

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 locaux¹, entré en vigueur pour certaines de ses dispositions le 20 octobre 2018, et pour le solde d'entre elles le 1^{er} 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 décret².

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 CDLD³.

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, notamment⁴ :

- les communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande et de la ville de Comines-Warнетon ;
- les intercommunales et les associations de projet qui relèvent de la compétence de la Région wallonne ;
- les zones de police unicomunales et pluricomunales en Région wallonne à l'exception de la zone de police constituée de la ville de Comines-Warнетon ;
- 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 ;
- les sociétés à participation publique locale significative, telles que définies à l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10^{o5}.

Le décret du 4 octobre 2018 y a ajouté les asbl locales visées à l'article L5111-18^o 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 la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, sociétés de logement, ou personne morale ou association

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.

⁵ Ce dernier point a été introduit par le décret « gouvernance » (décr. 29.3.2018, M.B., 14.5.2018, art. 44).

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 tutelle⁶, 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).

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 2019⁷.

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. 1^{er}, 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 désigne⁸.

Bien plus désormais, en vertu de l'article L3116/1-1⁹, 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.

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.

⁶ Cf. CDLD, art. 3112-2, 4°.

⁷ Voir : *Tutelle, nouvelles circulaires pièces justificatives*, février 2019, <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,7891.htm>.

⁸ Cf. CDLD, art. L3116-1, tel que modifié par le décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 45.

⁹ Cf. décr. 4.10.2018, art. 21 (*M.B.*, 10.10.2018)

Pour certains actes particuliers, les autorités communales sont tenues de les transmettre au Gouvernement wallon, accompagnées de leurs pièces justificatives¹⁰, 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 suivants¹¹ :

- 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 1^{er} février 2019. Il a, d'une part, voulu prendre en considération tous les types de procédure 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 :

- 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	250.000	125.000	62.000
Fournitures et services	200.000	62.000	31.000

- la modification apportée aux conditions de ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui porte au minimum sur dix pour cent du montant initial du marché ;
- la modification apportée aux conditions de ces marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant cumulé aux montants des modifications successives atteint au minimum dix pour cent du montant initial du marché ;
- la création et l'adhésion à une centrale d'achats ;
- 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 200.000 euros ;

¹⁰ Cf. note de bas de page n°8

¹¹ Cf. CDLD, art. 3122-2.

- l'attribution d'une mission de services 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 ;
- l'attribution d'un marché public 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 ;
- 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 ;
- 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 obligatoire¹² ;

Pour ce qui concerne les actes relatifs aux concessions :

- l'attribution d'une concession de services ou de travaux ;
- la modification apportée à une concession de services ou de travaux.

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 provinciaux¹³ ;
- les garanties d'emprunts¹⁴.

De nombreux actes des *intercommunales* sont également visés par cette tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire¹⁵, 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 rémunération¹⁶ ;
- 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 gestion¹⁷ ;
- 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 ;

¹² Cf. art. L3122-2 CDLD, tel que modifié par l'article 23d) décr. 4.10.2018.

¹³ Cf. art. L3122-2 CDLD, tel que modifié par l'article 23a) décr. 4.10.2018.

¹⁴ Cf. art. L3122-2 CDLD, tel que modifié par l'article 23c) décr. 4.10.2018.

¹⁵ Cf. CDLD, art. L3122-3.

¹⁶ Cf. décr. 4.10.2018, art. 24.

¹⁷ Idem.

- 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.

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 part¹⁸ :

- 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 souscrits¹⁹ ;
- les comptes annuels de la commune et des régies communales²⁰ ;

et, d'autre part²¹ :

- 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 projet²². 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.

¹⁸ Cf. CDLD, art. L3131-1, par. 1.

¹⁹ 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.

²⁰ Un refus d'approbation des comptes ne peut avoir lieu que pour violation de la loi.

²¹ Cf. CDLD, art. L3131-1, par. 4, 1° à 4°.

²² Pour ces différents types d'actes, le refus d'approbation peut intervenir pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général.

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* »²³.

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 physique²⁴.

En ce qui concerne les actes des organes des intercommunales, sont soumis à tutelle spéciale d'approbation :

- les comptes annuels²⁵;
- les dispositions générales en matière de personnel²⁶.

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 financier²⁷.

²³ Cf. décr. 4.10.2018, art. 27, c).

²⁴ Cf. décr. 4.10.2018, art. 27, a).

²⁵ Le refus d'approbation ne peut intervenir que pour cause de violation de la loi.

²⁶ 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.

²⁷ Cette exigence a été rappelée aux autorités communales par circulaire de la DGO5 du 22.6.2010.