ou 7.

Enfin, durant les années scolaires 2022-2023 à 2025-2026, il est accordé pour chaque élève entré en intégration permanente totale entre le 2 septembre 2020 et le 31 août 2022 :

1) soit 88 points complémentaires au pôle territorial lorsque l'école d'enseignement spécialisé en charge de l'élève est l'école siège ou une école partenaire du pôle territorial avec lequel l'école d'enseignement ordinaire a conclu une convention de coopération ;
2) soit 352 points complémentaires au pôle territorial lorsque l'école d'enseignement spécialisé en charge de l'élève est l'école siège ou une école partenaire du pôle territorial et que les élèves relèvent de l'enseignement spécialisé de type 4, 6 ou 7 et sont intégrés dans le 3e degré de l'enseignement secondaire ;

Ces moyens seront répartis entre les différents pôles territoriaux qui devront les affecter de la manière suivante :

1) minimum 80% pour les ***subventions-traitements*** des membres du personnel et maximum 20% pour les ***frais de fonctionnement*** des pôles territoriaux ;
2) le ***solde*** est affecté à la prise en charge des élèves qui bénéficient d'une ***intégration permanente totale***.

Cette phase transitoire vise, d'une part, à mettre en place progressivement le dispositif des pôles territoriaux avec un coordonnateur, puis une équipe pluridisciplinaire composée a minima de 5 emplois temps plein par pôle scolarisant minimum 12.300 élèves et, d'autre part, à garantir une prise en charge des élèves concernés par l'intégration permanente totale[6].

2. Au terme de la période transitoire

Le financement prend la forme d'une **enveloppe de points** qui sera alimentée par le biais d'un financement dit « de base » et d'un financement dit « complémentaire ».

Cette enveloppe de points permettra de couvrir, d'une part, les **subventions-traitements** des membres du personnel du pôle territorial (à savoir, le coordonnateur de pôle et les membres de son équipe pluridisciplinaire) et d'autre part, les **frais** liés au **fonctionnement** de ce pôle.

Cette modalité de répartition de l'enveloppe de points vise à responsabiliser les pôles quant à la gestion de leur moyens[7].

---

6 Décr. 17.6.2021 portant création des pôles territoriaux chargés de soutenir les écoles d'enseignement ordinaire dans la mise en œuvre des aménagements raisonnables et de l'intégration permanente totale, *Doc*., Parl. Comm. fr., 2020-2021, n°245/1, p. 41.

7 *Ibid*., p. 25.

Jusqu'à l'année scolaire 2025-2026 incluse, la valeur d'un point est égale à 93€[8] pour permettre aux pôles de fonctionner.

a) Le financement de base

Le financement de base constitue le financement dont tous les pôles territoriaux vont, à minima, pouvoir bénéficier afin de pouvoir fonctionner. Le ***nombre d'élèves régulièrement inscrits dans les écoles coopérantes au 15 janvier de l'année scolaire précédente*** détermine le nombre de points octroyés au pôle territorial pour l'année scolaire suivante. Ce nombre de points multiplié par la valeur d'un point susvisé donne le montant du financement de base dont bénéficie le pôle territorial. Ce nombre de points sera donc réajusté chaque année scolaire en fonction du nombre d'élèves régulièrement inscrits.

b) Le financement complémentaire

En plus du financement de base, un pôle territorial peut recevoir un financement complémentaire grâce à la scolarisation dans une école ayant conventionné avec le pôle territorial :
1) D'élèves à **besoins spécifiques sensori-moteurs (type 4 à 7)** nécessitant un suivi important et/ou
2) D'élèves en intégration permanente totale

(1) Les élèves à besoins spécifiques sensori-moteurs

1) Principe

Les élèves à besoins sensori-moteurs visent les élèves à besoins spécifiques permanents ou semi-permanents résultant de déficiences physiques, visuelles ou auditives.
Ceux-ci génèrent entre 44 et 352 points supplémentaires, selon une évaluation de l'ampleur de leurs besoins.

Cette évaluation est réalisée par le coordonnateur de pôle, en collaboration avec les membres de l'équipe pluridisciplinaire du pôle et/ou les membres de l'équipe éducative de l'école d'enseignement spécialisé.

Ainsi, afin d'apprécier si les élèves concernés doivent bénéficier d'aménagements raisonnables nécessitant un suivi important, un AGCF du 15 septembre 2022 établit la procédure, la fréquence ainsi qu'une échelle permettant d'évaluer les besoins des élèves et le nombre de points affectés au pôle territorial en fonction des résultats de cette évaluation.

En conséquence, à la suite de cette évaluation,
- Soit l'élève concerné est reconnu comme nécessitant un suivi particulièrement important : le pôle bénéficie alors de points complémentaires pour accompagner cet élève
- Soit l'élève concerné n'est pas reconnu comme nécessitant un suivi particulièrement important : le pôle prend alors en charge cet élève via son financement de base.

Une réévaluation de la prise en charge de l'élève est envisagée régulièrement afin d'évaluer si la situation de l'élève ou le contexte scolaire ont évolué.

[8] À partir de l'année scolaire 2026-2027, cette valeur sera indexée annuellement en fonction du rapport entre l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours et celui du mois de janvier de l'année précédente.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2) Arrêt de la Cour constitutionnelle du 1er juin 2023 (n°85/2023)

L'association fédérative de l'enseignement catholique, le SeGEC, et l'ASBL Inclusion ont toutefois introduit un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle contre certaines dispositions du décret et notamment les dispositions concernant le financement complémentaire.

L'ASBL Inclusion soutenait que le décret attaqué traite plus favorablement les élèves en situation de handicap sensori-moteur, en ce qui concerne le financement complémentaire, au détriment des élèves en situation de handicap intellectuel. Selon l'ASBL, cette différence de traitement violait notamment le principe d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) et les droits des personnes en situation de handicap qui sont garantis en droit international.

La Cour a relevé que le décret créait en effet une différence de traitement entre les élèves selon leur situation de handicap, en ce qu'un suivi individuel et un financement complémentaire plus important sont prévus pour les élèves en situation de handicap sensori-moteur. Or, selon la Cour, cette différence de traitement ne repose sur aucune justification et a considéré que si le législateur peut progressivement mettre en place une réforme radicale dans le sens de l'inclusion des élèves en situation de handicap, il ne peut pas traiter différemment de manière injustifiée les élèves en fonction de leur situation de handicap, intellectuel ou sensorimoteur.

La Cour a donc décidé d'annuler les dispositions attaquées. Toutefois, dès lors qu'une annulation avec effet rétroactif pourrait priver les élèves en situation de handicap sensori-moteur du mécanisme dont ils bénéficient, la Cour maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à la fin de l'année scolaire 2025-2026, afin de laisser au législateur le temps nécessaire pour adopter de nouvelles dispositions.

(2) Les élèves en intégration permanente totale

Principe : Chaque élève en intégration permanente totale dans l'enseignement fondamental ou secondaire ordinaire permettra au pôle territorial de recevoir 88 points complémentaires.

Exception : Chaque élève du type 4, 6 ou 7 intégrés dans le 3e degré de l'enseignement secondaire permettra au pôle territorial de recevoir 352 points complémentaires.

(3) Cumul des points

Qu'en est-il d'un élève qui présente à la fois des besoins spécifiques sensori-moteurs et qui bénéficient d'une intégration permanente totale ? Il sera permis de cumuler le nombre de points générés en qualité d'élèves à besoins spécifiques sensori-moteurs et en qualité d'élèves en intégration permanente totale sans toutefois qu'il soit permis de dépasser 352 points.

B. La répartition de l'enveloppe de points

L'enveloppe de points du pôle composée, d'une part, des points générés par le biais du financement de base et des points générés par le biais du financement complémentaire, doit être répartie en

- Maximum 20% pour les subventions de fonctionnement (a)
- Minimum 80% pour les subventions-traitement (b)

1. Les subventions de fonctionnement

La subvention de fonctionnement est destinée à couvrir les frais afférents au **fonctionnement** et à **l'équipement** des pôles territoriaux et au **remboursement des frais kilométriques** générés par les membres du personnel des pôles territoriaux bénéficiant de subventions-traitements. Elle est payée au pouvoir organisateur du pôle territorial[9].

2. Les subventions-traitements

Les subventions-traitements visent à rémunérer le coordonnateur et les membres de l'équipe pluridisciplinaire du pôle territorial. Ainsi, en orientant majoritairement le financement du pôle vers le recrutement des membres du personnel du pôle, l'utilisation des ressources pourra être optimisée aux bénéfices des élèves[10].

Toutefois, lors de la création du pôle territorial, à savoir **dans une convention dite « de partenariat »**[11] conclues avec un autre pouvoir organisateur organisant des écoles d'enseignement spécialisé, les différents pouvoirs organisateurs peuvent décider sur la base d'un accord unanime :

- Soit d'affecter l'ensemble des points attribués aux traitements ou subventions- traitements à l'école siège (école à laquelle est rattachée le pôle territorial) ;
- Soit de fixer une **clé de répartition** entre l'école siège et la/les école(s) partenaire(s) sur la répartition des points affectés aux traitements ou subventions-traitements. Dans ce cas, les emplois générés par l'utilisation des points sont affectés à chacun des pouvoirs organisateurs en fonction de la clé de répartition qui est mentionnée dans la convention de partenariat. Les membres du personnel seront en conséquence soumises aux règles statutaires du Pouvoir organisateur auquel leur emploi est rattaché.

Quelles peuvent être les raisons de fixer une telle clé de répartition entre les différents pouvoirs organisateurs ? Les raisons sont multiples et propres à chaque pôle territorial. Néanmoins, l'on peut songer, par exemple, aux situations suivantes :

- Pour le pôle territorial, recruter des membres du personnel qui, selon le Pouvoir organisateur qui les recrutera (Po de l'école siège ou PO de l'école partenaire), pourront optimiser la zone géographique à couvrir ;
- Pour les membres du personnel, éviter les déplacements de longue distance entre l'école siège et les écoles coopérantes alors que la/les école(s) partenaire(s) est (sont) située(s) à une distance plus proche de l'école coopérante ;
- Pour le pouvoir organisateur du pôle territorial qui prend en charge les frais de fonctionnement du pôle territorial, éviter, en conséquence, de multiplier les frais liés à des déplacements de longue distance ;
- Pour les membres du personnel, permettre aux membres du personnel d'être éventuellement recrutés dans le dispositif des pôles territoriaux au sein de son Pouvoir organisateur (en l'occurrence, de l'école partenaire) et non au sein d'un autre pouvoir organisateur (en l'occurrence, de l'école siège) ;
- Pour les membres du personnel, en cas de pôle territorial inter-réseaux, permettre aux membres du personnel de préserver les règles statutaires applicables à leur réseau d'enseignement ;
- etc.

[9] Art. 6.2.5-1, §3 du Code de l'enseignement.
[10] *Ibid*., p. 26.
[11] Art. 6.2.6-1, §2 du Code de l'enseignement.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C. L'encadrement

Après avoir convenu de la clé de répartition des points relatifs aux subventions-traitement explicitée ci-dessus, le pouvoir organisateur du pôle territorial et le(s) pouvoirs(s) organisateur(s) partenaires doivent fixer la composition du cadre de leur personnel. En veillant à garantir le caractère cohérent et pluridisciplinaire de la composition du cadre du personnel pour répondre aux besoins spécifiques de tous les élèves bénéficiaires, ils se fondent, pour ce faire, sur le tableau suivant reprenant les fonctions et les volumes de charge :

Fonction / Groupement de fonctions	5/5	4/5	3/4	3/5	2,5/5	2/5	1/4	1/5
Coordonnateur du pôle territorial (fonction sécable par mi-temps, excepté dans le cadre des aménagements de fin de carrière)	830 points	664 points	623 points	-	415 points	-	208 points	166 points
Instituteur préscolaire Instituteur primaire Maitre Professeur de CG - niveau DI	550 points	440 points	413 points	330 points	275 points	220 points	138 points	110 points
Professeur de CG - niveau DS	695 points	556 points	522 points	417 points	348 points	278 points	174 points	139 points
Professeur de CT - niveau DI Professeur de PP - niveau DI	550 points	440 points	413 points	330 points	275 points	220 points	138 points	110 points
Professeur de CT - niveau DS Professeur de PP – niveau DS	615 points	492 points	462 points	369 points	308 points	246 points	154 points	123 points
Éducateur Assistant social	550 points	440 points	413 points	330 points	275 points	220 points	138 points	110 points
Logopède Ergothérapeute Orthoptiste	565 points	452 points	424 points	339 points	283 points	226 points	142 points	113 points
Infirmier	525 points	420 points	394 points	315 points	263 points	210 points	132 points	105 points
Kinésithérapeute	615 points	492 points	462 points	369 points	308 points	246 points	154 points	123 points
Psychologue	695 points	556 points	522 points	417 points	348 points	278 points	174 points	139 points
Puériculteur	400 points	320 points	300 points	240 points	200 points	160 points	100 points	80 points

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Le subventionnement des bâtiments scolaires

A. Le service général des infrastructures scolaires subventionnées

Le service général des infrastructures scolaires subventionnées (SGISS) est placé sous l'autorité directe du Ministre qui a les bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné dans ses attributions.

Les missions du SGISS sont les suivantes :
- assurer le suivi des demandes de subventions introduites par les Pouvoirs organisateurs du réseau officiel en matière d'infrastructures scolaires ;
- accompagner et conseiller les Pouvoirs organisateurs dans l'élaboration de leurs projets et dans le choix du programme de subvention le plus adéquat.

L'objectif poursuivi en collaboration avec le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces en sa qualité d'organe représentatif des pouvoirs organisateurs d'enseignement fondamental, ordinaire et spécialisé, secondaire spécialisé et secondaire artistique à horaire réduit officiel subventionné, est de permettre aux élèves et aux membres du personnel directeur et enseignant d'exercer leur activité dans un cadre fonctionnel et adapté.

B. Les conditions d'intervention des fonds

Pour pouvoir prétendre à des subventions, les conditions suivantes doivent être remplies :

1. Les établissements scolaires subventionnés doivent répondre aux exigences d'un plan de rationalisation et de programmation

Ces établissements doivent répondre aux critères d'un plan de rationalisation et de programmation fixant les conditions, d'une part, pour la survie ou le subventionnement et, d'autre part, pour la création ou l'admission aux subventions de nouveaux établissements, sections ou autres subdivisions.

2. Les travaux doivent répondre aux normes physiques et financières fixées par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2014[12]

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2014 fixe les normes physiques et financières à respecter pour obtenir le subventionnement des constructions par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Une annexe a été ajoutée à cet arrêté par Addendum le 4 juin 2019, elle reprend la nomenclature des ouvrages et des équipements subventionnables et non subventionnables.

Cet arrêté a été modifié le 16 juin 2022, l'article 1er ,§ 3 distingue à présent :
1° les travaux de construction des bâtiments neufs ou assimilés à du neuf au sein des législations PEB régionales
2° les travaux de modernisation impliquant la transformation complète de bâtiments existants sans assimilation à du neuf au sein des législations PEB régionales

[12] *M.B.* 5.6.2014.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3° les travaux d'aménagement
4° les travaux d'infrastructures extérieures

Les normes physiques fixées par cet arrêté sont applicables aux travaux définis à l'article 1er, §3, 1°, 2° et 4°.

Suite à ces nouvelles catégories de travaux, les montants des soumissions approuvées de travaux sont modifiés à l'article 27.

L'article 29 est abrogé.

A l'article 30, §3, le montant maximal pour la construction ou la modernisation d'un préau est également révisé.

Dans l'annexe, au point 7, le pourcentage de l'intervention dans les frais généraux est fixé forfaitairement à 8% du montant des travaux subventionnables TVAC, toutefois, ce pourcentage est augmenté à 10% uniquement pour les projets issus du pool A et B définis dans le décret du 30 septembre 2021 relatif au plan d'investissement dans les bâtiments scolaires établi dans le cadre du plan de reprise et de résilience européen.

3. Les travaux doivent répondre à des besoins clairement établis

Les travaux envisagés doivent être justifiés et se rapporter à des écoles communales ou provinciales subventionnées.

En outre, les marchés de travaux doivent être conclus conformément au régime en vigueur en matière de passation des marchés au nom de l'État.

4. Les organes représentatifs des pouvoirs organisateurs doivent être consultés

L'article 2bis du décret du 5 février 1990, tel qu'inséré par le décret du 4 février 1997, prévoit que l'octroi des subventions est conditionné par la consultation du Conseil de l'enseignement des communes et des provinces en sa qualité d'organe représentatif des pouvoirs organisateurs d'enseignement fondamental, ordinaire et spécialisé, secondaire spécialisé et secondaire artistique à horaire réduit officiel subventionné.

5. Modification du taux de TVA pour les bâtiments scolaires

L'arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal no 20 du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et de services selon ces taxes a ramené le taux de TVA pour les bâtiments scolaires à 6 % au lieu de 21 %.

L'arrêté royal du 3 août 2016, modifiant l'arrêté royal no 20 du 20 juillet 1970 précité, stipule que les centres psycho-médicaux sociaux et les centres d'encadrement des élèves visés à l'article 44, § 2, 2°, alinéa 2, sixième tiret, du Code de la taxe sur les valeurs ajoutées bénéficient également de ce taux à 6 % au lieu de 21 %.

C. Les programmes de subventions

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

1. Le programme prioritaire de travaux (PPT)

Le Programme prioritaire de travaux est mis en œuvre par le décret du 16 novembre 2007[13]. Il fusionne les anciens programmes d'urgence (PU) et programmes de travaux de première nécessité (PTPN).

Les objectifs du Programme prioritaire de travaux sont :
- de remédier aux situations préoccupantes du point de vue de la sécurité, de l'hygiène, de la performance énergétique et qui nécessitent une réaction rapide en raison de la dégradation, de la vétusté ou de l'inadaptation des infrastructures ;
- de rencontrer en priorité les besoins spécifiques des établissements scolaires qui accueillent les élèves cumulant des handicaps socioculturels ;
- d'aider prioritairement les établissements scolaires qui, au sein de leur réseau, souffrent manifestement du manque de moyens financiers de leur pouvoir organisateur ;
- d'améliorer l'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite ;
- d'augmenter l'offre de places disponibles (complété par le décret du 13 juillet 2016).

Ce subside représente une subvention de :
- 70 % pour le fondamental ;
- 60 % pour le secondaire, les internats, les PMS et la Promotion sociale ;
- +10 % de subsides pour les écoles en encadrement différencié (types 1-2-3 uniquement).

Ce subside peut être complété par des parts complémentaires issues d'autres programmes de subventions :
- la part du Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné (FBSEOS) soit 60 % du solde non couvert par le subside PPT ;
- la part prêt du Fonds de garantie soit un emprunt garanti au taux de 1,25 % pour le solde restant à charge du Pouvoir Organisateur.

Les détails de la procédure du PPT se trouvent dans la circulaire n° 2551, complétée par la circulaire n° 5214.

Par le décret du 09 décembre 2020 : Article 1/1. - § 1er et §2, le programme prioritaire de travaux n'est plus un subside mais est devenu un fonds. Cette modification permet de reporter le solde non consommé d'une année budgétaire sur la suivante.

Par le décret du 09 décembre 2020 : Article 7. - § 1er/1, un montant de 4 millions d'euros sur le budget PPT est attribué aux implantations à faible taux d'occupation, ainsi qu'aux écoles identifiées comme présentant un écart significatif de performance par rapport à la moyenne des écoles comparées et devant élaborer un dispositif d'ajustement.

Par le décret du 9 décembre 2020 : Article 7/1. et Article 7/2. § 1er et §2 le fonds PPT peut être doté de dotations exceptionnelles.

Dans le cadre de la crise sanitaire, un budget de 25.000.000 euros a été ajouté au PPT pour l'appel à projets « extrême urgence sanitaire Covid 19 ». Cet appel avait pour objectif de remédier au manque de sanitaires et de lavabos et/ou de permettre la rénovation des sanitaires existants dans les implantations éligibles.

2. Le Fonds des bâtiments scolaires de l'Enseignement officiel subventionné (FBSEOS)

[13] *M.B.* 24.1.2008.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ce fonds trouve sa base légale dans le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française[14].

Ce fonds a pour objet de subventionner à concurrence de 60 % :
- les travaux de construction, modernisation, agrandissement ou aménagement de bâtiments scolaires communaux et provinciaux ;
- l'achat de bâtiments existants ;
- le premier équipement des bâtiments scolaires.

Ce fonds peut être complété par la part prêt du Fonds de Garantie soit un emprunt garanti au taux de 1,25 % pour le solde de 40 % restant à charge du Pouvoir Organisateur.

Les possibilités de subsides pour les écoles situées dans les zones en tension démographique sont décrites à l'article 7, §4, 4°.

Le chapitre III concerne le réseau de l'enseignement officiel subventionné.

Par le décret du 14 décembre 2022 : Article 8 bis. - § 5, les montants visés à l'article 7, § 2, 3°, et à l'article 8bis, § 1er, §§ 2, 3 et 4, sont adaptés à l'indice général des prix à la consommation au premier janvier de l'année concernée rapporté à l'indice général des prix à la consommation au 1er janvier 2022.

3. Le Fonds Création de places (FCP)

Dans le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, un chapitre IV bis avait été ajouté afin de créer un fonds de création de places dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire.

Faisant suite au constat que le besoin de places est en baisse, le mécanisme « création de places » annuel, lancé via appel à projets ne sera plus d'application.

En 2022, l'appel à projets n'a pas été lancé, le Gouvernement a décidé de réorienter les crédits « création de places 2022 » vers, d'une part un dernier appel visant le même objectif et d'autre part, le programme prioritaire de travaux.

Par le décret du 14 décembre 2022 : Article 13 bis. - § 2 1°, un financement à hauteur de 70 pour cent du montant de l'investissement des projets retenus dans le cadre du dernier appel à projets création de places est déterminé.

Ce dernier appel a été lancé par la circulaire n° 8795 du 16/12/2022.
Cette circulaire établit le cadre de l'octroi des subventions pour la création de places supplémentaires temporaires ou structurelles dans les établissements de l'enseignement obligatoire afin de permettre aux pouvoirs organisateurs de faire face à la tension démographique encore existante.
Ces créations de places ne peuvent intervenir que dans les zones en tension démographique.
La liste des zones visées, complétées par le nombre de places à créer, a été établie par le Gouvernement et est jointe en annexe à cet appel.

Le budget de ce dernier appel était de 56.212.000,00 € dont 10 pour cent étaient dévolus à l'enseignement spécialisé.

[14] *M.B.* 28.2.1990.

Cet appel s'est clôturé le 15 mai 2023, les projets retenus par le Gouvernement devraient être connus en fin d'année 2023.

4. Le Fonds de Garantie des Bâtiments Scolaires (FGBS)

Ce fonds trouve sa base légale dans le Chapitre IV du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française[15].

Ce fonds a pour objet :
- de garantir le remboursement, en capital, intérêts et accessoires de prêts contractés en vue de financer l'achat, la construction, les travaux d'aménagement, de modernisation et d'agrandissement ainsi que le premier équipement de bâtiments destinés aux établissements scolaires ;
- d'accorder pour les mêmes prêts, une subvention en intérêts égale à la différence entre 1,25 % et le taux d'intérêt à payer pour ces emprunts.

Le Fonds de Garantie est sollicité :
- comme complément d'un autre programme de subventions (PPT, FBSEOS ou Création de Places).
- à titre principal (nouveauté depuis 2018 pour l'officiel subventionné).

Par le décret du 27 avril 2023 : Article 9 bis. - § 4 10 °, l'octroi de garantie de remboursement en capital, intérêt et accessoire des prêts contractés en vue de compléter le financement octroyé par le décret du 27 avril 2023 relatif au plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires est ajouté.

Ce nouveau plan d'investissement exceptionnel d'un milliard d'euros est un dispositif ponctuel réparti en plusieurs appels à projet durant les années 2023 et 2024.

[15] *M.B.* 28.2.1990.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Focus sur quelques grands dossiers

Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces a apporté son conseil et son expertise dans toute une série de dossiers qui se sont développés durant l'actuelle législature. Nous en citerons quelques-uns qui ont mobilisé les énergies et suscité bien des débats.

1. Formation professionnelle continue

La formation en cours de carrière des membres du personnel (MDP) de l'enseignement était auparavant régie par deux décrets, l'un visant l'enseignement fondamental et l'autre visant l'enseignement secondaire, l'enseignement spécialisé et les CPMS.

Il est apparu pertinent de l'organiser via un décret unique dans un souci de cohérence du système éducatif, dans la perspective du développement d'un tronc commun et d'une école inclusive.

Ce nouveau décret portant sur le livre 6 du code de l'enseignement et portant le titre relatif à la formation professionnelle continue des membres de l'équipe éducative des écoles et des membres du personnel de l'équipe pluridisciplinaire des centres PMS a été voté par le Parlement de la Communauté française le 17 juin 2021. Le nouveau dispositif de formation professionnelle qu'il consacre est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2022.

Il a été élaboré principalement sur la base de l'avis n°3 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence, fortement inspiré des propositions émises conjointement par les réseaux subventionnés dans le cadre des travaux liés à la réforme de la formation en cours de carrière. Il puise également ses fondements dans les réalités vécues dans la mise en œuvre des décrets de 2002 et dans la « Note bilan des 10 ans de la formation », adoptée par la Commission de Pilotage en février 2013.

Ce décret vise prioritairement à renforcer, à améliorer et à dynamiser la formation professionnelle continue (FPC) en s'inscrivant de manière continue dans le cadre du développement professionnel lié à l'exercice du métier.

La FPC est un moyen pour améliorer la qualité de l'enseignement notamment en poursuivant les objectifs généraux suivants :
- Contribuer à l'amélioration de la qualité du système éducatif (objectifs d'amélioration) ;
- Développer des compétences collectives et personnalisées pour rencontrer les objectifs spécifiques de l'école ;
- Entretenir, perfectionner et ajuster des connaissances/compétences.

La FPC repose sur un dispositif de pilotage de la formation permettant d'identifier les besoins de formation prioritaires tout en articulant les besoins du terrain et les besoins liés aux orientations du système éducatif.

Dans un souci de complémentarité et de cohérence, la FPC s'articule autour de deux niveaux de formation :
- Le niveau inter-réseaux est organisé par l'Institut de la Formation professionnelle continue (IFPC). Ces formations répondent aux besoins qui ressortent soit des objectifs d'amélioration du Système éducatif, soit des objectifs particuliers, soit de l'analyse des plans de formations de l'ensemble des écoles ou des CPMS.
- Le niveau réseau est organisé par chaque Fédération des Pouvoirs Organisateurs. Ces formations répondent aux besoins qui ressortent soit du projet éducatif et pédagogique de chaque pouvoir organisateur ou de chaque FPO, soit de l'analyse des plans de formations des écoles.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des provinces se doit d'organiser les formations du niveau réseau pour les PO affiliés. (Un pouvoir organisateur qui n'est pas affilié à une Fédération de pouvoirs organisateurs conclut une convention portant sur la formation professionnelle continue avec Wallonie-Bruxelles Enseignement ou avec une Fédération de pouvoirs organisateurs au plus tard quatre mois après la création de l'école ou du Centre PMS. A défaut d'avoir pu trouver un accord avec le partenaire de son choix, le pouvoir organisateur concerné conclut une convention avec Wallonie-Bruxelles Enseignement, chaque partie pouvant solliciter l'arbitrage du gouvernement en cas de désaccord sur certains éléments de la convention).

La FPC s'organise selon deux types de formation :
- Les formations qui répondent à des besoins collectifs s'administrent dans le cadre de la formation obligatoire, soit 6 demi-jours par année scolaire qui sont capitalisables sur 6 années. Les cours sont suspendus. Elles se déroulent avec l'ensemble ou une partie de l'équipe ;
- Les formations qui répondent à des besoins personnalisés sont facultatives et volontaires. Le bénéficiaire dispose de 10 demi-jours pour se former durant son horaire de travail ; il bénéficie de 5 demi-jours supplémentaires durant ses 5 premières années d'enseignement.

Dans la logique du nouveau modèle de gouvernance, le plan de formation fait partie intégrante du plan de pilotage : co-construit avec l'ensemble de l'équipe éducative pour une durée de 6 ans, il vise à identifier les compétences indispensables pour répondre aux objectifs spécifiques de l'école/CPMS, définir les besoins de développement professionnel, intégrer la planification des besoins et aborder la manière dont le transfert des acquis des formations est envisagé. Le plan de formation fait l'objet d'un avis des organes locaux de concertation sociale.

Afin de rendre le MDP acteur de son développement professionnel, le bénéficiaire de formation développe, dans le portfolio, son projet personnel de formation en regard de la fonction exercée et sa contribution à la mise en œuvre du plan de formation de l'équipe. Les attestations de fréquentation des formations y sont obligatoirement consignées. Toutes les traces utiles traçant le cheminement de son développement professionnel et/ou les traces expérientielles de compétences développées et acquises sont intégrées au portfolio de manière facultative. Le portfolio reste un outil formatif.

La FPC élargit le champ des possibles :
- Elle propose de nouvelles modalités de formation comme le E-learning, et l'immersion dans d'autres écoles, dans d'autres niveaux, dans d'autres régions en vue de partager et d'analyser les pratiques ;
- Elle s'ouvre à un public plus large en offrant, par exemple, la possibilité à des bénéficiaires externes à l'équipe éducative de se former conjointement sur des thématiques pour lesquelles cela s'avérerait pertinent ;
- Elle permet aux enseignants entre deux intérims d'accéder aux formations.

2. Parcours d'éducation culturel et artistique (PECA)

L'avis n°3 du Groupe central et, depuis 13 octobre 2022, le décret relatif au PECA prévoient l'intégration de la culture au parcours scolaire comme un objectif stratégique d'amélioration de la qualité du système scolaire au sein de l'Axe stratégique 1 intitulé "Enseigner les savoirs et compétences de la société du 21e siècle et favoriser le plaisir d'apprendre, grâce à un enseignement maternel renforcé, à un tronc commun polytechnique et pluridisciplinaire et à un cadre d'apprentissage révisé et reprécisé".

Pour concrétiser cette ambition, le Groupe central a présenté des orientations interdépendantes qui s'imbriquent les unes dans les autres :

- Assurer à tous les élèves un égal accès à l'art et à la culture ;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- La mise en œuvre, au sein des écoles et tout au long du cursus scolaire, d'un Parcours d'Éducation culturelle et artistique (PECA) qui doit s'étendre du maternel à la fin du secondaire et constituer un trajet construit et articulé qui assure la continuité des apprentissages ;
- La co-construction conjointe du PECA par l'ensemble des acteurs impliqués, ce qui induit des moments de rencontres culturelles en intra et extramuros ;
- Le PECA, transversal à l'ensemble des savoirs et compétences composant le cursus scolaire, doit s'inscrire souplement, mais de manière pérenne, dans l'organisation du temps scolaire. (2 h dans le fondamental et 4h en maternelle par semaine)

Pour s'assurer de l'opérationnalisation de ces diverses orientations, au sein de chaque école, l'avis N° 3 du Groupe central précise que le PECA doit "être construit par les directions et équipes éducatives de chaque école en partenariat avec le monde artistique et culturel et être intégré au plan de pilotage de l'école. Sa conception et sa mise en œuvre s'inscrivent pleinement dans les nouveaux principes de gouvernance du système scolaire".

Le décret du 25 mars 2021 relatif aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement a créé des postes de référent culturel et la possibilité de désigner ceux-ci au sein de chacun des réseaux, et ce, dans un souci de mutualisation des ressources, d'équité entre les écoles, de renforcement de l'expertise et d'une plus grande efficacité. Pour le CECP, 6 référents culturels sont déjà sur le terrain et à terme 8.

Le texte veille à harmoniser le statut des référents culturels et artistiques aux autres conseillers au soutien et à l'accompagnement en les dotant des mêmes droits et devoirs. Il reconnait à ce référent un rôle crucial d'accompagnement à la conception et à la mise en œuvre du PECA au sein des écoles en précisant les missions des référents culturels ainsi que les modalités d'engagement et de formation ces derniers.

Dans ce contexte, il est octroyé, aux fédérations de Pouvoirs Organisateurs et à WBE, des ressources équivalentes à 40 emplois à temps plein à la huitième année d'implémentation du PECA. Dès lors, chaque FPO et WBE ont reçu une enveloppe budgétaire supplémentaire, qu'elle a consacrée à l'engagement de référents culturels et artistiques depuis le 1er septembre 2021.

Un décret relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique est entré en application le 13 octobre 2022.

Le Parcours d'éducation culturelle et artistique (PECA) est l'un des objectifs stratégiques de l'axe 1 du Pacte pour un enseignement d'excellence. Ce texte permet à tous les élèves, de la maternelle à la fin du secondaire, d'être concernés, chaque année, par le PECA. Il s'étendra donc au-delà du tronc commun qui n'inclut que l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire inférieur.

Rappelons que le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire prévoit que les pouvoirs organisateurs et les équipes éducatives doivent notamment veiller à ce que l'école stimule la créativité, singulièrement en offrant à tous les élèves un parcours d'éducation culturel et artistique, ainsi que l'engagement et l'esprit d'entreprendre en tant qu'aptitudes à associer les actes aux idées (article 1.4.1-2 du Code). De la même manière, la constitution prévoit des droits culturels (voir aussi article 27 de la déclaration des Droits de l'homme) article 23, 5.

Dans ce cadre, l'avant-projet de texte rappelle que les objectifs du PECA sont de permette à chaque élève d'accéder à la vie culturelle, de rencontrer des œuvres, des artistes et des pratiques culturelles, de fréquenter des lieux culturels, d'acquérir des savoirs, des connaissances et des compétences en matière culturelle et artistique, dans une perspective de développement de l'esprit critique et de l'expression personnelle, d'expérimenter des pratiques culturelles et artistiques et de prendre une part active dans la

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

vie culturelle, d'accéder et de participer à la diversité des vies culturelles et artistiques et de se familiariser avec des expressions culturelles provenant de différents horizons, exprimant différentes représentations du monde c'est-à-dire de faire valoir justement ces droits culturels.

Il est prévu la possibilité pour chaque école de désigner, dans le cadre des périodes de missions collectives, un délégué-PECA chargé d'être à l'écoute des besoins et des aspirations de son école par rapport au PECA, de l'informer des projets mis en place au niveau de la plateforme territoriale auquel il a notamment participé, de répercuter les informations reçues au niveau de cette plateforme territoriale et de formuler des propositions à la direction en matière de PECA. Cette désignation n'est pas obligatoire, mais des heures de missions collectives peuvent être octroyées par la direction. Nonobstant, il est obligatoire qu'a minima, un délégué PECA par réseau participe aux plateformes territoriales organisées par les GOC (groupement d'opérateurs culturels).

Par ailleurs, un opérateur culturel (appelé référent scolaire) est désigné par zone pour coordonner, développer, compléter l'offre culturelle et artistique à destination des écoles et organiser la mise en relation entre les écoles et les artistes, opérateurs culturels et l'ESAHR.

Le référent scolaire animera également la plateforme territoriale qui regroupera 1 délégués-PECA par réseau, un représentant du service du pilotage PECA, des référents culturels et un représentant de l'ESAHR. Les délégués PECA sont des membres du personnel enseignant, désignés sur une base volontaire qui ont pour mission :
1° de répercuter dans son école les informations reçues au niveau de la plateforme territoriale PECA ;
2° être à l'écoute des besoins et des aspirations de son école par rapport au parcours d'éducation culturelle et artistique, et porter sa représentation au niveau de la plateforme territoriale PECA ;
3° de participer à la mise en place de projets au niveau de la plateforme territoriale PECA ;
4° le cas échéant, de formuler des propositions au directeur en vue de l'intégration ou du renforcement du parcours d'éducation culturelle et artistique dans le contrat d'objectif de l'école. ».

Cette plateforme a vocation à être un lieu de rencontre et d'échange des acteurs du PECA dans le but notamment d'assurer la concertation relativement aux besoins des écoles et aux offres culturelles et artistiques disponibles.

3. Pilotage des écoles

La quasi-totalité des écoles communales se sont dotées d'un plan de pilotage qui suite à la contractualisation entre le PO et le Gouvernement s'est vu intitulé contrat d'objectifs.

Le déploiement de ce nouveau modèle de gouvernance des écoles a fonctionné en trois vagues.

Toutes les écoles mettent actuellement en œuvre leur Contrat d'Objectifs qui, au terme des trois premières années, est soumis à une évaluation intermédiaire. Celle-ci consiste en une analyse de l'impact des premières actions activées sous forme d'un dialogue avec le Pouvoir régulateur et plus spécifiquement le Délégué aux contrats d'objectifs qui représente celui-ci. Actuellement, les premières écoles qui s'étaient engagées en sont à cette étape de vie de leur contrat d'objectifs.

Quelques écoles sont identifiées chaque année scolaire par le Gouvernement comme étant « En Dispositif d'Ajustement (EDA) », ces dernières bénéficient d'un suivi plus particulier ainsi que de moyens spécifiquement dédiés à l'amélioration de leurs résultats.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Evaluation des enseignants

En parallèle au processus d'évaluation mis en place dans les secteurs privé et public, l'Avis n°3 du Pacte pour un Enseignement d'excellence insiste sur la nécessité de valoriser et de responsabiliser les enseignants dans le cadre d'une dynamique collective d'organisation apprenante et d'une évolution substantielle de leur métier liée aux enjeux actuels de l'école. Pour ce faire, les travaux du Groupe Central se sont basés sur l'articulation des responsabilités collective et individuelle, qui sont au cœur de la nouvelle dynamique de gouvernance des écoles.

Dans ce cadre, l'évaluation des enseignants doit avant tout avoir pour finalité de leur permettre d'évoluer positivement dans leur carrière, de pointer les besoins de formation et les formes de soutien nécessaires au développement et/ou au renforcement des compétences professionnelles, de valoriser le travail effectué, de responsabiliser et de renforcer l'implication dans l'action collective. Néanmoins, leur évaluation doit aussi permettre aux pouvoirs organisateurs de réagir de manière objective à d'éventuels manquements répétés, voire à une mauvaise volonté manifeste mettant en péril la mise en œuvre du contrat d'objectifs. Dans ce cadre, le CECP s'inscrit dans les travaux menés dans le cadre du Pacte et a veillé à ces différentes composantes lors des trois négociations relatives à l'avant-projet de décret relatif au soutien et au développement des compétences professionnelles des membres du personnel de l'enseignement, adopté en séance plénière au Parlement le 20 juillet 2023.

Le dispositif d'évaluation du personnel enseignant s'organise en deux volets. Le volet de développement des compétences professionnelles par le biais d'entretiens de fonctionnement réguliers (idéalement 1 fois par an et, à défaut, une fois tous les trois ans) menés par la direction d'école (ou, en cas de délégation, par une direction adjointe ou un enseignant expérimenté dans l'enseignement secondaire uniquement[1]), tous formés à cet effet, et la contractualisation d'un plan de développement des compétences professionnelles par lequel le membre du personnel s'engagent à atteindre certains objectifs (maximum 4), notamment par le biais de formations, de collaboration, etc. Après une période pouvant aller de 6 mois à 2 ans, la direction (ou le délégué susvisé) fait le point sur la mise en œuvre des objectifs contractualisés. En cas de mauvaise volonté manifeste du membre du personnel à mettre en œuvre lesdits objectifs auxquels il s'est engagé ou en cas de manquements répétés, la direction peut dresser un rapport motivé au pouvoir organisateur qui l'invite à procéder à une évaluation. Ce second volet consiste en une audition du membre du personnel au terme de laquelle est dressé un plan d'accompagnement individualisé dans le cadre duquel le membre du personnel s'engage, vis-à-vis de son pouvoir organisateur cette fois, à atteindre certains objectifs professionnels (maximum 4). Au terme d'un délai pouvant aller de 6 mois à 2 ans de nouveau, le pouvoir organisateur fait le point avec le membre du personnel et lui attribue une mention favorable ou défavorable. En cas de commun accord entre le pouvoir organisateur et le membre du personnel, une prolongation entre 3 mois et un an est envisageable si des améliorations sont constatées dans le chef du membre du personnel sans pour autant atteindre l'ensemble des objectifs professionnels fixés. Une mention défavorable, susceptible de recours auprès de la Chambre de recours, fait obstacle à la nomination d'un agent temporaire prioritaire. Une seconde mention défavorable consécutive, également susceptible de recours auprès de la chambre de recours, met fin aux fonctions du membre du personnel auprès du pouvoir organisateur concerné et uniquement dans la fonction soumise à évaluation, que l'agent soit désigné à titre temporaire ou nommé à titre définitif.

L'entrée en vigueur de cet avant-projet de décret était initialement prévue pour la rentrée scolaire 2022-2023, mais a été reportée à janvier 2024. Une période transitoire est toutefois prévue jusque l'année scolaire 2026-2027 permettant à tous les évaluateurs concernés de se former adéquatement. Ainsi, des entretiens de fonctionnement pourront déjà prendre place durant cette période sans toutefois mener à la mise en œuvre de plan de développement des compétences professionnelles, et ce aussi longtemps que la direction responsable du premier volet d'évaluation n'est pas formée à cet effet.

[1] Un enseignant expérimenté est un enseignant disposant d'une ancienneté de plus de 15 ans dans l'enseignement et n'ayant pas obtenu de rapport d'évaluation défavorable.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. Réforme des titres et fonctions

A. Priorisation des titres au primo-recrutement

Dans sa déclaration de politique communautaire 2019-2024, le Gouvernement de la Communauté française s'est engagé à rencontrer le problème de la pénurie des enseignants. Ainsi que nous l'évoquions dans le précédent rapport d'activités, si la lutte contre la pénurie nécessite un travail structurel s'inscrivant sur le long terme, le Gouvernement avait entendu adopter, sans attendre, une série de mesures permettant de résorber, autant que possible, la pénurie à court terme.

Dans ce cadre, un ensemble de mesures ayant pour vocation de limiter toute une série de blocages d'ordre statutaire ont été consacrées par un décret voté le 17 juillet 2020.

Un des objectifs poursuivis par ce texte était la réduction de la charge administrative avec un gain pour tous les intervenants de la chaine :
- un allègement de travail pour les directeurs d'école et les pouvoirs organisateurs ;
- un engagement plus rapide des candidats enseignants ;
- un traitement simplifié des dossiers par l'administration.

Dans ce cadre, le texte a notamment consacré la suppression, depuis le 1er septembre 2020, de la chambre de la pénurie chargée, jusque-là, de rendre un avis sur le recrutement d'un porteur d'un titre de pénurie non listé (ou « autres titres ») et, surtout, de l'obligation de production d'un « procès-verbal de carence » pour attester de l'absence d'un candidat mieux titré avant de pouvoir subventionner un enseignant. Seuls les recrutements d'agents porteurs d'un titre de pénurie non listés ou l'octroi de périodes additionnelles restent soumis à cette exigence.

Selon l'exposé des motifs, ce texte rencontre les principes promus par le Pacte pour un Enseignement d'Excellence et la Déclaration de politique communautaire, relatifs au principe de confiance vis-à-vis des usagers et à l'allègement et à la simplification de la charge administrative des écoles.

Il n'a cependant pas été prévu de faire disparaitre toute formalité de contrôle puisque la procédure excentrée et formelle auprès de l'Administration est désormais remplacée par un contrôle situé au niveau des instances de concertation, considéré comme plus concrètement au fait des réalités de terrain.

Après une concertation officieuse des Fédérations de Pouvoirs organisateurs sur cet objet, un projet d'arrêté d'exécution a été soumis à la négociation de celles-ci. L'analyse de ce texte a suscité beaucoup de débats.

Si le texte a ensuite été adopté en deuxième lecture au début du mois de juin 2021, le Gouvernement a néanmoins sollicité l'avis de l'Autorité de Protection des données sur ce texte ainsi que le CECP l'avait souhaité.

Confronté à la réaction négative des FPO et de WBE sur ce texte, le Cabinet de la ministre de l'Enseignement avait alors choisi de mettre ce texte de côté jusqu'à une nouvelle réunion qui s'est tenue à la fin du mois de mars 2022 pour une entrée en vigueur du nouveau dispositif en septembre 2022. La procédure utilisée nous avait particulièrement étonnés puisqu'il était alors uniquement question de nous présenter les quelques modifications apportées au texte sans possibilité pour les FPO et WBE de formuler des remarques ou de solliciter de nouvelles modifications du texte.

À nouveau, face à ces réactions, le Cabinet a choisi de mettre ce dossier en suspens, mais a annoncé une nouvelle future discussion pour une entrée en vigueur au plus tard le 1er septembre 2023.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La dernière version de ce dispositif a finalement été négociée dans le cadre d'une proposition de décret portant diverses mesures relatives à l'enseignement qui a été adoptée en séance plénière du Parlement de la Communauté française le 19 juillet 2023.

Ce texte prévoit que, les organisations syndicales peuvent, au moins deux fois par année scolaire, adresser au PO une liste d'emplois pourvus par primo-recrutements pour lesquels un contrôle est demandé en commission paritaire locale. Jusqu'au premier jour de l'année scolaire 2026-2027, les informations sollicitées ne devront être fournies que dans le cas du primo-recrutement d'un membre du personnel porteur d'un titre de pénurie listé ou d'un titre de pénurie non listé dans la mesure où les titres suffisants sont placés sur pied d'égalité avec les titres requis jusqu'à cette date au moins.

B. Dispositif expérimental du pool local de remplacement

Le décret du 1er décembre 2022 instituant un dispositif expérimental créant un pool local de remplacement pour l'année scolaire 2022-2023 et contenant des mesures diverses en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants[2] a prévu la possibilité de mettre en place, au sein des Pouvoirs organisateurs des zones de Bruxelles-Capitale et de Hainaut Sud[3], un pool local de remplacement expérimental pour la période du 1er décembre 2022 au 7 juillet 2023.

Ce décret prévoyait que la mise en œuvre de ce dispositif expérimental ferait l'objet, à son issue, d'une évaluation par le Gouvernement portant sur la rencontre des objectifs visés et sur son impact budgétaire. » Le texte précisait que, sur base de ce rapport, le Gouvernement pourrait prolonger l'expérience durant l'année scolaire 2023-2024.

Le Cabinet de Madame la ministre Caroline Désir a procédé à cette évaluation au mois d'avril 2023 en consultant les Pouvoirs organisateurs et membres du personnel concernés ainsi qu'en sollicitant l'avis des Fédérations de Pouvoirs organisateurs et des organisations syndicales.

Le 29 juin 2023, le Gouvernement de la Communauté française a approuvé en seconde lecture un avant-projet d'arrêté *prolongeant le dispositif expérimental de pool local de remplacement prévu dans le décret du 1er décembre 2022 instituant un dispositif expérimental créant un pool local de remplacement pour l'année scolaire 2022- 2023 et contenant des mesures diverses en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants.*

Il s'agit donc de prolonger, pour la période du 28 août 2023 au 5 juillet 2024, le dispositif expérimental précédent selon les mêmes modalités et pour les mêmes Pouvoirs organisateurs. Une généralisation du dispositif pour les années scolaires suivantes sera éventuellement envisagée par le prochain Gouvernement de la Communauté française.

6. Mise en œuvre progressive du Tronc commun dans les écoles

Le tronc commun poursuivra l'année prochaine son entrée en vigueur progressive dans l'enseignement fondamental. En 2023-2024, il concernera ainsi tous les élèves inscrits de la première maternelle à la quatrième primaire. De nouvelles règles et de nouveaux dispositifs intégrés au Code de l'enseignement sont d'application depuis la rentrée scolaire. De nouveaux moyens d'encadrement sont calculés.

Le référentiel de compétences initiales est mis en œuvre depuis l'année scolaire 2020-2021, porte sur l'enseignement maternel. Les neuf référentiels disciplinaires portent quant à eux sur les apprentissages

[2] *M.B.* 31.01.2023

[3] Le choix des zones de Bruxelles et du Hainaut-Sud, correspond à une volonté d'équilibre entre Région bruxelloise et Région wallonne, mais aussi entre centres urbains et zones rurales. L'objectif du dispositif expérimental étant par ailleurs de collecter des données, tout en visant à toucher environ un tiers de la population scolaire de ce niveau d'enseignement.

de la 1e primaire à la 3e secondaire. Ils sont déjà en application en P1-P2. À partir de la rentrée scolaire 2023-2024, ils concerneront également les élèves de P3-P4.

A. Principales nouveautés pour l'année scolaire 2023-2024

- Nouveaux référentiels disciplinaires et une nouvelle grille horaire hebdomadaire indicative entrent en application en P3-P4.
- Approche évolutive des difficultés d'apprentissage qui doit être mise en place pour les élèves de la P1 à la P4.
- Organiser des dispositifs de différenciation et d'accompagnement personnalisé.
- Nouvelles procédures de maintien pour les élèves de M3 et de la P1 à la P4 (numérisation de la procédure dans le DAccE).
- Renforcement du cours de langue moderne.

B. L'accompagnement personnalisé

1. Objectifs

Le tronc commun vise à assurer à chaque élève un accompagnement personnalisé à même de mieux appréhender les besoins et difficultés d'apprentissage. Cet accompagnement personnalisé se traduit par une différenciation pédagogique ou didactique dans l'appréhension des apprentissages.

2. Moyens complémentaires

À partir de l'année scolaire 2023-2024, chaque implantation reçoit 1 période par tranche entamée de 5 élèves sur base de la population scolaire cumulée de P1-P2 du 15 janvier précédent (recomptage au 30 septembre en cas de variation de 5% de la population primaire par commune). En P3P4, les deux périodes dégagées par le cours de langue moderne devraient permettre d'organiser l'accompagnement personnalisé.

C. Le renforcement du cours de langue moderne dans les communes wallonnes de langue française

1. Objectifs

Renforcer l'apprentissage d'une deuxième dans l'enseignement est essentiel pour préparer les élèves à un monde de plus en plus connecté, pour favoriser la compréhension interculturelle et pour stimuler le développement intellectuel.

2. Mise en œuvre

Au niveau maternel et en P1-P2, une activité de découverte visant à explorer et comparer une variété de langues, de sonorités et de cultures est mise en place et confiée au titulaire de la classe. L'année scolaire 2023-2024 se caractérise par l'organisation d'un cours de langue moderne I dès la P3 pour tous les élèves. Ce nouveau parcours est soutenu par un nouveau calcul d'encadrement.

3. Moyens complémentaires

À partir de l'année scolaire 2023-2024, chaque implantation reçoit 2 périodes par tranche entamée de 23 élèves sur base de la population scolaire cumulée de la P3 à la P6 certifiée au 15 janvier précédent

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

(un recomptage au 30 septembre est prévu en cas de variation de 5% de la population primaire par commune).

7. Bâtiments scolaires

A. Programme Prioritaire de Travaux (PPT)

Le décret du 16 novembre 2007 organise le Programme prioritaire de Travaux. Celui-ci, entré en vigueur le 1er janvier 2008, s'applique aux bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire, de l'enseignement secondaire de promotion sociale, de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, des centres psychomédicosociaux et des internats. Il a pour objectif de remédier aux situations qui sont préoccupantes du point de vue de la sécurité, de l'hygiène et/ou de la performance énergétique et qui nécessitent une réaction rapide en raison de la dégradation, de la vétusté ou de l'inadaptation des infrastructures.

Le CECP tient, dans le cadre du dispositif précité, un quadruple rôle, à savoir :
- Chaque année, lorsque la situation le permet, procéder à un appel à projets en matière de travaux à caractère urgent. Le but de l'opération est double : d'une part, proposer une répartition équitable et équilibrée des demandes d'intervention les plus urgentes et, d'autre part, optimaliser l'utilisation des crédits
- Proposer annuellement au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles une liste de dossiers éligibles pour l'exercice suivant après analyse des projets introduits par les pouvoirs organisateurs
- Aider les pouvoirs organisateurs dans la constitution de leurs dossiers.
- Défendre les intérêts des provinces et des communes en soutenant ces mêmes dossiers lors de leur examen pour approbation

À noter qu'en vertu d'un accord conclu entre le CPEONS et le CECP, ce dernier a été chargé de la gestion du dossier « bâtiments scolaires » pour l'ensemble du réseau, quel que soit le niveau d'enseignement.

1. Bilan du budget PPT 2022

En 2022, le PPT a été alimenté par une partie du budget de l'appel à projets annuel 2022 du fonds création de places. Pour le réseau officiel subventionné, il s'agit d'un montant supplémentaire de 5.303.559,00 €. Ce montant s'ajoute au budget PPT 2022 de 16.273.081,66 euros pour un montant total de 21.576.640,66 € en termes de subsides.

114 dossiers ont été défendus par le CECP à la Commission Inter Caractère et ont reçu un avis favorable permettant ainsi la consommation des moyens de l'Officiel subventionné au budget PPT 2022 à savoir 21.528.985,94 € en termes de subsides.

Un solde du budget PPT 2022 de 47.654,72 € a été reporté au budget PPT 2023, ce montant étant insuffisant pour engager un dossier supplémentaire.

2. Situation du budget PPT 2023

D'après la situation financière du 06 juin 2023, le montant indexé des moyens octroyés à l'enseignement Officiel subventionné au budget annuel PPT 2023 est de 17.522.245,20 € en termes de subsides (budget PPT 2023 17.474.590,48 € + report budget PPT 2022 47.654,72 €).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Depuis le 1er janvier 2023, le CECP a défendu 48 dossiers de l'Officiel subventionné, qui ont tous reçu un avis favorable de la Commission Inter Caractère.

Au 15 septembre 2023, la consommation du budget PPT 2023 s'élève à 15.770.161,08 € en termes de subsides soit 90 % du budget. Une dernière Commission Inter Caractère aura lieu le 19/09/2023 où seront présentés 6 dossiers. Le solde disponible à ce jour au budget PPT 2023 est de 1.752.084,12 €.

Prochainement, le fonds PPT, comme les autres fonds de subvention, sera probablement amené à disparaître. De nouveaux dispositifs de subventionnement devraient voir le jour, pour plus d'efficience. Les conditions et les critères d'éligibilité sont en cours d'élaboration dans le cadre de cette réforme. Ces nouveaux dispositifs devraient être connus en 2024, lorsque le cadre décrétal relatif à cette réforme sera adopté.

Pour 2024, dans l'attente du passage des fonds actuels aux dispositifs suivants, le Gouvernement a demandé aux fédérations de pouvoirs organisateurs de réduire les listes coordonnées PPT 2024 a un pourcentage limité à savoir 150% du budget annuel.
En ce qui concerne l'enseignement officiel subventionné, seuls les dossiers déjà éligibles sont maintenus dans la liste, le pourcentage réduit pour la liste 2024 n'ayant pas permis au Conseil d'Administration du CECP de sélectionner de nouveaux dossiers candidats à l'éligibilité en 2024.

A l'heure actuelle, tous les dossiers en liste d'attente au PPT sont conservés et dès que le CECP aura connaissance des conditions et des critères d'éligibilité des nouveaux dispositifs, les pouvoirs organisateurs seront informés pour orienter leurs candidatures PPT déjà introduites vers le dispositif le plus adéquat.

3. Procédure d'octroi de subventions exceptionnelles dans le cadre de la pandémie Covid-19 en faveur des infrastructures sanitaires

La crise du Covid-19 a mis en exergue la problématique des sanitaires dans les écoles. Le Gouvernement de la Communauté française avait débloqué en juillet 2020 une première subvention exceptionnelle d'urgence de 10 000 000,00 € visant à remédier au nombre insuffisant de sanitaires ou à leur état non conforme au regard des normes sanitaires minimales émises par le Conseil National de Sécurité et le pouvoir régulateur de l'enseignement.

Pour l'Officiel subventionné, 327 candidatures avaient été introduites : 304 candidatures communales pour un montant 12.984.000,00 € et 23 candidatures provinciales pour un montant de 2.010.000,00 €.

Devant l'ampleur des demandes concernant les sanitaires, en décembre 2020, le Gouvernement de la Communauté française avait octroyé une deuxième subvention exceptionnelle d'urgence de 15.000.000,00 € visant à sélectionner des candidatures parmi les candidatures classées en ordre utile, mais non retenues lors de la première subvention.

Aux 106 candidatures retenues lors de cette première subvention, 58 candidatures supplémentaires ont été ajoutées lors de cette deuxième subvention exceptionnelle.

Le montant des moyens alloués par le Gouvernement pour le réseau officiel subventionné dans le cadre de cet appel à projets « extrême urgence sanitaire covid 19 » était de 8.839.265,00 €.

Le délai pour introduire ces 165 demandes d'intervention auprès des services régionaux des infrastructures scolaires subventionnées était fixé au 30 juin 2022.

Au 31 décembre 2022, 146 dossiers « extrême urgence sanitaire covid 19 » ont été défendus par le CECP auprès de la Commission Inter Caractère : 143 ont obtenu un avis favorable, 3 ont reçu un avis défavorable et 19 dossiers ont été abandonnés.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le montant des 143 dossiers retenus s'élève à 8.189.979,48 € soit 92,65 % des moyens alloués au réseau officiel subventionné dans le cadre de cet appel à projets « extrême urgence sanitaire covid 19 ».

Cet appel exceptionnel « extrême urgence sanitaire covid 19 » est définitivement clos depuis le 31 décembre 2022.
.

B. Fonds de Garantie des bâtiments scolaires

Le fonds de garantie des bâtiments scolaires est géré par un conseil de gestion où siègent des représentants du Gouvernement, de l'enseignement libre subventionné et de l'enseignement officiel subventionné.

Afin d'aider les PO face aux hausses des prix actuelles, lors de la séance du 21 février 2022, le conseil de gestion a pris les décisions suivantes :
- la provision des prêts garantis passe de 15 à 20%
- pour les dossiers du Programme prioritaire de travaux, elle sera calculée non plus sur la part en emprunt, mais sur le montant d'investissement
- cette règle sera appliquée à tous les dossiers PPT engagés en 2022

Lors de la séance du 13 février 2023, le conseil de gestion a défini le mécanisme du prêt complémentaire pour les dossiers introduits dans le cadre du plan de reprise et résilience européen (PRR) :

Seuls les travaux au-delà des 110% émargeront au Fonds de Garantie, le prêt 0% prenant en charge la différence entre le montant des travaux subventionnables (jusque 110 %, à l'accord ferme) et la subvention PRR (limitée au montant de l'accord de principe).

Pour le réseau officiel subventionné, les prêts seront calculés avec 10% de frais généraux (comme la subvention directe) et avec une provision de 15% calculée sur le montant du prêt.
Les dossiers de demandes seront soumis à l'avis du Conseil de Gestion lors de ses réunions.

Ces mesures seront évaluées régulièrement par le Conseil de Gestion.

C. Décret relatif au plan d'investissement dans les bâtiments scolaires dans le cadre du plan de reprise et résilience européen (PRR)

Dans le cadre du plan de reprise et de résilience européen pour la FWB, 269 millions sont consacrés à un plan d'investissement pour les bâtiments scolaires.

Dans ce plan d'investissement, une attention particulière est apportée à la transition énergétique, mais aussi aux objectifs de transition numérique, d'inclusion, d'intégration du tronc commun, du parcours d'éducation culturelle et artistique, de mutualisation des espaces et de collaboration infrastructurelle inter-réseaux.

Le Décret PRR définissant ce plan d'investissement a été adopté le 30 septembre 2021 (M.B. 21-10-2021) et modifié le 28 avril 2022 (M.B. 27-06-22).

La circulaire 8291 fixant la procédure d'octroi de ce financement a été publiée le 1er octobre 2021.

Pour le CECP/CPEONS, 60 candidatures ont été retenues pour un montant de 125.301.787,25 € soit 46,57 % des moyens alloués.

Le 30 juin 2023, à la demande du Ministre des bâtiments scolaires, Monsieur Frédéric Daerden, un état des lieux des dossiers PRR a été établi par le CECP.
Un seul dossier a été abandonné, tous les autres dossiers sont maintenus.
La plupart des dossiers sont au stade du permis d'urbanisme, les premières demandes d'accord ferme arrivent et un dossier est arrivé au stade de la réception provisoire.

Deux principales difficultés sont signalées par les pouvoirs organisateurs à savoir le respect des délais très serrés et l'impact des augmentations de prix sur les montants d'investissement.

D. Décret relatif au plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires (PIE)

Dans le cadre du plan d'investissement exceptionnel de la FWB, 1 milliard est dédié aux bâtiments scolaires à l'exception des universités.

Le Décret PIE définissant ce plan d'investissement exceptionnel a été adopté par le Parlement de la FWB le 27 avril 2023 (M.B. 30-05-2023).

L'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret PIE a été adopté le 1er juin 2023 (M.B. 22-06-2023) et la circulaire 8938 fixant la procédure du premier appel à projets a été publiée le 5 juin 2023.

Les travaux visés doivent s'inscrire dans les enjeux suivants :

- Amélioration de l'état du bâtiment : remédier à la vétusté et aux situations problématiques (instabilité, amiante…), améliorer les conditions d'apprentissage et le bien-être des élèves et des enseignants ;

- Transition énergétique des bâtiments : améliorer l'isolation, installer des systèmes de chauffage décarbonés, réaliser un audit de réemploi des matériaux, limiter la bétonisation et favoriser la verdurisation ;

- Mise en œuvre du Pacte pour un Enseignement d'excellence : adapter les espaces aux besoins pédagogiques des utilisateurs, répondre aux exigences de la connectivité, réaliser un audit d'accessibilité et d'inclusion et suivre les recommandations de celui-ci, développer les mutualisations des espaces et les collaborations infrastructurelles inter-pouvoirs organisateurs ou inter-réseaux ainsi que la création d'infrastructures adaptées au déploiement du tronc commun.

L'objet de la subvention reprend les travaux suivants :

- La rénovation d'un bâtiment qui est ou sera utilisé à des fins scolaires ;

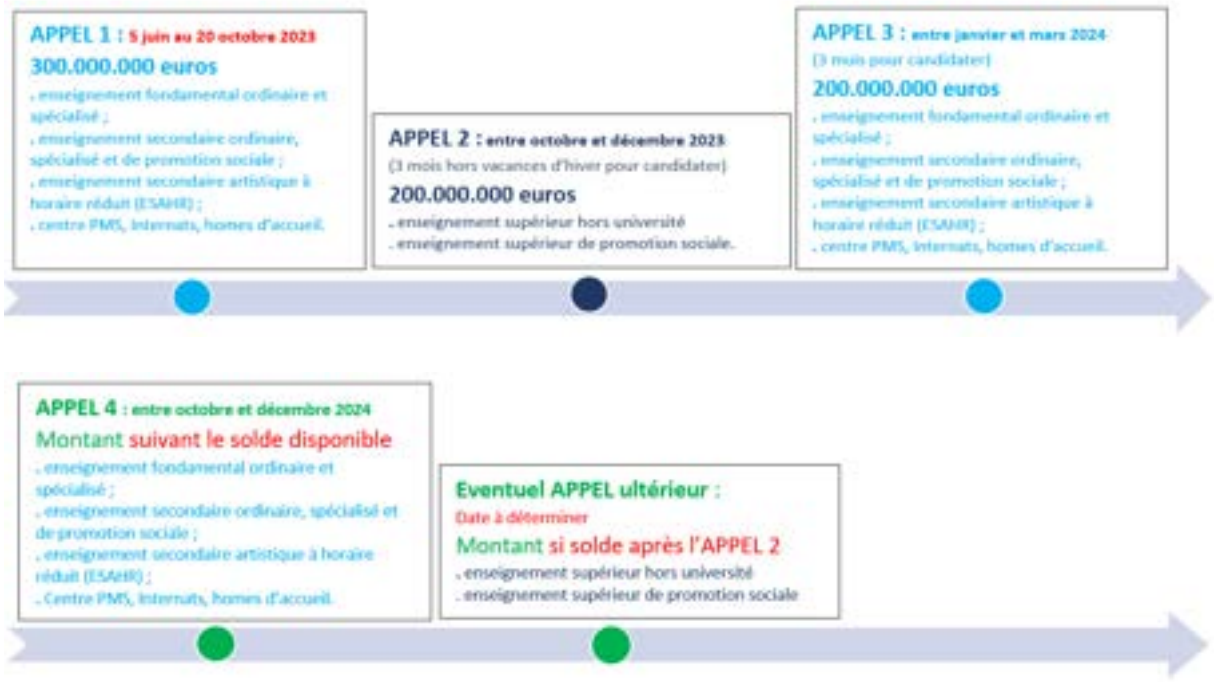
- La démolition totale ou partielle et sa reconstruction, il faudra cependant prouver que la rénovation est impossible ;

- En complément des travaux précités, le renforcement de la capacité d'accueil est permis si le projet est situé dans une zone en tension démographique.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le taux de subvention de base s'élève à 65% et peut atteindre 70% suivant certaines conditions à respecter.

Ce plan d'investissement est décliné en plusieurs appels à projets avec pour les trois premiers appels une enveloppe budgétaire définie :



1. Appel à projets n°1

Du 5 juin au 20 octobre 2023, les pouvoirs organisateurs doivent constituer leurs dossiers de candidatures et devront l'introduire sur une plateforme numérique dédiée à cet appel dont l'ouverture sera annoncée par voie de circulaire.

Chaque candidature devra respecter les modalités de cet appel et s'engager à respecter les conditions d'éligibilité définies dans la circulaire.

Afin d'être recevable, une candidature doit contenir :

- Les données suivantes :
  - Les données d'identification sollicitée pr la plateforme
  - La délibération du PO relative à la décision d'entreprendre les travaux introduits au PIE
  - Le plan cadastral de la parcelle visée par la demande
  - Si démolition, la note justifiant l'impossibilité de la rénovation
  - Un reportage photographique du bâtiment visé par la demande
  - L'estimation par postes globaux
  - Tout élément permettant la parfaite compréhension du projet

- Les éléments permettant de vérifier les conditions d'éligibilité requises à la candidature :
  - Le descriptif des travaux et du programme envisagé
  - L'outil de valorisation du bâtiment existant appelée également « matrice » à compléter entièrement pour que le dossier soit mieux priorisé
  - Les plans simplifiés du bâtiment existant

- L'engagement de respecter les conditions d'éligibilité qui devront être remplies à une étape ultérieure
- Les documents liés aux critères de priorisation

Des critères de priorisation sont mis en place afin d'être en mesure de départager les dossiers si les demandes dépassent l'enveloppe budgétaire prévue.

Les critères de priorisation sont :
- La valorisation de l'état du bâtiment (outil « matrice » complété entièrement)
- Un bâtiment touché par les inondations de juillet 2021
- Le dépôt d'un audit énergétique agréé

Le CECP, en collaboration avec le CPEONS, a mesuré la complexité du dispositif et a décidé d'informer, d'accompagner et de soutenir les pouvoirs organisateurs pendant l'élaboration des candidatures.

Plusieurs actions ont été mises en place :
- rédaction de documents informatifs (powerpoint, bulletins d'informations) ;
- 1 visioconférence en mai 2023 ;
- 4 séances d'informations en présentiel dans les différentes régions/provinces en juin 2023 ;
- soutien et accompagnement par mailing, téléphone, visioconférence et/ou en présentiel.

2. Le classement des dossiers

La complétude des critères de priorisation par le PO attribue à chaque dossier un auto-score provisoire généré automatiquement par la plateforme électronique.

Les projets sont mis en concurrence tous réseaux confondus et classés suivant l'auto-score provisoire.

Si, après vérification de l'administration du Service général des Infrastructures scolaires subventionnées, le dossier est classé en ordre utile, il reçoit un accord d'éligibilité.

Tout dossier non retenu lors de l'appel à projets n°1 pourra être réintroduit à l'appel à projets n° 3.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

E. Pôles territoriaux

A. Contextualisation

Dans le cadre du Pacte pour un Enseignement d'Excellence (avis n° 3 du Groupe central), et singulièrement du décloisonnement de l'enseignement spécialisé, une réforme importante du mécanisme d'intégration et une évolution de l'école ordinaire vers un modèle plus inclusif ont été programmées.

À cette fin, la création de pôles territoriaux par entité géographique s'est établie en septembre 2021, pour une mise en œuvre progressive à la rentrée 2022.

Les pôles territoriaux accompagneront concrètement et activement les écoles de l'enseignement ordinaire accueillant les élèves à besoins spécifiques.

En tant que centre de ressources, chaque pôle territorial mettra son expertise au service des écoles ordinaires, notamment dans le cadre de la mise en place des aménagements raisonnables, afin de maintenir autant que faire se peut les élèves à besoins spécifiques dans l'enseignement ordinaire, ceci dans l'esprit de la démarche évolutive qui fonde l'école inclusive. Il s'agira de renforcer l'expertise des équipes éducatives de l'enseignement ordinaire, à partir de l'expertise développée dans l'enseignement spécialisé.

Chaque pôle aidera les acteurs scolaires à identifier les aménagements raisonnables adéquats à mettre en place, en fonction des besoins spécifiques des élèves concernés.

Les pôles territoriaux devraient également assurer la gestion des moyens aujourd'hui alloués aux mécanismes d'intégration, au niveau de chaque entité géographique et de chaque réseau, pour garantir la qualité de l'encadrement des élèves à besoins spécifiques. Une répartition « rationnelle » des moyens contribuera à favoriser l'intégration permanente totale, voire l'inclusion des élèves dans l'enseignement ordinaire.

À la rentrée scolaire 2022-2023, ces pôles ont commencé à exercer leurs différentes missions grâce à des membres du personnel issus, majoritairement, de l'enseignement spécialisé qui ont candidaté au sein du pôle de leur choix en tant que membres de l'équipe pluridisciplinaire.

B. Actions du CECP

Au vu de l'ampleur des enjeux de la mise en place des pôles territoriaux, le CECP a pris les devants en réunissant, dès septembre 2020, les acteurs qui, au niveau des pouvoirs organisateurs, assuraient la coordination des projets et des périodes d'intégration pour identifier avec eux les bonnes pratiques de terrain pouvant nourrir la réflexion sur le projet de création de pôles.

En parallèle, afin de défendre au mieux le principe de neutralité qui fait la spécificité de notre réseau, le CECP a organisé plusieurs réunions avec le CPEONS, WBE et la FELSI afin d'envisager, dans chaque zone, la création d'un ou plusieurs pôle(s) non confessionnel(s). Dans le cadre de ces réunions, un groupe de travail a été organisé et a permis d'établir des modèles de pré-conventions de partenariat et de coopération dans l'attente de l'adoption du projet de décret et, partant, des modèles définitifs de conventions.

Entre ces séances d'informations et la date de dépôt des candidatures à la création d'un pôle, le CECP a accompagné les PO du réseau officiel subventionné désireux de créer un pôle via l'organisation de rencontres au niveau de certaines zones, une facilitation des contacts entre PO, la mise à disposition

d'outils d'informations permettant aux PO candidats à la création d'un pôle de présenter l'offre de base aux écoles coopérantes.

Par ailleurs, le Cabinet de la ministre de l'Éducation a alloué, au réseau officiel subventionné, 6 emplois de coordinateurs de pôle dans le cadre de la préfiguration des pôles. Les équipes du CECP ont encadré ces coordinateurs-pilotes en se basant sur l'expérience développée par quelques pouvoirs organisateurs dans le cadre de la gestion et de la mutualisation des périodes d'intégration.

A la rentrée scolaire 2021-2022, 13 pôles ont été créés pour le réseau officiel subventionné. Ceux-ci ont continué à être accompagnés, au cours de l'année scolaire 2022-2023, par la cellule pédagogique du CECP et continueront à l'être au cours de l'année scolaire 2023-2024. Dans la continuité des séances d'information menées par le CECP et le CPEONS au cours de l'année scolaire 2020-2021, les cellules juridiques et institutionnelles du CECP ont poursuivi et poursuivront leur appui auprès de la cellule pédagogique en proposant des séances d'information à destination des coordonnateurs de pôle et des pouvoirs organisateurs en vue de répondre aux questions et problématiques de terrain et de leur faire part des avancées législatives.

En effet, d'un point de vue législatif, outre les négociations sur un avant-projet de décret complémentaire visant à adapter la législation relative aux pôles territoriaux en mars 2023, le CECP a été particulièrement attentif à la rédaction d'un règlement de travail applicable aux membres des équipes pluridisciplinaires des pôles territoriaux en aboutissant, en mai 2023, à un texte, concerté avec les organisations syndicales de l'enseignement officiel subventionné, dont l'entrée en vigueur est prévue à la rentrée scolaire 2023-2024. En attente de la force obligatoire accordée par le Gouvernement, le modèle de règlement de travail a toutefois été communiqué aux pouvoirs organisateurs concernés afin de leur permettre de préparer au mieux la rentrée scolaire 2023-2024.

En outre, le CECP a élaboré le contenu de la formation des coordonnateurs de pôle qui doivent disposer d'une attestation de suivi de cette formation pour obtenir une nomination dans cette nouvelle fonction. Son contenu a été rendu obligatoire par le Gouvernement, à la suite d'une proposition d'arrêté établie par la Commission paritaire centrale, réunie à la demande du CECP. Les formations ont débuté au printemps 2023 par les volets pédagogique et relationnel.

Enfin, un modèle de rapport d'évaluation des coordonnateurs de pôle a été adopté au sein de cette même instance et rendu obligatoire par arrêté du Gouvernement également pour une entrée en vigueur en mai 2023.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces

Constitué sous forme d'asbl, le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces (CECP) est reconnu comme organe de représentation et de coordination des pouvoirs publics subventionnés organisant des écoles fondamentales, maternelles et primaires, ordinaires et spécialisées, des écoles secondaires spécialisées et d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit[1].

Il a pour objet d'aider les communes et les provinces, agissant en qualité de pouvoirs organisateurs, à remplir leur mission d'éducation et d'enseignement, telle qu'elle leur est confiée par l'article 24 de la Constitution et l'article 22 des lois coordonnées sur l'enseignement primaire.

Il est le porte-parole du réseau officiel subventionné dont il assume la défense et la promotion, par tout moyen jugé adéquat et notamment :

- l'aide sous forme de conseils et de consultations ;
- la représentation du réseau, sa participation aux concertations ministérielles, aux projets initiés par le Gouvernement auxquels il est invité, aux négociations sectorielles ;
- les interventions auprès d'autorités publiques ou d'instances privées ;
- la création de groupes de travail ou de commissions sur le plan local, provincial ou communautaire ;
- l'organisation de recherches ou d'enquêtes ;
- l'animation pédagogique, via une équipe de détachés pédagogiques ;
- l'organisation de la formation continuée ;
- la publication de livres, de périodiques, de supports pédagogiques et de plateformes numériques ;
- l'information via les newsletters ou tout support de communication ;
- l'accompagnement des pouvoirs organisateurs et des établissements d'enseignement dans l'évaluation de la qualité de l'enseignement et dans le suivi à apporter.

Le Conseil de l'enseignement poursuit la réalisation de ses objectifs en collaboration étroite avec le Conseil des Pouvoirs organisateurs de l'Enseignement officiel neutre subventionné (CPEONS).

Dans le cadre de cette collaboration, une répartition des tâches est intervenue entre les deux associations : le Conseil de l'enseignement reste seul compétent pour les problèmes relatifs à l'enseignement fondamental (maternel et primaire), à l'enseignement spécialisé et à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

Les statuts de l'asbl ont été publiés au *Moniteur belge* le 24 octobre 1991, suivis de différentes modifications les 9 janvier 1997, 11 juin 1998, 22 décembre 2005, 2 février 2007, 12 juin 2015, 21 juin 2016, 26 juin 2018 et 26 février 2020. De nouvelles modifications ainsi qu'une adaptation pour mise en conformité avec la loi du 23 mars 2019 ont été approuvées lors d'une assemblée générale extraordinaire qui s'est tenue le 20 août 2021 ont été publiées au *Moniteur belge* du 23 février 2022.

[1] A.G.C.F. 17.12.2003 (*M.B.* 16.4.2004) ; A.G.C.F du 7 septembre 2016 (*M.B.* 28.10.2016).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Quelques données statistiques - Année scolaire 2022-2023

1. Enseignement fondamental ordinaire

- Pouvoirs organisateurs :
  - Les 19 communes en Région de Bruxelles-Capitale
  - sur 253 communes en Région wallonne, 245 communes organisent de l'enseignement
  - 1 province (Hainaut)
- Écoles : 1.002 écoles – 1.788 implantations
- Membres du personnel : 23.718 membres de l'équipe éducative, soit 20.208,00 ETP
- Elèves : 241.993 élèves (50 % de la population scolaire du niveau fondamental ordinaire) :
  - 85.578 au niveau maternel
  - 156.415 au niveau primaire

	Structures 30/09/2022		Populations 15/01/2023		
Zone géographique	**Ecole**	**Implantation**	**Es maternel**	**Es primaire**	**Total**
REGION DE BRUXELLES-CAPITALE	175	195	19911	35051	54962
PROVINCE DU BRABANT WALLON	71	105	6630	12212	18842
ARRONDISSEMENTS DE HUY-WAREMME	47	91	3649	7482	11131
ARRONDISSEMENT DE LIEGE	158	262	12940	24140	37080
ARRONDISSEMENT DE VERVIERS	65	98	4363	8622	12985
PROVINCE DE LUXEMBOURG	103	222	6224	11483	17707
PROVINCE DE NAMUR	84	200	7442	13231	20673
WALLONIE PICARDE	73	133	5326	9886	15212
HAINAUT CENTRE	110	226	9577	17304	26881
HAINAUT SUD	116	256	9516	17004	26520
Total	**1002**	**1788**	**85578**	**156415**	**241993**

2. Enseignement fondamental spécialisé

- Pouvoirs organisateurs :
  - 11 communes en Région de Bruxelles-Capitale
  - 8 communes en Région wallonne
  - La COCOF
  - 2 provinces (Hainaut, Luxembourg)
- Écoles : 47 écoles et 79 implantations
- Membres du personnel : 1.681 membres de l'équipe pluridisciplinaire, soit 1.249,59 ETP
- Elèves : 5.083 élèves*

	Structures 30/09/2022		Populations 15/01/2023
Zone géographique	**Ecole**	**Implantation**	**Enseignement fondamental**
REGION DE BRUXELLES-CAPITALE	19	25	2137
PROVINCE DU BRABANT WALLON	0	0	0
ARRONDISSEMENTS DE HUY-WAREMME	0	0	0
ARRONDISSEMENT DE LIEGE	14	30	1142
ARRONDISSEMENT DE VERVIERS	1	2	201
PROVINCE DE LUXEMBOURG	3	3	235
PROVINCE DE NAMUR	1	1	64
WALLONIE PICARDE	0	0	0
HAINAUT CENTRE	4	8	481
HAINAUT SUD	5	10	823
Total	**47**	**79**	**5083**

3. Enseignement secondaire spécialisé

- Pouvoirs organisateurs :
  - 2 communes en Région de Bruxelles-Capitale

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

    - 6 communes en Région wallonne
    - 4 provinces (Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg)
    - la COCOF
- Écoles : 22 écoles et 39 implantations
- Membres du personnel : 1.838 membres de l'équipe pluridisciplinaire, soit 1.506,27 ETP
- Élève : 3.400 élèves*

	Structures 30/09/2022		Populations 15/01/2023
Zone géographique	**Ecole**	**Implantation**	**Enseignement secondaire**
REGION DE BRUXELLES-CAPITALE	5	9	889
PROVINCE DU BRABANT WALLON	1	1	260
ARRONDISSEMENTS DE HUY-WAREMME	0	0	0
ARRONDISSEMENT DE LIEGE	5	12	363
ARRONDISSEMENT DE VERVIERS	0	0	0
PROVINCE DE LUXEMBOURG	1	3	50
PROVINCE DE NAMUR	1	2	277
WALLONIE PICARDE	0	0	0
HAINAUT CENTRE	4	5	654
HAINAUT SUD	5	7	907
Total	**22**	**39**	**3400**

** Les populations des élèves de l'enseignement de type 5 qui bénéficient d'une comptabilisation dans l'enseignement ordinaire et dans l'enseignement spécialisé ne sont pas prises en compte dans ces chiffres.*

4. Enseignement secondaire artistique à horaire réduit

- Pouvoirs organisateurs : 72 communes
- Établissements : 101 établissements (91 % des établissements de l'ESAHR en FWB)
- Membres du personnel : 2.469 membres de l'équipe éducative, soit 1.670,27 ETP
- Élèves : 82.465
    - 46.406 en musique
    - 8.044 en danse
    - 14.814 en arts de la parole et du théâtre
    - 13.201 en arts plastiques, visuels et de l'espace.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La plateforme CREOS

Le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces (CECP) a développé pour l'ensemble de ses membres une plateforme informatique dédiée à la gestion scolaire et extra-scolaire, cette plateforme normée CREOS est aujourd'hui utilisée par le personnel administratif des P.O. ainsi que les directions de la grande majorité des écoles du réseau.

Les principales fonctionnalités de la plateforme mise à disposition sont les suivantes :

- Gestion scolaire (gestion des enseignants, élèves, documents, envois SIEL, envois GEDI, attestations…) ;
- Gestion des formations (gestion du catalogue, inscriptions, suivis, formateurs, présences, attestations…) ;
- Ressources pédagogiques et ressources juridiques
- Gestion des enquêtes miroir (envoi des invitations aux enseignants, élèves, parents…) ;
- Gestion de l'extra-scolaire et des activités (garderies, repas, activités…).

Une cellule support est entièrement dédiée à la plateforme CREOS pour répondre aux questions des utilisateurs, celle-ci est composée actuellement de 5 personnes.

La plateforme CREOS est en constante évolution pour répondre au mieux aux besoins des utilisateurs et coller à l'évolution de la réglementation en matière d'enseignement.

Quelques données chiffrées sur CREOS - Année scolaire 2022-2023

La plateforme CREOS est utilisée quotidiennement dans environ 1150 écoles, soit 2050 implantations.

Le nombre d'utilisateurs réguliers est d'environ 4000 personnes, appartenant aux P.O. ainsi qu'au personnel administratif des écoles.

Lors des périodes les plus chargées, principalement en septembre, l'infrastructure faisant fonctionner CREOS supporte jusqu'à plus de 2000 utilisateurs simultanés. Cette infrastructure est aujourd'hui composée de 7 serveurs informatiques hébergés dans deux datacenters sécurisés.

La cellule « support » de CREOS gère environ 11 500 demandes des utilisateurs de manière annuelle.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le sport, l'enfance, la culture

Tanya SIDIRAS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le sport

Le sport est important, car il conditionne la vie d'une bonne partie de la population et, notamment, de la jeunesse. Outre ses bienfaits pour la santé, le sport tient un rôle important dans la création du lien social. Depuis de nombreuses années déjà, les pouvoirs locaux développent des initiatives en la matière.

Ainsi, le pouvoir local qui le souhaite peut notamment installer des infrastructures sportives sur son territoire, créer un centre sportif local ou encore organiser des activités sportives de quartier. En outre, il peut obtenir des subventions pour la gestion de telles structures.

Avant d'analyser ces différentes structures, il convient d'indiquer que, depuis le 1er janvier 1994, la gestion des infrastructures sportives ne relève plus de la Communauté française, mais de la Région wallonne alors que le sport est toujours de la compétence de la Communauté française.

Par ailleurs, le sport en Communauté française dispose d'un décret[1] qui concerne les fédérations sportives, les fédérations sportives non-compétitives, la fédération sportive handisport, les associations sportives multidisciplinaires, l'association sportive handisport de loisir, l'association sportive dans l'enseignement supérieur et l'association du sport scolaire ainsi que leurs cercles.

Le Gouvernement octroie annuellement à chaque fédération et association sportive reconnue une subvention forfaitaire de fonctionnement. Cette subvention est destinée à couvrir une partie des dépenses exposées par les fédérations et associations reconnues pour assurer tant leur fonctionnement de base dans l'optique de la réalisation de leur objet social que la rémunération du personnel du cadre administratif des fédérations sportives reconnues et du personnel des cadres administratif et sportif des fédérations sportives non compétitives et des associations sportives multidisciplinaires.

1. Les infrastructures sportives

Les communes ont la possibilité d'ériger sur leur territoire des infrastructures sportives, c'est-à-dire des installations immobilières destinées à encourager et accueillir la pratique du sport ainsi que toute activité ludique initiant à la pratique du sport.

En outre, des subsides peuvent être octroyés à la commune en la matière. C'est le nouveau décret du 3 décembre 2020 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives[2] qui énonce les règles applicables ainsi que son arrêté d'exécution[3].L'ancienne législation reste d'application pour les dossiers introduits et ayant reçu une offre de promesse de subside.

La réforme du mécanisme des subventions des infrastructures sportives instaure des critères d'éligibilités et de priorités afin que les dossiers de subventions soient recevables.

Ces critères sont :

- le respect des valeurs éthiques au sein de l'infrastructure sportive dont l'engagement est matérialisé par la signature de la charte régionale portant sur l'esprit du sport et ses valeurs dont le Gouvernement arrête le contenu ;
- l'accessibilité des infrastructures aux personnes à mobilité réduite ;

[1] Décr. 8.12.2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française (*M.B.* 20.2.2007) abrogé au 1.1.2020 par le décr. 3.5.2019 portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française, *M.B.* 7.10.2019.

[2] Décr. 3.12.2020 rel. aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives, *M.B* 13.1.2021

[3] A.G.W. 11.2.2021 portant exécution du décret du 3 décembre 2020 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juillet 2015, relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives, *M.B.* 23.2.2021

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- l'utilisation des infrastructures par toutes et tous ;
- l'intégration de la dimension d'écoresponsabilité reposant sur des actions limitant l'impact de l'activité quotidienne des collectivités sur l'environnement ;
- la performance énergétique et l'utilisation de matériaux durables ;
- un projet de développement sportif motivé, notamment au regard d'une incapacité des infrastructures existantes à répondre aux besoins exprimés localement ;
- pour les bénéficiaires que sont les communes et les provinces, son inscription dans le programme stratégique transversal, tel que défini dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- pour les infrastructures sportives de quartier, un projet de programme d'animation à vocation sociale à destination des habitants du quartier, validé par une autorité publique locale ;
- une subvention peut être octroyée uniquement si l'infrastructure sportive à laquelle elle se rapporte est équipée d'un défibrillateur externe automatique, ci-après dénommé "DEA", de catégorie 1, tel que défini à l'article 1er, 2°, de l'arrêté royal du 21 avril 2007 fixant les normes de sécurité et les autres normes applicables au défibrillateur externe automatique utilisé dans le cadre d'une réanimation. La pièce justificative de la présence du DEA doit être jointe à la demande d'octroi de subvention ;
- une même infrastructure bénéficie uniquement d'une seule subvention pour une période de six ans, sauf à démontrer que les besoins en matière d'investissements étaient imprévisibles au moment de la première subvention et qu'ils résultent d'une situation indépendante de la volonté du demandeur.

Les investissements visés par le décret concernent :
- la construction, l'extension, la rénovation, l'acquisition d'une installation immobilière ;
- l'acquisition du premier équipement sportif et du matériel d'entretien visant à rendre l'infrastructure sportive fonctionnelle et à garantir sa pérennité ;
- la construction ou l'aménagement de cafétérias et buvettes.

Les provinces, communes, intercommunales, les régies communales et provinciales autonomes ainsi que les associations de communes et les associations de provinces peuvent bénéficier de la subvention. Les asbl et les groupements sportifs constitués en asbl peuvent également bénéficier de la subvention s'ils répondent aux conditions fixées à l'article 3, 2° et 3°, du décret. Les écoles propriétaires d'une ou plusieurs infrastructures sportives peuvent également bénéficier de la subvention moyennant si elles répondent aux conditions fixées à l'article 3, 4°, du décret.

Le montant minimum subsidiable H.T.V.A. est fixé à 10 000 euros.

Le montant maximum subsidiable H.T.V.A. est fixé à :
1° 3.000.000 euros pour les provinces, les communes, les associations de communes, les associations de provinces, les régies communales et provinciales autonomes, les asbl dont l'objet répond aux conditions fixées à l'article 3, 2°, du décret, ainsi que pour les fédérations sportives reconnues, constituées en association sans but lucratif, et répondant à l'une des caractéristiques visées à l'article 3, 3°, du décret ;
2° 500.000 euros pour les groupements sportifs constitués en asbl et répondant à l'une des caractéristiques fixées à l'article 3, 3° du décret, s'ils ne bénéficient pas d'une garantie bancaire ou d'un soutien financier d'un pouvoir local pour la partie de l'investissement non subsidiée ;
3° 3.000.000 euros pour les groupements sportifs constitués en asbl et répondant à l'une des caractéristiques fixées à l'article 3, 3°, du décret, s'ils bénéficient d'une garantie bancaire ou d'un soutien financier d'un pouvoir local pour la partie de l'investissement non subsidiée ;
4° 500.000 euros pour les écoles propriétaires d'une ou plusieurs infrastructures sportives répondant aux conditions fixées à l'article 3 4° du décret.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les centres sportifs locaux

Le centre sportif local est un ensemble d'infrastructures permettant la pratique sportive, situées sur le territoire d'une même commune ou de communes limitrophes, et gérées par ***une asbl ou par une régie communale autonome***. Le centre sportif local intégré, quant à lui, est celui qui regroupe, outre des infrastructures sportives publiques, des infrastructures sportives scolaires.

La commune qui souhaite mettre sur pied un centre sportif local ou un centre sportif local intégré peut bénéficier d'une reconnaissance et d'un subventionnement si elle respecte les conditions énoncées dans le décret de la Communauté française du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés[4]. La procédure à suivre est prévue dans l'arrêté d'application du 15 septembre 2003[5].

La reconnaissance est accordée pour une durée de dix ans. Parmi les conditions de reconnaissance, il convient de retenir la promotion d'une pratique sportive ambitieuse et de qualité sous toutes ses formes et sans discriminations, la promotion des pratiques d'éducation à la santé par le sport, la promotion des valeurs d'éthique sportive et de fair-play, la remise annuelle d'un rapport d'activités[6], l'établissement d'un plan annuel d'occupation et d'animation garantissant l'accès à des activités de sport pour tous, la réalisation d'une évaluation annuelle[7], la mise en place d'un conseil des utilisateurs locaux, l'imposition de conditions qualitatives et quantitatives minimales pour les infrastructures concernées.

En outre, depuis 2012, deux nouvelles conditions de reconnaissance sont d'application. Ainsi, les centres sportifs doivent veiller « *à assurer la sécurité des utilisateurs des infrastructures sportives qui composent le centre en y installant, notamment, un défibrillateur externe automatique (…) au plus tard le 31 décembre 2013* » et organiser annuellement, une séance d'information et de formation à l'utilisation du DEA à destination des utilisateurs des infrastructures sportives qui composent le centre[8].

La reconnaissance entraîne l'octroi d'une subvention pour le traitement des agents chargés de l'animation et de la gestion du centre sportif local. L'arrêté du 15 septembre 2003 du Gouvernement de la Communauté française d'application du décret du 27 février 2003 mentionné ci-dessus fixe les conditions auxquelles les agents du sport doivent répondre afin que leur traitement soit subsidié. Insistons sur le fait que cette subvention ne sera possible que si les agents concernés sont nommés ou recrutés par l'asbl ou la régie communale autonome.

Les centres sportifs locaux peuvent bénéficier de subvention pour l'achat de matériel sportif dans les conditions fixées par l'article 43 du décret du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française[9].

On entend par matériel sportif, le matériel directement destiné à la pratique des disciplines sportives proposées par le bénéficiaire à l'exclusion notamment :

---

4 Décr. 27.2.2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés, *M.B.*, 18.4.2003. Ce décr. a été modifié par le décr. 19.7.2011 mod. les décr. 27.2.2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés et décr. 23.5.2008 visant la reconnaissance et le subventionnement du Comité olympique et interfédéral belge (*M.B.*, 16.8.2011), ainsi que par le décr. 25.10.2012 rel. à la présence de défibrillateurs externes automatiques de catégorie 1 dans les infrastructures sportives (*M.B.*, 5.12.2012).

5 A.G.C.F. 15.9.2003 d'application du décr. 27.2.2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés, *M.B.*, 7.11.2003. Il a été modifié par l'A.G.C.F. 20.12.2017 portant modification de dispositions réglementaires faisant obstacle aux communications par voie électronique (*M.B.*, 27.02.2018) en y remplaçant les mots « courriers » par « envoi ».

6 Selon le nouveau modèle établi par le Gouvernement. V. A.M. 10.12.2019 fixant le modèle de rapport d'activités à compléter par les Centres sportifs locaux et Centres sportifs locaux intégrés (*M.B.*, 6.2.2020) en vigueur à partir du 1.1.2020 et qui abroge l'A.M. 11.12.2017.

7 En cas d'évaluation défavorable ou réservée, le centre est mis en demeure de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation dans un délai de 6 mois et, dans certains cas, les subventions octroyées sur la base de l'art. 11 du décr. pourraient être supprimées pour l'exercice budgétaire de l'année suivante (v. art. 6 du décr. de 2003 tel que mod. par le décr. 19.7.2011).

8 Décr. 25.10.2012 rel. à la présence de défibrillateurs externes automatiques de catégorie 1 dans les infrastructures sportives (*M.B.*, 5.12.2012), notice Inforum n° 270014.

9 Mod. par le décr. 1.12.2022, *M.B.* 31.1.2023

1° les équipements et accessoires qui, en raison de leur nature même, sont consomptibles ou d'une utilisation de courte durée ;
2° les équipements personnels ou considérés comme tels, des pratiquants sportifs ;
3° le matériel à finalité sécuritaire, à l'exception du défibrillateur externe automatique ;
4° les frais de transport, de montage et de fixation du matériel ;
5° le matériel d'évaluation et de suivi de l'entraînement.

Cette liste n'est pas exhaustive.

Les conditions pour pouvoir bénéficier de cette subvention sont :

- ne pas poursuivre de but lucratif;
- avoir son siège en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale;
- tenir une comptabilité régulière;
- disposer d'installations présentant toutes les garanties de sécurité, permettant de pratiquer valablement la ou les disciplines sportives concernées par la demande de subvention et avoir des activités régulières dans cette ou ces disciplines ainsi qu'un nombre suffisant de pratiquants;
- disposer de locaux permettant l'entreposage du matériel sportif dans de bonnes conditions de sécurité et de conservation;
- n'utiliser le matériel sportif subventionné qu'aux fins et dans les conditions précisées dans la demande de subvention;
- accepter le contrôle des installations visées aux points 4° et 5° et celui de l'utilisation du matériel subventionné par les services compétents;
- s'engager à assurer le matériel objet de la subvention contre la perte, le vol et la destruction;
- bénéficier d'une affiliation à la fédération sportive handisport ou à l'association sportive handisport de loisir pour les cercles sportifs en ce qui concerne l'achat de matériel sportif destiné à une pratique sportive adaptée ou handisport.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport

Depuis le 1er janvier 2019, une réforme a vu le jour et a mis fin aux différents subsides qui coexistaient pour l'organisation d'activités sportives locales.

Cette réforme vise à simplifier les procédures et les modalités de subventionnement des activités sportives et à inciter les bénéficiaires à constituer et à planifier des projets adaptés à leurs spécificités.

Avant cette réforme, il existait de nombreuses incohérences entre les réglementations en vigueur ; il est apparu nécessaire de rassembler les différents types d'activités subsidiables dans un texte unique, qui permet désormais l'inventivité plutôt que les nombreux textes qui les confinaient dans des réglementations rigides.

C'est dans ce contexte qu'a été promulgué le décret du 14.11.2018[1] en matière de subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport, dit décret « texte unique », ainsi que son arrêté d'exécution[2].

Ce texte unique abroge donc les différentes réglementations liées aux subsides « Camps sportifs[3] », « Programmes de développement sportif »[4], « Sport pour tous et Promotion »[5], « Sport de quartier »[6], « Eté sport », « Eté jeunesse » et « Mon club Mon école ».

Le décret « texte unique » s'articule autour de deux axes essentiels : les modules et les cadres d'intervention.

1. Les modules

Un module est constitué de plusieurs heures d'activités (maximum 25 heures) de promotion et de développement de sport en général ou d'une discipline sportive en particulier. Le module doit constituer une plus-value par rapport au fonctionnement habituel et aux activités quotidiennes du bénéficiaire.

Le programme sportif est un ensemble de modules (minimum 2) coordonnés en un programme cohérent, en vue de la réalisation d'une politique sportive globale, sur le moyen ou long terme, qui s'étend sur une période de minimum une année et maximum trois années.

---

1 Décr. 14.11.2018 en matière de subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport, *MB* 14.12.2018.

2 A.G.C.F. 12.12.2018 portant exécution du déc. du 14.11.2018 en matière de subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport, *MB* 11.1.2019.

3 Sont abrogés : l'A.E.C.F. 10.5.1982 fixant les conditions d'octroi des subventions pour l'organisation de camps sportifs, modifié par l'arrêté du 6.3.2000, l'A.E.C.F. 11.5.1982 fixant les conditions et titres des moniteurs jugés suffisants pour le calcul des subventions octroyées aux organisateurs de camps sportifs ; l'A.G.C.F. 10.7.1996 fixant les montants forfaitaires journaliers d'intervention pour le calcul des subventions octroyées aux organisateurs de camps sportifs, modifié par l'arrêté du 8 mai 2000.

4 Est abrogé l'A.G.C.F. 22.9.1997 fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation de programmes de développement sportif, modifié par les arrêtés des 8.5.2000, 8.11.2001 et 12.2.2009.

5 Sont abrogés les art. 18 et 19 de l'A.G.C.F. 19.1.2001 fixant les conditions d'octroi des subventions pour les activités servant la promotion du sport et la notoriété de la Communauté française, modifié par l'arrêté du 18.6.2002 ; l'A.G.C.F. du 19.1.2001 fixant les conditions d'octroi des subventions pour l'organisation de stages sportifs pour handicapés, modifié par l'arrêté du 12.2.2009.

6 Sont abrogés : le décr. 12.5.2004 fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation d'activités sportives de quartier, modifié par les décr. 8.12.2006, 25.5.2007 et 19.12.2007 ; l'A.G.C.F. 20.5.2005 visant l'application du décr. 12.5.2004 susvisé.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Les cadres d'intervention

Les modules et les programmes sportifs qui peuvent être subventionnés se répartissent en quatre cadres d'intervention :

- « Animation et promotion », dont les objectifs sont de faire découvrir l'activité sportive en privilégiant l'approche par le jeu et de développer le savoir-vivre ensemble par la pratique sportive ;
- « Initiation », dont les objectifs sont de développer progressivement des activités motrices spécifiques, de motiver à l'apprentissage sportif, de recruter ou de fidéliser à la pratique sportive dans l'optique d'une pratique de compétition ou récréative poursuivie tout au long de la vie ;
- « Perfectionnement » dont les objectifs sont soit de consolider les habilités motrices spécifiques individuelles ou collectives, soit de promouvoir l'arbitrage, soit de parfaire l'apprentissage des fondamentaux d'une discipline sportive ;
- « Entraînement », dont les objectifs sont soit de former, d'éduquer et d'entraîner à la compétition, soit d'optimaliser l'entraînement, soit de détecter et sélectionner le talent sportif.

Le montant du subventionnement est établi selon une échelle progressive en fonction du niveau du cadre d'intervention auquel la qualification de l'encadrement est liée, échelle déterminée par l'arrêté mentionné supra.

Tout module pour lequel une demande de subvention sera introduite sera rattaché à un des quatre cadres d'intervention.

Pour pouvoir être subventionnées, les activités doivent se dérouler sur le territoire de la Région wallonne ou de la Région de Bruxelles-Capitale. Il peut être dérogé à cette condition, pour les modules relevant du cadre d'intervention « Entraînement », pour autant que la nature même de la discipline ainsi que le niveau de pratique le justifient.

3. Les bénéficiaires

- Les fédérations sportives reconnues par la Communauté française
- Les cercles sportifs affiliés à une fédération sportive reconnue
- Les administrations communales ou les asbl auxquelles les communes, directement ou par l'intermédiaire de mandataires ou de tiers agissant en leur qualité de représentant de la commune, confient la mise en œuvre de la politique sportive communale
- Les centres sportifs locaux et les centres sportifs intégrés.

4. Conditions à respecter par les bénéficiaires pour pouvoir bénéficier des subventions

- Disposer d'infrastructures sportives permettant la pratique réglementaire de la discipline sportive
- Disposer de vestiaires et de sanitaires, distincts pour les hommes et les femmes
- Pour les cercles sportifs, disposer d'au moins un arbitre ou d'un juge officiel, pour autant que la discipline sportive le requière
- Souscrire une assurance couvrant les participants contre les risques en responsabilité civile et contre les accidents corporels qui surviendraient dans le cadre de l'activité
- Se conformer aux règles relatives à la présence de défibrillateurs externes automatiques de catégorie 1 dans les infrastructures sportives
- Se conformer au décret du 3 avril 2014 relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- Se conformer au code d'éthique sportive[7]
- Ne pas sous-traiter la prise en charge de l'organisation générale des activités, notamment au niveau de la gestion des inscriptions, de la réservation des plateaux sportifs, de l'engagement de l'encadrement sportif et des obligations en termes d'assurance.

5. Orientations prioritaires

Chaque ministre des Sports a l'opportunité annuelle, par le biais d'un arrêté du Gouvernement, d'impulser la dynamique sportive au travers d'orientations prioritaires en matière de subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport.

Cet arrêté ne sera applicable qu'aux administrations communales ou aux asbl auxquelles les communes, directement ou par l'intermédiaire de mandataires ou de tiers agissant en leur qualité de représentant de la commune, confient la mise en œuvre de la politique sportive communale, ainsi qu'aux centres sportifs locaux et centres sportifs locaux intégrés.

Un module distinct supplémentaire peut donc être subventionné pour autant qu'il réponde à l'une des orientations prioritaires fixées par le Gouvernement.

Pour l'année 2023, les orientations prioritaires[8] sont les suivantes :

1° développement du sport féminin;
2° favoriser l'intégration et l'insertion sociale des personnes à mobilité réduite et porteuses d'une déficience ou d'un handicap;
3° promouvoir le développement et la pérennisation de l'activité sportive des plus de 35 ans;
4° promouvoir l'intégration des publics éloignés de toute pratique physique et/ou sportive par le biais de collaboration/partenariat avec des acteurs locaux notamment dans le cadre de la mise en place d'une Maison Sport Bien-Etre;
5° favoriser le développement d'activités « Sport Loisir » au sein des fédérations, des associations sportives et des centres sportifs.

   Par activités « Sport Loisir », il faut entendre la mise en place d'initiatives permettant de montrer le sport comme une activité récréative et contribuant à la pratique d'une activité physique régulière, sans obligation de s'affilier à une fédération sportive ou à un cercle sportif.

[7] Adopté en exécution du décr. 20.3.2014 portant diverses mesures en faveur de l'éthique dans le sport en ce compris l'élaboration du Code d'éthique sportive et la reconnaissance et le subventionnement d'un comité d'éthique sportive (*M.B.* 16.5.2014).

[8] Fixées dans l'A.G.C.F. 10.11.2022 fixant les orientations prioritaires pour l'année 2023 en matière de subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport, *M.B.* 27.01.2023.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'enfance

La politique de l'enfance revêt une importance sociale et économique au niveau communal. Les pouvoirs locaux ont la possibilité de développer des initiatives en la matière.

La commune qui le souhaite peut aider l'ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance) à exécuter la première de ses missions qui est l'accompagnement de l'enfant et de sa famille. Pour ce faire, la commune peut, par exemple, mettre à disposition de l'ONE un local afin d'y réaliser les consultations de nourrissons ou participer financièrement au fonctionnement du car sanitaire, ou encore mettre en place la concertation communale.

À côté de cette mission d'accompagnement, l'ONE a une autre mission : l'accueil de l'enfant en-dehors de son milieu d'accueil. C'est dans cette seconde mission que les pouvoirs locaux s'investissent généralement grandement. Dès lors, la présente fiche ne sera consacrée qu'à l'accueil de l'enfant.

On rappellera que des subsides sont prévus tant à la Communauté française qu'à la Région wallonne, mais l'on soulignera, dans le même temps, les faibles budgets consacrés par les autorités subsidiantes aux besoins, toujours croissants, des communes dans le cadre de ces politiques importantes pour l'avenir de nos jeunes citoyens.

La région wallonne est compétente en matière de subsidiation d'infrastructures de la petite enfance, le SPW Intérieur et Action sociale gère les demandes de subvention introduites par une entité du secteur public (commune ou CPAS) ou du secteur associatif. A noter, qu'une commune peut également constituer un milieu d'accueil sous forme juridique d'asbl communale.

La communauté française, elle subventionne à concurrence de certaines normes, le personnel des milieux d'accueil et réglemente ces derniers.

En 2019 a vu le jour la réforme des milieux d'accueil, dite réforme MILAC. Cette réforme est entrée en vigueur au 01.01.2020, avec une phase transitoire qui s'étale jusqu'en 2026.Certaines dispositions font l'objet d'une concertation et ne sont donc pas encore applicables, cette période de concertation a été prolongée via plusieurs arrêtés en raison de la crise due à la covid 19.

La réforme des milieux d'accueil de la petite enfance fait l'objet de plusieurs textes légaux, à savoir :

- le décret du 21 février 2019 visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance[1] ;
- l'arrêté du 2 mai 2019 fixant le régime d'autorisation et de subvention de crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s[2] ;
- l'arrêté du 22 mai 2019 fixant le régime transitoire des milieux d'accueil[3] remplacé par l'arrêté du gouvernement portant premier ajustement de la réforme des milieux d'accueil du 17 septembre 2020[4] ;
- l'arrêté modificatif du 20 décembre 2019 visant à mettre en place une période de concertation dans le cadre de la réforme des milieux d'accueil[5] ;

1 *M.B.* 18.3.2019.
2 *M.B.* 9.10.2019.
3 *M.B.*16.10.2019.
4 *M.B.* 1.9.2020.
5 *M.B.* 7.1.2020.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

1. Réforme des milieux d'accueil

Partant du principe d'une complexité du paysage actuel de l'accueil avec de multiples formes, avec leur spécificité chacune, tant en termes d'exigences que de subsidiation ; la réforme vise à simplifier, pour plus de clarté et d'équité les différents milieux d'accueil ainsi que les différents subsides.

En dehors des SASPE[6] et des services de garde d'enfants malades, seuls trois types milieux d'accueil existeront : le (co-)accueillant d'enfants indépendant, le Service d'accueil d'enfants et la crèche. La transformation des « anciens »[7] milieux d'accueil se fera de manière progressive.

A. Les milieux d'accueil

1. Le (co-)accueillant d'enfants indépendant
2. La crèche : 14 places minimum ou plus (multiples de 7)
3. Les services d'accueillantes d'enfants (SAE): 36 places (9 accueillantes) ou plus (multiples de 9)

B. Nouveau subventionnement

Il y a 4 niveaux de subsides.

1. Niveau 0 : pas de subside souhaité ou non retenu en programmation (être autorisé)
2. Niveau 1 = subside de base

   Conditions : être autorisé, entre dans une programmation, être ouverts 10H/J du lundi au vendredi, 220j/an…
   - Accueillantes indépendantes : 250€/place + lien avec le référent santé de l'ONE
   - SAE : financement du personnel de direction (cf normes d'encadrement) + lien avec le référent santé de l'ONE
   - Crèche : finance le personnel de direction (cf normes d'encadrement) + subvention médecin à partir de 21 places

3. Niveau 2 = subside accessibilité

   Conditions : condition du niveau 1 + ouverture 11h30/j + appliquer la pfp ONE + accueillir des enfants à besoins spécifiques + accorder des priorités de 20 à 50% pour des situations sociales et d'urgence
   - SAE = subside de base + encadrement PMS (cf normes d'encadrement) + personnel accueillant (1ETP accueillantes/4places + 10% de frais de fonctionnement)
   - Crèche = subside de base + encadrement PMS (0,5ETP à partir de 21 places, 1ETP à partir de 42 places puis +0,5ETP/14 places) + personnel encadrant (1,5ETP/7places/11h30)

4. Niveau 3 = subside accessibilité renforcée

   Conditions : niveau 1 + niveau 2 + 60 à 80% de priorités + projet spécifique
   - SAE : subside de base + subside accessibilité + 0,5ETP jusqu'à 36 places, 0,75 ETP jusqu'à 72 places, 1ETP 72 places et plus
   - Crèche : subside de base + subside accessibilité + subside accessibilité sociale renforcée (0,5ETP PMS/35 places, 0,75ETP PMS/70 places,1ETP 70places et +) et ou subside accessibilité horaire renforcée si ouverture en plus de 15h/semaine (0,5ETP

[6] Services d'accueil spécialisés de la petite enfance.
[7] MCAE, prégardiennat, maisons d'enfants, haltes garderies, crèche parentale, SAEC.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

encadrement/7enfants) ou si ouverture de plus de 30h/semaine (1ETP pour 7 enfants) soit 1ETP/14 enfants si ouverture +15h/semaine

C. Taux d'encadrement minimum et capacité autorisables

1. Accueillantes d'enfants indépendantes

1 pour 4 ETP / maximum 5 présences simultanées (co accueils indépendants : 8 places ETP/max 10 présences simultanées)

2. Services d'accueillantes d'enfants (SAE)

- par service de 36 places soit 9 accueillantes minimum (puis par tranches de 36 places)
- minimum 1 accueillante pour 4 ETP/maximum 5 présences simultanées
- minimum 1 ETP encadrement PMS pour 72 places
- minimum 0,5 ETP direction pour 36 places, 1 ETP/service de 72 places et plus

3. Crèches

- crèches de minimum 14 places puis par tranche de 7 places
- 1 accueillante / 7 enfants présents minimum
- minimum 0,5ETP direction pour une crèche de moins de 70 placces, 1ETP pour les crèches de plus de 70 places

Certains chantiers sont encore en cours de discussions notamment celui réservé aux co-accueils.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. L'accueil extra-scolaire

La commune qui souhaite mettre en œuvre un accueil temps libre, c'est-à-dire l'accueil durant le temps libre des enfants en âge de fréquenter l'enseignement maternel, fréquentant l'enseignement primaire ou jusqu'à douze ans, à l'exception des périodes hebdomadaires qui relèvent de l'enseignement, peut bénéficier de subvention si elle s'inscrit dans le cadre organisé par le décret ATL[8].

Tout d'abord, l'engagement de la commune dans la coordination ATL se traduit par la signature d'une convention avec l'ONE.

Sur la base du décret ATL, la commune réalise ou fait réaliser un état des lieux comprenant une analyse des besoins. Par ailleurs, une commission communale de l'accueil (CCA) sera réunie. Elle examinera l'état des lieux réalisé et proposera les modifications nécessaires. La commune transmet l'état des lieux à l'observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse.

Sur la base de cet état des lieux, la commune développera un ou plusieurs programmes CLE (coordination locale de l'enfance) dont l'objectif est de répondre aux besoins détectés dans l'état des lieux.

Le programme CLE est un programme de coordination locale pour l'enfance relatif à une zone géographique déterminée, concerté au niveau local, ayant reçu un agrément de l'ONE, mis en œuvre sous l'égide de la commune et qui vise le développement d'initiatives existantes et, s'il échet, la création de nouvelles initiatives qui rencontrent tout ou partie des besoins révélés par l'état des lieux.

Chaque programme CLE est préparé, mis en œuvre et évalué avec le soutien d'au moins un coordinateur ATL engagé par la commune ou, le cas échéant, par plusieurs communes.

Chaque commune, dès la première réunion de la CCA et la signature de la convention, bénéficie d'une subvention annuelle forfaitaire de coordination destinée à intervenir dans la rémunération du coordinateur ATL (y compris ses frais de fonctionnement, notamment des frais de courrier, de déplacement et d'achat du petit matériel). Le montant de cette subvention est lié au nombre d'enfants de trois à douze ans domiciliés sur le territoire de la commune.

Nous terminerons ce point en insistant sur le fait que, si, pour les écoles communales, la commune subventionne, directement ou via le programme CLE, l'accueil des enfants au moins une heure avant le début et une heure après la fin des cours, elle doit également le financer pour les écoles libres, situées sur le territoire de la commune, qui en feraient la demande[9].

[8] Décr. G.C.F. 3.7.2003 rel. à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extra-scolaire, *M.B.*, 19.8.2003.

[9] En vertu du décr. 7.6.2001 rel. aux avantages sociaux.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'accueil temps libre

Entre le temps scolaire et le temps familial, il existe un temps d'accueil des enfants durant leur temps libre.

La demande des parents ne fait que croître depuis les années 90 pour un encadrement en matière d'accueil extrascolaire, tant qualitativement que quantitativement. En effet, l'évolution du marché du travail avec l'arrivée des femmes ainsi que la flexibilité des horaires au-delà des horaires scolaires amènent à constat.

Les activités extra-scolaires au sens large, qui relèvent bien souvent des opérateurs privés et qui sont des activités spécifiques dans le domaine du sport, de l'art, de la culture (club de foot, club de tennis, cours de danse, académies…), ne sont soumises ni au Code de qualité de l'ONE ni à des subsides de l'ONE.

Les activités multidimensionnelles centrées sur le développement de l'enfant, son intégration sociale et son émancipation à l'école ou parfois en dehors, relèvent de l'ATL au sens strict et se subdivisent en trois sortes d'activités : l'accueil extrascolaire, les centres de vacances et les écoles de devoirs.

Ces trois activités sont réglementées par des décrets de la Communauté française et sont subsidiées par l'ONE. Les trois activités sont explicitées ci-après.

Une réforme de l'accueil temps libre est en cours actuellement et fait l'objet de concertation avec les acteurs concernés. Le but du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles est qu'il y ait un décret unique et non plus trois décrets spécifiques (ATL, EDD, CDV). Hormis la volonté d'avoir un texte unique, la réforme prévoit plusieurs choses : nouvelle appellation de l'accueil temps libre qui parle au public, professionnalisation de la fonction d'accueillant, agrément unique… L'Union des Villes et Communes de Wallonie est représentée dans la commission transversale et dans certains groupes de travail, elle ne manque pas d'y assurer la défense des pouvoirs locaux.

1. La coordination de l'accueil temps libre[1]

Le décret dit ATL, relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, désigne le niveau communal comme le niveau de pouvoir le plus à même de jouer le rôle de coordination au niveau local.

La commune qui souhaite[2] mettre en œuvre un accueil temps libre, c'est-à-dire l'accueil durant le temps libre des enfants en âge de fréquenter l'enseignement maternel, fréquentant l'enseignement primaire ou jusqu'à douze ans, à l'exception des périodes hebdomadaires qui relèvent de l'enseignement, peut bénéficier de subvention si elle s'inscrit dans le cadre organisé par le décret ATL[3].

Tout d'abord, l'engagement de la commune dans la coordination ATL se traduit par la signature d'une convention avec l'ONE.

Sur la base du décret ATL, la commune réalise ou fait réaliser un état des lieux comprenant une analyse des besoins. Par ailleurs, une commission communale de l'accueil (CCA) sera réunie. Elle examinera

[1] Pour plus de détails sur la coordination de l'accueil temps libre, tel que prévu par le décret ATL, ainsi que sur le rôle des communes dans le dispositif, voyez l'article rédigé par K. URGANCI dans le *Mouv. comm.* 05/2019.

[2] Le décret est incitatif, il repose sur la volonté de la commune d'adhérer ou non au dispositif de la coordination ATL.

[3] Décr. G.C.F. 3.7.2003 rel. à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extra-scolaire, *M.B.*, 19.8.2003.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

l'état des lieux réalisé et proposera les modifications nécessaires. La commune transmet l'état des lieux à l'observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse.

Sur la base de cet état des lieux, la commune développera un ou plusieurs programmes CLE (coordination locale de l'enfance) dont l'objectif est de répondre aux besoins détectés dans l'état des lieux.

Le programme CLE est un programme de coordination locale pour l'enfance relatif à une zone géographique déterminée, concerté au niveau local, ayant reçu un agrément de l'ONE, mis en œuvre sous l'égide de la commune et qui vise le développement d'initiatives existantes et, s'il échet, la création de nouvelles initiatives qui rencontrent tout ou partie des besoins révélés par l'état des lieux.

Chaque programme CLE est préparé, mis en œuvre et évalué avec le soutien d'au moins un coordinateur ATL engagé par la commune ou, le cas échéant, par plusieurs communes.

Chaque commune, dès la première réunion de la CCA et la signature de la convention, bénéficie d'une subvention annuelle forfaitaire de coordination destinée à intervenir dans la rémunération du coordinateur ATL (y compris ses frais de fonctionnement, notamment des frais de courrier, de déplacement et d'achat du petit matériel). Le montant de cette subvention est lié au nombre d'enfants de trois à douze ans domiciliés sur le territoire de la commune.

Nous terminerons ce point[4] en insistant sur le fait que, si, pour les écoles communales, la commune subventionne, directement ou via le programme CLE, l'accueil des enfants au moins une heure avant le début et une heure après la fin des cours, elle doit également le financer pour les écoles libres situées sur le territoire de la commune qui en feraient la demande.

2. Les centres de vacances

Le décret relatif aux centres de vacances[5] renvoie pour la notion de centres de vacances à trois services d'accueil :

- les plaines de vacances : encadrent des enfants de 2,5 ans à 15 ans durant les congés scolaires en accueil non résidentiel
- les séjours de vacances : encadrent des enfants de 2,5 ans à 15 ans durant les congés scolaires en accueil résidentiel
- les camps de vacances : encadrent des enfants de 2,5 ans à 15 ans durant les congés scolaires organisés par des mouvements de jeunesse en accueil résidentiel.

Les centres de vacances se différencient des autres stages dits « spécialisés » (sportif, langues, arts) par des objectifs pédagogiques de type "généralistes" (créativité, participation, socialisation, éveil sportif, esprit d'équipe...). Les activités ne sont pas spécialisées et sont considérées comme des moyens pour atteindre les objectifs pédagogiques ; elles ne sont pas une fin en soi, dans une recherche de résultats ou de performances. Le but premier des centres de vacances est d'abord que les enfants s'amusent et s'épanouissent ensemble dans un véritable esprit de « vacances ».[6]

Les centres de vacances ont pour mission[7] de contribuer à l'encadrement, l'éducation et l'épanouissement des enfants pendant les périodes de congés scolaires.

Ils ont notamment pour objectifs de favoriser :

---

4 Pour plus de détails sur la coordination de l'accueil temps libre tel que prévu par le décret ATL ainsi que le rôle des communes dans le dispositif, voyez l'article rédigé par K.Urganci, *Mouv. Comm.* 05/2019.

5 Décr. 17.5.1999 rel. aux centres de vacances, *M.B.* 30.11.1999 et A.G.C.F. 17.3.2004 dét. certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances, *M.B.* 2.7.2004.

6 www.centres-de-vacances.be

7 Décr., art. 3.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

1° le développement physique de l'enfant, selon ses capacités, par la pratique du sport, des jeux ou d'activités de plein air ;

2° la créativité de l'enfant, son accès et son initiation à la culture dans ses différentes dimensions, par des activités variées d'animation, d'expression, de création et de communication ;

3° l'intégration sociale de l'enfant, dans le respect des différences, dans un esprit de coopération et dans une approche multiculturelle ;

4° l'apprentissage de la citoyenneté et de la participation.

Pour pouvoir être agréés et reconnus par la Communauté française, les centres de vacances doivent répondre à plusieurs conditions, tant en termes d'encadrement, de formation, que de qualité d'accueil.[8] L'agrément certifie que le centre de vacances répond d'une part, à des normes d'encadrement (1 animateur pour 8 enfants de moins de 6 ans et 1 pour 12 enfants de plus de 6 ans + un coordinateur par centre de vacances) et, d'autre part, respecte les normes de formation des coordinateurs et animateurs. Il doit par ailleurs définir et respecter un projet pédagogique qui définit les moyens de contribuer à l'encadrement, l'épanouissement et l'éducation des participants.

À noter que l'agrément du centre n'est pas obligatoire (tout opérateur peut moyennant respect du Code de qualité de l'accueil, organiser des activités pendant les congés scolaires). Toutefois, seuls les centres de vacances agréés par la Communauté française peuvent porter le titre de « Centres de vacances agréés par la Fédération Wallonie-Bruxelles. »

3. Les Écoles de devoirs

Le décret qui régit les Écoles de Devoirs est celui du 28 avril 2004[9] relatif à la reconnaissance et au soutien des Écoles de Devoirs.

Les Écoles de Devoirs accompagnent les enfants et les jeunes (de 6 ans à 18 ans) dans leurs apprentissages tant scolaires que culturels et sociaux. Elles mènent avec eux des projets qui contribuent à former de futurs citoyens actifs, responsables, critiques et solidaires.

Leurs quatre missions principales sont :
1° le développement intellectuel de l'enfant ;
2° le développement et l'émancipation sociale de l'enfant ;
3° la créativité de l'enfant, son accès et son initiation aux différentes cultures ;
4° l'apprentissage de la citoyenneté et de la participation.

Comment créer une École de Devoirs (EDD) [10]?

Pour créer une EDD, vous devez être soit une ASBL, soit un pouvoir public (commune, CPAS), soit vous inscrire dans une institution existante telle qu'une Maison de Jeunes, un Centre Culturel, etc.

Pour être reconnue et éventuellement subventionnée par l'ONE, une EDD doit respecter des critères pédagogiques et administratifs. Certaines normes sont également exigées au sujet du public accueilli et de l'équipe d'encadrement. Les critères pour être une EDD reconnue sont un peu moins contraignants que ceux pour le subventionnement.

[8] Pour plus de détails sur les conditions d'agrément, voir l'art. 7 du décr.
[9] Décr. 28.4.2004 rel. à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs.
[10] Pour plus de détails sur le fonctionnement des EDD voy. l'article *Mouv. Comm.* 01/2019 par M.H ANDRE.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Voici quelques critères fondamentaux pour être subventionné[11] :
- l'EDD doit être ouverte, après les heures scolaires, au moins 3 jours par semaine, durant 5 heures au minimum et pendant au moins 20 semaines ;
- elle doit être ouverte à tous, sans discrimination et accueillir 10 enfants par jour en moyenne (8 en région rurale). Ces enfants doivent provenir de deux écoles différentes (ou de 3 écoles différentes si les locaux de l'EDD sont situés dans un établissement scolaire) ;
- l'infrastructure doit être adaptée et du matériel pédagogique et ludique doit être à la disposition des enfants ;
- une comptabilité régulière et une assurance RC couvrant les dommages corporels du personnel et des enfants sont également exigées.

Les enfants sont encadrés par une équipe d'animation de minimum 3 personnes, dont un coordinateur qualifié et un animateur qualifié au moins. Cette qualification est obtenue soit via un brevet organisé par un organisme agréé, soit via une équivalence au brevet, soit via une assimilation de diplôme. L'équipe peut être composée de salariés et/ou de volontaires.

La reconnaissance peut être introduite à tout moment, et ce même si vous ne fonctionnez que depuis peu. Cependant, pour pouvoir être subventionné, vous devez avoir fonctionné durant un an. Pour pallier cette lacune, le décret a été récemment modifié afin d'octroyer aux nouvelles EDD un subside d'impulsion d'un montant de 5.000 €.

Après un an de fonctionnement, l'EDD pourra introduire une demande de subvention. Cette dernière est en moyenne de 6.500 euros par an par EDD.

À noter qu'aucun organisateur d'activités pour enfants ne peut porter le titre d'École de devoirs reconnue par l'ONE s'il n'a pas été reconnu préalablement dans le cadre du décret. Toutes les EDD reconnues en vertu du décret sont tenues de faire mention de cette reconnaissance dans leurs documents officiels.

[11] À noter que pour être subventionnée, une EDD doit être préalablement reconnue par l'ONE.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les activités culturelles

Les communes disposent d'une grande liberté pour déterminer le rôle qu'elles entendent jouer en la matière. Les moyens d'action sont très variés : il peut s'agir de la création d'une bibliothèque, d'un centre culturel, comme du soutien financier à l'animation culturelle.

1. Les bibliothèques

Le décret du 30 avril 2009[1] organise le service public de la lecture. La volonté est que les opérateurs du Service public de la lecture soient intégrés dans un réseau public de la lecture unique couvrant toute la Communauté française. Ce réseau est constitué d'opérateurs qui exercent leur action sur un territoire défini et qui est soit :

- local (communal ou supra communal),
- provincial,
- communautaire dès lors qu'il vise l'ensemble du territoire où s'exercent les compétences de la Communauté française.

Un arrêté du Gouvernement du 19 juillet 2011[2/3] portant application du décret précité fixe notamment la procédure de reconnaissance des opérateurs du Service public de la lecture et les conditions de subventionnement. Il précise par ailleurs quels sont les éléments qui doivent, au minimum, figurer dans la convention à signer entre les pouvoirs organisateurs qui constituent ensemble un opérateur direct et qui organisent l'activité d'une bibliothèque locale qui s'exerce sur un même territoire[4].

Un lexique des termes usuels utilisés en matière de développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques est également à la disposition des opérateurs depuis l'adoption de la circulaire du 20 juillet 2011[5].

2. Les centres culturels

Le décret du 21 novembre 2013 relatif aux centres culturels[6] donne une base légale aux conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels et abroge le décret du 28 juillet 1992[7] qui réglait précédemment cette matière.

Conformément à l'article 4 du décret, « *un centre culturel est un lieu de réflexion, de mobilisation et d'action culturelle par, pour et avec les populations, les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs d'un territoire* ».

Dans le cadre du décret du 21 novembre 2013, c'est l'action culturelle d'un centre culturel qui peut faire l'objet d'une reconnaissance par la Communauté française et ouvrir le droit à une subvention.

---

1 Décr. 30.4.2009 rel. au développement des pratiques de lecture organisé par le réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques, *M.B.*, 5.11.2009.

2 A.G.C.F. 19.7.2011 portant application du décr. 30.4.2009 rel. au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques, *M.B.*, 27.10.2011.

3 Un A.G.C.F. du 15.5.2014 a modifié l'annexe 2-1 de l'A.G.C.F. du 19.7.2011 précité. Cet arrêté remplace l'annexe 2-1 de l'AGCF du 19.7.2011 portant application du décr. 30.4.2009 rel. au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques., *M.B.*, 30.10.2014. Cette annexe contient le modèle pour la fiche signalétique, qui fait partie du dossier justificatif des subventions accordées aux opérateurs du Service public de la lecture. Par ailleurs, l'annexe 2-2 de l'A.G.C.F. précité, a également fait l'objet d'une modification par un A.G.C.F. du 5.10.2016 (*M.B.*, 23.1.2017).

4 V. art. 4 du décr. précité et art. 2 de l'A.G.C.F. précité.

5 Circ. 20.7.2011 lexique des termes usuels utilisés en matière de développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques, *M.B.*, 27.10.2011.

6 Décr. 21.11.2013 rel. aux Centres culturels, *M.B.*, 29.1.2014 ainsi que l'A.G.C.F. du 24.04.2014 portant exécution du décret.

7 Décr. 28.7.1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subventions des centres culturels, *M.B.*, 8.10.1992.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Parmi les conditions de reconnaissance et de subventionnement des actions des centres culturels, on peut citer le fait qu'ils doivent être organisés en asbl, dont l'assemblée générale doit être composée d'une chambre publique et d'une chambre privée[8].

La chambre publique ne peut rassembler plus de la moitié des membres de l'assemblée générale et intègre au minimum un représentant par commune du territoire d'implantation du centre[9].

Outre une action culturelle dite générale, un centre culturel peut organiser et exercer, cumulativement, une action culturelle intensifiée, une ou plusieurs actions culturelles spécialisées, et une action culturelle spécialisée de diffusion des arts de la scène.

L'action culturelle générale « *vise le développement culturel d'un territoire, dans une démarche d'éducation permanente et une perspective de démocratisation culturelle, de démocratie culturelle et de médiation culturelle* »[10].

L'action culturelle intensifiée peut être exercée conjointement par plusieurs centres culturels, il s'agit d'une action culturelle « *intensifiée notamment par l'ampleur du projet d'action culturelle, l'approfondissement de la participation des populations ou la diversification et la consolidation des actions et des partenariats avec les opérateurs culturels sur un territoire de projet* »[11].

La ou les actions culturelles spécialisées portent « *sur le développement d'une fonction culturelle ou d'une démarche artistique ou socioculturelle* »[12]. Elles peuvent être organisées en collaboration avec un ou plusieurs centres culturels, avec des opérateurs culturels relevant de certains secteurs culturels spécifiques, avec des opérateurs actifs dans le développement local ou régional, et, le cas échéant, avec des opérateurs assimilables dont le siège social n'est pas situé sur le territoire de la Communauté française de Belgique.

L'action culturelle spécialisée de diffusion des arts de la scène vise « *la diffusion de la création professionnelle dans le secteur des arts de la scène et la circulation des œuvres entre les centres culturels dont l'action culturelle est reconnue* »[13].

Le centre culturel qui souhaite faire reconnaître une action culturelle doit en faire la demande au Gouvernement de la Communauté française. Il commence par déposer une demande de principe comprenant une note d'intention, permettant d'identifier les hypothèses de développement culturel du territoire, une esquisse de projet d'action culturelle et le résultat d'un appel à manifestations d'intérêt lancé à l'attention des communes limitrophes ou avoisinantes de la commune où se situe le centre culturel, et qui ne font elles-mêmes pas partie du territoire d'implantation d'un centre culturel dont l'action est reconnue[14].

Le Gouvernement se positionne sur le principe de reconnaissance, notamment sur la base d'un avis de la commission de l'action culturelle et territoriale.[15] En cas d'accord, le centre culturel peut déposer une demande de reconnaissance de son action culturelle générale et, le cas échéant, de l'intensification de cette action, d'une ou plusieurs actions culturelles spécialisées, voire d'une action culturelle spécialisée de diffusion des arts de la scène,[16] associées. La reconnaissance d'une action culturelle, fondée sur un

8 Décr. 21.11.2013, art. 6.
9 Décr. 21.11.2013, art. 85.
10 Décr. 21.11.2013, art. 9.
11 Décr. 21.11.2013, art. 11.
12 Décr. 21.11.2013, art. 12.
13 Décr. 21.11.2013, art. 13.
14 Décr. 21.11.2013, art. 23.
15 À la suite de la réforme des instances d'avis dans le secteur culturel, la commission des centres culturels n'existe plus. Le décr. 28.3.2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle (*M.B.* 30.4.2019) a réformé les instances d'avis ; c'est désormais la commission de l'action culturelle et territoriale qui statuera sur les demandes de reconnaissance.
16 Décr. 21.11.2013, art. 24 et ss.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

projet d'action culturelle, est accordée pour une période de 5 ans, et peut faire l'objet d'une reconduction.

Le centre culturel dont l'action culturelle est reconnue reçoit de la Communauté française, pour la durée de la reconnaissance, une subvention annuelle, le cas échéant complétée de subventions complémentaires se rapportant à une action culturelle intensifiée, à une ou plusieurs actions culturelles spécialisées ou à une action spécialisée de diffusion des arts de la scène. Il peut en outre solliciter des aides ponctuelles relatives à certains secteurs culturels, une subvention exceptionnelle visant à couvrir les frais résultant de circonstances particulières, voire une subvention extraordinaire d'investissement[17].

Les collectivités publiques associées (communes du territoire d'implantation et, en région de langue française, provinces du territoire d'implantation) sont tenues de contribuer au fonctionnement du centre culturel dont l'action culturelle est reconnue, par le biais d'une contribution financière et sous la forme de services. La contribution financière des collectivités publiques associées est au moins équivalente à la subvention accordée par la Communauté française pour l'action culturelle générale du centre (100.000 + 25.000 euros par commune supplémentaire lorsque le territoire d'implantation recouvre plusieurs communes)[18].

La gestion de l'action culturelle reconnue d'un centre culturel est encadrée par un contrat-programme, que le Gouvernement de la Communauté française conclut avec le centre culturel, la ou les provinces sur le territoire desquelles s'étend le territoire d'implantation du centre et, au moins, la commune sur le territoire de laquelle le siège social du centre est établi. Ce contrat-programme définit notamment les modalités des contributions des collectivités publiques au fonctionnement du centre culturel[19].

3. Le soutien communal à la culture

La découverte et l'approfondissement de la vie culturelle a une valeur formative pour les personnes. Elle permet d'éveiller et de développer le sens artistique et le goût, de former l'esprit critique et le jugement. Elle tisse également des liens sociaux indéniables. Les organisations d'éducation permanente et de promotion socioculturelle y travaillent ; les communes peuvent jouer un rôle en aidant ces organisations ou toute association locale qui contribue à l'animation culturelle.

Dans les communes où il n'existe pas de centre culturel, un membre du personnel pourrait, fût-ce partiellement, être chargé de l'animation culturelle. Il aurait, par exemple, pour mission d'aider les associations culturelles et les mouvements de jeunesse, d'effectuer le travail administratif des conseils consultatifs existants au sein du conseil communal (conseil culturel, conseil de la jeunesse, etc.) et de préparer, pour le bulletin communal ou un bulletin spécifique, le calendrier et l'information sur les manifestations culturelles.

Si le conseil communal a créé des commissions permanentes, l'une d'entre elles pourrait se voir confier les affaires culturelles, en ce compris la jeunesse et les sports.

Tout particulièrement en matière culturelle, il est souhaitable d'associer la population aux prises de décision, notamment :

- par l'organisation de réunions où l'on pourra discuter des problèmes particuliers à un quartier ou à un groupe déterminé d'habitants ;
- en invitant les habitants, par la voie de la presse ou du bulletin d'information communal, à faire part de leurs réactions.

Dans de nombreux cas, la commune accorde une aide en locaux ou en matériel aux associations.

[17] Décr. 21.11.2013, art. 57 et ss.
[18] Décr. 21.11.2013, art. 72 et ss.
[19] Décr. 21.11.2013, art. 79 et ss.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Elle peut prêter certains appareils dont elle dispose : projecteur, magnétoscope, installation d'éclairage, enregistreur, vidéo, matériel didactique, etc. ou encore apporter une aide lors de transport important de matériel.

Enfin, l'octroi de subventions aux associations locales se caractérise, dans le chef de la commune, par :

- l'objectivité : le système tient compte de normes objectives, telles que la valeur formative des activités, la nature propre des différentes activités (diffusion culturelle, formation, etc.). Le nombre de membres que compte l'association ou la fréquentation des activités peuvent également être des critères à retenir ;
- la continuité : les associations doivent pouvoir calculer leurs recettes, en tenant compte des subsides, pour pouvoir programmer leurs activités ;
- l'efficacité : la politique d'octroi de subsides est généralement telle que les objectifs assignés peuvent être réalisés au mieux. Les domaines du culturel au niveau d'une commune sont variés ; les gestionnaires peuvent donc, selon leur génie propre, susciter le développement de la vie culturelle locale.

4. Le partenariat culture avec la Communauté française et l'État fédéral

Des ***subsides*** peuvent être octroyés à la commune en matière d'infrastructure culturelle : le décret du 17 juillet 2002[20] organise le subventionnement pour les investissements des collectivités locales (communes, provinces et associations de communes) en matière d'infrastructure culturelle. Sont notamment concernés l'acquisition, la construction, la rénovation ou l'aménagement de toute infrastructure destinée en ordre principal à des fins culturelles ou socioculturelles, ainsi que l'intégration des œuvres d'art dans les bâtiments publics. Le taux d'intervention de base de la Communauté française est de 40 % du montant subsidiable. Il passe à 70 % pour les collectivités locales prioritaires, c'est-à-dire, notamment, celles dont la situation socioéconomique est défavorisée. L'intervention est encore majorée de 15 % en cas de participation des habitants au projet.

Enfin, en matière ***d'épanouissement culturel et sportif***, l'arrêté royal du 10 juillet 2022[21] octroie une subvention de 15.587.995 euros aux CPAS du pays. Les personnes défavorisées peuvent être exclues de bien des domaines de la vie en société, y compris la vie culturelle (et sportive). Depuis 2003, le Ministre fédéral des Affaires sociales ainsi que le Secrétaire d'État à l'Intégration sociale rappellent ce droit fondamental au sport et à la culture en octroyant des subsides aux CPAS, en vue de favoriser la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif de leurs usagers (participation à des manifestations, participation aux activités d'associations sociales, culturelles ou sportives y compris les cotisations et les fournitures et équipements, accès aux nouvelles technologies d'information et de communication…).

[20] Décr. 17.7.2002 rel. à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles (*M.B.*, 24.9.2002) ainsi que A.G.C.F. 18.12.2003 portant application des art. 4 et 6 du décr. 17.7.2002 rel. à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles, modifié par l'A.G.C.F. 11.7.2013 (*M.B.*, 12.8.2013).

[21] A.R. du 10.7.2022 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale pour l'année 2022, non encore publié au *M.B.* à l'heure d'écrire ces lignes.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les différents statuts pour travailler dans le secteur sportif et socioculturel

1. Les travailleurs « associatifs » sont, depuis le 1er janvier 2022, soumis au nouvel article 17 de l'arrêté royal ONSS[1] (A.R. ONSS)

La loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale[2] avait instauré un nouveau statut de travailleur associatif. Ce statut permettait de générer un revenu défiscalisé moyennant le respect de certaines conditions.

Le travail associatif vise toute forme de travail effectué dans l'intérêt d'autrui et dans l'intérêt de la collectivité, dans le secteur non-marchand public ou privé, qui n'est pas effectué à titre gratuit mais moyennant paiement d'une indemnité limitée.

Le 23 avril 2020, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt[3] dans le cadre de recours en annulation totale ou partielle de la loi précitée. Par cet arrêt, la Cour annule la loi du 18 juillet 2018 et par conséquent, le système des activités complémentaires exonérées d'impôt dans le cadre du travail associatif, au motif que le système mis en place par cette loi viole le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination à plusieurs égards[4].

Toutefois, les effets de la loi du 18 juillet 2018 ont été maintenus pour les activités exercées jusqu'au 31.12.2020. Des prestations pouvaient donc être fournies jusqu'à cette date sous le système des activités complémentaires exonérées d'impôt.

L'accord de gouvernement indiquait quant à lui : « En concertation avec les secteurs concernés, nous introduirons un nouveau règlement sur le travail associatif, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2021. Nous prendrons en compte les observations formulées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 23 avril 2020. » L'intention de l'autorité fédérale était bien de réinstaurer un mécanisme similaire tout en tenant compte des éléments soulevés par la Cour Constitutionnelle.

C'est ce qui a été fait par l'adoption en séance plénière à la chambre le 17.12.2020 du projet de loi relatif au travail associatif[5]. La loi est entrée en vigueur au 1er janvier 2021 et pour cesser de l'être au 31 décembre 2021.

La loi concernée proposait une solution temporaire pour combler le vide juridique qui a découlé de l'annulation par la Cour Constitutionnelle de la loi du 18 juillet 2018 dans l'attente de la création d'un cadre juridique plus stable.

Le Gouvernement a choisi comme solution, l'alternative que lui a soumise le Conseil national du travail[6] qui consiste à intégrer le régime relatif au travail associatif dans l'article 17 de l'AR du 28.11.1969[7]. Ci-après vous trouverez les nouvelles conditions de l'article 17.

1 A.R. 28.11.1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, art. 17.
2 *M.B.* 26.7.2018.
3 C. constit. 23.4.2020, arrêt n°53/2020, M.B. 20.5.2020 (notice Inforum n°335570).
4 Pour de plus amples informations quant à cet arrêt de la Cour constitutionnelle, voyez le site de l'UVCW : http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,8851.htm.
5 Doc.parl. 1433/012
6 Dans son avis n°2236 du 13 juillet 2021
7 Pris en exécution pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

A. Listes des activités visées et des employeurs :

Les employeurs et les activités visés par ce régime sont les suivants :

- l'Etat, les Communautés, les Régions et les administrations provinciales et locales pour les personnes occupées dans un emploi comportant des prestations de travail accomplies soit :
    - en qualité de chef responsable, d'intendant, d'économe, de moniteur ou de moniteur adjoint au cours de vacances sportives organisées pendant les vacances scolaires et les journées ou parties de journées libres dans l'enseignement ;
    - comme animateur d'activités socio-culturelles et sportives pendant les journées ou parties de journées libres dans l'enseignement ;
    - sous forme d'initiation, de démonstration ou de conférence qui ont lieu après 16 heures 30 ou pendant les journées ou parties de journées libres dans l'enseignement.

- la RTBF, la VRT et la BRF pour les personnes qui, en plus d'être reprises dans le cadre organique de leur personnel, sont occupées en qualité d'artistes (pour celles-ci, le contingent reste de 25 jours/an) ;

- l'Etat, les communautés, les régions, les administrations provinciales et locales, de même que les employeurs organisés en tant qu'association sans but lucratif ou en société à finalité sociale dont les statuts stipulent que les associés ne recherchent aucun bénéfice patrimonial, qui organisent des colonies de vacances, plaines de jeux et campements de sport et les personnes qu'ils occupent en qualité d'intendant, d'économe, de moniteur ou de surveillant exclusivement pendant les vacances scolaires ;

  Exemples : moniteurs pour une plaine de jeux durant les vacances scolaires ou moniteurs pour un camp de vacances pour jeunes.

- les organisations reconnues par les autorités compétentes ou les organisations qui sont affiliées à une organisation coupole reconnue, et qui ont pour mission de dispenser une formation socioculturelle et/ou une initiation sportive et/ou des activités sportives et les personnes que ces organisations occupent comme animateur, chef, moniteur, coordinateur, entraineur sportif, professeur de sport, coach sportif, coordinateur des sports pour les jeunes, responsable du terrain ou du matériel, formateurs, coach, responsable de processus en dehors de leurs heures de travail ou scolaires ou pendant les vacances scolaires ;

  Exemples : entraîneurs d'un club de sport ou responsables du terrain d'un club de football[8].

- les organisations du secteur des arts amateurs reconnues par les autorités compétentes ou les organisations qui sont affiliées à une organisation coupole reconnue, qui occupent des personnes en tant qu'enseignants, formateurs, coachs et responsables de processus artistiques ou techniques (artistiques) et dont les prestations ne sont pas des prestations artistiques déjà couvertes ou éligibles au titre d'indemnités forfaitaires de défraiement ;

  Exemple: professeurs dans une école de cirque, chef d'orchestre.
  Attention : les musiciens ne dépendent pas du travail associatif.

- les pouvoirs organisateurs des écoles subsidiées par une Communauté pour les personnes occupées comme animateurs d'activités socio-culturelles et sportives pendant les journées ou parties de journées libres dans l'enseignement ;

[8] www.travailassociatif.be vous pouvez connaître quelles activités sont considérées comme activités sportives via les fédérations wallonnes reconnues sur le portail officiel du sport en Fédération Wallonie-Bruxelles

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- les organisateurs de manifestations sportives et les personnes qu'ils occupent exclusivement le jour de ces manifestations, à l'exclusion des sportifs rémunérés ;

  Exemples : signaleurs lors d'une course cycliste, arbitres, stewards ou chaperons antidopage lors d'une compétition sportive.

- les organisateurs de manifestations socioculturelles et les personnes qu'ils occupent pour un maximum de 32 heures à répartir selon les besoins le jour de l'évènement et 3 jours avant ou après l'évènement, à l'exclusion des prestations artistiques couvertes ou éligibles au titre d'indemnités forfaitaires de défraiement.

  Exemples : personnes participant au montage, au contrôle des tickets et au nettoyage du terrain lors d'un festival de musique.

B. Quotas en heures

Le nombre d'heures est limité par trimestre et par an en fonction du secteur sportif ou socioculturel.

Dans le secteur sportif : 150 heures/trimestre et pour le dernier trimestre maximum 285 heures avec un plafond de 450heures/ an maximum.

Dans le secteur socioculturel : 100 heure/trimestre et pour le dernier trimestre maximum 190 heures avec un plafond de 300 heures/an maximum

L'article 17 précise qu'une journée de travail égale à 8 heures et que chaque heure commencée doit être déclarée comme heure complète.

Spécificité pour les étudiants qui combinent un contrat sous statut d'étudiants et un contrat sous article 17, ils doivent respecter un plafond de 190 heures/an dans le cadre de l'article 17. Ils peuvent donc cumuler un contrat d'étudiant en respectant le quota de 475heures /an avec un contrat article 17 en respectant un maximum de 190 heures/an.

Si le travailleur dépasse son quota d'heures autorisées dans le cadre de l'article 17, l'employeur chez qui le dépassement a lieu devra payer des cotisations sociales pour toutes les heures prestées sous article 17 chez lui.

Afin d'éviter cela, nous conseillons aux employeurs d'exiger du travailleur une attestation qui mentionne son quota. Le travailleur pourra consulter son contingent sur le site de la sécurité sociale https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/static/applics/associationwork/index.htm.

C. Interdictions

L'arrêté royal du 23 décembre 2021 qui a modifié l'article 17 a inséré un § supplémentaire relatif à des interdictions[9] :

- Il est désormais interdit de fournir des prestations dans le cadre de l'article 17 si l'employeur et le travailleur concernés étaient liés par un contrat de travail, une affectation statutaire ou un contrat d'entreprise au cours d'une période d'un an précédant le début des prestations.

[9] Ces nouvelles interdictions mettent à mal les pouvoirs locaux qui bien souvent engagent des enseignants sous statut article 17 pendant les congés scolaires. L'UVCW a sensibilisé le ministre des Affaires sociales sur cette nouveauté qui pénalise les pouvoirs locaux qui se voient de ce fait dans l'obligation d'engager les enseignants sous contrat de travail classique (en payant donc des cotisations onss). Voy notre actualité https://www.uvcw.be/jeunesse/actus/art-8216

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- Il est également interdit de fournir des prestations dans le cadre de l'article 17 si le travailleur était occupé par l'employeur dans le cadre d'un contrat conclu en application de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

  Il y a une exception prévue dans le cas des contrats d'occupations d'étudiants ainsi que si le contrat de travail a pris fin à la suite d'une mise à la pension. Dans ces deux, il peut y avoir une succession de contrats.

D. Aspect fiscal

La loi du 26 avril 2022 fixant le régime fiscal des rétributions pour des activités d'association visées à l'article 17 de l'A.R. ONSS[10] prévoit que les rétributions pour de telles activités sont exonérées de cotisations sociales.
Néanmoins, elles sont considérées comme des revenus divers et imposées au taux de 20 % après une déduction forfaitaire de 50 %. Si certaines limites horaires ou un plafond de revenus sont dépassés, les revenus sont considérés comme des revenus professionnels.

2. Le volontariat[11]

Le volontariat ou le bénévolat sont des termes signifiant la même chose ; nous utiliserons le terme volontariat car c'est celui que le législateur a choisi pour réglementer cette activité. Ce mot est également celui qui se rapproche le plus des termes utilisés dans d'autres langues.

Le volontariat est, selon la définition de la loi du 3 juillet 2005, une activité qui est exercée sans rétribution organisée par une organisation en dehors du cadre familial ou privé au profit d'une asbl, d'une personne de droit public ou de droit privé sans but lucratif ou de la collectivité dans son ensemble.

Le volontaire ne doit pas exercer la même activité professionnellement pour la même organisation, il peut bénéficier d'un défraiement[12]. La loi précise toutes les informations au minimum que l'organisation doit communiquer au volontaire, il n'est nullement obligatoire de rédiger une convention, toutefois nous le conseillons dans un but de clarifier la transmission de toutes les informations (statut de l'organisation, indemnités de défraiement, assurances).

Dans le secteur sportif et socioculturel, le volontariat connaît un grand succès. Le volontariat incite à la participation citoyenne et est vecteur de rassemblement.

---

10 *M.B.* 6.5.2022

11 Ce chapitre ne vise pas les activités des pompiers volontaires qui, tout en étant appelés volontaires, ne sont pas des bénévoles au sens de la présente section/loi.

12 Soit sur la base de frais réels (sur base de pièces justificatives) soit sur une base forfaitaire (le montant à ne pas dépasser est de 34.71 euros par jour et 1388.40 euros par an).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'éthique dans le sport

L'éthique sportive

Le sport est porteur de nombreux bienfaits pour la santé et l'épanouissement personnel. Il est paré d'une série de valeurs positives : le respect, l'effort, le dépassement de soi. Par ailleurs, le racisme, les violences, la maltraitance, la discrimination, ou encore le harcèlement, qui sont présents dans l'ensemble de notre société, n'épargnent malheureusement pas le secteur sportif.

La Communauté française a décidé à la suite d'évènements d'actualités (chants racismes dans les gradins, faits de harcèlements ou violences sexistes) de renforcer l'éthique dans le sport.

A vu le jour le décret du 14 octobre 2021 qui vise à renforcer l'éthique sportive et institue un observatoire de l'éthique ainsi qu'un réseau éthique[1] ainsi que son arrêté d'exécution du 21 avril 2022[2]. Ce décret est entré en vigueur à partir du 1er janvier 2022.

L'objectif de ce décret est de doter la Communauté française d'un outil à même de renforcer les valeurs et normes que doivent observer le mouvement sportif organisé, en ce compris les sportifs, les arbitres, les membres ainsi que les cadres sportifs et administratifs.

L'éthique sportive telle qu'elle est définie dans le décret recouvre à la fois, le fair-play, la bonne gouvernance, l'arbitrage, la déontologie, le développement durable, la lutte contre la fraude et la tricherie.

Le code d'éthique sportive « Vivons sport » est appelé à être actualisé pour correspondre aux besoins de la société. Dans l'attente de ce nouveau Code d'Ethique remanié, celui visé à l'article 3, 1°, du décret du 20 mars 2014[3] reste d'application.

Un observatoire de l'éthique sportive dans les activités sportives et physiques est créé, cette instance de réflexion et d'impulsion aura pour mission de rendre des avis, formuler des propositions d'avis au gouvernement.

Il assura un dialogue permanent entre les acteurs du mouvement sportif organisé et les services, associations ou institutions compétentes ou actives dans les domaines liés à l'éthique sportive. L'objectif poursuivi par ce dialogue est de mener une réflexion sur les enjeux de toute sorte, liés à la pratique d'une activité physique et sportive et les anticiper ;

L'observatoire devra également évaluer et faire évoluer le Code d'éthique sportive et ses chartes sportives en formulant des propositions au ministre.

Le décret institue également un Réseau éthique qui a pour mission :

- de favoriser les échanges d'informations et de bonnes pratiques en matière d'éthique sportive entre le mouvement sportif organisé et l'Observatoire ;
- de relayer, auprès de l'Observatoire, toute problématique en matière d'éthique sportive rencontrée par les fédérations sportives, les associations sportives et les cercles dans leur pratique habituelle ;

---

1 Décr. 14.10.2021 visant l'éthique sportive et instituant un observatoire de l'éthique dans les activités physiques et sportives ainsi qu'un réseau d'éthique, *M.B.* 10.11.2021, qui abroge le décr. 20.3.2014 portant diverses mesures en faveur de l'éthique dans le sport en ce compris l'élaboration du Code de l'éthique sportive et la reconnaissance et le subventionnement d'un comité d'éthique sportive.

2 A.G.C.F. 21.4.2022 fixant le fonctionnement de l'Observatoire de l'éthique dans les activités physiques et sportives et les indemnités de parcours de ses membres ainsi que le fonctionnement du réseau éthique, *M.B.* 22.6.2022.

3 Décr. 20.3. 2014 portant diverses mesures en faveur de l'éthique dans le sport en ce compris l'élaboration du Code éthique sportive et la reconnaissance et le subventionnement d'un comité d'éthique sportive.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- de s'assurer que le Code d'éthique sportive et ses chartes sportives sont appliqués au sein des fédérations sportives, des associations sportives et des cercles.

Enfin, un dernier point essentiel du décret est la désignation par chaque club d'un référent « Vivons Sport » pour veiller au respect de la bonne application de l'Ethique sportive en leur sein.

Ces référents « Vivons Sport » auront la tâche d'alimenter l'Observatoire sportif sur les réalités de terrain, mais également de diffuser les messages, les recommandations et les outils aux fédérations sportives.

Les fédérations et les associations sportives intègrent au sein de leurs différentes règlementations la fonction de référent " Vivons sport ". Elles adoptent les dispositions nécessaires pour permettre aux référents de mener à bien les missions fixées à l'article 16 du décret.

Les missions des référents sont les suivantes :
- relayer les thématiques abordées au sein du réseau ;
- relayer les demandes d'informations de l'Observatoire ;
- s'assurer de la promotion et de la sensibilisation du Code d'éthique sportive et de ses chartes sportives ;
- de relayer les recommandations de l'Observatoire en matière d'éthique sportive ;
- de vérifier que toute personne employée par la fédération ou l'association dont il est issu et exerçant une activité d'animation ou d'encadrement de mineurs ait bien transmis, au moment de son engagement, l'extrait de casier judiciaire visé à l'article 596, alinéa 2 du Code d'Instruction criminelle ;
- d'organiser un réseau composé des délégués " Vivons Sport "[4]

Les fédérations et associations sportives s'assurent que leurs cercles désignent un délégué " Vivons Sport " en leur sein. Il est chargé des missions suivantes :
- de vérifier que toute personne employée par son cercle et exerçant une activité d'animation ou d'encadrement de mineurs ait bien transmis, au moment de son engagement, l'extrait de casier judiciaire visé à l'article 596, alinéa 2 du Code d'Instruction criminelle ;
- d'assurer la promotion du Code d'éthique sportive et de ses chartes sportives auprès des membres et des sportifs de son cercle ;
- de relayer auprès de son ou ses référents " Vivons Sport " toutes problématiques relevant de l'éthique sportive ainsi que toutes les initiatives prises par son cercle en vue de promouvoir l'éthique sportive ;
- d'assurer la promotion ou l'implémentation des actions menées par sa fédération ou son association sportive ou proposée par le Réseau éthique.

Plusieurs cercles peuvent se regrouper en association de fait afin de désigner un seul délégué " Vivons sport ". Chaque cercle doit en avertir la fédération ou l'association sportive dont il relève.

[4] Ceux visés au § 2 de l'art. 16 du décr.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement local

Julien FLAGOTHIER
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

La commune, moteur essentiel de l'activité économique

L'intervention des communes dans le champ économique est multiforme.

Les communes sont tout d'abord un ***employeur important*** en Région wallonne. Les pouvoirs locaux wallons (communes, intercommunales, CPAS, zones de police), ce sont plus de 120.000 hommes et femmes au service du devenir local.

Elles sont, ensuite, des ***moteurs essentiels de l'activité économique***[1] par les investissements qu'elles consacrent chaque année, notamment en matière d'entretien des voiries, d'équipements de l'espace public, y compris d'éclairage, de réhabilitation du patrimoine, de rénovation ou de revitalisation urbaine ou rurale. Par les marchés de travaux et de services qu'elles stimulent via ces différents investissements, nombre d'entreprises peuvent engager et entreprendre sur le territoire wallon ! Par la mise en valeur du cadre de vie, combien d'autres artisans de notre économie (services de toute sorte y compris les entreprises de pointe) trouvent le terrain adéquat à leur installation !

Les villes et communes de Wallonie créent, entretiennent et mettent, à disposition des citoyens, des entreprises ou encore du monde associatif, quantité d'équipements et de services. En bref, citons quelques domaines d'action des communes :

- l'***infrastructure de voirie*** : 90 % des routes wallonnes sont communales, soit 74.000 km ;
- la ***sécurité*** : les moyens financiers de la police locale et des services d'incendie proviennent des communes à hauteur d'environ 60 % et 85 % respectivement ;
- la ***protection de l'environnement :*** entretien des espaces publics, collecte et gestion des déchets, collecte des eaux usées et gestion du réseau d'égouttage, prévention des inondations, gestion des forêts et de la chasse, gestion des terres excavées en voirie, … ;
- le ***développement économique*** : la Wallonie compte 222 zones d'activité économique qui hébergent plus de 6.000 entreprises employant 140.000 personnes[2];
- ***l'enseignement fondamental*** communal recense 194.391 élèves[3], soit 50 % de l'offre en Wallonie francophone ;
- ***l'accueil de la petite enfance*** : les communes offrent plus de 15.000 places, soit plus de 55 % de l'offre en Wallonie ;
- ***le logement*** : les communes wallonnes mettent à disposition des familles, directement ou indirectement, 120.000 logements publics dont 101.000 logements sociaux ;
- ***l'action sociale*** : les CPAS accordent environ 750 millions d'euros d'aides sociales, dont plus de 50 % de revenus d'intégration sociale ;
- ***les aînés*** : les communes pourvoient 5.969 lits de maisons de repos (22 % de l'offre en Wallonie), et 7.401 lits de maisons de repos et de soins (35 % de l'offre)[4] ;
- ***les soins de santé*** : les communes fournissent 9.872 lits d'hôpitaux (47 % de l'offre en Wallonie)[5].

1 F. Lannoy, *Développement économique : la commune, moteur essentiel*, *Mouv. comm.*, 4/2005.
2 Communication du Ministre wallon de l'Economie.
3 Soit 74.625 en maternelle et 119.766 en primaire – Population scolaire 2014-2015. (www.etnic.be, statistiques).
4 Chiffres au 1.01.13 (http://www.inami.fgov.be/care/fr/residential-care/specific-information/stats.html).
5 Chiffres 2011.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'action de la commune dans le champ économique a pris une forme particulièrement structurée au travers des ***intercommunales de développement économique***[6]. L'activité de ces associations est définie dans leur objet social, qui consiste principalement à favoriser le développement local par la création d'infrastructures adaptées. Cet effort se concrétise notamment par l'aménagement et la gestion de parcs industriels, la construction de bâtiments, de hall-relais, de centres d'entreprises, ... Le soutien de ces organismes à l'expansion économique est appréciable. En particulier, ils jouent un rôle important dans l'utilisation des aides européennes. Néanmoins, il faut être conscient des limites de leur action. D'une part, les cycles économiques sont internationaux ; d'autre part, l'investissement immatériel prend une importance croissante.

Rappelons également que l'investisseur a besoin d'une commune qui assure le mieux possible son service de proximité : sécurité, entretien du cadre de vie, mobilité et gestion des différents permis (d'urbanisme, d'environnement, d'implantation commerciale, …), notamment.

Enfin, en ce qui concerne la gestion des centres-villes, soulignons que bon nombre de communes ont recours à des ***gestionnaires de centres-villes*** pour dynamiser les centres urbains[7]. Le décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément et à l'octroi des subventions à des associations de gestion centre-ville pérennise ce dispositif, bien que l'arrêté d'exécution de ce décret n'ait pas encore été pris. Par ailleurs, les grandes villes bénéficient également des programmes liés à la ***politique des grandes villes***, dont la philosophie générale est également empreinte des préceptes du développement local, avec notamment un volet important en économie sociale. Citons enfin les Agences de développement local (ADL), dispositif destiné à toute commune ou groupe de communes de moins de 40.000 habitants (cf. fiche suivante).

6 R. Degueldre, *Les intercommunales de développement économique : des métiers en mutation, s'adapter pour mieux servir, Mouv. comm.*, 6-7/2005.

7 A. Depret, *La gestion du centre-ville : Association des Managers de Centres-villes (AMCV) - Arlon-Hannut, Mouv. comm*., 12/2004.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'agence de développement local : un outil pour les petites et moyennes communes[1]

On le sait, le développement de l'activité économique et son corollaire, l'emploi, sont devenus des sujets de préoccupation principaux et permanents à tous les niveaux de pouvoir. Il est indéniable que les niveaux de chômage et les possibilités d'emploi varient très fortement d'une région à l'autre, d'une localité à l'autre. Ces disparités révèlent bien souvent des problèmes profondément ancrés de développement économique et social à l'échelon régional. On notera que le Plan de relance pour la Wallonie (Plan Marshall), ainsi que ses successeurs, le Plan Marshall 2. vert, puis le Plan Marshall 4.0, s'attachent tout particulièrement à ce problème.

Les différents acteurs locaux ont un rôle prépondérant à jouer dans le développement local. La commune devient le catalyseur qui mobilise les énergies et rassemble les hommes et les informations, crée des partenariats (public/privé notamment[2]), l'objectif étant de renforcer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi, au travers d'un meilleur fonctionnement du marché du travail au niveau local.

Les communes ont la volonté de plus en plus marquée de s'impliquer directement, au niveau local, dans l'effort collectif de création d'emplois. C'est ainsi qu'ont vu le jour, à la fin des années 90, une soixantaine d'agences-pilotes de développement local, opérationnelles sur l'ensemble du territoire wallon. Le dispositif a ensuite été pérennisé par le décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 permettant l'exécution de ce décret.

L'Agence de développement local (ADL) a pour objectif d'initier et de coordonner des actions partenariales entre acteurs privés, publics et associatifs menant à la création d'activités économiques et d'emploi durables sur son territoire.

Plus précisément, ses missions, énumérées à l'article 3 du décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local, sont au nombre de huit :

1. réunir l'ensemble des acteurs locaux dans un partenariat de développement local ;
2. initier et animer ce partenariat qui associe les pouvoirs publics, les secteurs privés et associatifs sur le territoire de la commune ou des communes associées ;
3. identifier la nature des besoins et des potentialités locales en tenant compte des aspects économiques de la création d'emplois ;
4. déterminer, dans le plan d'actions, les objectifs prioritaires et mettre en œuvre ceux-ci ;
5. susciter et coordonner les actions partenariales définies dans le plan d'action ;
6. utiliser prioritairement les ressources et le savoir-faire en vue de développer les capacités d'entreprises du territoire communal et de maintenir ou développer l'emploi durable ;
7. participer au réseau des ADL afin de contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques acquises et appliquer celles-ci sur le territoire communal ;
8. articuler le développement local avec les autres outils et organes de développement territorial de niveaux communal, intercommunal, provincial, régional, fédéral et européen.

Concrètement, sur base d'un dossier étayé soumis à l'Administration (DGO6), et sur avis d'une commission, les Ministres de l'Économie, de l'Emploi et des Pouvoirs locaux octroient un agrément aux agences, assorti d'une subvention visant à couvrir partiellement l'engagement de deux personnes.

---

1 K. Van Overmeire, *Renouvellement d'agrément des agences de développement local - Le bilan. Tour d'horizon des recommandations de la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADL*, *Mouv. comm.*, 4/2012.

2 T. de Biourge, *Le développement local grâce au partenariat public/privé*, *Mouv. comm.*, 10/2005.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cet agrément a une durée de trois ans lors de l'agrément initial et, depuis le 1er janvier 2014, la durée de celui-ci a été portée à six années en cas de renouvellement[3]. On notera cependant que, depuis le 1er janvier 2015, un moratoire a été instauré sur l'agrément de nouvelles agences de développement local[4].

Ce dossier d'agrément comprend notamment un diagnostic du territoire établi en concertation avec les partenaires locaux, diagnostic sur base duquel est réalisée une étude AFOM (atouts-faiblesses-opportunités-menaces) de ce territoire. Forte de ces constats, l'ADL va alors dégager, toujours en partenariat, les priorités de travail pour les années à venir. En découleront des objectifs ainsi que des actions à court, moyen et long termes. Une fiche-projet pour toute action à court terme (3 ans) est également intégrée dans le dossier.

Dispositif accessible à toute commune ou groupe de communes de moins de 40.000 habitants, l'ADL peut prendre trois formes juridiques différentes : la régie communale ordinaire (uniquement accessible aux communes de la phase-pilote), la régie communale autonome et l'asbl (seule forme juridique accessible pour la pluricommunalité).

Au 1er septembre 2019, la répartition des 49 agences agréées est la suivante :

Les formes juridiques choisies pour les projets d'agences de développement local agréées

	Projets-pilotes	**Nouveaux projets**
ASBL	6	15
RCA	2	2
RCO	24	Non accessible
Total	**32**	**17**

L'Union des Villes et Communes de Wallonie, en partenariat avec la Région wallonne, anime le « Réseau des AD »[5].

[3] Décr. 28.11.13 mod. décr. 25.3.04 rel. à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local, M.B. 18.12.2013.
[4] Décr. 11.12.2014 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015, art. 176, et décr. 17.12.2015. contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016, art. 196.
[5] V. notre site internet, rubrique Réseau des ADL : http://www.uvcw.be/espaces/adl/.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement rural

Tom DE SCHUTTER
Frédérique WITTERS
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement territorial durable : les défis des communes rurales

Les communes sont impliquées directement et indirectement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques essentielles au développement durable : aménagement du territoire, logement, mobilité, eau et déchets, énergie, bâtiments et espaces publics, etc.

Les enjeux liés à la gestion du territoire sont nombreux et se placent aujourd'hui dans des contextes internationaux plus ou moins contraignants, et font face à des attentes de la population de plus en plus précises et exigeantes.

L'appréhension territoriale du développement durable, mise au jour lors des conférences pour l'environnement et le développement des Nations Unies à Rio en 1992 et à Johannesburg en 2002, et relayée au niveau local au travers de la Charte d'Aalborg, s'est vue notamment déclinée et renforcée par les politiques européennes liées aux questions environnementales et énergétiques principalement. En 2015, les Nations Unies ont fixé 17 objectifs de développement durable (ODD)[1]. Ces objectifs indiquent la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. Ils comprennent notamment la promotion de l'agriculture durable (ODD2), la mise en place d'une infrastructure résiliente et l'encouragement de l'innovation (ODD9), la lutte contre les changements climatiques (ODD13) et la préservation des écosystèmes (ODD15). Par ailleurs, le Pacte Vert pour l'Europe, adopté en 2019, vise à rendre l'Europe climatiquement neutre pour 2050, notamment en réduisant, d'ici à 2030, les gaz à effet de serre d'au moins 55% par rapport à 1990. La Wallonie a traduit ces objectifs dans la DPR de 2019 et divers plans d'action, dont le PACE 2030. Les politiques à mener concernent donc tout à la fois l'aménagement du territoire, les politiques environnementales, le logement, la mobilité et les politiques énergétiques.

Pour appuyer les communes dans l'appréhension de ces politiques, la Wallonie a, depuis près de 10 ans, soutenu la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, en environnement, en mobilité, en énergie et en logement sont à ce titre des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux et doivent d'ailleurs pouvoir être plus largement disponibles pour les communes rurales.

L'expression de ces enjeux en milieu rural est particulièrement prégnante et nécessite une approche spécifique, pour permettre des réponses adaptées aux particularités locales, à la faiblesse des moyens nécessaires pour y répondre, ainsi qu'à la diversité et l'étalement territorial des espaces concernés.

149 communes wallonnes sont considérées comme rurales[2], sans compter les communes dont une partie du territoire communal présente des caractéristiques rurales. Les territoires ruraux de Wallonie se caractérisent, d'une manière générale, par l'un ou plusieurs des éléments suivants :

- une croissance économique stable à forte dans la mesure où il existe des axes de communication structurants, mais un développement économique de niveau nettement inférieur aux espaces urbains, tant en termes de nombre d'entreprises ou de postes de travail par habitant, que du taux d'emploi local ou de valeur ajoutée par habitant. Certaines zones rurales sont toutefois en déclin ;
- une évolution démographique variable au sein de l'espace rural. On assiste en effet à un exode « interne » des petites localités vers les pôles plus importants, mais pas spécialement vers les zones urbaines ;
- un faible taux d'équipement en services publics par habitant ;

1 https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/

2 Indicateur de ruralité 2021 : https://agriculture.wallonie.be/files/accueil/ruralit%c3%a9/PCDR/Indicateur_ruralit%c3%a9_2021_notice_explicative.pdf

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- une croissance soutenue des activités liées au tourisme, au tourisme rural et, plus généralement, aux activités de loisirs, notamment au travers du patrimoine naturel et bâti.

Les fondements d'une politique permettant la sauvegarde des caractéristiques rurales des territoires doivent se fonder sur :

- un développement économique s'appuyant sur l'ensemble des activités rurales en maintenant notamment la spécificité agricole de ceux-ci, tout en permettant aux espaces ruraux d'être attractifs pour l'activité économique ;
- la maîtrise et le déploiement ciblé de la fonction résidentielle, afin d'affirmer l'identité rurale des territoires ;
- la préservation du cadre de vie et de l'environnement, spécificité du monde rural ;
- la garantie d'une accessibilité aux biens et aux services à tous, dans ou à proximité des centralités rurales ;
- le maintien et le renforcement des services publics dans les espaces ruraux.

Le Programme communal de développement rural (PCDR), dont plus de 100 communes se sont dotées, constitue l'outil de développement rural par excellence.

Les opérations de développement rural doivent être sous-tendues par une réflexion plus globale sur la place de la ruralité au sein de l'espace régional. Ainsi, la croissance démographique de près de 600.000 habitants à l'horizon 2040, le renchérissement des coûts de l'énergie, et son impact en termes de mobilité notamment, l'accroissement des préoccupations environnementales, ainsi que la nécessité d'allocation adéquate des ressources publiques nécessitent le développement d'une politique régionale et de politiques locales particulières, définissant de manière plus appuyée les fonctions des zones rurales et leurs interrelations avec les zones urbaines, et assurant le développement le plus pertinent pour le monde rural, tout en sauvegardant ses spécificités.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le développement rural

La politique de développement rural en Wallonie s'articule autour de deux grands outils : le décret relatif au développement rural, ainsi que le Programme wallon de développement rural, instrument financier s'inscrivant dans le second pilier de la politique agricole commune de l'Union européenne.

La Wallonie compte, selon l'indicateur de ruralité 2021 du SPW DDR[1], 149 communes rurales et plus de la moitié du territoire wallon peut être considérés comme territoire rural.

Le développement rural constitue une politique intégrée de préservation et de valorisation des territoires ruraux dans leurs diverses composantes, économique (ressources, activités, …), sociale et environnementale, s'inscrivant dans une articulation des différentes fonctions de l'espace rural : productions agricoles et forestières, économie locale, biodiversité, tourisme, loisirs et habitat.

1. Le Plan wallon de développement rural

Depuis 1999, la politique agricole commune européenne est complétée par un second pilier consacré au développement rural, dont les objectifs sont le développement des territoires ruraux, la promotion du développement durable dans les pratiques agricoles et forestières, et la promotion de la multifonctionnalité agricole. Les objectifs européens sont déclinés par les Etats membres dans un programme de développement rural. L'Union européenne apporte son soutien à la mise en œuvre des programmes de développement rural au travers du Feader, le Fonds européen agricole pour le développement rural.

Le Programme wallon de développement rural 2014-2020, approuvé par la Commission européenne le 20 juillet 2015, vise les objectifs suivants :

- améliorer la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole ;
- renforcer la complémentarité entre ces secteurs et l'environnement ;
- favoriser un monde rural dynamique, en améliorant la qualité de vie et en aidant à la création d'emplois.

Le contenu et l'opérationnalisation du Programme wallon de développement rural sont déclinés dans les décrets et arrêtés sectoriels concernés, notamment en matière d'opération de développement rural.

2. Les opérations de développement rural

La consécration de la politique locale de développement rural est à l'œuvre en Région wallonne depuis le décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural, lequel a été abrogé et remplacé par le décret du 11 avril 2014, qui en reprend l'esprit tout en assurant l'adaptation de l'outil aux nouveaux besoins des territoires ruraux.

Ce décret détermine l'opération de développement rural comme "*un processus participatif, mené par une commune, au service du milieu rural. Par ce processus, les mandataires, la population, les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux élaborent et mettent en œuvre une stratégie pour leur territoire*". Ce processus participatif s'inscrit dans une démarche de développement durable et est établi en cohérence avec les objectifs repris dans d'autres outils

[1] https://agriculture.wallonie.be/files/accueil/ruralit%c3%a9/PCDR/Indicateur_ruralit%c3%a9_2021_notice_explicative.pdf

stratégiques communaux. Le décret précise que l'opération de développement rural aboutit à un "*ensemble coordonné d'actions et de projets de développement global et intégré*" dans le respect des caractéristiques propres de la commune, avec pour but "*l'amélioration des conditions de vie de ses habitants au point de vue économique, social, environnemental et culturel*".

L'opération est synthétisée dans un document appelé Programme communal de développement rural (PCDR), lequel se base sur un diagnostic et comprend notamment les objectifs de développement, une description des projets à mettre en œuvre pour assurer l'atteinte de ces objectifs. Il comprend également un tableau récapitulatif détaillant les différents projets, la planification temporelle, les intervenants financiers et les objectifs poursuivis. La commune peut décider d'élaborer simultanément son PCDR et un agenda 21 local, lequel impose des efforts accrus en termes de concertation et d'implication des parties prenantes et des différents départements de l'administration locale, d'évaluation des impacts et de maitrise de l'empreinte écologique.

L'élaboration du PCDR est assurée avec l'information, la consultation et la participation de toute la population, et moyennant le concours d'une Commission locale de développement rural, ou la CCATM si elle existe.

Le Gouvernement wallon soutient le déploiement des opérations de développement rural en subventionnant la réalisation du PCDR, en assurant l'accompagnement des communes le réalisant et en subventionnant les investissements corporels et incorporels concourant aux objectifs de développement rural.

Le décret évoque parmi les investissements visés :
- la promotion, la création et le soutien de l'emploi ou d'activités économiques, dont les ateliers ruraux, bâtiments polyvalents à vocation économique, et loués pour une durée limitée aux TPE et PME dans l'objectif de faciliter le lancement de nouvelles entreprises ;
- l'amélioration et la création de services et d'équipement à l'usage de la population ;
- la rénovation, la création et la promotion de l'habitat ;
- l'aménagement et la création d'espaces publics, de maisons de village et d'autres lieux d'accueil, d'information et de rencontre, de maisons rurales et de maisons multiservices ;
- la protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie en ce compris le patrimoine bâti et naturel ;
- l'aménagement et la création de voiries et de moyens de transport et communication d'intérêt communal ;
- la réalisation d'opérations foncières ;
- l'aménagement ou la rénovation d'infrastructures et équipements visant le développement touristique, l'énergie ou la cohésion sociale.

Les investissements réalisés dans le cadre d'opérations de développement rural sont subventionnés à hauteur de 80 % et de 90 % dans certains cas. Les fiches de projets établies lors de l'élaboration du PCDR identifient les différentes sources de financement de chacun des projets, et notamment en termes de subventionnement régional. Lorsque, pour un même investissement, la commune perçoit d'autres subventions que celles qu'elle perçoit au titre du développement rural, le taux de ce dernier est adapté de manière à ce que le taux de subvention global atteigne mais ne dépasse pas 80 %, à l'exception des travaux émargeant au Fonds régional pour les Investissements communaux, qui ne font pas l'objet d'une intervention complémentaire en matière de développement rural. Des projets réalisés conjointement par au moins deux communes en association peuvent également être subsidiés.

Le PCDR est approuvé par le Gouvernement wallon, après avis du Pôle Aménagement du territoire.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl – mise à jour 1er septembre 2018

Plusieurs organismes d'accompagnement, parmi lesquels la Fondation rurale de Wallonie par exemple, ont pour mission l'information des communes désireuses d'entreprendre une opération de développement rural et, à la demande du Ministre, mettent à la disposition de certaines communes des agents de développement.

Dans les cas où ces organismes ne sont pas disponibles pour assister la commune, celle-ci peut faire appel à un bureau d'études pour l'assister ou organiser elle-même la participation.

L'Europe et l'International

Michèle BOVERIE
Yves CHAINEUX
Isabelle COMPAGNIE
Clarisse GOFFIN
Barbara VANDEN EYNDE
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les communes sur la scène européenne

Sur ce terrain, l'action de nos municipalités est principalement liée à l'action de l'Union européenne elle-même. La Commission européenne propose en effet des programmes et financements auxquels les autorités locales peuvent prétendre, et qui, dans le cadre d'un processus gagnant-gagnant, financent à moindre coût leurs politiques locales tout en servant les objectifs et la dynamique de l'Europe. Ils permettent aux municipalités de développer sur le terrain des actions tout en s'intégrant directement aux politiques européennes.

Nous citerons ici quelques programmes principaux pouvant intéresser les municipalités, et dont la programmation a débuté en 2021 pour se poursuivre jusque 2027.

Chaque nouvelle programmation européenne voit les programmes centralisés être remodelés. Les informations précises y relatives sont mises à disposition des communes via les liens vers les pages adéquates du site de la Commission européenne. Notons que certaines informations n'y sont parfois disponibles qu'en anglais.

La diffusion ponctuelle des appels à projets les plus pertinents pour les pouvoirs locaux est assurée via la newsletter Europe/International. Les lecteurs et lectrices désireux de suivre l'actualité européenne et internationale sur le plan local peuvent s'y abonner via la page suivante : www.uvcw.be/newsletter/

1. Programme Citoyens, Egalité, Droits et Valeurs

Volet 3 : Engagement et participation citoyenne :

Ce programme entend promouvoir l'engagement et la participation à la vie démocratique de l'Union européenne, ainsi que des échanges entre citoyens de différents Etats membres, avec un objectif de sensibilisation à notre histoire européenne commune. Les projets dans ce domaine :

- Encourageront les échanges entre citoyens de différents pays, en particulier au travers des jumelages et des réseaux de villes, pour leur offrir une expérience concrète de la richesse et de la diversité de l'héritage commun européen, qui constitue le socle de notre futur commun.
- Soutiendront la participation des citoyens et des associations représentatives et leur contribution à la vie civique et démocratique au niveau européen, en leur permettant de faire connaître et échanger leurs visions sur tous les domaines d'action européens.
- Mettront en avant la mémoire d'évènements de l'histoire européenne récente, en ce compris les causes et conséquences de l'émergence de régimes autoritaires et totalitaires, et sensibiliseront les citoyens européens sur leur histoire, leur héritage culturel, leurs valeurs communes, pour permettre une meilleure compréhension de l'Union européenne, ses origines, son objectif et sa diversité.

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/cerv

2. Programme Erasmus+ :

On ne présente plus ce programme européen en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport en Europe, domaines clés au service du développement personnel et professionnel des citoyens. Afin d'augmenter encore la qualité de son intervention, le Programme entend mieux s'adresser à des citoyens de tous âges, mais aussi issus de diverses réalités culturelles, sociales et économiques.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Son objectif est donc de soutenir le développement éducationnel, professionnel et personnel des citoyens européens, via la formation, l'éducation et le sport, en vue de contribuer à une croissance durable, des emplois de qualité et une meilleure cohésion sociale ; il vise à encourager l'innovation et à renforcer l'identité européenne et la citoyenneté active.

Sur la période 2021-2027, Erasmus+ entend continuer de s'appuyer sur son expérience large et fructueuse, et se focaliser sur trois priorités horizontales :

- l'inclusion et la diversité
- la transformation digitale
- la durabilité environnementale.

https://erasmus-plus.ec.europa.eu/fr/programme-guide/introduction

3. Programme LIFE :

Le programme LIFE est l'instrument européen de financement pour les actions Climat et Environnement. Il se divise en plusieurs sous-programmes :

- Nature et biodiversité : https://cinea.ec.europa.eu/life/nature-and-biodiversity_en
- Economie circulaire et qualité de vie : https://cinea.ec.europa.eu/life/circular-economy-and-quality-life_en
- Adaptation aux changements climatiques : https://cinea.ec.europa.eu/life/climate-change-mitigation-and-adaptation_en
- Transition énergétique propre : https://cinea.ec.europa.eu/life/clean-energy-transition_en

La liste complète (en français) des programmes de financement est disponible à cette adresse : https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_fr

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les communes sur la scène internationale

Dans ce champ très riche qu'est la coopération intermunicipale au niveau international, nous ne retiendrons ici que la coopération au développement, dont les autorités locales sont aujourd'hui des actrices à part entière. Qui d'autre en effet qu'une municipalité est mieux placée pour comprendre les difficultés rencontrées par une collectivité du Sud et la soutenir dans son processus de développement et l'exercice parfois récent de ses responsabilités politiques ? Rien d'étonnant donc à ce que les bailleurs de fonds nationaux ou internationaux s'adressent désormais aux municipalités pour mener sur le terrain de véritables actions de coopération.

Ce constat s'applique aux 262 villes et communes de Wallonie. Aux niveaux belge et wallon, elles disposent aujourd'hui de deux instruments institutionnels.

1. Les appels à projets de Wallonie-Bruxelles International (WBI)[1]

A. L'appel Projets de partenariat pour le développement durable

Les autorités wallonnes et communautaires soutiennent ainsi, depuis 2002, les communes wallonnes afin qu'elles puissent mener, en propre et à leur initiative, des actions de développement au sein des onze pays partenaires suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, République démocratique du Congo, Maroc, Palestine, Rwanda, Sénégal et Tunisie.

Sur le terrain et depuis plus de quinze ans maintenant, ce sont plus de cinquante communes wallonnes qui ont développé ou développent encore avec leur partenaire du Sud une initiative qui poursuit l'objectif général de réduction de la pauvreté dans le respect des principes du développement durable. A noter que Wallonie-Bruxelles International procède par voie d'appels à projets annuels, que l'Union des Villes et Communes de Wallonie ne manque pas de diffuser à ses membres par ses moyens de communication électroniques (newsletter électronique et site internet : https://www.uvcw.be/international/accueil). Un accent particulier est mis en cette période sur les projets tenant compte des problématiques liées à la pandémie du COVID-19 et de ses conséquences dans les pays partenaires affectés.

B. L'appel Projets d'éducation à la citoyenneté mondiale et aux objectifs de développement durable (ECMODD)

Pour les villes et communes qui ont à cœur de sensibiliser leurs citoyens aux inégalités entre pays du Nord et du Sud, au métissage des civilisations et au dialogue interculturel, un appel à projets complémentaire, financé par Wallonie-Bruxelles International, permet aux communes de mettre en œuvre des projets d'éducation et de partenariat pour la citoyenneté mondiale et solidaire, sur leur propre territoire (« volet Nord »), éventuellement articulés avec une action de développement (« volet Sud »). Depuis 2006, une trentaine de communes ont pu bénéficier de ces financements pour leurs projets de sensibilisation. Ici également, un accent particulier est mis en cette période sur les projets tenant compte des problématiques liées à la pandémie du COVID-19 et de ses conséquences dans les pays partenaires affectés.

[1] Wallonie-Bruxelles International (WBI) est une administration publique chargée des relations internationales Wallonie-Bruxelles. Elle est l'instrument de la politique internationale menée par la Communauté française de Belgique, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Ces deux appels à projets constituent les nouvelles versions des anciens appels Coopération décentralisée et Education au Développement.

2. Le Programme fédéral de Coopération internationale communale (CIC)

C'est en l'an 2000 qu'a été lancé, cette fois au niveau fédéral, le Programme de Coopération internationale communale (https://www.uvcw.be/programme-cooperation-internationale-communale). Financé par la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD), également dans le cadre général de la lutte contre la pauvreté, il poursuit un objectif plus spécifique mais non moins ambitieux : contribuer au renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales africaines afin de leur permettre de mieux prendre en charge leur propre développement et ainsi améliorer le bien-être de leurs populations.

Forte d'une expérience de plus de vingt ans, l'UVCW avait déposé le 30 juillet 2021, auprès de la DGD, sa nouvelle proposition de Programme de Coopération internationale communale pour la période 2022-2026, conjointement avec Brulocalis (l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale), l'Union en assurant le leadership. Elle a eu le plaisir de la voir validée en février 2022 par la ministre en charge.

Ce nouveau Programme entend poursuivre sa contribution aux Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD - http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/) à l'échelle mondiale, et en particulier aux objectifs :

- N° 1 - Pas de pauvreté
- N° 4 - Éducation de qualité
- N° 11 - Villes et communautés durables
- N° 16 - Paix, justice et institutions efficaces
- N° 17 - Partenariats pour la réalisation des Objectifs.

Doté d'un budget de près de 15.000.000 d'euros pour la période 2022-2026, il envisage la lutte contre la pauvreté sous l'angle spécifique du renforcement de l'institution communale du Sud. Une des composantes du phénomène complexe que représente la pauvreté est en effet un accès inadéquat de la population à la citoyenneté, et donc aussi à la plupart des biens et services publics, et plus particulièrement de proximité.

À cette fin, il continue de s'appuyer sur une stratégie opérationnelle à deux volets :

1° Renforcer les capacités des institutions locales africaines :

- dans le cadre d'un **choix de secteur(s) de collaboration partagé** par tous les partenariats actifs sur un même pays, via la mise à disposition par les communes belges et leurs Associations de **compétences spécifiques propres** en réponse à la stratégie de développement local structurel définie par leurs communes partenaires ;
- par un **appui-conseil au choix de solutions opérationnelles appropriées**, qui tient compte de la réalité locale et qui se déploie de pair à pair - dans une logique d'apprentissage sur le terrain, par le faire (learning by doing), grâce à une dynamique renforcée de **concertation entre les communes et les acteurs pertinents du territoire**, notamment la société civile,
- avec une attention renforcée portée aux **publics les plus vulnérables**, et notamment les femmes,
- pour des **changements dans les politiques et modes de fonctionnement** de l'administration communale qui soient visibles par la population et prennent progressivement et systématiquement en considération les enjeux environnementaux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2° Autonomiser les institutions locales africaines dans la conduite de leur développement au travers :

- d'un **travail coordonné** à l'échelle de chaque pays partenaire et en réseau, afin de développer des foyers pilotes de compétences nouvelles et d'encourager le transfert de bonnes pratiques,
- d'un soutien au **plaidoyer** des communes partenaires pour une adaptation des textes légaux et réglementaires ainsi que des pratiques en vigueur,
- d'un **appui aux processus de décentralisation**, grâce au poids et à la visibilité que la plateforme des communes participant au Programme a acquis au niveau national.

Aujourd'hui près d'une commune wallonne sur 10 a manifesté son intérêt à s'impliquer dans la phase 2022-2026 du Programme de CIC. Et, à l'échelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ce sont actuellement plus d'une quarantaine de communes qui sont concernées, soit près d'une sur 6. C'est le levier que cette masse critique de communes dans nos pays partenaires peut constituer qui doit en premier lieu nous intéresser : au Bénin par exemple, ce sont désormais 15 partenariats, représentant près de 20% du monde communal béninois, qui s'engagent à s'investir dans le Programme de CIC. Or, celui-ci repose sur le postulat que ce sont les administrations locales elles-mêmes, au travers de leur propre développement et des plaidoyers qu'elles pourront mener avec le soutien de leurs partenaires, qui pourront amener les autorités de tutelle, centrales ou déconcentrées à faire évoluer leurs organisation, législation et pratiques.

Commune belge	Commune partenaire
Bénin	
Amay	Banté
Antoing	Tanguiéta
Arlon	Bembereke
Gesves	Savalou
Huy	Natitingou
La Louvière	Agbangnizoun
Neupré	Bohicon
Saint-Hubert	Abomey
Tintigny	Djidja
Tournai	Cové
UVCW*	Zogbodomey
UVCW*	Zagnanado
UVCW*	Za-kpota
UVCW*	Tchaourou
Burkina Faso	
Bastogne	Tikaré
Fernelmont	Tiébélé
Fleurus	Bassi
Lessines	Arrondissement 2 de Bobo-Dioulasso
Leuze-en-Hainaut	Arrondissements 1 et 2 de Ouagadougou
UVCW*	Gourcy
Ramillies	Kombissiri
Woluwe-Saint-Pierre**	Arrondissement 3 de Ouagadougou
Maroc	
La Hulpe	Gourrama
RDC	
Court-Saint-Étienne	Kasa-Vubu
Flémalle	N'Djili
Herve	Ngaliema
Liège	Lubumbashi

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Namur	Masina
Olne	Matete
Seraing	Lingwala
Waremme	Mont-Ngafula
Sénégal	
Hastière	Léona

* L'UVCW endosse le rôle de partenaire précédemment assuré par une commune, dans l'attente que se renoue un nouveau partenariat communal.
** La commune bruxelloise de Woluwe-Saint-Pierre a rejoint les communes wallonnes du Programme de CIC Burkina Faso depuis la phase 2014-2016 et figure ainsi à leurs côtés dans ce tableau.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les organes de représentation des communes au niveau international

Plusieurs organes reconnus sont les représentants officiels des municipalités sur la scène européenne ou mondiale et agissent à ce titre structurellement - voire institutionnellement - sur l'élaboration des politiques qui les concernent directement.

1. Au niveau européen

A. Le Comité des Régions

Le Comité des Régions (https://cor.europa.eu/fr) est une assemblée consultative de l'Union européenne qui compte, depuis le dernier élargissement de l'Union européenne, 329 membres effectifs et 329 membres suppléants provenant des désormais 27 États membres.

Il s'agit, à travers cette institution, que les pouvoirs publics les plus proches du citoyen - bourgmestres, échevins, conseillers communaux, responsables de collectivités locales et présidents de Régions - soient consultés sur les propositions politiques et législatives de l'UE qui les intéressent directement, notamment lorsqu'il leur incombe de mettre en œuvre ces politiques une fois qu'elles ont été adoptées. En effet, en vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres délèguent le pouvoir d'action aux autorités locales et régionales lorsque ces dernières peuvent l'assumer plus efficacement.

B. Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)

Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est un organe consultatif du Conseil de l'Europe (https://www.coe.int/fr/web/congress/home). Ses membres représentent plus de 130.000 collectivités locales et régionales des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Union des Villes et Communes de Wallonie y dispose de représentants. Les missions du CPLRE se traduisent sur le terrain par de multiples réalisations, dont la plus connue reste sans doute l'élaboration de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui sert aujourd'hui de modèle aux réformes législatives dans nombre de nouvelles démocraties.

C. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (http://www.ccre.org/fr) est la fédération représentative de 60 associations européennes de pouvoirs locaux et régionaux. Aujourd'hui, il constitue la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe, ainsi que la branche européenne de l'organisation mondiale "Cités et Gouvernements locaux unis". Ses membres sont les associations nationales de villes et régions de 40 des 46 pays membres du Conseil de l'Europe, représentant environ 100.000 collectivités territoriales. L'Union des Villes et Communes de Wallonie est représentée par son Président au sein de ce lobby européen des pouvoirs locaux. Le CCRE s'attache également à encourager toutes les formes d'échanges et de coopération entre collectivités territoriales européennes.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. Au niveau mondial

L'organisation mondiale « Cités et Gouvernements locaux unis » (CGLU: http://www.uclg.org/fr) est, depuis mai 2004, le seul et unique organe représentant les pouvoirs locaux à l'échelon planétaire. Cette organisation à vocation généraliste est ainsi à la fois plateforme d'échanges entre municipalités de tous horizons et représentation de leurs intérêts auprès de la communauté internationale, notamment auprès de l'Organisation des Nations Unies. L'Union des Villes et Communes de Wallonie dispose d'un siège au Conseil mondial de CGLU.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les canaux d'information internationaux

Si, dans leurs fondements, ces matières peuvent parfois, pendant plusieurs années, ne guère connaître de changements, elles restent très mouvantes dès que l'on s'intéresse à un aspect plus particulier, que ce soit au niveau de l'existence d'un nouveau programme ou de la sortie du dernier appel à projets. La consultation régulière d'une information adaptée et actualisée reste donc nécessaire. A ce niveau, les sources suivantes restent sans doute les plus appropriées.

D'abord, le **site internet de l'Union européenne** (https://european-union.europa.eu/index_fr) représente encore et toujours une mine d'informations pour les pouvoirs locaux, tant en matière de programmes et subventions européens que d'exemples de bonnes pratiques ou encore de fonctionnement des institutions européennes.

La **Région wallonne** consacre, quant à elle, un site aux fonds structurels (http://europe.wallonie.be).

L'Union des Villes et Communes de Wallonie présente elle aussi, sur **l'espace Europe/International** de son site internet (https://www.uvcw.be/international/accueil), une information générale regroupant à la fois les dimensions européenne et internationale de la coopération inter-municipale. L'on peut y trouver notamment :

- les **actualités** d'un intérêt particulier pour les pouvoirs locaux ;
- les **recherches de partenaires** qui nous parviennent d'institutions étrangères ;
- les appels à projets européens ayant un intérêt direct pour les pouvoirs locaux avec, pour les intéressés, un renvoi vers les documents de candidature plus complets rédigés par la Commission européenne ou autre institution subsidiante ;
- et enfin, un espace consacré au **Programme de Coopération internationale communale**, reprenant une description structurée, des documents de présentation générale, les documents de la programmation 2022-2026, et enfin les documents administratifs utiles aux villes et communes participantes.

Dans le but d'accroître la visibilité de ces informations et de soutenir l'ouverture croissante des communes à la coopération européenne et internationale, le Service Europe/International s'est également doté d'une **newsletter électronique**, largement diffusée depuis 2011 déjà. Défense des intérêts des pouvoirs locaux au niveau européen et mondial, opportunités de financement, mise en réseau avec des partenaires étrangers, conférences et bonnes pratiques pour permettre aux lecteurs de mieux connaître les expériences locales réussies hors de nos frontières, voilà quelques exemples d'informations à y retrouver, en vue d'offrir aux communes wallonnes de nouvelles ouvertures, mais aussi contribuer à asseoir leur visibilité sur la scène internationale. L'inscription à cette newsletter peut se faire à cette adresse : www.uvcw.be/newsletter/

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les droits d'auteur

Isabelle DUGAILLIEZ
Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Droit d'auteur et droits voisins

La matière du droit d'auteur et des droits voisins est régie, depuis le 1er janvier 2015, par les articles XI.164 et suivants du Code de droit économique (CDE en abrégé) dont le livre XI est consacré à la propriété intellectuelle et aux secrets d'affaires.

1. Le droit d'auteur

Il protège les œuvres originales. Une œuvre est considérée comme une œuvre originale si elle est marquée de la personnalité de son créateur[1]. Cela peut être des livres, des brochures, des compositions musicales, des plans d'architecte ou encore des photographies.

L'auteur bénéficie de droits patrimoniaux et de droits moraux sur son œuvre. Cela reprend notamment le droit de reproduction de l'œuvre et de communication de l'œuvre au public. Cependant, les droits reconnus aux auteurs sont atténués par diverses exceptions[2] dont l'architecture a été récemment revue.

Il s'agit notamment de la reproduction d'œuvres effectuée par une personne physique pour un usage privé (à l'exception des partitions musicales) ou encore de l'exécution gratuite effectuée dans le cadre d'activités scolaires. La protection reconnue à l'auteur est limitée à 70 ans après son décès (art. XI.166 CDE).

2. Les droits voisins

Les droits voisins protègent les artistes-interprètes et les producteurs[3]. Les droits voisins peuvent être cumulés avec le droit d'auteur si un chanteur a écrit lui-même les paroles de sa chanson, par exemple.

Les droits voisins sont également des droits patrimoniaux et des droits moraux. Ils sont limités à 50 ans après la date de la prestation (art. XI.208 CDE) et il existe aussi des exceptions à ces droits (art. XI.217 et suivants CDE).

3. La diffusion de musique

A. Principes généraux

Un auteur a, seul, le droit de communiquer son œuvre au public et un artiste-interprète a, seul, le droit de communiquer sa prestation au public. En pratique, les titulaires des droits apportent leurs droits aux sociétés de gestion[4] dont ils sont membres, leurs œuvres entrent alors dans le répertoire de la société.

Les utilisateurs qui souhaitent diffuser les œuvres en question demandent l'autorisation aux sociétés et l'obtiennent quasi automatiquement en échange d'un paiement. Cela ne vaut cependant que pour les diffusions de musique au public. En effet, une diffusion privée de musique échappe au droit exclusif de l'auteur et de l'interprète et donc au paiement des droits d'auteur et de la rémunération équitable (v.

1 A. Berenboom, *Le nouveau droit d'auteur et les droits voisins*, 4ème éd., Larcier, Bruxelles, 2008, p. 53. Dans ce sens, Cass. 27.4.1989 qui juge qu'une œuvre est protégée si elle constitue l'expression de l'effort intellectuel de celui qui l'a réalisée (Cass. 27.4.1989, Pas., 1989, p. 908).

2 Art. XI.189 et suivants du Code de droit économique.

3 Art. XI.203 et suivants du code précité.

4 Il s'agit de sociétés qui perçoivent les droits reconnus par la loi et qui les répartissent. Ces sociétés doivent être autorisées, par le Ministre fédéral qui a le droit d'auteur dans ses attributions, à exercer leurs activités sur le territoire national.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Infra). D'où l'importance de distinguer ce qui constitue une diffusion publique et ce qui constitue une exécution privée.

Le lieu de la communication n'a pas d'importance. Une maison privée peut être considérée comme un lieu public si on y donne une représentation ouverte au public. Ce sont les conditions d'accès au local qui déterminent sa qualification.

La Cour de Cassation estime qu'il faut interpréter restrictivement la notion d'exécution privée. Les tribunaux prennent en considération divers critères d'appréciation tels que l'existence entre les auditeurs d'un caractère d'intimité ou d'une relation personnelle[5]. Certains auteurs de doctrine estiment que la communication d'une œuvre dans tout groupe (réellement) fermé et uni par un lien social particulier (familial, professionnel, amical) doit rester en dehors de la sphère publique et donc échapper au paiement des droits d'auteur.

B. Le paiement des droits d'auteur

En ce qui concerne le domaine musical, il y a deux choses à payer. D'une part, les droits d'auteur qui couvrent les droits des auteurs que sont ici les compositeurs et les paroliers. Et d'autre part, la rémunération équitable (V. Infra) qui couvre les droits des artistes-interprètes.

Les droits d'auteur sont payés à la Sabam, qui est la société de gestion qui représente les auteurs. Il existe différents types de tarifs. Ainsi, la Sabam vous propose, par exemple, une licence si vous organisez un événement au cours duquel de la musique est utilisée (concert, festival, etc.), ou encore un contrat pour utilisation quotidienne si vous diffusez de la musique dans votre établissement (lieux d'attente, parking, etc.)[6].

C. La rémunération équitable

Il s'agit d'une rémunération qui doit être payée pour l'usage public du répertoire musical des artistes-interprètes et des producteurs de musique, aux sociétés de gestion qui assurent leurs intérêts[7].
Il existe différents tarifs (Horeca, tarif de base pour les activités sociales et culturelles, centres culturels, etc.), qui peuvent être consultés sur Internet[8].

Une personne ou une administration qui souhaite utiliser de la musique doit déclarer cette utilisation préalablement à son utilisation (au moins 5 jours au préalable). La déclaration peut être effectuée sur Internet[9].

Depuis le 1er janvier 2020, la Sabam, la SIMIM et PlayRight travaillent ensemble sous le nom d'Unisono. Dorénavant, l'utilisateur de musique ne recevra plus qu'une seule facture d'Unisono.

---

5 Ainsi, la Cour de Cassation a estimé qu'une exécution dans un home de personnes âgées a un caractère privé parce qu'il s'agit d'un cercle restreint et intime de pensionnaires, lesquels ont tous leur résidence dans la maison et y vivent en famille (Cass., 18 févr. 2000, AM, 2000, p. 290).

6 Pour une énumération exhaustive des différents tarifs, vous pouvez consulter le site www.unisono.be.

7 En ce qui concerne les droits voisins, Simim est la société de gestion assurant les intérêts des producteurs de musique, tandis que PlayRight défend les droits des artistes-interprètes.

8 https://www.unisono.be/sites/default/files/Tarif_R%C3%A9mun%C3%A9ration_Equitable.pdf

9 www.unisono.be

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Les œuvres architecturales – La liberté de panorama

Les plans de l'architecte sont protégés par le droit d'auteur s'ils présentent un caractère original. Il en va de même pour les dessins et maquettes réalisés par l'architecte. Cela ne se prête pas à controverse.

Mais qu'en est-il de l'édifice ? Cette question a été le sujet de nombreux débats. À l'heure actuelle, la controverse semble réglée. En effet, auteurs de doctrine et jurisprudence semblent s'accorder pour admettre que le bâtiment est également couvert par le droit d'auteur.

Toutefois, le droit belge a été modifié, en 2016, pour introduire, au sein du droit d'auteur, la liberté de panorama. L'exception de panorama est régie par l'article XI.190, alinéa 1er, 2/1° du Code de droit économique : « *Lorsque l'œuvre a été licitement divulguée, l'auteur ne peut interdire (...) la reproduction et la communication au public d'œuvres d'art plastique, graphique ou architectural destinées à être placées de façon permanente dans des lieux publics, pour autant qu'il s'agisse de la reproduction ou de la communication de l'œuvre telle qu'elle s'y trouve* ».

Cette exception de panorama permet, par toute personne, la reproduction d'œuvres d'art plastique, graphique ou architectural destinées à être placées de façon permanente dans des lieux publics (par exemple, la photographie d'un bâtiment ou d'une œuvre d'art exposée en rue), ainsi que leur communication au public (par exemple, le partage de la photographie sur les réseaux sociaux).

5. La reprographie – La reproduction de documents[10]

La rémunération pour la copie privée vise à compenser la perte de revenus subie par les ayants droit en raison de la reproduction.

Le régime de reprographie a été modifié en 2017[11]. Auparavant, la rémunération des auteurs était composée de deux parties : une rémunération forfaitaire sur les machines et une rémunération proportionnelle, fonction du nombre de copies réalisées. La rémunération forfaitaire a été supprimée, tandis que le tarif de la copie a été revu à la hausse pour compenser la suppression de la rémunération forfaitaire.

Le mécanisme consiste donc à verser un certain montant pour la reproduction d'œuvres protégées qui, dès lors, ne sont plus soumises à l'autorisation de leur auteur.

Il est possible pour plusieurs débiteurs appartenant à un même secteur de négocier avec Reprobel, afin de faciliter la perception de la rémunération. Ainsi, les trois Unions des villes et communes et les deux Associations de provinces du pays ont conclu une convention-cadre avec Reprobel afin de déterminer de commun accord un montant forfaitaire visant à couvrir les copies et impressions d'œuvres protégées réalisées par les villes et communes et autres pouvoirs locaux de Belgique.

6. Les œuvres réalisées dans le cadre d'une relation de travail ou d'une commande

Le travailleur est reconnu comme étant le titulaire des droits d'auteur. Toutefois, il existe un mécanisme de cession des droits à l'employeur[12]. Il faut que la cession soit expressément prévue, par exemple mentionnée dans le contrat de travail ou dans un avenant au contrat de travail. Il existe une seconde

[10] Pendant longtemps, seules les photocopies d'œuvres protégées étaient visées par la rémunération à verser à Reprobel. Maintenant, les impressions d'œuvres protégées sont également visées ; V. https://www.reprobel.be/fr/impressions/

[11] V. Isabelle Dugailliez, *Modification de la réglementation relative à la reprographie*, *Mouv. Comm.* 01/2018, p. 54.

[12] Art. XI.167 du Code de droit économique.

condition, il faut que la création de l'œuvre entre dans le cadre du contrat de travail. Si ces deux conditions sont remplies, les droits patrimoniaux peuvent être cédés à l'employeur sans qu'il ne faille respecter les conditions prévues pour les autres cessions de droits patrimoniaux (rémunération de l'auteur, étendue et durée de la cession).

La loi précise expressément que ce régime de cession est applicable pour les travailleurs engagés dans le cadre d'un contrat de travail, mais également pour les travailleurs sous statut. La cession assouplie vaut donc pour les créations des agents statutaires et des agents contractuels.

Le législateur a prévu le même mécanisme de cession assouplie pour les œuvres créées dans le cadre d'une commande. En vertu de ce mécanisme, les droits patrimoniaux de l'auteur peuvent être cédés à celui qui a passé la commande, sans qu'il ne soit nécessaire de respecter toutes les conditions applicables aux autres cessions. La disposition du Code précise toutefois que les droits en question ne peuvent être cédés à celui qui a passé la commande que pour autant que son activité *relève de l'industrie non culturelle ou de la publicité, que l'œuvre soit destinée à cette activité et que la cession ou la licence des droits soit expressément prévue*[13].

[13] *Ibid.*

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

E. LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

© Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie

Le centre public d'action sociale

Alain VAESSEN
Directeur général de la Fédération des CPAS
de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le centre public d'action sociale : ses missions[1]

Le centre public d'action sociale est le bras social de la commune. Si la commune peut exercer une certaine action sociale, les missions fondamentales relèvent du CPAS.

En effet, il reçoit la mission, par la loi, d'octroyer l'aide sociale due par la collectivité aux familles et aux personnes. Le but est de garantir à chacun de vivre dans les conditions respectueuses de la dignité humaine.

L'intervention du CPAS :
- est précédée, dans la plupart des cas, d'une enquête sociale se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide, et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face ;
- est accordée sous la forme la plus adéquate qu'il décide dans chaque cas d'espèce ;
- peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale, psychologique, palliative, curative ou préventive.

Le centre accorde l'aide matérielle sous la forme la plus appropriée. L'aide matérielle peut prendre diverses formes :
- l'octroi d'une aide financière périodique ou occasionnelle ;
- l'octroi d'avances sur prestations sociales ;
- l'octroi de prestations de services (repas à domicile…) ;
- l'octroi d'une aide en nature.

Le Centre public d'action sociale est un service public ouvert à toute la population de la commune et pas uniquement aux personnes indigentes. Souvent, il développe des partenariats avec d'autres institutions publiques ou avec des opérateurs privés, associatifs notamment.

Le CPAS répond à des missions légales et à des missions facultatives.

1. Des missions légales générales[2]…

A. La mission fondamentale de droit à l'aide sociale…

« *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'action sociale qui ont pour mission d'assurer cette aide* ».

Ce principe fondamental est à la base des missions des CPAS et a par la suite été repris dans la Constitution belge.

Bien qu'il s'agisse d'un droit qui se réfère au critère incommensurable de la dignité humaine et qui se caractérise par son absence de limite, non seulement quant à son contenu (besoins matériels et immatériels, curatifs et préventifs…), mais également quant aux personnes (tout un chacun et non plus seulement les indigents), il s'agit cependant d'un véritable droit subjectif auquel est attaché un véritable recours.

---

1 Pour plus de développements, voir M.-C. Thomaes-Lodefier, *Les missions au cœur du CPAS-Guide pratique*, UVCW, Fédération des CPAS, septembre 2019.

2 Pour plus de développements, voir aussi S. Degembe, M.-C. Thomaes-Lodefier, *Devenir mandataires CPAS : mode d'emploi*, chapitre consacré aux missions, UVCW, Fédération des CPAS, septembre 2018.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

En fait, la seule limite à ce droit est la disposition de moyens nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

B. Le droit à l'intégration sociale

Le droit à l'intégration sociale[3] remplace, depuis le 1er octobre 2002, le minimex. Toute personne qui ne dispose pas de revenus suffisants et qui remplit les conditions légales a droit à l'intégration sociale.

L'objectif est de favoriser au maximum l'intégration et la participation active du demandeur dans la société. Pour ce faire, le CPAS dispose de plusieurs instruments : le droit peut, en effet, dans les conditions fixées par la loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration. L'octroi du revenu d'intégration sera dorénavant assorti pendant un an minimum d'un projet individualisé d'intégration sociale[4]. L'intégration sous forme d'un emploi doit être prioritaire, mais, à défaut, le PIIS peut également porter sur l'insertion sociale.

Depuis le 1er juillet 2023, les montants par catégorie sont de :

	Montant de base	RI sur une base annuelle au 01.07.2023	RI sur une base mensuelle au 01.07.2023
Catégorie 1: Personne cohabitante	6038,83 EUR	9907,30 EUR	825,61 EUR
Catégorie 2: Personne isolée	9058,25 EUR	14860,96 EUR	1238,41 EUR
Catégorie 3: Personne qui cohabite avec une famille à sa charge	12241,74 EUR	20083,80 EUR	1673,65 EUR

C. L'information et l'accompagnement administratif

Le Centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère.

D. La guidance psychosociale

Le Centre assure, en respectant le libre choix de l'intéressé, la guidance psychosociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés.

E. L'information au public

La loi organique précise que le CPAS prend toutes les initiatives nécessaires en vue d'informer le public sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

F. L'affiliation à un organisme assureur

Si la personne aidée n'est pas assurée contre la maladie et l'invalidité, le centre l'affilie à l'organisme assureur choisi par elle et, à défaut de ce choix, à la Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-invalidité.

---

3 L. 26.5.2002 concernant le droit à l'intégration sociale (*M.B.*, 31.7.2002).

4 Pour plus de développements, voir aussi J. Duchêne et S. Xhauflaire, *La disposition au travail et le PIIS*, UVCW, Fédération des CPAS, 2017.

© Union des Villes et Communes de Wallonie

G. La garde des biens confiés

Le Conseil de l'action sociale organise le dépôt, la garde et la restitution, volontaires ou nécessaires, des valeurs qui peuvent lui être confiées par des personnes admises dans un des établissements du CPAS.

H. La protection des mineurs

1. Tutelle

Le Centre exerce la tutelle ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou les organismes publics.

La Loi organique (art. 63 à 68) précise également qu'est confié au CPAS tout mineur d'âge à l'égard duquel personne n'est investi de l'autorité parentale ou n'exerce la tutelle ou la garde matérielle.

Le Code civil fait un renvoi explicite vers les articles 63 à 68 de la Loi organique ; cette mission, qui tombait en désuétude, a connu un nouveau développement. Dès lors, si personne n'accepte la tutelle telle que prévue dans le Code civil (art. 396), il appartient au CPAS de l'assurer.

Cette tutelle qui, exercée par un membre du Conseil de l'action sociale, doit toutefois être envisagée comme une solution infiniment subsidiaire et elle implique un travail pour rechercher toute autre solution afin que cette tutelle conserve, dans la mesure du possible, un caractère temporaire.

2. CPAS et aide à la jeunesse

Les conditions d'octroi d'une aide sociale ne comprenant pas de limite d'âge, le CPAS peut être amené dans certaines circonstances à accorder une aide sociale à un enfant mineur.

Cela se fait idéalement en collaboration avec les services d'aide à la jeunesse qui interviennent de manière complémentaire et spécialisée pour les mineurs.

Un protocole d'accord existe depuis 2012 et définit une série de principes, de règles et de procédures pour mener à bien cette concertation entre les opérateurs.

I. L'aide pour certaines catégories d'étrangers

De manière générale, toute personne d'origine étrangère en séjour régulier peut bénéficier du droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale.

C'est un examen approfondi de la situation de séjour de la personne et de son inscription au registre (aux registres d'attente, des étrangers ou de la population) qui déterminera si elle ouvre un droit soit au revenu d'intégration, soit à l'aide sociale qui peut être équivalente au revenu d'intégration.

Les étrangers qui ne peuvent pas prétendre au revenu d'intégration, car ils ne répondent pas à la condition de nationalité visée à l'article 3, 3° de la loi DIS, et qui ne disposent pas de moyens suffisants leur permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine, disposent donc du même droit à l'aide sociale que tout un chacun, sauf lorsque la loi en dispose autrement.

Ainsi, le législateur a introduit des limitations à l'aide sociale dispensée à certaines catégories de personnes étrangères.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À l'égard des personnes étrangères qui séjournent illégalement dans le Royaume, ainsi qu'à l'égard de certains ressortissants européens et les membres de leurs familles, exclus du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale[5], la mission du CPAS est limitée à l'octroi de l'aide médicale urgente (L.O. 8.7.1976, art. 57, § 2, al. 1er, 1°).

L'article 57 de la Loi organique limite également la mission du CPAS à l'égard d'une personne étrangère de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume. Dans ce cas, le CPAS informe le demandeur qu'il peut obtenir l'aide sous forme matérielle dans un centre fédéral d'accueil (L.O., art. 57, § 2, al. 1er, 2°, al. 2 et A.R. 24.6.2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, art. 4, al. 2).

Une autre limitation spécifique de l'aide aux personnes étrangères vise celle dispensée aux demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI »), anciennement dénommés demandeurs d'asile[6]. Ces derniers ont droit à une aide matérielle en place d'accueil dispensée par Fedasil (L. 12.1.2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 3, ci-après « Loi accueil »). Dans ce cadre, l'accueil des DPI peut se faire dans des initiatives locales d'accueil (ILA) qui sont développées par les CPAS en tant que partenaires de l'accueil avec Fedasil (L. 12.1.2007, art. 64).

En 2016, un nouveau modèle d'accueil des DPI a été mis en place.

Suivant ce dernier, les CPAS accueillent :

- les DPI qui ont un haut taux de chance d'obtenir une protection internationale, c'est-à-dire un haut taux de reconnaissance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire (actuellement fixé à 80 %, voy. Instruction Fedasil du 09.11.2021) après un séjour minimum de 2 mois en structure d'accueil collective ;
- les personnes qui ont obtenu une décision positive (réfugiés reconnus et protégés subsidiaires) durant une période de 2 mois pouvant aller jusque 4 mois. On parle dans ce cas d'« ILA de transit » ;
- les personnes vulnérables ;
- les mineurs étrangers non accompagnés, « MENA », en principe à partir de 16 ans, dans la troisième phase d'accueil.

D'autres limitations du droit à l'aide sociale pour des personnes étrangères existent dans la législation, mais elles sont en constante évolution et dépendent parfois des positions de l'Office des étrangers. Il n'est donc pas possible ici de lister de manière exhaustive toutes les hypothèses possibles. La situation de séjour d'une personne étrangère doit toujours être examinée au cas par cas pour déterminer si elle ouvre le droit à l'aide sociale ou à une aide sociale spécifique ou uniquement à l'aide médicale urgente.

J. L'aide spécifique au paiement des pensions alimentaires

Depuis le 1er janvier 2005, le CPAS a pour mission l'octroi d'une aide spécifique pour l'ayant droit au revenu d'intégration ou le bénéficiaire de l'aide sociale financière équivalente, en vue de l'aider au paiement de pensions alimentaires en faveur de ses enfants.

Le montant est fixé à la moitié de la pension alimentaire payée avec un maximum de 1.100 euros/an.

---

5 Citons par exemple, les citoyens européens et les membres de leur famille ayant la qualité de demandeurs d'emploi, d'étudiants ou de personnes économiquement inactives. Voy. C.C., 95/14, 30.6.2014 et circ. SPP IS, 5.8.2014 relative à l'interprétation de l'art. 57*quinquies* de la loi organique et de l'article 3, 3°, 2ème tiret de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

6 Voy. C. Thoumsin, *Bref rappel sur la réforme de l'asile*, in CPAS+ ; 1/2019, p. 10.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie

K. La mise au travail - L'insertion socioprofessionnelle

L'insertion professionnelle est depuis 2002 une mission légale des CPAS. Celle-ci se concrétise par une obligation de moyens de la part des centres.

Des outils sont directement à la disposition des CPAS pour ce faire :

1. « l'article 60, §7 » par référence à l'article 60 de la loi organique des CPAS : le plus connu et, de loin, le plus utilisé. L'évolution du recours à cet outil est phénoménale : 319 engagements dans les CPAS wallons en 1991 et jusqu'à 10.300 en 2021 [7] ;
2. « l'article 61 » par référence à l'article 61 de la loi organique des CPAS : moins utilisé que « l'article 60, §7 », celui-ci est néanmoins un outil plus performant avec un taux de réinsertion professionnelle plus durable.
3. le SINE : il s'agit d'une mesure d'activation dans le cadre de l'économie sociale.

Au 1er janvier 2022, 5.216 personnes étaient sous contrat grâce à l'aide du CPAS, soit près de 10 % du public.

La plupart des aides à l'emploi du FOREM sont aussi accessibles aux publics des CPAS : les aides Impulsion, l'aide Tremplin 24 mois +, la mesure SESAM…

L'action des CPAS en ISP englobe en outre l'insertion sociale, ainsi que l'accès aux études et à la formation, qui offrent des chances accrues d'émancipation au public du CPAS.

Différents partenariats peuvent enfin être mis en place par les CPAS afin de rendre possible ou augmenter ces actions visant l'insertion des bénéficiaires. Citons entre autres les liens développés avec les CISP, le Forem, les communes, les asbl, les régies de quartier, la promotion sociale, les Mire, etc.

L. L'énergie

1. Le Fonds social mazout

Le Fonds social chauffage ou Fonds mazout[8] intervient partiellement dans le paiement de la facture de chauffage des personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires.

Trois catégories de ménages sont visées par cette mesure :
- les bénéficiaires d'une intervention majorée,
- les personnes à revenus limités et
- les personnes (endettées) bénéficiant d'une médiation de dettes ou règlement collectif de dettes.

Seuls le gasoil de chauffage en vrac, le gasoil de chauffage à la pompe, le pétrole lampant (type c) à la pompe et le gaz propane en vrac sont concernés par cette intervention.

Depuis la crise énergétique, une quantité maximale de 2.000 litres/an au lieu de 1.500 litres, est prise en considération pour l'octroi de l'allocation de chauffage.

Pour les carburants achetés à la pompe, il s'agira d'un forfait annuel de 210 €. En dehors des 10 € par dossier accepté/par ménage, les CPAS ne reçoivent pas de financement en frais de personnel pour encadrer les demandes liées à ce fonds. Pourtant, dans les faits, les ménages concernés bénéficient eux-aussi, si nécessaire, d'une guidance sociale énergétique par le CPAS.

---

7 Chiffres du SPP-IS.

8 Loi-prog. 22.12.2008 (art. 249 à 263) ; A.R. 27.3.2009 concernant l'allocation de chauffage octroyée par le centre public d'action sociale dans le cadre du Fonds social Mazout, inforum n° 238404 ; circ. 22.12.2008. Pour de plus amples informations : https://www.fondschauffage.be/index.php/ qu-est-ce-que-c-est

2. Le Fonds gaz/électricité

Créé via la loi du 4 septembre 2002[9], le Fonds gaz électricité finance à la fois des frais de personnel pour les CPAS (qui disposent d'un agrément comme service de médiation de dettes ou qui sont conventionnés avec un service agréé) et met des moyens à leur disposition pour intervenir de façon curative et/ou préventive auprès des ménages confrontés à des difficultés de paiement de leur facture de gaz et/ou d'électricité.

En ce qui concerne les frais de personnel, ceux-ci sont octroyés aux CPAS en fonction d'une double clé : le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée[10] d'une part et le nombre de débiteurs défaillants enregistrés à la Centrale des Crédits aux Particuliers d'autre part. Pour l'aide sociale financière et la politique préventive, les CPAS disposent de moyens financiers (art. 6) calculés en fonction du nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et du nombre d'étrangers inscrits au registre de la population et bénéficiant d'une aide financière du CPAS au 1er janvier de l'année précédente.

Bien que cadrée par la loi, l'intervention des CPAS via ce fonds laisse une place à l'interprétation de ces derniers chargés de déterminer, via l'enquête sociale, si le ménage concerné se trouve effectivement dans une difficulté de paiement des factures de gaz et/ou d'électricité. Ils devront ensuite pouvoir prouver, via un rapport social circonstancié, faisant état de la situation financière du ménage, que celui-ci se trouvait bel et bien en difficulté. Dans ce cas, d'autres factures en souffrance peuvent faire l'objet d'une intervention financière, le but étant de retrouver un équilibre budgétaire.

Quant aux montants d'intervention, les CPAS doivent tenir compte, au-delà de la situation du ménage concerné, du budget global mis à leur disposition sur l'année en cours.

En ce qui concerne la politique préventive, essentielle aux économies d'énergie futures, le fonds gaz électricité finance une série d'actions comme l'achat d'appareils plus efficaces et plus sûrs, l'entretien ou la mise en conformité d'appareils, le financement de travaux d'isolation… L'ensemble de ces actions est précisé dans la circulaire du 13 avril 2010[11].

Pour limiter l'impact du gel de l'indexation dudit fonds entre 2012 et 2019, le Gouvernement a décidé en 2019 d'élargir la mesure convecteur gaz aux mesures préventives (Circulaire du 14 février 2019[12]). Aussi, après plusieurs années de combat avec nos partenaires et les fédérations bruxelloise et flamande, le fonds Gaz Electricité a été indexé en juin 2020 pour les années 2019, 2020 (Circulaire du 22 juin 2020[13]) et 2021. Il a également fait l'objet d'un financement complémentaire de 16 millions d'euros pour l'année 2022[14] et 37 millions d'euros pour l'année 2023[15].

---

9 L. 4.9.2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies (M.B. 28.2.2002), inforum n° 179583 ; A.R. 14.2.2005 pris en exécution de la loi du 4.9.2002 visant à confier aux centres publics d'action sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, inforum n° 199853 ; circ. 3.4.2003, circ. 30.1.2008 et circ. 13.4.2010.

10 De l'assurance maladie invalidité.

11 Circ. 13.4.2010, SPP IS, concernant la « politique sociale préventive en matière d'énergie » dans le cadre du Fonds Gaz Electricité, inforum n° 246501, en ligne : https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/ob_2010-04-13_fr.pdf,

12 Circ. 14.2.2019, SPP IS élargissant la mesure convecteur gaz dans le cadre du Fonds Gaz Electricité, on line : https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-relative-lelargissement-de-la-mesure-convecteur-de-gaz-dans-le-cadre

13 Circ. 22.6.2020, SPP IS, relative à l'indexation du Fonds Gaz Electricité pour les années 2019 et 2020, on line : https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-relative-lindexation-du-budget-du-fonds-gaz-electricite-pour-les-annees

14 Circ. 23.12.2021, SPP IS, relative à l'augmentation unique de 16 millions d'euros pour 2022, on line : https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-fonds-gaz-electricite-augmentation-unique-de-16-millions

15 A.R. 26.12.2022 portant des mesures d'urgence en matière d'aides énergétiques à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale pour l'année 2022 et pour l'année 2023 (M.B. 20.1.2023).

© Union des Villes et Communes de Wallonie

3. Les obligations de service public à caractère social wallonnes (CLE, statut de client protégé régional, compteurs à budget…)

En Région wallonne, plusieurs obligations de service public à caractère social (OSP sociales) s'imposent aux fournisseurs, aux GRD et, par extension, aux CPAS. Celles-ci visent à protéger la clientèle précarisée depuis la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité.

Parmi ces OSP sociales, notons l'instauration récente au 1er janvier 2023 du décret Juge de paix qui règlera désormais, les défauts de paiement et modifie l'éventuel recours au prépaiement de la consommation. ; ainsi que celle qui élargit la clientèle protégée fédérale.

Aussi, pour la clientèle protégée sous compteur à budget, la Région wallonne a établi la gratuité de la pose du compteur à budget en cas de défaut de paiement[16], le secours hivernal (aide au rechargement du compteur à budget gaz en hiver) et la fourniture minimale garantie (fourniture d'électricité à une puissance limitée à 10 ampères en cas de non-rechargement pour les personnes ciblées par le CPAS).

Ces différentes aides sont encadrées concrètement par la Commission locale pour l'Energie (CLE), organisée au sein de chaque CPAS wallon.

Celle-ci se compose d'un représentant du conseil de l'action sociale, d'un représentant assurant la guidance sociale énergétique au sein du CPAS, d'un représentant du GRD et le client concerné ou une personne qui le représente. Trois types de CLE s'organisent, à la demande du GRD ou du client : la CLE « perte de statut », la CLE « fourniture minimale garantie » et la CLE secours hivernal.

En raison du Covid puis des inondations qui ont frappé la Wallonie et ensuite de la crise des prix de l'énergie, le Gouvernement wallon a adopté un AGW établissant une — nouvelle — catégorie de client protégé régional « conjoncturel » — PRC — en septembre 2020[17]. Par celui-ci, deux nouveaux critères d'accès au statut de client protégé régional ont été établis :

- les clients résidentiels, ou toute personne vivant sous le même toit, qui bénéficient d'une attestation de leur CPAS ou d'un service social reconnaissant une difficulté pour faire face à leurs factures d'énergie.
- les clients résidentiels en situation de défaut de paiement (qui se trouvent dans une série de situations précisées dans l'AGW liées au Covid ou aux inondations).

Cet AGW a été prolongé à plusieurs reprises et le dispositif a été clôturé anticipativement, faute de budget, le 23 juin 2023[18].

4. Le Fonds social de l'eau

Le Fonds social de l'eau (FSE) est un mécanisme d'aide au paiement des factures d'eau des ménages en difficulté, activable par les CPAS.

Concrètement, les CPAS disposent d'un droit de tirage au sein dudit Fonds (montant défini en début d'année en fonction du nombre de consommateurs en difficulté de paiement, du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, du nombre de raccordements sur l'entité et de l'utilisation par le CPAS du FSE l'année précédente).

---

16 La gratuité de la pose du compteur à budget est établie pour d'autres catégories de bénéficiaires conformément à l'AGW du 19 juillet 2018 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 relatif à la commission locale d'avis de coupure.

17 A.G.W. 24.9.2020 établissant une catégorie de clients protégés régionale conjoncturelle en gaz et en électricité en raison de la crise Covid, on line : https://www.uvcw.be/no_index/files/3480-agw-24-septembre-20-cpc.pdf

18 A.G.W. 24.9.2020 (création statut PRC fin mars 2021) ; A.G.W. 1.4/2021 (prolongation au 31.12.2021) ; A.G.W. 3.2.2022 (prolongation jusqu'au 31.8.2022) ; A.G.W. 22.9.2022 (prolongation jusqu'au 31.8.2023).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Grâce à cette enveloppe, le CPAS peut intervenir sur les factures (intermédiaires ou annuelles pour autant que la facture soit établie sur base d'un index réel), à la suite de son enquête sociale, pour un montant maximal de 611 euros en 2023 (indexé chaque année), majoré de 122 euros par personne à partir de la 4ème personne faisant partie du ménage. Une dérogation à ce montant est possible sous certaines conditions.

Le FSE permet également d'intervenir dans des dépenses visant à améliorer les installations via le Fonds des Améliorations techniques (FAT). Le CPAS peut dès lors obtenir l'installation d'appareils visant à réduire les consommations d'eau, la recherche d'une fuite ou la réalisation d'un diagnostic personnalisé par un professionnel du secteur…

5. Les plans d'action préventive en matière d'énergie (PAPE)

Depuis 2003, le Gouvernement octroie un subside régional bisannuel aux CPAS candidats pour accompagner les ménages en difficulté, afin de mieux maîtriser leur consommation et réduire leur facture d'énergie. Le public visé est un public adulte, bénéficiaire ou non du CPAS.

Les actions à mener sont de nature collective (sensibilisation et information du public — cible ou non — ou formation du public relais ; à savoir les aides familiales, les éducateurs en ILA…) et individuelle.

Dans le cadre du suivi individuel, plusieurs étapes sont envisagées :
- le bilan (analyse du logement et de ses équipements, des factures, des comportements du ménage…) ;
- l'information (marché de l'énergie, choix du fournisseur, mesures de protection, primes…), le conseil (analyse des consommations, gestes économiseurs d'énergie…) et, si nécessaire, le dialogue entre le locataire et le propriétaire ;
- la mise en œuvre de solutions, comme l'installation de petit matériel économiseur d'énergie (réflecteur, tenture, isolant…).

Les CPAS qui ne disposent pas des ressources humaines suffisantes ou qualifiées pour réaliser ces multiples tâches ont la possibilité de faire appel à des prestataires extérieurs.

Pour l'année 2023, l'appel à projets a été retardé, les candidatures devaient être rentrées pour le 31 août 2023.

La subvention sera octroyée sur une période de deux ans et sera calculée à raison de 250 euros par bénéficiaire du revenu d'intégration, avec un plafond de 50 000 euros par CPAS.

6. Les tuteurs énergie

En 2008, les ministres de l'Action sociale, de l'Emploi et de l'Energie ont décidé de soutenir l'action des CPAS en matière d'accompagnement des ménages précarisés et d'amener, au sein des équipes sociales en place dans les CPAS, une expertise technique indispensable à l'accompagnement individualisé des personnes dans leur milieu de vie et en fonction de leur mode de vie.

Un appel à candidatures a été lancé en septembre 2008 pour octroyer 50 postes APE 8 points, également soutenus via un co-financement de 10.000 euros par ETP. En 2013, un nouvel appel à projets a permis la création de 7 postes supplémentaires.

À ce jour, le dispositif compte 53 équivalents temps plein répartis dans 62 CPAS sur les 262 que compte la Wallonie. Au fil des années, ils sont devenus des intervenants locaux reconnus et interpellés via le « bouche à oreille ». Forts d'une expertise technique acquise et/ou perfectionnée et de leur

 © Union des Villes et Communes de Wallonie

complémentarité avec le service social du CPAS, les tuteurs « énergie » sont les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique et hydrique et de l'amélioration du bâti wallon. Aussi, bien au-delà de la dimension technico-sociale qu'ils apportent, le travail combiné du service social du CPAS et des tuteurs « énergie » génère des réductions de consommation substantielles (p.e. : jusqu'à 1.950 kWh/an/ménage en électricité, 386 m³/an/ménage en gaz) et une réduction des coûts à l'avenant. Ce travail permet aussi d'améliorer le confort énergétique des personnes en état de privation sévère ou de redresser une situation administrative inextricable.

En raison des inondations qui ont frappé la Wallonie à l'été 2021, le Gouvernement wallon a décidé d'octroyer à 30 CPAS une subvention de fonctionnement complémentaire destinée à l'engagement d'un tuteur énergie-eau pour une durée de 18 mois. La date limite d'éligibilité de la subvention est le 31 décembre 2024 (pour les tuteurs soutenus via le Ministre de l'Energie) ou 31 décembre 2023 (pour les tuteurs soutenus par la Ministre de l'Environnement)[19].

7. La prime Mébar

Le prime Mébar est une subvention aux ménages à revenus modestes pour la promotion de l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie.

Suite à nos demandes répétées, la prime Mébar a fait l'objet d'une réforme, entrée en vigueur le 11 juin 2022[20]. Par celle-ci, le montant de la prime s'élève désormais à 2.000 euros, avec une possibilité pour les travaux immobiliers plus importants de doubler ce montant.

Pour en bénéficier, le ménage concerné doit s'adresser au CPAS qui constituera le dossier de demande et l'adressera à l'Administration pour accord. Le suivi technique du dossier accepté se réalise via le Guichet énergie de la région du demandeur.

La prime Mébar est accessible aux ménages disposant de revenus (ensemble des revenus dont dispose le ménage à l'exception des allocations familiales, des pensions alimentaires, des revenus complémentaires immunisés…) ne dépassant pas le revenu d'intégration de plus de 30 %.

Les travaux couverts par la mesure peuvent être des travaux d'isolation, d'installation de chauffage, de menuiserie, de production d'eau chaude sanitaire…

8. Les Entités locales (anciennement FRCE - Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie)

Régionalisées à la suite de la 6e réforme de l'État, les Entités locales du territoire wallon œuvrent, depuis le 1er janvier 2015, à la concrétisation de prêts à tempérament 0 % pour des travaux de rénovation et économiseurs d'énergie, aux côtés de la SWCS et du Fonds du Logement wallon. Depuis 2021[21], elles interviennent également auprès des ménages qui sollicitent un prêt à taux zéro pour une garantie locative.
Les Entités locales, dont certaines ont été créées par les CPAS, disposent d'une large expertise pour accompagner les ménages en amont et en aval du prêt.

---

19 A.G.W. 24.11.2021 accordant des moyens spécifiques aux CPAS dans le cadre des inondations du mois de juillet 2021, on line : https://www.uvcw.be/no_index/files/7945-2022-01-26---agw-aides-sinistres-via-les-cpas-signe-211124.pdf

20 A.G.W. 21.4.2022 mod. l'A.G.W. 23.12.1998 rel. à l'octroi de subventions aux ménages à revenu modeste pour l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie, on line : https://www.uvcw.be/energie/actus/art-7337

21 A.G.W. 22.4.2021 portant approbation du règlement visant la mise en place d'un crédit à taux zéro octroyé par la Société wallonne du crédit social et relatif au paiement de la garantie locative dans le cadre d'un bail de résidence principale ou de colocation (M.B. 3.5.2021).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. … ou conventionnelles

A. L'organisation de services

Parmi les missions facultatives, les CPAS ont la possibilité de créer et développer tous les services à caractère social qu'ils jugent nécessaires.

Le Centre public d'action sociale crée, là où cela se révèle nécessaire et, le cas échéant, dans le cadre d'une programmation existante, des établissements ou services à caractère social, curatif ou préventif, les étend et les gère.

Il n'est pas possible de décrire tous les services que peuvent développer les CPAS tant ils sont multiples et variés.

À titre exemplatif, des services de médiation de dettes sont créés par des CPAS. En effet, la loi sur le surendettement du 5 juillet 1998[22] prévoit que le médiateur de dettes peut être un avocat, un officier ministériel (notaire ou huissier), un mandataire de justice (tel un administrateur des biens), mais aussi une « *institution publique ou privée agréée par l'autorité compétente* », ce qui vise notamment les CPAS.

En matière de services aux aînés, les CPAS interviennent via des services à domicile, résidentiels et « intermédiaires ». Les CPAS sont plus présents dans le créneau résidentiel. Nous reprenons ci-dessous quelques-uns d'entre eux.

1. Les services à domicile

Un service traditionnel des CPAS est celui des ***repas à domicile***. Les CPAS wallons livraient 3.602.074 repas en 2022[23].

Beaucoup de CPAS ont développé un service ***d'aide-ménagère***. Certains fonctionnent avec des points APE ; d'autres via le dispositif des titres-services[24]. À la différence du service d'aide aux familles, l'aide-ménagère n'assure pas un accompagnement social et ne fournit qu'une aide matérielle.

Les services ***d'aide aux familles*** et aux personnes âgées exercent une ou plusieurs des activités suivantes :

- une aide à la vie quotidienne. Celle-ci a pour but de réaliser avec le bénéficiaire des actes de vie quotidienne, tels que définis par le statut de l'aide familiale, en vue de lui permettre de continuer à participer à la vie sociale ;
- une garde à domicile. Celle-ci a pour but d'optimaliser le bien-être mental, physique et social du bénéficiaire qui, pour des raisons de santé, a besoin d'une assistance renforcée à son domicile.

Le contingent de ces services était de 1.429.970, heures en 2023. Il est resté à son niveau de 2022.

Plus récemment, et via notamment un financement APE, on a vu apparaître des brico-dépanneurs. Ils assurent des petites réparations que des professionnels ne sont pas prêts à assurer ou proposent à un prix élevé. Ils peuvent être intégrés dans des Idess.

[22] Publiée au *M.B.* 31.7.1998 et dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1.1.1999.
[23] Source : Région wallonne – SPW Intérieur et Action sociale.
[24] Source : Onem.

© Union des Villes et Communes de Wallonie

2. Les services intermédiaires

Le ***centre d'accueil de jour*** est situé au sein d'une maison de repos ou d'une maison de repos et de soins ou en liaison. Il accueille, pendant la journée, des personnes âgées de soixante ans au moins et à titre exceptionnel des personnes de moins de soixante ans, qui y bénéficient de soins familiaux et ménagers et, au besoin, d'une prise en charge thérapeutique et sociale.

Le ***centre de soins de jour*** est un centre d'accueil de jour offrant une structure de soins de santé qui prend en charge pendant la journée des personnes fortement dépendantes nécessitant des soins et qui apporte le soutien nécessaire au maintien de ces personnes à domicile.

Plusieurs CPAS gèrent des centres communautaires.

Notons également que quelques CPAS ont développé des lavoirs, des taxis sociaux et des services de jardinage.

D'autres ont également des services de soins infirmiers et une coordination de soins et services à domicile.

3. Les services résidentiels

En Région wallonne, la ***maison de repos*** est définie comme un établissement destiné à l'hébergement d'aînés de septante ans au moins et à titre exceptionnel de personnes de moins de septante ans qui y ont leur résidence habituelle et qui y bénéficient, en fonction de leur dépendance, de services collectifs familiaux, ménagers, d'aide à la vie journalière et de soins infirmiers ou paramédicaux.

Le lit « ***maison de repos et de soins*** » est un lit réservé à des personnes dont l'état de santé général exige, outre les soins du médecin généraliste et les soins infirmiers, des soins paramédicaux et/ou de kinésithérapie, ainsi qu'une aide dans les activités de la vie quotidienne.

Des lits réservés au ***court séjour*** se sont développés en lien avec une maison de repos. Dorénavant, dans ce cadre, les résidants peuvent être hébergés au maximum 3 mois ou 90 jours cumulés par année civile.

Sur la période de référence 2021-2022, les maisons de repos publiques offraient 14.662 lits, dont plus de la moitié avec un agrément de maison de repos et de soins[25]. Elles doivent représenter 29 % de la programmation[26]. En 2022[27], elles employaient 12.352 personnes en moyenne.

La ***résidence-services*** est une formule entre la maison de repos et le domicile au sens « classique ». Il s'agit d'un ou de plusieurs bâtiments constituant un ensemble fonctionnel, géré par une personne physique ou morale qui, à titre onéreux, offre à ses résidents des logements leur permettant de mener une vie indépendante, ainsi que des services auxquels ils peuvent faire librement appel.

[25] Source : AVIQ.
[26] Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, art. 346, par. 1, 4°.
[27] Source : ONSS

B. Le partenariat

Le Centre peut recourir à la collaboration de personnes, d'établissements ou de services qui, créés soit par des pouvoirs publics, soit par l'initiative privée, disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent, en respectant le libre choix de l'intéressé.

Les CPAS peuvent également se regrouper à plusieurs afin de gérer en commun un service ou mettre en place une politique de prise en charge des bénéficiaires. Ils peuvent se structurer juridiquement en association, appelée communément « association chapitre XII ».

C. La coordination sociale

Le centre peut proposer aux institutions et services déployant, dans le ressort du centre, une activité sociale ou des activités spécifiques, de créer avec eux un ou plusieurs comités où le centre et ces institutions et services pourraient coordonner leur action et se concerter sur les besoins individuels ou collectifs et les moyens d'y répondre.

D. L'aide juridique

Certains CPAS ont établi une convention soit avec le Barreau, soit directement avec un avocat. La plupart du temps, le CPAS met un bureau à disposition des avocats et établit le planning. La consultation se fait généralement dans le cadre d'une permanence.

E. Le Fonds pour la participation et l'activation sociale

L'épanouissement culturel et social est un droit fondamental inscrit dans notre Constitution. En cette matière, les CPAS ont également une mission spécifique qui consiste à encourager la participation sociale des usagers.

À cet effet, il existe un dispositif régional, les Services d'Insertion Sociale (SIS) qui permettent aux CPAS de faire agréer les activités collectives qu'ils mettent en place en ce sens. Une réforme de ce dispositif est attendue pour fin 2023.

Outre ce dispositif régional, il existe une mesure fédérale autrefois désignée sous le vocable « participation sociale et épanouissement culturel » et qui, depuis 2014, a été renommée, et réorientée vers la participation et l'activation sociale. Elle-vise la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles, soit comme but en soi, soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré.

© Union des Villes et Communes de Wallonie

Le centre public d'action sociale : son fonctionnement[1]

1. La désignation des membres du conseil

Pour devenir mandataire du CPAS, la personne doit être proposée sur une liste présentée par un groupe politique. Il n'est pas nécessaire d'avoir été candidat aux élections communales pour être proposé comme conseiller CPAS.

En revanche, il est possible à un élu communal au conseil communal d'être présenté pour être également membre du conseil de l'action sociale.

Chaque groupe politique, tel que défini par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[2], présente une liste de candidats ; président du CPAS y compris.

Une liste ne peut comprendre plus de candidats qu'il n'en revient au groupe politique.

Une liste n'est recevable que pour autant :

- qu'elle soit signée par la majorité des conseillers communaux d'un même groupe politique ;
- et qu'elle soit contresignée par les candidats présentés.

Lorsque la liste comporte au moins trois personnes, le nombre de candidats de chaque sexe ne peut dépasser deux tiers du nombre de sièges attribués ni compter plus d'un tiers de conseillers communaux.

C'est le bourgmestre, assisté du directeur général de la commune, qui reçoit les listes le troisième lundi de novembre qui suit les élections communales. Ils procèdent immédiatement à l'examen, avec le ou les déposants, de la recevabilité des listes.

Cet examen porte sur :

1. le respect des conditions d'éligibilité ;
2. le respect des exigences relatives à la répartition des sièges.

La liste qui remplit toutes ces conditions est déclarée recevable. Par contre, la liste qui ne remplit pas toutes ces conditions est déclarée irrecevable. Un procès-verbal des motifs de l'irrecevabilité est rédigé sur-le-champ. Il est contresigné par le ou les déposants de la liste en cause, qui en reçoit une copie.

Depuis le décret du 29 mars 2018 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, une liste n'est plus recalée lorsqu'un ou plusieurs candidats se trouvent dans une situation d'incompatibilité[3]. En effet, la vérification effectuée par le bourgmestre et le directeur général de la commune ne porte plus sur les situations d'incompatibilités prévues à l'article 9 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS[4].

Le quatrième lundi de novembre qui suit les élections communales, le ou les déposants d'une liste déclarée irrecevable ont la possibilité de déposer une liste remaniée en fonction des motifs d'irrecevabilité.

---

1 Pour plus de développements, Voir aussi S. Degembe, *Le fonctionnement du CPAS expliqué aux mandataires*, UVCW, Fédération des CPAS, 2019.

2 CDLD, art. L1123-1, par. 1er, al. 1er : "*Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste*".

3 P. Burlet, *Les CPAS également mis à la sauce des nouvelles règles de gouvernance*, *CPAS+*, 5/2018, pp. 9 et ss.

4 L.O., art. 11, §1er.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Après le même examen, la liste qui remplit toutes les conditions est déclarée recevable.

Toutefois, s'il reste à la clôture une ou plusieurs listes irrecevables, les sièges vacants sont répartis entre les autres groupes politiques conformément à l'article 10 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Le président du conseil communal communique aux déposants des listes déclarées recevables le nombre de candidats complémentaires que chaque groupe politique concerné devra proposer en plus lors de la désignation des membres du conseil de l'action sociale. (L.O., art. 11)

2. Le début du mandat

Le mandat des membres du conseil de l'action sociale prend cours le jour de leur prestation de serment.

La séance d'installation a lieu le même jour que celui de la séance d'installation du conseil communal au terme de l'élection de plein droit des conseillers de l'action sociale prévue à l'article 12 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale.

3. Le statut des mandataires

A. Le président

Le traitement du président du CPAS est identique à celui des échevins de sa commune, ce qui correspond à :

- 60 % du traitement du bourgmestre dans les communes jusqu'à 50.000 habitants et,
- 75 % du traitement du bourgmestre au-delà de 50 000 habitants.

B. Les conseillers de l'action sociale

Le conseil de l'action sociale accorde des jetons de présence à ses membres pour la participation à certaines réunions.

Des jetons de présence ***doivent être accordés*** aux membres pour la participation aux réunions :

- du conseil de l'Action sociale,
- du bureau permanent,
- des comités spéciaux,
- du comité de concertation « commune-CPAS »,
- de tout autre comité auquel la participation du centre est obligatoire à condition que l'octroi d'un jeton de présence ne soit pas prévu en vertu d'autres dispositions.

Le jeton est-il dû dans tous les cas ?

Non, car pour pouvoir bénéficier du jeton de présence, la présence du membre est requise pendant au moins deux heures. Si la durée de la réunion est inférieure à deux heures, la présence du membre est requise pendant toute la réunion.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

4. Le secret professionnel et la protection des données à caractère personnel

A. Le secret

Au sein du CPAS, le respect du secret professionnel est une nécessité sociale impérieuse.

L'obligation au secret professionnel est consacrée d'abord par ***l'article 458 du Code pénal***, qui dispose que : « *Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice* (ou devant une commission d'enquête parlementaire) *et celui où la loi, le décret ou l'ordonnance les oblige ou les autorise à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement d'un an à trois ans et d'une amende de cent euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement* ».

On peut considérer qu'il y a secret professionnel dès lors que :

- la personne dépositaire du secret est un "confident nécessaire" et non volontaire,

et

- que le secret a été révélé au confident nécessaire dans l'exercice et en raison de l'état ou de la profession du confident.

Toutes les informations reçues ou constatées durant l'exercice de la profession ou du mandat tombent sous le secret professionnel.

La loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS précise en outre que :

- les membres du conseil de l'action sociale ainsi que toute autre personne qui, en vertu de la loi, assistent aux réunions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux, ***sont tenus au secret*** (art. 36, al. 2) ;
- ces dispositions sont également applicables aux membres du personnel du CPAS (art. 50).

Ainsi, au sein du CPAS, ce ne sont pas seulement les travailleurs sociaux, mais ***l'ensemble des membres du personnel*** (y compris le personnel auxiliaire) ainsi que ***les mandataires*** qui sont tenus au secret professionnel.

Cette obligation de secret est particulièrement importante au sein du CPAS qui traite de matières délicates (révélation d'éléments relatifs à la vie privée) pour lesquelles le demandeur d'aide doit pouvoir avoir une confiance absolue dans la relation qui se crée, en particulier, avec le travailleur social.

Les membres du conseil et les personnes qui peuvent assister à la réunion ne peuvent donc divulguer la teneur des discussions et délibérations, les points de vue, opinions et prises de position, ni la manière dont le vote s'est déroulé, fût-ce aux demandeurs d'aide.

Deux lois créent de sérieuses brèches dans le secret professionnel des CPAS :

- la loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle : introduction d'un nouvel article 46bis permettant, dans un cadre défini et pour certaines informations, la levée du secret professionnel au nom de la lutte contre le terrorisme. Cette loi est d'application depuis le 1er septembre 2017 ;
- la loi du 6 juillet 2017 prévoit essentiellement deux changements en matière de secret professionnel à l'article 458 du Code pénal à savoir : une extension des exceptions possibles au secret professionnel et une augmentation de la peine pénale en cas de violation du secret professionnel. Enfin, cette loi introduit un nouvel article 458ter qui permet la concertation de cas de manière relativement large. Cette loi est applicable depuis le 3 août 2017.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Remarquons que la première de ces lois a connu un sérieux revers. La loi du 17 mai 2017 a en effet fait l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle qui nous a donné raison dans son arrêt n° 44/2019 du 14 mars 2019 en annulant l'obligation active prévue par le législateur.

Plus précisément, a été annulée, la disposition qui imposait aux membres du personnel des institutions de sécurité sociale qui, du fait de leur profession, prenaient connaissance d'une ou de plusieurs informations pouvant constituer des indices sérieux d'une infraction terroriste d'en faire la déclaration (notion d'obligation active contenue dans le § 3 de l'article 46bis/1 CIC).

Le Ministre Collignon, Ministre des Pouvoirs locaux de la Région wallonne, a émis des recommandations relatives au « secret professionnel dans les CPAS » en date du 2 juin 2022.

B. Le huis clos

Les réunions du conseil se tiennent à huis clos. Cela signifie que les réunions concernées n'ont pas un caractère public et que le public ne peut dès lors pas y assister.

Par cette exigence, le législateur a voulu garantir aux conseillers la faculté d'exprimer leur opinion, de voter à l'abri de toute pression et soustraire à la connaissance du public les affaires mettant en cause des personnes ou des intérêts privés.

La présence de tiers n'est dès lors autorisée que dans les cas expressément prévus par la loi organique des CPAS, notamment en exécution des articles :

- 47, par. 2 : le responsable du service social ;
- 47, par. 3 : le travailleur social, concernant un cas individuel d'aide ;
- 26 : le bourgmestre ;
- 20 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : le demandeur (et/ou son représentant ou son conseil) qui désire être entendu ;
- l'agent, le témoin éventuel ou le défenseur en matière de sanction disciplinaire.

Remarquons que, sans porter préjudice à ce qui précède, le conseil peut toutefois décider que des membres du personnel ou d'autres personnes concernées par la problématique traitée soient entendus en la matière.

La présence de ces personnes doit se limiter à la durée qui est indispensable pour donner les renseignements voulus.

C. La protection des données à caractère personnel

Le CPAS traite au quotidien énormément de données à caractère personnel pour la réalisation de ses missions, en tant qu'employeur et dans le cadre de tâches relatives à son fonctionnement général.

Depuis le 25 mai 2018, outre les autres législations que le CPAS a à respecter du fait de sa connexion à la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS), le CPAS doit pouvoir démontrer qu'il respecte les principes du Règlement général sur la Protection des Données (RGPD), notamment :

- qu'il traite les données à caractère personnel de manière licite, loyale et transparente vis-à-vis de la personne concernée ;
- qu'il traite les données à caractère personnel dans une optique de limitation de finalités du traitement, minimisation des données, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité ;
- qu'il respecte les droits des personnes concernées ;

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- qu'il assure la protection des données dès la conception du service et de son architecture, en assurant par défaut une protection maximale (« privacy by design and by default ») ;
- qu'il a désigné un délégué à la protection des données ;
- qu'il tient à jour un registre des activités de traitement ;
- qu'il réalise des analyses d'impacts ;
- qu'il met en œuvre toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité des données ;
- qu'il notifie toute violation de données.

5. Les organes du CPAS

A. Le conseil de l'action sociale

1. Composition

Le CPAS est administré par un conseil de l'action sociale composé de :
- 9 membres pour une population ne dépassant pas 15.000 habitants ;
- 11 membres pour une population de 15.001 à 50.000 habitants ;
- 13 membres pour une population de 50.001 à 150.000 habitants ;
- 15 membres pour une population de plus de 150.000 habitants.

Les sièges au conseil de l'action sociale sont répartis par groupes politiques proportionnellement au nombre de sièges dont chaque groupe politique bénéficie au sein du conseil communal à la suite des dernières élections communales.

Les listes de candidats devront respecter une certaine mixité.

Le nombre de sièges du conseil de l'action sociale est fonction de la population communale[5].

2. Compétence

Le conseil régit tout ce qui est de la compétence du centre public d'action sociale, à moins que la loi n'en dispose autrement.

Précisons que la loi énonce de nombreuses dispositions qui relèvent exclusivement de la compétence du conseil de l'action sociale et qui ne peuvent donc être déléguées à un autre organe du CPAS.

3. Fonctionnement

Le conseil de l'action sociale se réunit ***au moins une fois par mois*** sur convocation du président, aux jour et heure fixés par le règlement d'ordre intérieur. La réunion mensuelle est donc obligatoire.

En outre, le président convoque le conseil chaque fois qu'il le juge nécessaire.

Depuis le décret du 31 janvier 2013, hors dossiers sociaux, la convocation peut se faire moyennant l'accord du conseiller demandeur par voie électronique. À cette fin, une adresse sécurisée est mise à disposition.

Le président est ***tenu*** de convoquer le conseil de l'action sociale :
- soit à la demande du bourgmestre,

[5] A.G.W. 26.4.2012 portant classification des communes en exécution de l'art. L1121-3, al. 1er, du CDLD.

- soit à la demande d'un tiers des membres en fonction, aux jour et heure, et avec l'ordre du jour, fixés par eux.

Les réunions du conseil se tiennent physiquement au siège du CPAS, à moins que le conseil n'en décide autrement pour une réunion déterminée.

A partir du 1er octobre 2021, les réunions du conseil de l'action sociale pourront, en situation extraordinaire, également se tenir à distance, c'est-à-dire aux moyens de techniques de visioconférence, moyennant le respect des conditions et modalités fixé par le règlement d'ordre intérieur[6]. Il est important de noter que certaines matières échappent à la possibilité de pouvoir être discutées ou votées dans le cadre d'une réunion à distance à moins que l'autorité soit tenue par un délai de rigueur. Par exemple, les dossiers disciplinaires.

La convocation se fait par écrit et à domicile, au moins cinq jours francs avant celui de la réunion, et contient l'ordre du jour.

Cependant, le projet de budget ou de modification budgétaire ainsi que les comptes seront remis à chaque membre du conseil de l'action sociale au moins sept jours francs avant la date de la séance.

Remarquons qu'en ***cas d'urgence,*** le délai peut être raccourci ; l'urgence devra être réelle et reconnue par les deux tiers au moins des membres présents à la réunion.

Le délai est ramené à deux jours francs si, **après deux convocations**, la majorité requise à l'article 32 n'est pas réunie.

Toute proposition écrite émanant d'un membre, remise au président au moins douze jours avant la date de réunion, doit être inscrite à l'ordre du jour de cette réunion ; elle doit être accompagnée d'une note de synthèse explicative ou de tout document susceptible d'éclairer le conseil.

Le président du conseil de l'action sociale préside le conseil. Toutefois, comme le bourgmestre peut assister, avec voix consultative, aux séances du conseil de l'action sociale, il peut les présider aussi s'il le souhaite.

Le conseil de l'action sociale (comme les autres organes) ne peut (peuvent) délibérer valablement que si la majorité des membres en fonction est présente.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des voix. Les membres du conseil votent à haute voix (oui, non, abstention), sauf exception. En effet, le vote se fait au scrutin secret lorsqu'il est question de personnes. Si, dans ce cas, il y a parité de voix, la proposition est rejetée.

Il est dressé procès-verbal de chaque réunion.

Le procès-verbal de la séance précédente est :
- soit communiqué aux membres en même temps que la convocation pour la séance ;
- soit mis à la disposition des membres cinq jours avant la réunion.

Chaque conseil doit arrêter un règlement d'ordre intérieur ainsi que pour les services et établissements du centre public d'action sociale.

Le conseil arrête, dans son règlement d'ordre intérieur, des règles de déontologie et d'éthique qui consacrent, notamment :
- le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement ;

[6] L.O., art. 30*ter* inséré par le décret du 15 juillet 2021 modifiant certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale en vue de permettre les réunions à distance des organes (*M.B. 28.7.2021*).

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- la participation régulière aux séances du conseil, du bureau permanent ou d'un comité spécial ;
- les relations entre les élus et l'administration locale ;
- et l'écoute et l'information du citoyen.

B. Le bureau permanent

1. Composition

Chaque CPAS doit disposer d'un bureau permanent qui reste en fonction jusqu'à l'installation du nouveau conseil.

Le bureau permanent, son président inclus, compte :
- 3 membres pour un conseil de 9 membres,
- 4 membres pour un conseil de 11 ou 13 membres,
- 5 membres pour un conseil de 15 membres.

Le bureau permanent doit être composé de membres de chaque sexe.

Les membres du bureau permanent, autres que le président, sont désignés au scrutin secret et en un seul tour, chaque conseiller disposant d'une voix. En cas de parité de voix, le candidat le plus âgé est élu.

Sauf en cas de démission ou de perte du mandat de conseiller, les membres du bureau permanent sont désignés pour la durée d'existence du bureau dont ils font partie.

2. Compétence

a. L'expédition des affaires d'administration courantes

Le bureau permanent est chargé, du fait de la loi, de l'expédition des affaires courantes.

Le législateur n'a pas précisé la notion "d'affaires d'administration courante". Il s'agit de mesures d'exécution d'intérêt secondaire : le paiement de factures régulières…

b. Les marchés

En principe, il appartient au conseil de choisir le mode de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services et d'en fixer les conditions. Cependant, en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, le bureau permanent peut, d'initiative, exercer ces pouvoirs.

Le bureau pourra également exercer les pouvoirs du conseil en matière de marché public conjoint, de recours à une centrale d'achat et de concession de services, en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles.

Le conseil de l'action sociale peut *déléguer* ses pouvoirs au bureau permanent pour les marchés relatifs aux ***dépenses ordinaires***, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire.

Pour ce qui est des marchés impliquant des ***dépenses extraordinaires***, la délégation est possible au bureau permanent sans pouvoir excéder certains montants (de 15.000 à 60.000 euros en fonction de la taille de la commune).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

c. Les sanctions disciplinaires

Par analogie avec le collège communal, qui peut infliger certaines sanctions disciplinaires - l'avertissement, la réprimande, la retenue de traitement et la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois -, sur rapport du directeur général du CPAS, le bureau permanent pourra également exercer cette compétence.

De même, le bureau permanent est compétent pour valider certaines sanctions disciplinaires (avertissement et réprimande) prises par le directeur général ; moyennant un droit d'évocation de 15 jours.

d. L'autorité sur le directeur financier pour la tenue de la comptabilité

Conformément à la loi organique, le directeur financier - local ou régional - est chargé de la tenue de la comptabilité du centre et de l'établissement des comptes annuels, et ce sous l'autorité du bureau permanent.

e. Rapport de planification et évaluation

Par l'adoption du décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal (PST) dans la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS (*M.B.*, 28.8.2018), le bureau permanent a été chargé d'élaborer un rapport de planification visant à déterminer les objectifs que le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier doivent, chacun pour ce qui les concerne, atteindre dans le cadre de leurs missions. Le bureau permanent procède à l'évaluation du directeur général, du directeur général adjoint, du directeur général adjoint commun et du directeur financier. Cette évaluation s'appuie notamment sur le rapport de planification.

Le bureau permanent est aussi chargé de recevoir les projets d'évaluation des membres du personnel arrêté par le directeur général.

f. Arrêt du projet de budget initial provisoire

Il appartient au bureau permanent d'arrêter chaque année, durant le mois de septembre au plus tard, le projet de budget initial provisoire de l'exercice suivant.

g. Organigramme et Comité de direction

C'est le bureau permanent qui arrête l'organigramme des services après avis du comité de direction. Comité de direction à qui le bureau permanent peut confier par ailleurs des attributions.

h. Désignation des « faisant fonction »

C'est le bureau permanent qui désigne le directeur général faisant fonction en cas de vacances d'emploi ou d'absence. De même pour le directeur financier faisant fonction avec quelques petites différences.

i. Compétences facultatives

Le conseil de l'action sociale peut déléguer au bureau permanent d'autres attributions bien définies en sachant que la loi réserve expressément certaines décisions au conseil.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

3. Fonctionnement

Les réunions du bureau permanent se tiennent physiquement au lieu indiqué par le règlement d'ordre intérieur, à savoir, en principe, au siège du centre.

A partir du 1er octobre 2021, les réunions du bureau permanent pourront également se tenir à distance, c'est-à-dire aux moyens de techniques de visioconférence, moyennant le respect des conditions et modalités fixé par le règlement d'ordre intérieur[7].

En situation ordinaire, le bureau permanent pourra se réunir virtuellement à concurrence de 20% maximum.

En situation extraordinaire, les réunions du bureau permanent pourront se tenir à distance.

Toutefois, tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire, il est à noter qu'une série de matières échappent à la possibilité de pouvoirs être discutées ou votées dans le cadre d'une réunion à distance. Par exemples, les dossiers disciplinaires (à moins que l'autorité soit tenue par un délai de rigueur), le plan stratégique ou encore les décisions relatives à la stratégie financière.

Le président du conseil est de droit, et avec voix délibérative, président du bureau permanent. Toutefois, le bureau permanent peut, le président présent, désigner en son sein un vice-président chargé de présider les séances en lieu et place du conseiller appelé à présider les séances en cas d'empêchement du président.

Le règlement d'ordre intérieur du bureau permanent est arrêté par le conseil de l'action sociale.

Le directeur général assiste, sans voix délibérative, aux réunions du bureau permanent. Il est spécialement chargé de la rédaction des procès-verbaux de ces réunions.

C. Le comité spécial

1. Composition

Pour chaque comité spécial, le nombre de membres est fixé par le conseil. Chaque comité ne peut toutefois, le président inclus, compter moins de :

- 3 membres pour un conseil de 9 membres ;
- 4 membres pour un conseil de 11 ou 13 membres ;
- 5 membres pour un conseil de 15 membres.

Le nombre de membres fixés est donc un nombre minimum, le conseil pouvant estimer devoir étendre le nombre de membres.

Les comités spéciaux comprennent des membres de sexe différent. Les membres de chaque comité spécial, autres que le président, sont désignés au scrutin secret et en un seul tour, chaque conseiller disposant d'une voix.

Les comités spéciaux peuvent être désignés pour une durée déterminée ou indéterminée, mais cette durée ne peut se prolonger au-delà de l'installation du nouveau conseil.

[7] L.O., art. 30*ter*, inséré par le décr. 15.7.2021 mod. certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale en vue de permettre les réunions à distance des organes (*M.B. 28.7.2021*).

Sauf en cas de démission ou de perte du mandat de conseiller, les membres des comités spéciaux sont désignés pour la durée d'existence du comité dont ils font partie.

2. Compétence

Le conseil peut constituer en son sein des comités spéciaux auxquels il peut déléguer des attributions bien définies. Toutefois, aucun comité spécial ne peut être constitué aussi longtemps qu'un comité spécial du service social n'est pas créé.

Pour décider de créer un (ou des) comité(s) spécial(aux), le conseil doit tenir compte des besoins, de la taille du CPAS, des services, des établissements gérés...

Citons à titre d'exemple : comité spécial de service social, comité spécial de l'insertion socio-professionnelle, comité spécial des maisons de repos…

3. Fonctionnement

Le président du conseil est, de droit et avec voix délibérative, président des comités spéciaux.

Toutefois, les comités spéciaux peuvent désigner, le président présent, en leur sein un vice-président chargé de présider les séances en lieu et place du conseiller appelé à présider en cas d'empêchement du président.

Le responsable du service social participe aux réunions du comité spécial du service social.

Les réunions des comités spéciaux se tiennent physiquement au lieu indiqué par le règlement d'ordre intérieur (arrêté par le conseil), sauf décision contraire motivée du comité intéressé.

A partir du 1er octobre 2021, les réunions des comités spéciaux pourront, en situation extraordinaire, également se tenir à distance, c'est-à-dire aux moyens de techniques de visioconférence, moyennant le respect des conditions et modalités fixé par le règlement d'ordre intérieur[8]. Il est important de noter que certaines matières échappent à la possibilité de pouvoir être discutées ou votées dans le cadre d'une réunion à distance à moins que l'autorité soit tenue par un délai de rigueur. Par exemple, les dossiers disciplinaires.

Si le conseil désigne un autre fonctionnaire que le directeur général pour assurer la rédaction des procès-verbaux des réunions des comités, le directeur général peut néanmoins assister, sans voix délibérative, aux réunions du comité spécial.

6. Les acteurs

A. Le président

Le président du conseil de l'action sociale est le membre de ce conseil dont l'identité est reprise dans le pacte communal de majorité[9].

---

8 L.O., art. 30*ter*, inséré par le décr. 15.7.2021 mod. certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale en vue de permettre les réunions à distance des organes (*M.B. 28.7.2021*).

9 Le pacte de majorité est celui visé aux art. L1123-1 et ss., CDLD.
Ce pacte, tout comme les art. qui prévoient les notions de groupe politique, de collège communal, de séances communes des deux conseils, ne peut s'appliquer pour Comines-Warneton, qui a un régime spécifique. La Communauté germanophone est, pour sa part, restée compétente pour organiser ses CPAS.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Deux conditions sont donc nécessaires :
- être membre du conseil de l'action sociale,
- être repris dans le pacte de majorité.

Le Président doit-il être conseiller communal ? Non, s'il doit être membre du conseil de l'action sociale, il ne doit pas nécessairement être conseiller communal. S'il ne l'est pas, il devra malgré tout assister au conseil communal, mais n'y aura pas droit de vote.

Les fonctions du président prennent fin en même temps que son mandat de conseiller.

Les fonctions de président prennent également fin :
- lorsqu'il démissionne de ses fonctions,
- lorsque le conseil communal vote une motion de méfiance[10] constructive à son encontre.

En cas *d'empêchement ou d'absence* du président, ses fonctions sont assumées par le membre du conseil qu'il désigne. La désignation se fait obligatoirement *par écrit et ce,* afin d'éviter toute contestation. A défaut d'une telle désignation, le conseil désigne un remplaçant parmi ses membres et, en attendant cette désignation, les fonctions de président sont exercées, s'il y a lieu, par le conseiller ayant la plus grande ancienneté en tant que conseiller de l'action sociale et, en cas d'égalité, par le conseiller le plus âgé.

Les compétences principales :
- la présidence des réunions du conseil, du bureau permanent et/ou des comités spéciaux ;
- la direction des activités du centre ;
- l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au conseil, au bureau permanent et aux comités spéciaux ;
- la convocation des réunions du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux et l'établissement des ordres du jour ;
- l'exécution des décisions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux, c'est-à-dire qu'il doit veiller à l'exécution des décisions et qu'il en est responsable ;
- la représentation du CPAS dans les actes judiciaires et extra-judiciaires ;
- la signature des pièces avec le directeur général ;
- l'ouverture, en principe, de la correspondance ;
- l'octroi, en cas d'urgence et dans les limites fixées par le règlement d'ordre intérieur du conseil de l'action sociale, d'une aide, à charge pour lui de soumettre sa décision au conseil - ou à l'organe auquel le conseil a délégué cette attribution - à la plus prochaine réunion, en vue de la ratification ;
- la présentation du budget et du compte du CPAS au conseil communal ;
- etc.

Afin de permettre un plus grand dialogue entre commune et CPAS, le président du CPAS est désormais membre à part entière du collège communal (sans pour cela être un échevin), avec voix délibérative, sauf lorsqu'il s'agira d'exercer la tutelle sur le CPAS, et ce pour d'évidentes raisons de conflits d'intérêts.

Le président peut en outre exercer toute compétence scabinale qui lui est confiée par le collège et doit assister aux réunions du conseil communal.

[10] Le mécanisme de motion de méfiance est généralisé et harmonisé au niveau local. Au niveau communal, la motion de méfiance peut être collective ou individuelle: collective, si elle concerne tous les membres du collège, en ce compris le bourgmestre et le président du CPAS; individuelle, si elle concerne un ou plusieurs membres du collège. Elle doit proposer une solution de remplacement aux mandataire(s) évincé(e)s. Elle doit être signée par la moitié des membres de chaque groupe qui compose la majorité ou de chaque groupe qui compose l'alternative à la majorité existante. Elle doit être adoptée à la majorité par le conseil communal.

B. Le directeur général du CPAS

Chaque Centre public d'action sociale a un directeur général.

Au même titre que le directeur général de la commune, le directeur général du CPAS est le fonctionnaire dirigeant de l'institution.

Les compétences du directeur général ont été fortement revues par le décret du 18 avril 2013 portant la réforme des grades légaux. Cette réforme instaure un comité de direction, l'obligation d'un organigramme et réforme le statut (évaluation, barème, règles de recrutement, etc.).

De même, les décrets du 19 juillet 2018 intégrant le PST et les synergies dans la loi organique des CPAS[11] ont apporté un certain nombre de nouveautés pour l'exercice de la fonction :

- le directeur général ***assiste***, sans voix délibérative, ***aux réunions*** du conseil et du bureau permanent ; il peut assister aux réunions de tous les comités spéciaux. Sa présence est donc obligatoire aux réunions du conseil et du bureau permanent. Il est spécialement chargé de la rédaction dans le mois des procès-verbaux de ces réunions ;
- sous le contrôle du président, le directeur général instruit les affaires, dirige l'administration et est le ***chef du personnel*** et du directeur général adjoint lorsque ce dernier agit en qualité de directeur général adjoint du directeur général du CPAS ; dans ce cadre il met en œuvre et évalue la politique de gestion des ressources humaines et assure la présidence du comité de direction ;
- le directeur général est le gardien de la ***légalité***. Il donne des conseils juridiques et administratifs au conseil de l'action sociale et au bureau permanent. Il rappelle, le cas échéant, les règles de droit applicables, mentionne les éléments de fait dont il a connaissance et veille à ce que les mentions prescrites par la loi figurent dans les décisions ;
- le directeur général a la garde des ***archives***. Le conseil fournira, à cet effet, des locaux et les moyens pour qu'il puisse remplir sa tâche ;
- suite à la décision d'ordonnancement ou de recouvrement par l'organe compétent, le directeur général est responsable de ***l'établissement des mandats*** de paiement et des états de recouvrement ;
- le directeur général peut à tout moment prendre connaissance des éléments comptabilisés ;
- le directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services ; le directeur général ***signe avec le président*** les pièces émanant du centre ;
- le directeur général est chargé de la mise en œuvre du programme stratégique transversal.

Aux conditions et modalités définies par le Gouvernement, le bureau permanent procède à l'évaluation du directeur général, du directeur général adjoint et du directeur financier[12].

C. Le directeur financier

Chaque CPAS a un directeur financier qui peut être régional ou local. Le directeur financier local d'un CPAS d'une commune de 35.000 habitants ou moins peut être nommé, sur décision du conseil de l'action sociale, directeur financier de la même commune.

Les compétences légales principales du directeur financier sont les suivantes :

- sous l'autorité du bureau permanent, le directeur financier est chargé de la ***tenue de la comptabilité*** du centre et l'établissement des comptes annuels ;
- il remplit la fonction de conseiller financier et budgétaire du centre ;

[11] Décr. 19.7.2018 intégrant le PST dans la L.O. 8.7.1976 des CPAS, M.B. 28.8.2018 / Décr. 19.7.2018 intégrant le renforcement des synergies dans la L.O. 8.7.1976 des CPAS, M.B. 6.9.2018.

[12] A.G.W. 11.7.2013 fixant les règles d'évaluation de ces postes.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

- le directeur financier a pour tâches **d'effectuer les recettes** du centre public d'action sociale et ***d'acquitter sur mandats*** les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence du montant de chaque article du budget ;
- il est tenu de faire tous les ***actes interruptifs de la prescription*** et des déchéances, de faire procéder à toutes saisies, de requérir, au bureau des hypothèques, l'inscription, la réinscription ou le renouvellement de tous les titres qui en sont susceptibles, d'avertir les membres du conseil de l'action sociale de l'échéance des baux, des retards de paiement et de toute atteinte portée aux droits du centre public d'action sociale ;
- il est chargé de remettre en toute indépendance un avis de légalité sur tout projet, sauf rares exceptions, de décision de différents organes ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 € hors TVA ; outre d'autres possibilités quant à cette remise d'avis
- le directeur financier peut être entendu à tout moment par les différents organes aux fins d'exprimer ses avis ou suggestions ;
- le directeur financier fait rapport en toute indépendance au conseil de l'action sociale au moins une fois par an sur l'exécution de sa mission de remise d'avis ;
- dans le cadre du système de contrôle interne à mettre en place, le directeur financier est chargé de l'utilisation efficace et économique es ressources, de la protection des actifs et de fournir au directeur général des informations financières fiables
- il effectue le suivi financier du programme stratégique transversal.

À la suite du décret du 18 avril 2013, les missions du directeur financier ont donc été fortement revues puisqu'en définitive :

- il est un gardien de la légalité et de la logique économique ;
- il est un « inspecteur des finances » qui doit remettre en amont des décisions, des avis de légalité.

Depuis ce décret, les directeurs financiers ne doivent plus fournir de cautionnement.

Aux conditions et modalités définies par le Gouvernement, le conseil de l'action sociale procède à l'évaluation du directeur financier[13].

C. Le directeur général adjoint

Le conseil de l'action sociale d'un CPAS dont la commune compte plus de 10.000 habitants peut adjoindre au directeur général un fonctionnaire adjoint.

Dans le but de favoriser les synergies entre la commune et le CPAS, le directeur général adjoint du CPAS peut également être nommé directeur général adjoint de la commune.

Il s'agit d'une faculté, non d'une obligation.

Le directeur général adjoint :

- aide le directeur général dans l'exercice de ses fonctions ;
- accomplit d'office toutes les fonctions du directeur général si celui-ci est absent.

Si le CPAS et la commune se sont dotés d'un directeur général adjoint commun, celui-ci participe à l'établissement du projet de rapport sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le CPAS.

L'échelle barémique des traitements du DG adjoint est fixée par le conseil de l'action sociale.

[13] A.G.W. 11.7.2013 fixant les règles d'évaluation de ces postes.

D. Le travailleur social

Chaque CPAS doit obligatoirement avoir un travailleur social.

Cheville ouvrière du CPAS, il est le lien entre le citoyen et l'institution. Comme la loi organique de 1976 lui impose, le travailleur social est là pour ***aider les personnes*** et les familles à surmonter leurs difficultés ; c'est sa mission première.

À cette fin, il procède aux ***enquêtes sociales*** préparatoires aux décisions à prendre par les conseillers, fournit la documentation et les conseils et assure la guidance sociale des intéressés.

L'enquête sociale se termine par un ***diagnostic précis*** sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et propose les moyens les plus appropriés d'y faire face.

Le travailleur social ***fournit tous conseils*** et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation.

Le travailleur social assure, en ***respectant le libre choix*** de l'intéressé, la guidance psycho-sociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés.

Il tient compte de la guidance déjà effectuée et de la possibilité de faire continuer celle-ci par l'autre centre ou service auquel l'intéressé a déjà fait confiance.

Le travailleur social remplit sa mission en suivant les méthodes de travail social les plus adaptées et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des intéressés.

Le ***responsable du service social*** informe le conseil de l'action sociale, le bureau permanent, le comité spécial du service social ou le directeur général des besoins généraux qu'il constate dans l'accomplissement de sa tâche et propose les mesures propres à y satisfaire.

Le responsable du service social participe aux réunions du comité spécial du service social. En outre, il peut être invité à participer aux discussions du conseil ou du bureau permanent chaque fois qu'il y est traité des problèmes qui intéressent le service social.

6. La déclaration de politique sociale et le programme stratégique transversal

Dans les deux mois suivant son installation, le conseil de l'action sociale adopte une déclaration de politique sociale qui rassemble les intentions politiques (ainsi qu'un volet budgétaire) qu'il entend poursuivre et développer sur la durée de la législature.

Cette déclaration de politique sociale est une impulsion pour construire un programme stratégique transversal, envisagé comme un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le conseil de l'action sociale pour atteindre les objectifs (opérationnels, projets, actions) qu'il se fixe pour une législature. Le rassemblement ou l'unification des services de support entre commune et CPAS ou entre plusieurs CPAS doivent également être inscrits dans le PST.

Le PST repose sur une collaboration entre le conseil de l'action sociale et l'administration, tant en ce qui concerne son élaboration que son suivi.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le PST est adopté, par le conseil de l'action sociale, dans les 6 mois (9 mois pour le PST de la législature 2018-2024) qui suivent son installation. Le conseil peut déléguer la programmation stratégique au bureau permanent.
Les PST du CPAS et de la commune sont soumis au comité de concertation avant leur présentation devant le conseil de l'action sociale pour le PST du CPAS / devant le conseil communal pour le PST communal.

Le PST est publié de manière prescrite par le conseil de l'action sociale. Il est mis en ligne sur le site internet du CPAS ou, à défaut, de la commune.

Le PST peut être actualisé en cours de législature.

Le conseil de l'action sociale évalue le PST au minimum :
- à mi-législature
- au terme de la législature.

En cas de délégation, c'est le bureau permanent qui réalise ces évaluations avec prise d'acte par le conseil de l'action sociale.

En fin de législature, le comité de direction constitue un rapport d'exécution reprenant un certain nombre de données objectives afin d'assurer un lien entre l'ancien et le nouveau conseil de l'action sociale.

Le conseil de l'action sociale prend acte du rapport et s'en saisit pour réaliser la dernière évaluation de la législature. En cas de délégation, le conseil de l'action sociale et le bureau permanent prennent acte du rapport d'exécution.

Ce rapport ainsi que la dernière évaluation de la législature sont transmis au conseil de l'action sociale issu des élections suivantes.

7. Le budget

Le budget est un document de gestion prévisionnelle contenant les autorisations impératives de ***recettes et de dépenses*** pendant un exercice (du 1er janvier au 31 décembre).

Aucun paiement sur la caisse du CPAS ne peut avoir lieu qu'en vertu :
- d'une allocation portée au budget,
- d'un crédit provisoire alloué dans certaines conditions,
- d'un crédit transféré,
- ou d'un crédit alloué.

Les mandataires du CPAS en sont personnellement responsables puisque la loi précise que les membres du conseil de l'action sociale ou de l'organe auquel celui-ci a donné délégation sont personnellement responsables des dépenses engagées ou ordonnancées par eux.

Le budget comprend deux parties : le budget ordinaire et le budget extraordinaire.

Le budget ***ordinaire*** concerne les dépenses courantes comme les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel, d'aide sociale, relatives à la dette… ainsi que les recettes liées à ces dépenses (subsides ou remboursements des différents niveaux de pouvoirs, dotation communale, participation des bénéficiaires, récupération auprès des débiteurs d'aliments, etc.).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Le budget ***extraordinaire*** vise les dépenses non récurrentes, c'est-à-dire des investissements ou des dépenses de capital telles que la construction ou la réfection de bâtiments, d'une maison de repos, …. et les recettes liées à ces dépenses (l'emprunt, les subventions, ou un legs).

Le budget du centre doit être arrêté par le conseil de l'action sociale pour le 31 octobre au plus tard de l'année précédant l'exercice budgétaire. Quelques étapes préalables sont essentielles pour préparer ce budget.

L'avant-projet de budget est concerté en comité de direction. Il appartient ensuite au bureau permanent d'arrêter le budget initial provisoire.

Avant d'être arrêté par le conseil de l'action sociale, le budget initial provisoire est transmis, pour avis, au comité de concertation « commune-CPAS ». Ce comité de concertation veille à établir un rapport annuel reprenant les économies d'échelle et les synergies. Ce rapport doit être annexé au budget du centre.

Une note de politique générale doit également être annexée au budget du centre.

Le conseil de l'action sociale vote sur l'ensemble du budget et le transmet au conseil communal pour approbation, au plus tard le 15 novembre.

Le budget du centre est commenté par le président lors d'une séance du conseil communal à l'ordre du jour de laquelle est inscrite l'approbation.

La décision du conseil communal doit être prise dans les quarante jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives.

Le conseil communal peut proroger le délai qui lui est imparti pour exercer son pouvoir d'une durée maximale égale à la moitié du délai visé ci-avant.

À défaut de décision dans le délai imparti, le conseil communal sera supposé avoir donné son approbation.

Le conseil communal peut soit approuver, improuver, ou modifier le budget du CPAS. Toute décision de modification ou d'improbation doit être motivée.

En cas d'improbation ou de modifications au budget, le CPAS peut introduire un recours auprès du gouverneur de province dans les 10 jours de la réception de la décision du conseil communal.

Si, après approbation du budget, des crédits doivent y être portés ou majorés pour faire face à des circonstances imprévues, le conseil de l'action sociale procèdera à une modification de ce budget. Celle-ci sera soumise aux mêmes approbations que celles prévues pour le budget.

En ce qui concerne le paiement du revenu d'intégration ou d'une aide sociale individuelle, et dans le cas où le moindre retard occasionnerait un préjudice évident à un demandeur d'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale, l'organe compétent qui a pris la décision d'accorder l'aide peut pourvoir immédiatement à la dépense, à charge de porter sans délai les crédits nécessaires au budget par une modification de celui-ci.

À partir du budget relatif à l'année 2019, les principes énoncés par la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne s'appliquent *mutatis mutandis* aux CPAS.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

8. Le compte

Le compte récapitule, par article budgétaire, les opérations budgétaires réalisées. Il doit être, au 31 décembre, le reflet de la réalité existante.

L'organisation comptable repose sur :

- ***la comptabilité budgétaire,*** qui sert d'outil de prévision et de contrôle de l'utilisation des crédits ;
- ***la comptabilité générale,*** qui enregistre les mouvements de valeurs patrimoniales, les charges et les produits, mais aussi les encaissements et les décaissements, pour aboutir à la situation patrimoniale à l'aide du bilan et pour déterminer le résultat financier à l'aide du compte de résultat ; elle s'appuie sur des comptes généraux et particuliers.

Le compte annuel se compose de divers documents :

- le compte budgétaire, à savoir le reflet comptable de l'exécution du budget ;
- le bilan, le compte de résultat et l'annexe, prenant en considération le volet "général" de la nouvelle comptabilité.

Le directeur financier établit le compte de l'exercice précédent.

Les comptes annuels signés par le directeur financier, auxquels sont annexés les comptes des agents spéciaux de recettes, sont transmis au conseil de l'action sociale avant le 1er mars de l'exercice suivant.

Le conseil de l'action sociale arrête chaque année les comptes de l'exercice précédent du centre au cours d'une séance qui a lieu ***avant le 1er juin***.

Est jointe à ce compte, la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services pour lesquels le conseil de l'action sociale a choisi le mode de passation et a fixé les conditions.

Au cours de la séance pendant laquelle le conseil arrête lesdits comptes, le président rend compte notamment de la situation du centre et de sa gestion au cours de l'exercice écoulé, en ce qui concerne :

- la réalisation des prévisions budgétaires,
- la perception et l'utilisation des subventions octroyées par l'Etat dans le cadre de :
  - la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale,
  - et de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS.

Les comptes arrêtés par le conseil du CPAS sont soumis, au plus tard le ***1er juin*** qui suit la clôture de l'exercice, à l'approbation du conseil communal. L'approbation pouvant être refusée uniquement pour violation de la loi.

Etant donné que le CPAS est une administration subordonnée de la commune, les conseillers de l'action sociale qui sont également membres du conseil communal doivent s'abstenir de participer à l'examen des comptes du CPAS.

La décision du conseil communal doit être prise dans les 40 jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives. Ce délai est prorogeable de maximum 20 jours, à défaut de quoi l'acte est exécutoire.

Comme pour le budget, un droit de recours est possible devant le gouverneur de province.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

9. La tutelle

Le CPAS est un établissement public doté de la personnalité juridique distincte de la commune. Il prend ses décisions - dans les limites de ses compétences - de manière autonome.

L'autonomie est donc la règle, la tutelle est l'exception.

Les autorités de tutelle sont chargées de veiller à ce que le CPAS ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général.

La tutelle peut être :
- générale, à savoir pour tous les actes pris par le CPAS,
- ou spéciale, pour des actes déterminés dans la loi.

Dans la continuité de la réforme de la tutelle sur les provinces et communes, le décret du 23 janvier 2014[14] a profondément modifié et simplifié certaines règles de tutelle pour les CPAS.

Le fil rouge de cette réforme :
- une autorité de tutelle de référence (le Gouverneur) ; tout en permettant un rôle de veille communale et en maintenant une tutelle locale sur les actes importants ;
- fin de la transmission systématique, lourde et sans intérêt de tous les actes ;
- fin de la tutelle de suspension du collège communal et accroissement de la concertation.

Concrètement, on a donc :
- une tutelle générale d'annulation à transmission obligatoire du Gouverneur sur le règlement d'ordre intérieur, les rémunérations des membres, les décisions d'attributions des marchés publics dépassant certains seuils ;
- une tutelle générale d'annulation facultative du Gouverneur. Le Collège communal reçoit la liste des décisions prises par le CPAS. Un droit d'évocation du Gouverneur et un recours du Collège communal auprès du Gouverneur sont possibles. De même, un droit de recours est ouvert pour un conseiller de l'action sociale ou toute personne intéressée toujours auprès de ce Gouverneur ;
- une tutelle spéciale d'approbation du conseil communal sur les actes importants que sont : le budget, une modification budgétaire, le compte, les statut-cadre du personnel, la création ou l'extension de services, l'adhésion à des asbl ou sociétés à finalité sociale ;
- pour les associations « Chapitre XII », une tutelle spéciale d'approbation du conseil communal pour la constitution, et une tutelle générale d'annulation ou une tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement en fonction des actes posés.

[14] Décr. 23.1.2014 mod. certaines dispositions de la L.O. 8.7.1976 des CPAS, M.B. 6.2.2014.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Les relations entre la commune et le CPAS

Le Centre public d'action sociale est un établissement public doté d'une personnalité juridique propre.

« *La cohérence entre la commune et son centre public d'action sociale est essentielle pour les citoyens, pour la qualité des services offerts, mais aussi pour la recherche des justes moyens consacrés aux CPAS. Elle ne peut être réellement atteinte que s'il existe un réel dialogue entre la commune et le CPAS qui est, en quelque sorte, le bras social de la commune, sans que soit niée la spécificité de sa mission qui implique notamment confidentialité, professionnalisme, pluralité. L'originalité de la mission du CPAS impose cette spécificité qui ne justifie toutefois pas les dérapages budgétaires non contrôlables par les autorités communales* »[1].

Ses relations avec la commune sont basées à la fois sur l'autonomie et la tutelle.

Les fonctions de la commune et du CPAS ne sont pas concurrentes, mais complémentaires.

Son ***autonomie*** lui permet de répondre à ses missions spécifiques avec des règles spécifiques (spécialisation des mandats, confidentialité des décisions, représentativité, personnel spécialisé).

La ***tutelle*** doit en revanche permettre à la commune de contrôler l'activité du centre sur les actes importants.

Dès la première séance du nouveau conseil communal, celui-ci désigne les membres du conseil de l'action sociale. Il approuve le budget du centre et prend en charge les dépenses non couvertes par des recettes propres. Cette subvention communale est payée par tranche mensuelle.

Le ***collège communal*** fait l'objet d'une présentation globale et unique dans le cadre d'un pacte de majorité présenté dès la première séance du conseil communal et qui comprend le bourgmestre, les échevins et le président du CPAS.

Le président du CPAS siège, avec voix délibérative, au sein du collège communal, sauf lorsqu'il s'agit d'exercer la tutelle sur les décisions du conseil de l'action sociale.

Le président peut exercer toute ***compétence scabinale*** qui lui est confiée par le collège et doit assister aux réunions du conseil communal, qu'il soit ou pas conseiller communal.

Les fonctions du président peuvent aussi prendre fin lorsque le conseil communal vote une ***motion de méfiance*** constructive le concernant.

En effet, conformément à l'article L1123-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le collège communal, de même que chacun de ses membres (président du CPAS inclus), est responsable devant le conseil communal.

Le conseil communal peut donc adopter une motion de méfiance à l'égard du collège communal ou de l'un ou de plusieurs de ses membres.

Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur (ce pourquoi on parle de méfiance ***constructive***) au collège communal, à l'un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas.

[1] Ch. Rep., doc 1.734, session 1990-1191.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

De plus, certaines décisions sont soumises à l'approbation du conseil communal : budgets, modifications budgétaires, comptes, cadre du personnel et statut pour ses dispositions spécifiques, création et prise de participation dans des intercommunales, associations de projet et associations « Chapitre XII ».

Les conseillers communaux ne peuvent exercer un droit de contrôle individuel sur le centre, mais le collège communal peut déléguer un de ses membres pour visiter tous les établissements du centre et prendre connaissance de toute pièce et de tout document, à l'exception des dossiers d'aide individuelle et de récupération.

Pour harmoniser et coordonner leurs actions, la commune et le CPAS se concertent au sein d'un comité de concertation.

Cette ***concertation*** a lieu au moins tous les trois mois entre une délégation du conseil communal et une délégation du conseil de l'action sociale.

Une concertation préalable est en tout cas requise pour les décisions du CPAS relatives au budget et au compte, au cadre, au statut du personnel, à l'engagement de personnel complémentaire, à la création de services, d'établissements et d'associations, et au programme stratégique transversal.

De même, les décisions de la commune concernant la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, les décisions concernant la création de nouveaux services sociaux sont également soumises à la concertation, et le programme stratégique transversal visé à l'article L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le directeur général de la commune, celui du CPAS et, le cas échéant, le directeur général adjoint commun, établissent conjointement - et tous les ans - un projet de rapport sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le CPAS. Si la commune et le CPAS disposent d'un DG adjoint commun, il participe à l'établissement du projet de rapport. Le projet de rapport est ensuite présenté et débattu lors d'une réunion annuelle commune et publique du conseil communal et du conseil de l'action sociale.

Enfin, le ***bourgmestre*** peut assister, avec voix consultative, aux réunions du conseil de l'action sociale. Il peut y présider la séance et peut demander qu'un point à l'ordre du jour soit soumis à la concertation.

Outre l'obligation de réunir les deux conseils dans le cadre de la présentation et du débat du projet de rapport sur les synergies, la modification de la loi organique a permis l'organisation de réunions conjointes facultatives.

En effet, l'article 34bis de la loi organique dispose que : « *Outre l'obligation imposée par l'article 26bis, par. 5, al. 2, le conseil de l'action sociale peut tenir des séances communes avec le conseil communal* ».

On le voit, ces relations sont équilibrées. Elles doivent permettre au CPAS de développer une action sociale performante avec des moyens de gestion modernes.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Plan de l'ouvrage
Quelques mots en guise de préface
Liste des auteurs

LA COMMUNE : MISE EN PERSPECTIVE

LA GOUVERNANCE

Fiche 1 - La gouvernance et ses outils
Fiche 2 - Le PST : Programme stratégique transversal communal – màj 2023
Fiche 3 - Le Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie – màj 2023
Fiche 4 - Le Plan de cohésion sociale : perspective pour la prochaine programmation
Fiche 5 - La réforme des grades légaux
Fiche 6 - Démythifier le contrôle interne
Fiche 7 - Le fonctionnement institutionnel et Covid-19 – màj 2023
Fiche 8 - La fusion des communes (et des centres publics d'action sociale) – màj 2023
Fiche 9 – La transparence administrative

A. LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

1. Le conseil communal

Fiche 1 - La composition du conseil communal – màj 2023
Fiche 2 - Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux
Fiche 3 - L'installation du conseil communal
Fiche 4 - La durée du mandat de conseiller communal - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions - Le remplacement
Fiche 5 - Les droits et les devoirs du conseiller communal – màj 2023
Fiche 6 - Le fonctionnement du conseil communal
Fiche 7 - Les attributions du conseil communal

2. Le collège communal

Fiche 1 - La majorité communale - Le pacte de majorité - La composition du collège
Fiche 2 - Le bouleversement et les modifications au sein du collège
Fiche 3 - La durée du mandat d'échevin - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions - Le remplacement des échevins – màj 2023
Fiche 4 - Les incompatibilités propres aux membres du collège communal
Fiche 5 - Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour les membres du collège communal
Fiche 6 - Le fonctionnement du collège communal – màj 2023
Fiche 7 - Les attributions du collège communal - La répartition interne des attributions – màj 2023
Fiche 8 - Les archives – màj 2023

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 9 - Les signes distinctifs des échevins et du président de CPAS

3. Le bourgmestre

Fiche 1 - La désignation du bourgmestre
Fiche 2 - Les incompatibilités applicables au bourgmestre
Fiche 3 - La durée du mandat de bourgmestre - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions - Le remplacement en cas d'absence ou d'empêchement
Fiche 4 - La délégation de pouvoirs du bourgmestre - La délégation de signature du bourgmestre
Fiche 5 - Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour le bourgmestre
Fiche 6 - Les attributions du bourgmestre – màj 2023
Fiche 7 - Les signes distinctifs du bourgmestre

4. Le statut des mandataires communaux

Fiche 1 - Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins – màj 2023
Fiche 2 - Les jetons de présence des membres du conseil communal – màj 2023
Fiche 3 - La limitation des rétributions, la déclaration de la liste des activités relevant de la sphère publique et la déclaration annuelle de l'ensemble des activités publiques et privées des mandataires locaux – màj 2023
Fiche 4 - Le régime fiscal des frais professionnels des mandataires locaux – màj 2023
Fiche 5 - La pension des bourgmestres et échevins – màj 2023
Fiche 6 - Le congé politique des mandataires locaux – màj 2023
Fiche 7 - Le cumul d'un mandat politique local avec un revenu de remplacement – màj 2023
Fiche 8 - Le cumul d'un mandat politique local avec un autre mandat politique
Fiche 9 - L'honorariat des mandataires locaux

5. La participation des citoyens

Fiche 1 - L'information du citoyen
Fiche 2 - La participation du citoyen

6. La tutelle

Fiche 1 - Le cadre institutionnel et les principales notions en matière de tutelle administrative
Fiche 2 - La tutelle administrative ordinaire en Région wallonne – màj 2023
Fiche 3 – L'application « Guichet des Pouvoirs locaux » – màj 2023

7. Les marchés publics

Fiche 1 - Définitions et principes – màj 2023
Fiche 2 - Les règles de compétence en matière de marchés publics – màj 2023
Fiche 3 - La tutelle sur les décisions en matière de marchés publics – màj 2023
Fiche 4 - Les procédures de passation des marchés publics – màj 2023
Fiche 5 - La publicité dans les marchés publics – màj 2023
Fiche 6 - Les motifs d'exclusion et les critères de sélection – màj 2023
Fiche 7 - L'attribution du marché – màj 2023

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 8 - La motivation, l'information, le délai d'attente et les voies de recours – màj 2023
Fiche 9 - Les incompatibilités et les conflits d'intérêt – màj 2023
Fiche 10 - L'exécution des marchés publics – màj 2023
Fiche 11 - Les concessions de travaux et de services
Fiche 12 - Clauses environnementales, sociales et éthiques – màj 2023

8. La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires et de leurs agents

Fiche 1 - La responsabilité civile – màj 2023
Fiche 2 - La responsabilité pénale

9. La Communauté germanophone

Fiche 1 - La Communauté germanophone – màj 2023
Kartei 1 - Die Deutschsprachige Gemeinschaft – màj 2023

B. LES RESSOURCES DE LA COMMUNE

1. Les finances communales

Fiche 1 - Les finances communales : structures et évolutions récentes – màj 2023
Fiche 2 - La fiscalité communale – màj 2023
Fiche 3 - L'impôt des personnes physiques (IPP) – màj 2023
Fiche 4 - Le précompte immobilier (PRI) – màj 2023
Fiche 5 - Les taxes et redevances communales – màj 2023
Fiche 6 - La fiscalité communale - Établissement, recouvrement et contentieux des taxes – màj 2023
Fiche 7 - Le Fonds des communes – màj 2023
Fiche 8 - Le financement des investissements communaux à travers le droit de tirage – màj 2023
Fiche 9 - La comptabilité communale – màj 2023
Fiche 10 - Les communes sous le suivi du Centre régional d'aide aux communes
Fiche 11 - La commune, pouvoir « dispensateur » de subventions – màj 2023
Fiche 12 - Le Plan eComptes : doter tous les pouvoirs locaux d'outils publics de gestion et de connaissance des finances locales – màj 2023
Fiche 13 - Les finances communales : les compensations fiscales – màj 2023
Fiche 14 - Les pouvoirs locaux et la TVA

2. Le personnel communal

Fiche 1 - Les différentes catégories de personnel – màj 2023
Fiche 2 - Le cadre et les statuts du personnel
Fiche 3 - Les relations entre l'autorité et les organisations représentatives – màj 2023
Fiche 4 - Les grades légaux - Directeur général et directeur financier
Fiche 5 - Le point sur le personnel contractuel – màj 2023

3. Le patrimoine communal

Fiche 1 - Les aliénations et les acquisitions immobilières – màj 2023
Fiche 2 - La vente mobilière de bois
Fiche 3 - Les baux – màj 2023
Fiche 4 - Les expropriations pour cause d'utilité publique – màj 2023

4. La transformation numérique de la commune - ***NEW***

Fiche 1 – La stratégie de transformation numérique – NEW
Fiche 2 – L'E-Government – NEW
Fiche 3 – Le RGPD – màj 2023

C. LES MODES DE GESTION À LA DISPOSITION DE LA COMMUNE

1. Les modes de gestion : régies, intercommunales, associations de projets, convention entre communes, asbl

Fiche 1 - Les différents modes de gestion - Régie ordinaire et autonome
Fiche 2 - La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale – màj 2023
Fiche 3 - La gestion par l'intermédiaire d'une association de projets et d'une convention entre communes
Fiche 4 - La gestion par l'intermédiaire d'une asbl communalef
Fiche 5 - Les sociétés à participation publique locale significative (SPPLS) – màj 2023
Fiche 6 Comparaison des modes de gestion de l'intérêt communal

D. LES MISSIONS DE LA COMMUNE

1. La police et la sécurité

Fiche 1 - La police administrative
Fiche 2 - La police locale – màj 2023
Fiche 3 - Les pouvoirs de police administrative du bourgmestre – màj 2023
Fiche 4 - Les sanctions administratives communales
Fiche 5 - La sécurité et la prévention
Fiche 6 - Les services d'incendie et de secours – màj 2023
Fiche 7 - La police des spectacles
Fiche 8 - La planification d'urgence – màj 2023
Fiche 9 - Lutte contre le radicalisme violent – Les CSIL – màj 2023
Fiche 10 - Le pouvoir du bourgmestre lors d'une pandémie (ou assimilé)
Fiche 11 - Mouvements de jeunesse : organisation de camps sur le territoire communal
Fiche 12 - L'utilisation de caméras de surveillance

2. L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures - Les cultes

Fiche 1 - L'état civil et la population – màj 2023
Fiche 2 - Les funérailles et sépultures – màj 2023

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 3 - Les cultes – màj 2023

3. L'aménagement du territoire

Fiche 1 - Le développement territorial durable : les enjeux de la politique d'aménagement du territoire
Fiche 2 - Le développement territorial - Généralités – màj 2023
Fiche 3 - L'aménagement du territoire - Cadre légal et réglementaire – màj 2023
Fiche 4 - La planification et la réglementation communale en matière d'aménagement du territoire– màj 2023
Fiche 5 - Les autorisations – màj 2023
Fiche 6 - Le patrimoine protégé
Fiche 7 - Les opérations d'aménagement actif
Fiche 8 - Les implantations commerciales

4. Le développement urbain

Fiche 1 - La ville, vecteur de développement
Fiche 2 - Les outils de développement urbain
Fiche 3 - La politique des grandes villes

5. Le logement

Fiche 1 - Le développement territorial durable : les enjeux de la politique locale du logement – màj 2023
Fiche 2 - L'ancrage local du logement – màj 2023
Fiche 3 - La police du logement
Fiche 4 - Les sociétés de logement de service public – màj 2023
Fiche 5 - Le personnel au sein des SLSP – màj 2023
Fiche 6 - La Société wallonne de Logement – màj 2023
Fiche 7 - Les acteurs du logement – màj 2023
Fiche 8 - Le rôle des acteurs locaux:la location des logements d'utilité publique – màj 2023
Fiche9 - Le rôle des acteurs locaux : la prise en gestion de logements privés – màj 2023
Fiche 10 - L'habitat en Wallonie : le bail d'habitation – màj 2023
Fiche 11 - L'habitat en Wallonie : l'habitat léger
Fiche 12 - L'habitat en Wallonie : le permis de location
Fiche 13 - La lutte contre les immeubles inoccupés – màj 2023
Fiche 14 - La politique d'attribution d'un logement d'utilité publique géré ou donné en location par une SLSP – màj 2023
Fiche 15 – L'allocation d'attente logement – NEW

6. L'environnement

Fiche 1 - Le développement territorial durable : les enjeux liés aux politiques environnementales – màj 2023
Fiche 2 - Le développement durable
Fiche 3 - Les établissements classés : la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes

Fiche 4 - La gestion des déchets – màj 2023
Fiche 5 - La gestion de l'eau – màj 2023
Fiche 6 - La nature et la biodiversité – màj 2023
Fiche 7 - L'air
Fiche 8 - L'assainissement des sols
Fiche 9 - La répression des atteintes à l'environnement – màj 2023
Fiche 10 - L'accès à l'information en matière d'environnement – màj 2023
Fiche 11 - Le bien-être animal – màj 2023
Fiche 12 – L'arrêté du Gouvernement wallon Terres excavées – NEW

7. Le tourisme

Fiche 1 - L'organisation du tourisme
Fiche 2 - La reconnaissance en tant que centre touristique
Fiche 3 - Le camping et le caravanage
Fiche 4 - Les hébergements touristiques et la sécurité-incendie

8. La mobilité

Fiche 1 - Le développement territorial durable : les enjeux de la mobilité – màj 2023
Fiche 2 - Les outils stratégiques en faveur de la mobilité dans la commune – màj 2023
Fiche 3 - Les outils de gestion de la mobilité mis à disposition des communes – màj 2023
Fiche 4 - Le stationnement – màj 2023
Fiche 5 - La voirie et la sécurité routière
Fiche 6 - La police de la circulation routière
Fiche 7 - Les occupations privatives de la voie publique
Fiche 8 - Les travaux de voirie
Fiche 9 - Les transports en commun et les communes – màj 2023
Fiche 10 – La mobilité active – NEW

9. L'énergie

Fiche 1 - Le développement territorial durable : les enjeux en matière d'énergie
Fiche 2 - Le marché de l'énergie – màj 2023
Fiche 3 - La performance énergétique des bâtiments (PEB) – màj 2023
Fiche 4 - Les conseillers en énergie
Fiche 5 - L'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments
Fiche 6 - La certification énergétique des bâtiments
Fiche 7 - La Convention des Maires – màj 2023
Fiche 8 - L'éclairage public – màj 2023
Fiche 9 - L'affichage d'un certificat PEB dans les bâtiments publics
Fiche 10 - Les carburants alternatifs – màj 2023
Fiche 11 - La stratégie immobilière globale

10. L'enseignement

Fiche 1 - L'enseignement fondamental - Bref historique – màj 2023
Fiche 2 - Le rôle des communes en matière d'enseignement – màj 2023

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Fiche 3 - Les projets éducatif et pédagogique du réseau officiel subventionné – màj 2023
Fiche 4 - La spécificité du secteur de l'enseignement – màj 2023
Fiche 5 - Les différents statuts des membres du personnel subsidiés – màj 2023
Fiche 6 - Le subventionnement – màj 2023
Fiche 7 - Focus sur quelques grands dossiers – màj 2023
Fiche 8 - Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces – màj 2023
Fiche 9 – La plateforme CREOS – NEW

11. Le sport, l'enfance, la culture

Fiche 1 - Le sport – màj 2023
Fiche 2 - Le subventionnement de l'organisation de modules et de programmes sportifs de promotion et de développement du sport – màj 2023
Fiche 3 - L'enfance – màj 2023
Fiche 4 - L'accueil temps libre – màj 2023
Fiche 5 - Les activités culturelles – màj 2023
Fiche 6 - Les différents statuts pour travailler dans le secteur sportif et socioculturel – màj 2023
Fiche 7 - L'éthique dans le sport – màj 2023

12. Le développement local

Fiche 1 - La commune, moteur essentiel de l'activité économique
Fiche 2 - L'Agence de développement local : un outil pour les petites et moyennes communes

13. Le développement rural

Fiche 1 - Le développement territorial durable : les défis des communes rurales – màj 2023
Fiche 2 - Le développement rural – màj 2023

14. L'Europe et l'International

Fiche 1 - Les communes sur la scène européenne – màj 2023
Fiche 2 - Les communes sur la scène internationale – màj 2023
Fiche 3 - Les organes de représentation des communes au niveau international – màj 2023
Fiche 4 - Les canaux d'information internationaux – màj 2023

15. Les droits d'auteur

Fiche 1- Droit d'auteur et droits voisins – màj 2023

E. LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

Fiche 1 - Le centre public d'action sociale : ses missions – màj 2023
Fiche 2 - Le centre public d'action sociale : son fonctionnement – màj 2023
Fiche 3 - Les relations entre la commune et le CPAS – màj 2023