

## ***Les différents modes de gestion - Régie ordinaire et autonome***

La commune peut recourir à divers modes de gestion<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>. L'état civil ou la police administrative<sup>4</sup>, 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 (voyez l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif 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<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> V. P. Blondiau, *La coopération entre communes : quelles nouveautés ? Mouv. comm.*, 11/2006, pp. 497 et ss.

<sup>3</sup> On dénomme généralement ces missions « missions d'imperium ».

<sup>4</sup> 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<sup>6</sup>.

Depuis l'introduction dans le droit communal de la loi du 28 mars 1995<sup>7</sup>, 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<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>. 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* »<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>. Il comprend toutes les recettes et dépenses inhérentes au fonctionnement du service<sup>12</sup>. Il est voté annuellement par le conseil communal et soumis à l'approbation du Gouvernement<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>.

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<sup>16</sup> être versés à la caisse communale.

<sup>5</sup> A. Durviaux et I. Gabriel, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2<sup>e</sup> ed., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 51.

<sup>6</sup> CDLD, art. L3131-1, par. 4, 2<sup>o</sup>.

<sup>7</sup> *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.

<sup>8</sup> A.Rég., art. 5.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> A. Durviaux et I. Gabriel, *op. cit.*, p.44.

<sup>11</sup> A. Rég., art. 11.

<sup>12</sup> A. Rég., art. 14.

<sup>13</sup> A. Rég., art. 11, et CDLD, art. L3131-1, 1<sup>o</sup>.

<sup>14</sup> A. Durviaux et I. Gabriel, *op. cit.*, p.53.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>16</sup> 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).

De même, l'arrêté du Régent<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>.

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.<sup>19</sup>.

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**<sup>20</sup> (CTVA, art.6).

## B. La régie communale autonome<sup>21</sup>

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<sup>22</sup>, 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<sup>23</sup> 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. 1<sup>er</sup>).

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)<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> A. Rég., art. 35.

<sup>18</sup> A. Rég., art. 37.

<sup>19</sup> A. Durviaux et I. Gabriel, op. cit., p. 56.

<sup>20</sup> O. Dubois, *Quelques clés pour mieux comprendre le futur statut TVA des communes et CPAS*, *Mouv. comm.*, 12/2008, pp. 598 et ss.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> *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.

<sup>23</sup> Décr. 27.2.2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs, *M.B.*, 18.4.2003.

<sup>24</sup> 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<sup>25</sup> (dénommé jusqu'il y a peu "comité de direction») 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)<sup>26</sup>.

Le conseil communal désigne *en son sein* les membres du conseil d'administration de la régie communale autonome<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>.

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<sup>30</sup>. Le conseil d'administration choisit un président et éventuellement un vice-président parmi ses membres<sup>31</sup>.

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<sup>32</sup>.

Les organes de gestion de la régie délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres en fonction sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence<sup>33</sup>.

## 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 (CDLD, art. L1231-9).

---

<sup>25</sup> CDLD, art. 1231-5.

<sup>26</sup> P. Blondiau, Régie communale autonome - fiscalité, Mouv. comm., 6-7/1999, pp. 311-312.

<sup>27</sup> CDLD, art. 1231-5, §2, al. 3.

<sup>28</sup> Rapport présenté au nom de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, session 2017-2018, 23.03.2018, p. 33.

<sup>29</sup> CDLD, art. L1231-5, §2, al. 3.

<sup>30</sup> CDLD, art. L1231-5, §2, al. 4 et 5.

<sup>31</sup> CDLD, art. L1231-5, §2, al. 8.

<sup>32</sup> CDLD, art. L1231-5, §3.

<sup>33</sup> CDLD, art. L1231-5, §4.

### *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<sup>34</sup> a introduit ***l'obligation, pour toute RCA, de conclure un contrat de gestion avec la commune***<sup>35</sup>.

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<sup>36</sup>.

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<sup>37</sup>. 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<sup>38</sup>.

### *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 structure et l'exercice de son mandat, ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences<sup>39</sup>.

Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé<sup>40</sup>. Celui-ci est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil<sup>41</sup>.

### *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<sup>42</sup>.

*« 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<sup>43</sup>.

---

<sup>34</sup> M.B., 14.5.2012.

<sup>35</sup> CDLD, art. L1231-9, § 1<sup>er</sup>, nouvel alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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/>

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>40</sup> CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 2.

<sup>41</sup> CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 3.

<sup>42</sup> CDLD, art. L6431-1, §3.

<sup>43</sup> CDLD, art. L6431-1, §5.

#### 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<sup>44</sup> (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<sup>45</sup>:

- 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.) ;
- 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, §1<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> A. Durviaux et I. Gabriel, op. cit., pp. 87 à 90.

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'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.

## 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<sup>46</sup>.

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.

---

<sup>46</sup> Voy. notre site internet [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be).

