

FOCUS SUR LA COMMUNE

100-fiches pour une
bonne gestion communale

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl
en collaboration avec la Direction générale des
Pouvoirs locaux



FOCUS SUR LA COMMUNE

*130 fiches pour
une bonne gestion
communale*

*Union des Villes et Communes de Wallonie asbl
en collaboration avec la
Direction générale opérationnelle 5
'Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé'*

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl
Rue de l'Etoile, 14
5000 NAMUR
Tél. 081.24.06.11 – Fax. 081.24.06.10
E-mail: commune@uvcw.be
<http://www.uvcw.be>

D/2008/7119/1

Tous droits de reproduction, d'adaptation et de traduction, même partielles, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays.

Quelques mots en guise de préface...

Grâce au soutien du Ministre Paul Furlan, en charge des Pouvoirs locaux, 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 au 1^{er} septembre 2010.

En collaboration avec la Direction générale opérationnelle 5 "Pouvoirs locaux, Aide sociale et Santé", 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.

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

Pour votre facilité, vous trouverez également cet ouvrage sur les sites internet de l'UVCW et de la DGO5.

Nous vous en souhaitons un excellent usage.

N'hésitez pas à nous faire part de vos remarques et suggestions afin que nous puissions adapter au mieux ce travail à vos besoins.

*Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale
Union des Villes et Communes de Wallonie
1^{er} septembre 2010*

Focus sur la commune: mise à jour au 1^{er} septembre 2010

Avertissement

Chers lecteurs,

De nouvelles fiches ont été créées et d'autres ont fait l'objet d'une mise à jour. Nous vous invitons à les télécharger et les imprimer pour les glisser dans la farde en votre possession.

Le fonctionnement de la commune

- Le conseil communal: remplacer les fiches 5 et 6
- Le collège communal: remplacer la fiche 5
- Le statut des mandataires communaux: remplacer les fiches 1, 3, 4 et 6
- La tutelle: remplacer la fiche 2
- Les marchés publics: remplacer les fiches 4, 5, 6 et 8

La commune et ses ressources

- Les finances communales: remplacer les fiches 1, 3 à 9 et ajouter une **nouvelle fiche 11**
- Le personnel communal: remplacer les fiches 1 et 2
- L'informatique: remplacer la fiche 5

Les modes de gestion à la disposition des communes

- Régies, intercommunales, association de projet, convention entre communes, asbl: remplacer les fiches 1 à 3

Les missions de la commune

- La police et la sécurité: remplacer les fiches 1 à 4
- L'état civil, la population, les funérailles et sépultures: remplacer les fiches 1 et 2
- L'aménagement du territoire: remplacer les fiches 1 à 4 et 7
- Le logement: remplacer la fiche 1
- L'environnement: remplacer les fiches 1, 2, 4 et 5
- La mobilité: remplacer la fiche 3 et ajouter une **nouvelle fiche 6**
- L'énergie: remplacer les fiches 2, 4 et 5
- L'enseignement: ajouter de **nouvelles fiches 5 et 6** et remplacer les fiches 5 et 6 actuelles par les fiches 7 et 8
- Le sport, l'enfance, la culture: remplacer les fiches 1 à 3
- Le développement local: remplacer les fiches 1 et 2
- L'Europe et l'International: remplacer les fiches 1 à 4

Le centre d'action sociale

- Remplacer les fiches 1 à 3

L'Union des Villes et Communes de Wallonie est au service de ses membres. N'hésitez pas à nous contacter pour toute question que vous vous poseriez sur le fonctionnement et les missions assumées par les pouvoirs locaux (tél. général: 081 240 611; site www.uvcw.be).

Michèle Boverie
Secrétaire générale adjointe
Coordinatrice du présent ouvrage
1^{er} septembre 2010

FOCUS SUR LA COMMUNE
100 fiches pour une bonne gestion communale
mise à jour au 1^{er} septembre 2010

Salvador Alonso Merino
Sylvie Bollen
Reine-Marie Braeken
Thibault Ceder
Isabelle Compagnie
Tom De Schutter
Isabelle Dugaillez
Marianne Duquesne
Christophe Ernotte
Caroline Francotte
Delphine Goffaux
Clarisse Goffin
Rudy Jansemme
Mathieu Lambert
Alexandre Maitre
Luigi Mendola
Alexandre Ponchaut
John Robert
Sylvie Smoos
Christel Termol
Katlyn Van Overmeire
Laetitia Vander Borgh
Edouard Vercruysse
Anne Wiliquet

Et Michèle Boverie, qui a assuré la coordination de
l'ensemble des textes

Merci à Janine Collige qui a assuré la relecture et la mise
en page du présent ouvrage

LA COMMUNE: MISE EN PERSPECTIVE

Michèle BOVERIE
Union des Villes et Communes de Wallonie

Nos pays européens connaissent une longue tradition municipale. Centre économique, point de communication ou ville nouvelle créée par le pouvoir féodal, la vie locale s'est institutionnalisée progressivement au Moyen Age.

La Ville existera bien avant l'Etat.

La Révolution française et les réformes administratives issues du régime français de la fin du XVIII^{ème} siècle jetteront les bases de l'institution communale.

La commune est la plus petite division administrative de notre pays. La Belgique en compte 589 et la Wallonie, 262. En Région wallonne, 9 communes sont germanophones¹. A titre de comparaison, la France compte encore 36.571 communes, l'Allemagne, 13.000, l'Espagne et l'Italie, 8.000 chacune.

Dans les années '70, la Belgique a opéré sa "fusion de communes" afin de rationaliser la gestion communale des quelque 2.359 villes et villages d'alors et de réaliser des économies d'échelle. Effective au 1^{er} janvier 1977, la fusion des communes permet l'émergence de l'entité locale telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Les villes et communes sont plurielles. Villes rurales ou communes urbaines, de superficie étendue (213 km² pour Tournai) ou minuscule (1 km² pour Saint-Josse-ten-Noode), métropole (470.000 pour Anvers, quelque 200.000 habitants pour Liège ou Charleroi) ou village (1.300 pour Daverdisse).

La Région wallonne compte 9 villes de plus de 50.000 habitants², 20 communes de plus de 25.000 habitants, 80 communes entre 10.000 et 25.000 habitants et 160 communes de moins de 10.000 habitants.

Une soixantaine de communes en Wallonie portent le titre honorifique de "Ville".

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.

Ainsi, la Charte européenne de l'autonomie locale définit l'autonomie locale comme suit:

¹ Il s'agit d'Amel, Bullingen, Burg-Reuland, Buttgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren et Sankt-Vith.

² Il s'agit de: Charleroi (200.000 habitants), Liège (185.000 habitants), Namur (107.000), Mons (91.000), La Louvière (77.500), Tournai (67.500), Seraing (62.300), Verviers (52.800) et Mouscron (52.500).

"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 inter-ethniques, 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. A noter que la commune peut également réfléchir ses stratégies "à plusieurs": ainsi voit-on des 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'Etat fédéral/la Région a (re)pris telle mission à sa charge. Par exemple, devons-nous rappeler, en souriant, que ni justice ni l'armée ne sont du ressort de la commune. Plus sérieusement, certaines missions qui étaient les siennes au début de l'histoire de la Belgique ont été reprises par l'Etat 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'Etat 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 et les permis de lotir sont gérés par les autorités locales dans le respect du Cwatupe.

Ainsi, le pouvoir local constitue 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 collègue communal.

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 conseil communal et le collège. A noter que le bourgmestre aujourd'hui est généralement l'homme politique le plus populaire de sa commune: est en effet nommé bourgmestre, l' élu qui a obtenu le plus de voix sur la liste politique qui a fait le plus haut score aux élections.

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. Rendez-vous pour les prochaines élections en 2012.

Le **collège communal**, c'est l'exécutif communal. Il est composé du bourgmestre et des échevins. Depuis la récente réforme du Code de la démocratie locale, le président du CPAS est également membre du collège, 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.

A 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 faire grand-chose si elle ne disposait pas d'une administration composée d'agents communaux qui remplissent tous des missions de services publics: agents d'état civil, services des travaux, pompiers, services de l'urbanisme, policiers communaux, services environnement, placiers communaux (pour le marché dominical et les autres), éco-conseillers, conseillers en logement, agent ADL, ...

On citera tout spécialement ceux qui, dans le jargon juridico-politique, sont dénommés les "grades légaux" (parce que définis par la loi communale), nous avons nommé: le secrétaire communal et le receveur communal. Le secrétaire communal est le patron de l'administration, il assiste également l'autorité communale en étant le gardien de la légalité. Quant au receveur communal, 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 interne. Budgets et comptes n'ont pas de secret pour lui.

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 quasi totalement 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, "investisseur" de premier plan

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

Les villes et communes sont en effet les premiers investisseurs publics du pays. Elles apportent quelque 50 % de l'effort d'investissement de l'ensemble des pouvoirs publics. A ce titre, elles sont des acteurs économiques incontournables.

Ainsi, en termes *d'équipements et de services*, les villes et communes offrent aux citoyens et aux entrepreneurs wallons:

- la majorité de l'infrastructure de voirie: 90 % des routes wallonnes sont communales;
- un effort plus que substantiel dans la sécurité: 60 % des moyens financiers de la police locale proviennent des communes, et les communes prennent en charge 90 % des dépenses en matière d'incendie;
- 57 % des dépenses des pouvoirs publics belges pour la protection de l'environnement sont le fait des pouvoirs locaux; cela représente plus d'un milliard d'euros;
- 206 parcs industriels qui hébergent, en Région wallonne, plus de 4.500 entreprises employant 115.000 personnes;
- 240.000 élèves dans l'enseignement fondamental communal (ce qui représente 50 % de l'offre francophone);
- 9.200 places d'accueil pour la petite enfance (42 % de l'offre en Wallonie);
- 120.000 logements sociaux offerts, directement ou indirectement, par les communes wallonnes;
- 550 millions d'euros d'aides sociales, dont 45 % de revenus d'intégration sociale, sont accordés par les CPAS wallons;
- 6.565 lits de maisons de repos (20 % de l'offre en Région wallonne), 5.833 lits MRS (40 % de l'offre);
- 9.724 lits d'hôpitaux (46 % de l'offre en Région wallonne);
- etc.

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 120.000 personnes travaillent dans les pouvoirs locaux wallons (communes, CPAS, intercommunales et zones de police). C'est peu de dire que les autorités locales n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour assurer une certaine croissance 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 précisait 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 des communes. 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'Etat central (on dit que ce dernier "déconcentre" cette mission vers les villes et communes).

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, son divorce, ses changements d'adresses, ... Rappelons aussi que ce sont les communes qui ont distribué la carte d'identité électronique.

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. C'est sur la base de cette obligation que bon nombre de procès sont faits aux communes chaque année.

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 plans et permis en la matière. Ainsi, l'autorité locale peut-elle adopter des schémas d'affectations du sol qui structureront le plan de secteur à l'échelon communal (les fameux schémas de structure). Elle peut également prendre des plans communaux d'aménagement. Elle octroie les permis d'urbanisme (ex-permis "de bâtir") et les permis de lotir.

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. A noter que les communes sont également parties prenantes dans les sociétés de logement de service public 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 s'invite 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.

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 jette les bases de la cohésion sociale.

Son action sociale doit, malheureusement, 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: hôpitaux, maisons de repos, maisons de repos et de soins représentent également sur les épaules communales.

I. Par delà les frontières

La coopération communale internationale 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 **subsidés et programmes de subventions** les plus divers: les plus connus étant les subsidés pour travaux communaux (de voirie, sur 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 d'Aide aux Communes (le CRAC), institution régionale qui apporte son aide (financière et de gestion) aux communes en graves difficultés financières.

6. Le para-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 trans-communal, 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 pour le logement social.

En guise de conclusion

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

Nos villes et communes sont plurielles.

Nous vous invitons à mieux les connaître au travers des 100 fiches (et plus) que ***Focus sur la commune*** met à votre disposition.

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

La Gouvernance

Alexandre MAITRE
Union des Villes et Communes de Wallonie

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 financement¹.

La gouvernance constitue un enjeu essentiel de la politique wallonne aux échelons régional et local. A 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 socioéconomiques, éducatifs et associatifs"*², 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"*³.

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"*⁴, 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'Etat, ses mandataires et les citoyens"*⁵.

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*

¹ En ce sens, voy. P. Moreau Defarges, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003.

² Cf. projet de déclaration de politique régionale wallonne (DPR) 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, p. 9.

³ Cf. DPR 2009-2014, op. cit., p. 10.

⁴ Cf. DPR 2009-2014, p. 18.

⁵ Cf. DPR 2009-2014, p. 10.

*pouvoirs locaux à l'exercice du pouvoir, dans une optique de subsidiarité et de décentralisation*⁶.

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*"⁷.

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*⁸

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.

Dans cette perspective, la DPR met en avant le principe de **neutralité budgétaire** des décisions régionales et son nécessaire préalable: le **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.

⁶ En ce sens, voy. G. Stoker, *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*, in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, Unesco/éris, 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".

⁷ Cf. DPR 2009-2014, pp. 230, 246 et ss.

⁸ Cf. DPR 2009-2014. Pp. 254 et ss.

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 concernées⁹ 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 considérations émises par une fraction de la population*, éventuellement peu concernée, voire avec l'action de véritables lobbies professionnels¹⁰.

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 ...

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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**¹¹.

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 contreproductif 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"**.

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.

¹¹ Cf. le chapitre "La participation des citoyens", fiche 2.

Afin d'orienter la gestion des pouvoirs locaux dans cette direction, la DPR¹² 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*¹³, et de rechercher une meilleure efficacité de l'action publique par le *développement de synergies* entre les autorités publiques locales, et singulièrement *entre communes et CPAS*¹⁴.

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 locaux¹⁵.

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, sauf 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*

¹² Voy. DPR, pp. 250 et 253.

¹³ Voy. DPR, pp. 251 et 252.

¹⁴ Voy. DPR, p. 253.

¹⁵ Voy. DPR, p. 251.

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***¹⁶.

Enfin, la DPR propose de travailler à la question des ***incompatibilités et des cumuls de mandats***¹⁷, 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 Etats 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 profondes mutations 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 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*"¹⁸.

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

¹⁶ Voy. DPR, pp. 249 et 250.

¹⁷ Voy. DPR, pp 248 et 249.

¹⁸ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/Strategy_brochure_F.pdf. La Stratégie est dirigée par la Plateforme 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.

1. *Des élections régulières et une représentation et une participation justes*
2. *La réactivité¹⁹*
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 Cf. réactivité de l'action politique par rapport aux besoins et attentes de la population.

LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Le conseil communal

Sylvie BOLLEN
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 décembre¹ 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 "ressortissants CEE" d'un Etat 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 1994².

Depuis le scrutin d'octobre 2006, les citoyens étrangers qui résident en Belgique et qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne peuvent s'inscrire comme électeurs, moyennant le respect de certaines conditions (dont notamment l'exigence de cinq années ininterrompues de résidence principale en Belgique couvertes par un séjour légal)³.

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, le chiffre de la population pris en considération étant le nombre de personnes inscrites au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale dans la commune concernée à la date du 1^{er} janvier précédant celle du renouvellement intégral.

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.

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 Pour plus de précisions à ce sujet, v. A.R. 13.1.2006 (M.B. 20.1.2006, 3^e éd.) fixant le modèle de la demande que les citoyens non belges hors Union européenne qui ont établi leur résidence principale en Belgique doivent introduire auprès de la commune de cette résidence principale s'ils souhaitent être inscrits sur la liste des électeurs dressée en prévision des élections communales, A.M. 13.1.2006 (M.B. 20.1.2006, 3^e éd.) fixant les modèles de la décision par laquelle le collège des bourgmestre et échevins soit agréé, soit rejette la demande que les citoyens non belges hors Union européenne établis en Belgique doivent introduire auprès de la commune de leur résidence principale s'ils souhaitent être inscrits sur la liste des électeurs dressée en prévision des élections communales, et le modèle de l'attestation de la déclaration par laquelle le citoyen non belge hors Union européenne s'engage à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que la circ. 30.1.2006 (M.B. 3.2.2006) rel. à l'inscription des citoyens étrangers qui résident en Belgique et qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne comme électeurs en prévision du renouvellement ordinaire des conseils communaux.

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.	

Fiche 2 - 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 secrétaires et receveurs (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 receveur.

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.

2. D'autres incompatibilités de fonction existant jusqu'il y a peu dans des législations spécifiques ont été intégrées dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation lors de la réforme du 8 décembre 2005 (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

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.

du Conseil d'Etat; ainsi que des secrétaires et receveurs du centre public d'action sociale du ressort de la commune.

3. 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).

Depuis le 8 octobre 2006, c'est le Gouvernement wallon (ou son délégué) qui est compétent pour trancher les litiges relatifs aux contestations en matière d'incompatibilités de fonction (CDLD, art. L1125-7). Un recours au Conseil d'Etat est ouvert contre sa décision.

2. Les incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance

A 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.

Depuis le 8 octobre 2006, le statut de cohabitation légale est aligné sur celui du mariage. Les membres du conseil ne peuvent donc pas être parents ou alliés jusqu'au 2^e degré inclus; ils ne peuvent pas non plus être unis par les liens du mariage, ni être cohabitants légaux (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 1^{er} degré (en ligne directe) - A + C sont parents au 2^e 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. Par contre, il n'y a 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, al. 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation interdit à ceux dont les conjoints sont parents entre eux jusqu'au 2^e degré inclus de faire partie en même temps du conseil communal. La même règle vaut également pour les cohabitants légaux.

A noter encore que l'alliance est censée dissoute lorsque la personne en raison de laquelle elle existait vient à disparaître.

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.

Fiche 3 - 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 théoriquement 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 2006¹, a été souhaitée par le législateur wallon, qui a estimé que la longue période de transition existant entre le début des affaires dites prudentes² 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 électorale³.

Les conseillers communaux prêtent serment entre les mains du président du conseil.

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.

A 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).

¹ A savoir l'installation du nouveau conseil à compter du 1^{er} 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).

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 prêtent serment, préalablement à leur entrée en fonction, entre les mains du bourgmestre.

2. Le tableau de préséance

Alors que, jusqu'au scrutin communal de 2006, des règles précises déterminaient la constitution du tableau de préséance, il n'en n'est plus de même depuis la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 8 décembre 2005. En effet, il appartient désormais au conseil communal, via le vote de son règlement d'ordre intérieur, de fixer les conditions dans lesquelles est établi un tableau de préséance des conseillers communaux (cf. CDLD, art. L1122-18). Cette modification est l'une des conséquences de l'établissement du pacte de majorité (cf. infra).

C'est donc l'autonomie communale qui présidera à l'établissement du tableau de préséance: celui-ci pourrait donc varier d'une commune à l'autre.

Fiche 4 - 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 1^{er} 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;
- l'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller ou l'acceptation d'un traitement ou d'un subside de la commune;
- le mariage ou la cohabitation légale avec un autre membre du conseil.

Avant d'évoquer quelques-unes de ces causes de fin prématurée de mandat de conseiller communal, il nous paraît important de faire état du 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).

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. 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 secrétaire communal à l'intéressé. Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est ouvert contre cette décision. Il doit être introduit dans les huit jours de sa notification (CDLD, art. L1122-9).

B. La déchéance

Le membre du conseil communal qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité cesse de faire partie du conseil communal (CDLD, art. L1122-5).

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'Etat que, pour se porter légalement candidat et demeurer conseiller communal, il faut avoir, de manière effective, sa résidence dans la commune envisagée¹.

Une procédure est organisée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, visant à constater la déchéance.

Il semble généralement admis que les effets de la déchéance soient d'ordres différents, à l'égard du conseiller concerné ou à l'égard des tiers (même si cette "dichotomie" d'effets peut présenter certains éléments abstraits et soulever certaines difficultés pratiques).

A l'égard de l'intéressé lui-même, la déchéance opère de plein droit, dès l'instant où il sait qu'il ne remplit plus les conditions d'éligibilité: cela implique notamment, que, dès ce moment, le conseiller ne peut plus participer aux séances du conseil communal ou du collège; si, ayant connaissance de la cause de sa déchéance, indépendamment de toute notification, l'intéressé continuait à exercer ses fonctions, il serait passible de sanctions pénales (C. pén., art. 262).

A l'égard des tiers, la déchéance n'existera qu'à partir du moment où elle aura été prononcée par une décision définitive du Gouvernement wallon (ou de son délégué) ou, en cas de recours, du Conseil d'Etat: cela implique notamment que l'intéressé devra toujours être convoqué aux séances du conseil ou du collège, mais qu'il ne pourra plus y participer.

On relèvera que, depuis la réforme du Code de la démocratie et de la décentralisation du 8 décembre 2005, est également sanctionnée de déchéance l'absence de déclaration, ou la fausse déclaration quant à la nature des mandats, mandats dérivés ou charges publics d'ordre politique et leur rétribution, qui doit normalement être effectuée par les conseillers communaux dans les six mois de leur prestation de serment.

Il en va de même en cas d'absence de déclaration annuelle (ou de fausse déclaration) de l'ensemble des mandats, fonctions dirigeantes ou professions exercées au cours de l'année précédente.

Dans chaque hypothèse, la sanction de déchéance ne pourra être appliquée qu'au terme de la procédure décrite par l'article L1122-7, par. 2, al. 2 et suivants, du Code de la démocratie locale

¹ 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".

et de la décentralisation. Ces mécanismes seront évoqués plus largement dans le chapitre IV consacré au statut des mandataires (cf. infra).

C. 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.

D. Le mariage ou la cohabitation légale avec un autre membre du conseil communal

Comme dit plus haut, deux époux ne peuvent faire partie du même conseil communal, le mariage ultérieur à l'installation des conseillers 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.

2. La continuité des fonctions

Le fonctionnement du corps communal ne peut être interrompu.

Il est dès lors prévu que, hors le cas du conseiller communal 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

Comme hypothèse effective de remplacement, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit qu'un conseiller (homme ou femme) peut être remplacé (CDLD, art. L1122-6), à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant (congé parental).

Pour ce faire, il adresse sa demande par écrit au collègue, au plus tôt à partir de la 7^e semaine qui précède la date présumée de la naissance ou de l'adoption et jusqu'à la fin de la 8^e semaine qui suit la naissance ou l'adoption.

Si le conseiller communal n'a pas pris les 7 semaines avant la naissance ou l'adoption, il peut demander par écrit que son remplacement soit prolongé au-delà de la fin de la 8^e semaine après l'événement, et ce, à concurrence de la période pendant laquelle il a continué à exercer son mandat après la 7^e semaine précédant la naissance ou l'adoption.

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.

B. La vacance

Le remplacement du conseiller qui vient à cesser 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.

A défaut de suppléant, "*il est pourvu à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil communal*", par voie d'élection. Dans cette hypothèse toutefois, l'élection n'aura pas lieu automatiquement. L'assemblée des électeurs sera en effet éventuellement convoquée extraordinairement, en vertu d'une décision du conseil communal, ou d'un arrêté du Gouvernement, à l'effet de pourvoir aux places devenues vacantes (CDLD, art. L4124-1). Dans la pratique, de telles élections sont rarissimes.

Fiche 5 - 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 CDLD, 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. 1^{er}, 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 handicapé¹.

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 qu'"*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.

C'est ainsi qu'en date du 19 janvier 1990², 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:

¹ A.R. 25.2.1996 portant exécution de la NLC, art. 12bis, devenu l'art. L1122-8 du CDLD.

² M.B. 25.1.1990.

- 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.

A l'occasion d'une réponse donnée le 4 avril 2007 à la question posée le 27 février 2007⁴ 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. (...)*".

Cette disposition est à combiner avec les articles L3211-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁵, 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 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*

³ Ch. Havard, *Manuel pratique de droit communal*, La Chartre, 1999, p. 47.

⁴ Cf. P.W., 2006-2007, 130, 1, la publicité des décisions du collège communal.

⁵ Les articles 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.

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. (...)"⁶.

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 jour⁷ 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 qui demande l'inscription à l'ordre du jour d'un point donnant lieu à une décision joint à sa demande un projet de délibération. Il est en fait considéré que, lorsqu'un conseiller communal fait usage de 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 secrétaire communal, en tant que premier fonctionnaire et secrétaire du conseil, est habilité à remplacer le bourgmestre pour cette tâche (...)"⁸.
- 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 (puisque'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). Par contre, 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, suite à la question posée le 22 avril 2010⁹, 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.

⁶ F. Jongen, Les régimes spéciaux d'accès, Les communes et la transparence administrative, Rev. dr. comm., 1999/1-2, pp. 108 à 110.

⁷ S. Bollen, L'ordre du jour du conseil communal, Mouv. comm., 8-9/2005.

⁸ C. Havard, op. cit., p. 93, citant deux réponses à des questions parlementaires posées à la Chambre des Représentants.

⁹ Question n° 285, 22.4.2010, P.W., 2009-2010, 1.

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 d'un tiers des membres du conseil communal, de faire convoquer ledit 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).

Par ailleurs, le code stipule expressément que le règlement d'ordre intérieur du conseil communal peut prévoir que le secrétaire communal ou des fonctionnaires qu'il désigne fournissent aux conseillers communaux qui le demandent des informations techniques au sujet des documents figurant dans les dossiers. Dans semblable hypothèse, le règlement d'ordre intérieur du conseil communal aura également à déterminer les modalités suivant lesquelles ces informations techniques seront fournies.

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.

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 de par 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 ouvrage¹⁰ "(...) *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*

¹⁰ L. Spaute, *Manuel du conseiller communal*, La Chartre, 1994, p. 62.

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, suite à la réforme communale du 8 décembre 2005, 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 d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collègue 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 1^{er} 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 orales au collège communal

Il est généralement admis que ce droit (CDLD, art. L1122-10, par. 3) porte sur tout objet que la commune est appelée à connaître, et ne se limite donc pas aux questions d'intérêt exclusivement communal ou d'intérêt mixte.

Ce droit appartient à chaque conseiller communal pris individuellement. Le conseiller communal qui désire faire usage de ce droit ne doit pas demander l'inscription de sa question à l'ordre du jour puisque, par définition, une question n'appelle pas de délibération.

Ces questions peuvent être orales ou écrites. Il appartient au règlement d'ordre intérieur du conseil communal de déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

A 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. Il ne vise donc pas les établissements et services "*para-communaux*" (comme les établissements et services dépendant du CPAS).

2. Les devoirs du conseiller et les interdictions liées à son mandat

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'ordonner 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*"¹¹.

¹¹ 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'Etat¹², 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'égoûts 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'Etat 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 (...)*"¹³.

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 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)¹⁴.

D'interprétation restrictive, cette disposition n'interdit pas, selon nous, la sous-traitance à l'égard d'un entrepreneur principal attributaire d'un marché pour la commune.

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. A noter que le conjoint est assez rapidement considéré comme personne interposée. Si c'est une société qui soumissionne, il conviendra de déterminer

¹² C.E., 29.10.1986, n° 27.081.

¹³ C. Havard, op. cit., p. 118.

¹⁴ Cf. L.O. CPAS, art. 37, 2°.

si le poste occupé par le 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 qu'une disposition spécifique porte également certaines prohibitions. Il s'agit de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1993, lequel stipule, en son par. 1^{er}, que: "*Sans préjudice de l'application d'autres interdictions résultant d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'une disposition réglementaire ou statutaire, il est interdit à tout fonctionnaire, officier public ou toute autre personne physique ou morale chargée d'un service public d'intervenir d'une façon quelconque, directement ou indirectement, dans la passation et la surveillance de l'exécution d'un marché public, dès qu'il a un intérêt, soit personnellement, soit par personne interposée, dans l'une des entreprises soumissionnaires*". La loi présume l'existence de cet intérêt dans le chef des parents ou alliés, jusqu'à un certain degré, ou lorsque la personne chargée d'un service public détient un pouvoir de direction et de gestion ou qu'elle est propriétaire, copropriétaire ou associée active de l'une des entreprises soumissionnaires.

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 membre¹⁵

Les administrations publiques subordonnées à la commune sont:

- le centre public d'action sociale,
- la ou les fabrique(s) d'église¹⁶.

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).

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*".

¹⁵ CDLD, art. L1122-19, 2°.

¹⁶ Et, pour mémoire, "la ou les caisse(s) publique(s) de prêt (ou monts-de-piété)".

C. La sanction en cas de "transfuge"

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. 1^{er}, al. 1^{er}): "*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 en raison de sa qualité de conseiller communal. Pour l'application du présent article et de l'article L1123-14, ce conseiller est considéré comme appartenant au groupe politique quitté*". (CDLD, art. L1123-1, par. 1^{er}, al. 2 et 3).

Il s'agit là, selon nous, d'un éclaircissement qui permettra, à tout le moins dans certains cas, d'éviter les situations de blocage issues de certains transfuges.

Il appartiendra, à chaque conseil communal, de déterminer via son règlement d'ordre intérieur, quels sont les mandats dérivés visés.

Fiche 6 - 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:

- 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 au collège communal;
- des modalités suivant lesquelles le secrétaire communal ou les fonctionnaires désignés par lui fournissent aux conseillers communaux des informations techniques au sujet des documents figurant aux dossiers mis à leur disposition avant chaque réunion du conseil communal, dans l'hypothèse où le règlement d'ordre intérieur a institué ce type de renseignements complémentaires;
- 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).

Le règlement d'ordre intérieur a pris une importance accrue lors de la réforme communale wallonne du 8 décembre 2005.

L'article L1122-18 du CDLD 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;
- fixe les modalités d'application de l'article L1123-1, par. 1^{er}, al. 2, et énumère les mandats dérivés visés, dont sera réputé démissionnaire le conseiller qui quitte son groupe politique en cours de législature communale;
- 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.

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^o).

Nous invitons nos lecteurs à consulter le modèle de ROI ainsi que ses commentaires, que nous avons réalisés au lendemain des élections de 2006 à l'attention de nos membres (www.uvcw.be).

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). A 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).

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).

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.

Hors les cas d'urgence, cette convocation doit en outre:

- être effectuée par écrit;
- être adressée au domicile des conseillers communaux;
- 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.

A 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. 1^{er}). 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.

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); on relèvera que, suite à la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 8 décembre 2005, doit désormais être jointe aux pièces 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;
- 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 fonction¹

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

¹ CDLD, art. L1122-12, al. 2.

toutefois pas tenu de déférer à semblable demande si elle présente un caractère manifestement vexatoire.

Dans sa réponse du 3 juin 2010, suite à la question posée le 18 mai 2010², 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'Etat (1): « 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. ». (...).

(1) Arrêt Bachmann n° 10.331 du 12 décembre 1963 et arrêt Lepaffe n° 24.603 du 3 août 1984".

Le collège pourrait décider d'ajouter des points à ceux inscrits à l'ordre du jour par les conseillers demandeurs.

A noter que cette demande n'emporte que convocation du conseil communal au 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:

1. 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);
2. 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.

Le règlement d'ordre intérieur du conseil peut encore prévoir que le secrétaire communal ou les fonctionnaires désignés par lui fournissent aux conseillers qui le demandent des informations

² Cf. Q. PW n° 319, PW, 2009-2010, 1.

techniques au sujet des documents figurant au dossier (dans ce cas, le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités selon lesquelles ces informations seront données).

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 président³.

6. L'information du public quant aux séances du conseil communal - 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".

B. La publicité des séances - Le huis clos

1. Le principe

Les réunions du conseil communal sont publiques (CDLD, art. L1122-20, al. 1^{er}).

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

³ 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.

très large, la discussion prenant une tournure personnelle quand la personne est facilement identifiable⁴.

A 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 bourgmestre ou celui qui le remplace préside le conseil communal (CDLD, art. 1122-15).

Si le bourgmestre n'est pas présent dans la salle à l'heure fixée pour commencer la réunion, la présidence sera assurée par son remplaçant en vertu de l'article L1123-5, al. 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

2. L'ouverture et la clôture de la séance

La séance est ouverte et close par le président (CDLD, art. L1122-15, al. 2).

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.

B. La police des réunions du conseil communal

Le président exerce la police des réunions du conseil; celle-ci a un double rôle: à l'égard du public et à l'égard des conseillers.

⁴ 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.

1. A 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. A 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 1982⁵, 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*"⁶.

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. 1^{er}).

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.

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.

⁵ C.E. n° 22.068. Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée par C.E., 24.11.1999, n° 83.601.

⁶ 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.

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 valable⁷.

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. 1^{er}).

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):

- voter pour une des personnes proposées;
- voter contre toutes ces personnes;
- s'abstenir.

⁷ C.E., 20.9.1989, n° 33.041.

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. A 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)⁸.

⁸ Concernant les questions orales que les conseillers communaux peuvent poser au collège communal (CDLD, art. L1122-10), celles-ci ne font pas l'objet de délibérations et ne doivent donc pas figurer au PV. Le règlement d'ordre intérieur du conseil communal pourrait prévoir que le P.V. indique la suite réservée à ces questions.

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 secrétaire communal à reproduire toutes les discussions dans leur intégralité.

C'est le secrétaire communal 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 collègue avec confirmation de cette désignation par le conseil communal lors de sa plus prochaine séance (CDLD, art. 1124-19).

On ne peut imposer au secrétaire communal de relater des faits qu'il n'a pu constater par lui-même ou qui sont inexacts⁹.

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. 1^{er}) 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 secrétaire communal 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.

A 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"¹⁰

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 secrétaire communal (CDLD, art. L1132-1).

Le procès-verbal transcrit des réunions du conseil communal est signé par le bourgmestre et par le secrétaire communal; cette signature doit intervenir dans le mois qui suit la réunion du conseil

⁹ 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.

¹⁰ Cf. Ch. Havard, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, La Chartre, Bruxelles, 2006, p. 140.

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 receveur communal

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 receveur communal.

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.

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).

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 politique¹¹, 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. 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 communal¹².

Le cas échéant, le concours d'experts extérieurs ou de personnes intéressées pourra être requis.

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.

¹¹ 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; (...)".

¹² 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.

12. Les organes intracommunaux¹³

Le principe de décentralisation territoriale intracommunale est admis pour les communes de plus de 100.000 habitants.

Deux lois du 19 mars 1999 ont déterminé les conditions de création des organes intracommunaux, leurs compétences, règles de fonctionnement, ainsi que les modalités d'élection de ces organes, intitulés "*districts*".

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, qui règlent:

- l'organisation de ces organes,
- les actes des autorités de district,
- la consultation populaire,
- l'administration des districts,
- les finances des districts.

Le titre III, livre 1^{er}, quatrième partie, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation détermine, quant à lui, les règles d'élection des organes territoriaux intracommunaux (CDLD, art. L4131-1 à L4136-4) et, notamment:

- la liste des électeurs,
- la répartition des électeurs et des bureaux électoraux,
- les opérations électorales (présentation des candidats et des bulletins de vote, organisation des bureaux de vote et du scrutin, dépouillement du scrutin),
- l'obligation de vote et ses sanctions,
- l'éligibilité.

¹³ Pour une analyse plus détaillée, lire S. Bollen, *Les organes intracommunaux*, *Mouv. comm.*, 10/1999, pp. 472 et ss.

Fiche 7 - 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. 1^{er}, 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. 1^{er}), 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. 1^{er}).

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;

- 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, ...

Le collège communal

Sylvie BOLLEN

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - La constitution du collège communal et sa composition

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.

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 (non concernées à ce jour par la présence du président de CPAS au sein du collège - voir infra), ainsi qu'à la commune de Comines-Warнетon¹.

1. Le pacte de majorité - Sa rupture en cours de législature

A. Le pacte de majorité

Les articles L1123-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précisent qu'au plus tard le 15 décembre qui suit les élections, le ou les projets de pacte de majorité doivent être déposés entre les mains du secrétaire communal.

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*"² -, 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.

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.

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 élections³.

¹ 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.

² Art. L1123-1, par. 1^{er}, al. 1^{er}.

³ A 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).

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 2006⁴, 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.

B. La rupture de pacte 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 2007⁵ (pour rencontrer l'hypothèse de la démission de tous les membres du collège communal), d'un paragraphe 5, qui stipule 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".

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.

Compte tenu des règles régissant l'élaboration des listes, notamment, il est relativement peu à craindre qu'une équipe exécutive ne soit pas correctement constituée.

⁴ Cf. M.B. 15.6.2006.

⁵ M.B. 29.6.2007.

Le législateur a néanmoins été prudent en prévoyant que si normalement les échevins sont élus parmi les membres du conseil, il en sera autrement "(...) 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"⁶.

Il s'agira donc 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.

Même si cette solution peut paraître l'une des moins mauvaises pour assurer la mixité des collèges, l'on peut toutefois se demander si elle est véritablement porteuse d'un réel message positif quant à l'engagement des femmes dans la vie politique.

B. Le président du CPAS, membre du collège⁷

Motif du changement de dénomination⁸, 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.

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). 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;
- 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 collège⁹, les conseils communaux peuvent désormais décider de réduire d'une unité le nombre des échevins. A partir de 2012, cette réduction sera obligatoire pour les communes comptant au moins 20.000 habitants.

Le bourgmestre est de droit président du collège communal (CDLD, art. L1123-19).

⁶ Cf. art. L1123-8, par. 2.

⁷ 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.

⁸ De collège des bourgmestre et échevins en collège communal.

⁹ Sauf pour ce qui est des communes de la Région de langue allemande.

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 prêtent serment, préalablement à leur entrée en fonction, entre les mains du bourgmestre (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).

Fiche 2 - 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 receveur communal.

A noter que d'autres incompatibilités de fonction sont insérées dans des réglementations spécifiques.

On relèvera par ailleurs qu'en matière d'incompatibilités liées **à la parenté ou à l'alliance**, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation maintient à charge des bourgmestres et des échevins (et donc pas des présidents de CPAS) l'interdiction d'être parents ou alliés jusqu'au 3^e degré inclus (CDLD, art. L1125-3, al. 7).

C. L'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat d'échevin

Si un échevin devait, en cours de mandat, accepter une fonction incompatible avec son mandat, il ne pourrait poursuivre celui-ci.

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 grave², 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 individuelle³

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. 1^{er}: "*Le collège, 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.

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 secrétaire communal 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.

Suite à 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'Etat. 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 concerné⁴.

Pour remédier à cette situation, le décret du 8 juin 2006⁵ a complété comme suit l'article L1123-14, par. 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en ses al. 7 et suivants:

² On relèvera que de tels faits peuvent également donner lieu à une mesure de suspension, laquelle ne pourra excéder trois mois.

³ Ou pluri-individuelle.

⁴ 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'Etat, lire D. Renders, *La motion de méfiance constructive communale: un acte justiciable du Conseil d'Etat, 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.

⁵ M.B. 15.6.2006.

"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. 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".

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.

C'est ainsi que l'article L1123-10 du CDLD édicte le principe: l'échevin absent (par exemple, pour des raisons de santé) ou empêché est remplacé, pour la période correspondant à l'empêchement, sur proposition du collège, par un conseiller désigné par le conseil parmi les conseillers du groupe politique auquel il appartient. A défaut, il pourra être remplacé par un conseiller issu d'un autre groupe politique lié par le pacte de majorité.

Il est tenu compte pour l'application de cette règle 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.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'envisage plus expressément que deux cas d'empêchement "de droit":

- l'empêchement de l'échevin qui exerce la fonction de ministre, de secrétaire d'Etat, de membre d'un gouvernement, ou de secrétaire d'Etat régional, pendant la période d'exercice de cette fonction;
- l'empêchement de l'échevin qui veut prendre un congé parental à cause de la naissance ou de l'adoption d'un enfant⁶.

Le Code de la démocratie locale prévoit par ailleurs qu'en cours de législature, un avenant au pacte de majorité peut 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).

⁶ Pour la période visée à l'art. L1122-6 du CDLD.

Fiche 3 - 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 suite au 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,
- l'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat d'échevin,
- 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).

On rappellera, à ce sujet, que les échevins qui omettent de déclarer un ou plusieurs mandats dérivés ou qui déposent une fausse déclaration, ainsi que ceux qui omettent de réaliser leur déclaration annuelle (ou font une fausse déclaration) cessent de faire partie¹ du conseil communal (CDLD, art. L1123-17).

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?

¹ Cela semble impliquer qu'ils en fassent au préalable partie. Quid, dès lors, de l'échevin qui aurait été choisi en dehors du conseil communal (cf. exigence des deux sexes) et qui omettrait ses déclarations?

En faisant usage du terme "accepte", il semblerait que le législateur ait 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 individuelle².

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. L'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat d'échevin

Si un échevin devait, en cours de mandat, accepter une fonction incompatible avec son mandat, il ne pourrait poursuivre celui-ci.

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 grave³, 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 individuelle⁴

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. 1^{er}: "*Le collège, 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.

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 secrétaire communal 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.

² A ce sujet, l'on notera que par arrêté du 12 juin 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.

³ On relèvera que de tels faits peuvent également donner lieu à une mesure de suspension, laquelle ne pourra excéder trois mois.

⁴ Ou pluri-individuelle.

Suite à 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'Etat. 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 concerné⁵.

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 2007⁶, 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 2006⁷ a complété comme suit l'article L1123-14, par. 1^{er}, 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. 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".

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

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'Etat, lire D. Renders, *La motion de méfiance constructive communale: un acte justiciable du Conseil d'Etat*, 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.

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.

C'est ainsi que l'article L1123-10 du CDLD édicte le principe: l'échevin absent (par exemple, pour des raisons de santé) ou empêché est remplacé, pour la période correspondant à l'empêchement, sur proposition du collège, par un conseiller désigné par le conseil parmi les conseillers du groupe politique auquel il appartient. A défaut, il pourra être remplacé par un conseiller issu d'un autre groupe politique lié par le pacte de majorité.

Il est tenu compte pour l'application de cette règle 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.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'envisage plus expressément que deux cas d'empêchement "de droit":

- l'empêchement de l'échevin qui exerce la fonction de ministre, de secrétaire d'Etat, de membre d'un gouvernement, ou de secrétaire d'Etat régional, pendant la période d'exercice de cette fonction;
- l'empêchement de l'échevin qui veut prendre un congé parental à cause de la naissance ou de l'adoption d'un enfant⁸.

Le Code de la démocratie locale prévoit par ailleurs qu'en cours de législature, un avenant au pacte de majorité peut 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).

⁸ Pour la période visée à l'art. L1122-6 du CDLD.

Fiche 4 - 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 communaux¹.

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 ...*".

Fiche 5 - 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. 1^{er}: "*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.

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.

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 du CDLD 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.

3. Le lieu et la date des réunions du collège - La convocation du collège

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).

A. Le cas des 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.

B. Le cas des 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.

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 gouvernement, 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 secrétaire communal.

A 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 collègue 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 collègue 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).

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;
- le collège appelle un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau. Cela postule un vote à la majorité des voix exprimées¹;
- 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 constituée 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 (...) "².

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

¹ C. Havard, *Manuel pratique de droit communal, La Charte*, 1999, p. 127.

² 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).

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 receveur communal

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 receveur communal.

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. 1^{er}, NLC, qui prévoit le mécanisme d'élection directe des échevins).

Rappelons par ailleurs que, pour les communes de la Communauté germanophone, les règles relatives à la présence du président du CPAS (ainsi que leurs corollaires) ne seront d'application que si le parlement de la Communauté germanophone vote semblables mesures.

Fiche 6 - 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'Etat, 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. 1^{er}, 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 et 134quater).

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.

2. La répartition interne des attributions

Il est admis qu'un collègue 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 collègue.

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 collègue. 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 collègue 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. 1^{er}).

Fiche 7 - Les signes distinctifs des échevins et du président de CPAS

La réglementation en la matière a été modifiée récemment (A.G.W. 20.4.2006, M.B. 28.4.2006), alors que jusqu'à présent, c'étaient des textes fort anciens (1837!) qui réglaient cette question.

L'écharpe des échevins et du président de CPAS est à fond noir et jaune avec franges rouges; un coq rouge pouvant y être apposé.

Elle peut 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 peut avoir lieu qu'à l'occasion et au cours de l'exercice des attributions échevinales au sein de sa commune.

Le bourgmestre

Sylvie BOLLEN

Union des Villes et Communes de Wallonie

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) sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité².

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 prévoit 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 prévaudra 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".

B. La dérogation

Introduite par le décret du 27 juin 2007³, 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

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 CDLD, art. L1123-4, par. 1^{er}.

³ M.B. 29.6.2007 – cf. CDLD, art. L1123-1, par. 5.

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 élections⁴.

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 CDLD, art. L1122-1, 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*".

Fiche 2 - Les incompatibilités applicables au bourgmestre

Nous nous permettons de renvoyer nos lecteurs à ce qui a été écrit sur ce point à l'égard des échevins.

Outre les incompatibilités communes à tous les conseillers communaux, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit certaines incompatibilités **de fonction** spécifiques aux membres du collège communal. Ainsi, ne peuvent être bourgmestre (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.

A noter que d'autres incompatibilités de fonction sont insérées dans des réglementations spécifiques.

On relèvera par ailleurs qu'en matière d'incompatibilités liées **à la parenté ou à l'alliance**, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation maintient à charge du bourgmestre l'interdiction d'être parent ou allié d'un membre du collège jusqu'au 3^e degré inclus (CDLD, art. L1125-3, al. 7).

Fiche 3 - 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.

A. Le décès

B. 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 communale¹.

A 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".

C. 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.

D. La révocation

Le Gouvernement wallon ou son délégué³ 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.

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.

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.

E. 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 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. A défaut, il est remplacé par l'échevin de nationalité belge, le premier en rang.*

Est considéré comme empêché, le bourgmestre qui exerce la fonction de ministre, de secrétaire d'Etat, de membre d'un gouvernement ou de secrétaire d'Etat régional, pendant la période d'exercice de cette fonction".

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).

Fiche 4 - 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 qu'"*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).

2. La délégation de signature

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation autorise le bourgmestre à déléguer la signature de certains documents à un ou plusieurs échevins, cette délégation n'entraînant aucune délégation de pouvoir.

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).

Fiche 5 - 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).

Fiche 6 - Les attributions du bourgmestre¹

Comme le collège communal, le bourgmestre ne détient que les attributions que la loi lui confère expressément.

Rappelons ainsi que:

- le bourgmestre préside le conseil communal (CDLD, art. 1122-15);
- 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 1132-3).

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 L 1123-29 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, 134ter et 134quater).

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).

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.

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 immédiatement les membres, et de faire confirmer ce règlement à la plus prochaine séance du conseil, et 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'arrêt 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, les arrêtés de police qu'il prend sur cette base doivent être exécutés 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 commune².

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 des autorités communales et le fonctionnement du corps de police, voyez infra.

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).

² L. 7.12.1998, art. 42, al. 1^{er}.

Fiche 7 - Les signes distinctifs du bourgmestre

La réglementation en la matière a été modifiée récemment (A.G.W. 20.4.2006, M.B. 28.4.2006), alors que jusqu'à présent, c'étaient des textes fort anciens (1837!) qui réglaient cette question.

L'écharpe du bourgmestre est à fond noir, jaune et rouge avec franges en argent; il peut y être apposé le blason de la commune.

Elle peut 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 peut avoir lieu qu'à l'occasion et au cours de l'exercice des attributions maïorales au sein de sa commune.

Le statut des mandataires communaux

Luigi MENDOLA
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins

1. Les principes de fixation

A. Le traitement sensu stricto

Le traitement des bourgmestres et échevins est fixé par le législateur wallon. Jusqu'au 1^{er} juillet 2009, il était fonction d'un pourcentage de l'échelon maximal de l'échelle de traitement du secrétaire communal de la commune correspondante; il est désormais défini sans référence à celui des secrétaires communaux, ce qui permet dorénavant une évolution indépendante de l'un et de l'autre. C'est l'article L1123-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui, dans sa nouvelle mouture, précise le montant (inchangé dans le cadre du décret de 2009) des traitements des mandataires locaux¹.

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:

<i>Nombre d'habitants</i>	<i>Traitement alloué</i>
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

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.

¹ Décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8-7-1976, M.B. 22.5.2009.

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 et de la prime sont définies dans l'arrêté royal du 16 novembre 2000 (M.B. 30.11.2000), lequel renvoie aux arrêtés royaux des 30 janvier et 23 octobre 1979².

Il résulte des textes précités que, depuis 2009, le montant du pécule de vacances des mandataires locaux doit être situé dans une fourchette entre 65 et 92 % du douzième du traitement annuel, par opposition à l'ancien mode de calcul qui comportait une partie forfaitaire et une partie variable³.

Le montant de l'allocation de fin d'année 2010 sera déterminé dans une circulaire qui, classiquement, paraît au *Moniteur belge* du mois de novembre de l'année concernée. En 2009, la partie forfaitaire de cette prime s'élevait à 330,8560 euros, tandis que la partie variable était de 2,5 % de la rétribution annuelle.

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 attaché à son mandat.

Si le mandataire est employé dans ***le secteur 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.R. 30.1.1979, art. 9). La même règle s'applique pour le cumul des allocations de fin d'année (A.R. 23.10.1979, art. 4bis).

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 élevée⁴.

Exemple: un mandataire local est employé à mi-temps dans le secteur public. Le pécule 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.

² 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, et A.R. 23.10.1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public, M.B. 22.11.1979.

³ A.R. 30.1.1979, art. 4bis.

⁴ A 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.

Si le mandataire est employé dans le *secteur 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. Le cumul n'est pas sanctionné;
- par contre, les pécules de vacances ne peuvent être cumulés au-delà d'un certain plafond (A.R. 30.1.1979, art. 9). Ce plafond est constitué par le pécule le plus élevé auquel il pourrait prétendre, sur base d'un temps plein.

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 9 de l'arrêté royal du 30 janvier 1979 précité, aucune réduction ne peut être opérée sur la partie du pécule privé ne correspondant pas à la rémunération des jours de vacances (double pécule).

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)⁵.

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 correspondante⁶.

2. La rétribution maximale des mandataires locaux

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, reprenant ce que prévoyait la nouvelle loi communale en la matière, plafonne la somme du traitement de bourgmestre ou d'échevin et des revenus découlant de l'exercice d'un mandat, d'une fonction ou d'une charge publics d'ordre politique à un montant maximum fixé à *une fois et demie l'indemnité parlementaire* perçue par les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, soit 166.207,95 euros bruts (montant à l'indice 1,4859), en 2010⁷.

Un système de contrôle a été mis en place par des arrêtés "de pouvoirs spéciaux" du Gouvernement wallon datés du 20 décembre 2007⁸. Le mécanisme mis en place, plus simple que celui introduit dans le CDLD à l'occasion de la réforme de décembre 2005, est décrit *infra*⁹, dès lors qu'il est identique

⁵ Le statut supplétif applicable aux mandataires locaux non protégés a été décrit par les circ. suivantes de l'ONSSAPL: 2000/14, 2000/14bis, 2001/7, 2001/7bis et 2002/9. Notons en outre que le statut supplétif des mandataires locaux a notamment été étendu aux présidents d'intercommunales, aux présidents d'associations "chapitre XII". Voir la communication 2007/3 de l'ONSSAPL.

⁶ L.O. 8.7.1976, M.B. 5.8.1976, art. 38, par. 1^{er}. Voir également l'A.R. 15.12.1977, M.B. 22.12.1977.

⁷ Le M.B. 29.1.2010 a publié un avis 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 2010, ce montant est fixé à 55.402,65 euros (il s'agit d'un montant lié à l'indice 1,4859), ce qui 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 euros (montant à multiplier par l'indice 1,4859 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 2010 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 de 166.207,95 euros bruts (montant à l'indice 1,4859).

⁸ A.G.W. 20.12.2007 pris en exécution de l'art. 55 du décr. 8.12.2005 mod. certaines dispositions du CDLD et A.G.W. 20.12.2007 pris en exécution de l'art. 21 du décr. 8.12.2005 mod. la L.O. 8.7.1976 des CPAS, M.B. 24.1.2008.

⁹ Voir 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*. Pour des développements plus complets sur le sujet, v. également notre article *Exercice de mandats locaux: Mise en place de l'outil régional de contrôle* paru au *Mouv. comm.*, 3/2008, pp. 139-144.

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 collège communal. Une telle mesure équivaldrait 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, empêchés 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 traitement¹⁰. 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. 1^{er}). 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. 1^{er}, 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 modalités¹¹, solliciter de la commune une **majoration** de son traitement pour compenser la perte subie¹². 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 habitants¹³.

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, d'aucun émolument à charge de la commune, pour quelque cause ou sous quelque dénomination que ce soit.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Pour des détails concernant cette notion de compensation, voir notre contribution in *Mouv. comm.*, 6-7/2007, pp. 321-322.

¹³ Pour ce qui concerne le président de CPAS, voir L.O. art. 38, par. 1^{er}.

Cette disposition prohibe tout remboursement qui ne couvrirait pas une charge réelle de l'élu¹⁴. L'interdiction prévue par l'article précité ne concerne pas les indemnités pour les *frais réels*¹⁵ 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 notablement les dépenses réelles.

B. Les applications pratiques

1. Frais de déplacement

Pour ce qui concerne les frais de déplacement, il convient cependant d'apporter quelques restrictions au principe évoqué sous le point 4.a, restrictions qui dépendent du genre et du but des déplacements.

Des déplacements effectués par un mandataire *sur le territoire* de sa propre commune, et ce, dans le cadre de l'exercice normal de la fonction, doivent être considérés comme remboursés par le traitement lui-même et ne peuvent donner lieu à des indemnités complémentaires. Ils sont, en effet, inhérents à l'exercice de la fonction¹⁶.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne semble pas s'opposer, par contre, au remboursement des dépenses faites pour des déplacements de service effectués par les mandataires *hors du territoire* de la commune *à condition que l'autorité les ait mandatés à cet effet*¹⁷.

La fixation des modalités en vue de l'octroi d'indemnités de déplacement appartient exclusivement au conseil communal, qui peut par exemple s'inspirer des modalités fixées par la réglementation applicable aux membres du personnel des communes¹⁸.

2. Assurance dégâts matériels

Il a été jugé par le Conseil d'Etat que la souscription d'une assurance dégâts matériels complète pour les véhicules des mandataires locaux pour l'ensemble de leurs déplacements constitue une libéralité non justifiée de nature à blesser l'intérêt général¹⁹.

Par contre, si le risque assuré est clairement délimité et en lien avec l'exercice du mandat, on admet que la commune souscrive une assurance pour ses mandataires²⁰.

¹⁴ Ce qui implique la production de pièces afin d'attester l'engagement de ces frais. Dès lors, la doctrine est a priori rétive au remboursement forfaitaire; voir W. Somers et L. Van Summeren, *Le collège des bourgmestre et échevins*, La Chartre, 1991, pp. 136 et ss.

¹⁵ 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.

¹⁶ W. Somers et L. Van Summeren, *Le collège des bourgmestre et échevins*, Bruges, La Chartre, 1991, p. 138.

¹⁷ Voir à ce sujet Q.R., Sénat, sess. ord. 1979-1980, question n° 33 du 28.11.1979, p. 495 (M. Claeys).

¹⁸ L'autorité locale peut, par exemple, s'inspirer des dispositions portées par l'A.R. 29.12.1965 portant réglementation générale en matière d'indemnités pour frais de parcours résultant de déplacements de service effectués par le personnel des provinces et des communes (M.B. 26.1.1966), ou de la réglementation applicable aux agents de l'Etat (A.R. portant réglementation générale en matière de frais de parcours, M.B. 2.2.1965); elle peut également décider de faire application de la circ. 31.8.2006 rel. à l'octroi d'allocations et d'indemnités dans la Fonction publique locale, M.B. 12.9.2006.

¹⁹ C.E., 9.5.1988, n° 30.018.

²⁰ Voir circ. 27.7.1973 Min. Int. pour les accidents qui arrivent par ou au cours de l'exercice du mandat. Notons que certaines communes prévoient l'obligation des membres du collège de souscrire à ce type d'assurance.

3. Frais de télécommunication

Dans ce domaine également, l'octroi d'indemnités n'est pas contraire au Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour autant toutefois que cet octroi ne vise qu'à indemniser les dépenses réelles faites dans l'intérêt de la commune en excluant les dépenses personnelles²¹.

C'est au conseil communal qu'il appartient d'arrêter les modalités pratiques du remboursement, sous le contrôle de l'autorité de tutelle qui est en droit de suspendre ou d'annuler des décisions octroyant des indemnités excessives. Rappelons en outre qu'en vertu de l'article L3122, 2°, CDLD, les délibérations octroyant des avantages de toute nature sont soumises à la tutelle générale d'annulation et ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises.

²¹ Voir en ce sens Q. et R., PW, 30.9.2005, 2005-2006, (1), 27-28; voir également Q. R., PW, 15.1.2002, sess. ord. 2001-2002, p.38.

Fiche 2 - 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 attribués¹.

Notons toutefois que le montant du jeton de présence reste fixé par le conseil communal².

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 présence³. Si, par contre, 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.

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 Conformément à l'art. L1122-7, par. 1^{er}, al. 4, ce montant est fixé dans une fourchette se situant entre un minimum de 37,18 euros et un montant maximal équivalant au montant du jeton de présence perçu par les conseillers provinciaux lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil provincial. Le montant du jeton de présence est adapté en application des règles de liaison à l'indice des prix.

³ 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 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.

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. 1^{er}, et 27 du Code des impôts sur les revenus (CIR 92)⁴ et doivent être déclarés comme tels (partie 2 de la déclaration fiscale, code 1650/2650).

Les taux de retenue de précompte professionnel sur ces jetons, applicables au 1^{er} janvier 2009, sont les suivants:

<i>Montant des jetons de présence</i>	<i>Pourcentage de précompte professionnel dû sur le montant total des jetons de présence</i>
jusqu'à 500,00 euros	27,25
de 500,01 euros à 650,00 euros	32,30
supérieur à 650,00 euros	37,35

⁴ Voir en ce sens le commentaire n° 23/169 de la base de données Fisconet du SPF Finances qui élargit la portée de l'art. 27, 6°, CIR/92 aux jetons de présence alloués aux membres des conseils communaux (www.fisconet.fgov.be). Voir également Q.R. Ch., 25.4.2005, 2004-2005, (75), 12558-12560.

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

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.

Comme nous le signalions *supra*¹, un mécanisme de contrôle des rémunérations des mandataires locaux a été introduit par les arrêtés de pouvoirs spéciaux du Gouvernement wallon, datés du 20 décembre 2007².

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 mis en place par les arrêtés du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007

Les arrêtés du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 réglementent le cumul de mandats des édiles locaux: l'un vise les mandataires communaux et provinciaux, l'autre vise les mandataires de CPAS.

Ces arrêtés ont été pris, on le rappelle, dans le cadre de l'habilitation conférée à l'exécutif wallon par les décrets du 8 décembre 2005 modifiant pour l'un certaines dispositions du CDLD et, pour l'autre, certaines dispositions de la loi organique des CPAS.

Le régime prévu par les arrêtés du 20 décembre 2007 ne s'écarte pas fondamentalement du mécanisme introduit dans le CDLD et la loi organique en 2005, mécanisme qui, faute d'arrêtés d'exécution, n'était pas entrée en vigueur.

Demeure ainsi le principe selon lequel la rémunération des mandataires publics ne peut dépasser 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire, soit donc le montant de 166.207,95 euros bruts (montant à l'indice 1,4859), en 2010³. Sont visés les traitements (de bourgmestre, échevin ou président de CPAS), les jetons de présence (de conseiller communal ou de

¹ V. Fiche 1 *Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins*. V. également, pour de plus amples développements sur le sujet notre article, *Exercice de mandats locaux: Mise en place de l'outil régional de contrôle* paru au *Mouv. comm.* 3/2008, pp. 139-144.

² A.G.W. 20.12.2007 pris en exécution de l'art. 55 du décr. 8.12.2005 mod. certaines dispositions du Code de la démocratie locale et A.G.W. 20.12.2007 pris en exécution de l'art. 21 du décr. 8.12.2005 mod. la L.O. 8.7.1976 des CPAS, M.B. 24.1.2008.

³ Le *Moniteur belge* du 29.1.2010 a publié un avis 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 2010, ce montant est fixé à 55.402,65 euros (il s'agit d'un montant lié à l'indice 1,4859), ce qui correspond à 50 % de l'indemnité parlementaire et ce, en vertu de la loi du 4 mai 1999 limitant le cumul du mandat de parlementaire fédéral et de parlementaire européen avec d'autres fonctions, de la loi spéciale du 4 mai 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 loi du 25 mai 1999 modifiant la loi du 31 décembre 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 euros (montant à multiplier par l'indice 1,4859 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 2010 du chef de leurs mandats originaires, mandats dérivés, mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique tels que définis à l'article L5111-1 CDLD ne pourront dépasser le montant de 166.207,95 euros bruts (montant à l'indice 1,4859).

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 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 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 dispositions formant la nouvelle partie cinq du CDLD.

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 cellule temporaire de contrôle créée par l'arrêté du Gouvernement du 6 décembre 2007⁴.

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 et ce, pour le 30 juin au plus tard de chaque année, par voie recommandée.

La déclaration doit mentionner l'ensemble des fonctions exercées par le mandataire dans la sphère politique et dans la sphère privée, ainsi que l'indication du caractère rémunéré ou non des ces activités. En outre, la déclaration annuelle doit mentionner le montant de rémunération que confère chaque fonction, étant entendu qu'il convient d'opérer une ***distinction entre mandataires exécutifs et non exécutifs***: les mandataires non exécutifs doivent déclarer le montant de rémunération des fonctions relevant de la sphère politique, tandis que les mandataires exécutifs doivent, en plus, déclarer le montant des rétributions découlant de l'exercice des mandats privés (pas des professions privées).

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'Etat ou membre d'un Gouvernement régional ou communautaire.

⁴ A.G.W. 6.12.2007 portant création d'une cellule temporaire de contrôle des mandats locaux, M.B. 4.1.2008. En vertu de cet arrêté, cette cellule temporaire a pour mission d'assurer le respect des dispositions, portées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi organique des CPAS, visant à contrôler et limiter la rétribution des mandats, fonctions, mandats dérivés et charges publics d'ordre politique exercés par les élus locaux. Cet arrêté, qui produit ses effets à partir du 1.10.2007, prendra fin trois mois - et au plus tard le 1.1.2011 (cf. A.G.W. 6.12.2007 tel que mod. par A.G.W. 19.11.2009 (MB 27.11.2009) - après la création de l'Office de contrôle qui sera chargé, de façon permanente, des missions exercées temporairement par la cellule précitée. A noter que l'organe de contrôle est également chargé de vérifier le respect de l'interdiction d'exercice d'un mandat public par une personne morale (interdiction portée par le décret du 6.11.2008 visant à interdire aux mandataires publics d'exercer tout mandat public par le biais d'une société interposée, M.B. 27.11.2008).

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 CDLD: 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). Ces règles spécifiques ne s'appliquent cependant pas aux mandats dérivés exercés au sein des sociétés de logement. Il n'en reste pas moins que les rétributions des mandats au sein des dites sociétés sont prises en compte pour le calcul de l'éventuel dépassement de la limite d'1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire. A noter que l'article L5311-2 vise l'interdiction, pour les mandataires, d'être titulaires ou de faire usage d'une carte de crédit émanant de la personne morale dans laquelle ils exercent un mandat dérivé.

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.

Un cadastre des mandats est tenu par l'organe de contrôle. Ce cadastre, publié annuellement au *Moniteur belge*, reprend pour chaque mandataire la liste des fonctions exercées tant dans la sphère publique que privée et mentionne si ces fonctions sont ou non rémunérées.

Les arrêtés commentés, qui ont été ratifiés par les décrets du 19 juin 2008 (M.B. 25.5.2008), sont entrés en vigueur à la date de leur publication au *Moniteur belge*, soit le 24 janvier 2008.

Signalons enfin que les formulaires de déclaration sont téléchargeables sur le site internet <http://declaration-mandats.wallonie.be>. 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 1995⁵, exécutées par les lois ordinaire et spéciale du 26 juin 2004⁶, prévoient un système de contrôle fédéral, par la Cour des comptes, des mandats et du patrimoine des élus locaux⁷.

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*"⁸.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

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*"⁹.

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 provinciaux¹⁰: 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 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 réception¹¹, soit par envoi recommandé avec accusé de réception¹².

2. Le dépôt d'une déclaration de mandats

*a. Moment du dépôt*¹³

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 1^{er} 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 1^{er} avril de l'année suivant celle pendant laquelle a été exercée l'activité visée.

⁹ 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.

¹⁰ Pour un relevé exhaustif des personnes visées, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à l'art. 1^{er} des lois spéciale et ordinaire du 2.5.1995.

¹¹ 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).

¹² 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.

¹³ L. spéc. et ord. 2.5.1995, art. 2.

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 cessation¹⁴ de l'exercice desdits mandats, fonctions ou professions.

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*. A l'expiration de ce délai, lesdites déclarations sont détruites¹⁵.

3. Le dépôt d'une déclaration de patrimoine

a. Moment du dépôt et contenu de la déclaration¹⁶

Les personnes qui exercent au cours d'une année une des fonctions ou un des mandats visés à l'article 1^{er} des lois de 1995 déposent, avant le 1^{er} avril 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 lieu¹⁷.

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 valeur¹⁸ 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*

¹⁴ 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. 1^{er}).

¹⁵ L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 11.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 1^{er} avril de la sixième année qui suit celle de sa nomination et avant le 1^{er} 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. 1^{er}, al. 3).

¹⁸ Sans prétendre à l'exhaustivité, l'art. 3, par. 1^{er}, 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.

*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*¹⁹.

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 réception²⁰.

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 déclaration²¹.

A l'échelon local, c'est le secrétaire communal qui adresse une liste à la Cour des comptes pour les bourgmestre, échevins et président de CPAS²².

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

Dans le courant du mois de février de chaque année, 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 30 avril 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.

¹⁹ A multiplier par 5,5 pour obtenir les montants actualisés.

²⁰ L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 9.

²¹ L. spéc. et ord. 26.6.2004, art. 6.

²² Le secrétaire de CPAS ne doit donc pas remplir cette mission.

Un courrier de rappel est adressé aux intéressés qui ont jusqu'au 15 mai 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 31 mai 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.

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 30 juin 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 juillet par la Cour des comptes, et font l'objet d'une publication au *Moniteur belge* au plus tard le 15 août.

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. 1^{er});
- 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 euros²³.

²³ A multiplier par 5,5 pour obtenir les montants actualisés.

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 euros²⁴.

²⁴ A multiplier par 5,5 pour obtenir les montants actualisés.

Fiche 4 - 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 2010 (revenus 2009), ces montants sont les suivants:

- bourgmestres: 6.159,81 euros
- échevins: 3.695,89 euros
- présidents de CPAS: 3.695,89 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.

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 (code 1658/2658) qui doit être calculé selon les modalités arrêtées par l'article 51 du CIR/92¹.

¹ L'art. 51 dispose pour l'exercice 2010 (revenus 2009) 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:

a) 28,7 p.c. de la première tranche de 5.190,00 euros (montant de base 3.750 euros);

b) 10 p.c. de la tranche de 5.190,00 euros (montant de base 3.750 euros) à 10.310,00 euros (montant de base 7.450 euros);

c) 5 p.c. de la tranche de 10.310,00 euros (montant de base 7.450 euros) à 17.170,00 euros (montant de base 12.400 euros);

d) 3 p.c. de la tranche excédant 17.170,00 euros (montant de base 12.400 euros);

2° pour les rémunérations des dirigeants d'entreprise: 5 p.c.;

3° les rémunérations des conjoints aidants: 5 p.c.;

4° pour les profits: les pourcentages fixés au 1°.

*Le forfait ne peut, en aucun cas, dépasser 3.590,00 euros (montant de base 2.592,50 euros) pour l'ensemble des revenus d'une même catégorie visée à l'alinéa 2, 1° à 4°.
(...)"*

Fiche 5 - 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 droit¹.

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 au moins 60 ans;
- avoir exercé son mandat pendant au moins 12 mois depuis le 31 décembre 1988², ou pendant au moins 60 mois avant cette date;
- avoir payé les retenues obligatoires.

En outre, 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. Par contre, 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.

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.

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 2003³, des modifications au niveau de l'importance de la commune, un accroissement de la population ou un relèvement de classe qui

¹ M.B. 6.1.1977.

² L. 8.12.1976, art. 13bis.

³ 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.

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 entre les mandats exercés avant le 1^{er} janvier 2001 et les mandats exercés à partir de cette date

La loi du 4 mai 1999 a complètement modifié le traitement de base des mandataires: autrefois calqué sur l'échelle afférente au grade de rédacteur dans les ministères fédéraux, le traitement des élus locaux devait suivre, à partir du 1^{er} janvier 2001, l'évolution du traitement du secrétaire communal de la commune correspondante.

Il convient donc de distinguer ces deux périodes pour fixer le traitement de base qui servira pour le calcul de la pension. Deux pensions distinctes seront donc octroyées, chacune sur base des règles de calcul qui lui sont propres.

a. Traitement de base relatif aux mandats exercés avant le 1^{er} janvier 2001

- Maximum de l'échelle 20/1 ou 20/A...

Il ne peut être tenu compte, dans la détermination de ces traitements, des augmentations résultant de loi du 4 mai 1999: il faut dès lors se référer aux anciennes échelles qui étaient applicables au moment de la fin de l'exercice de chaque mandat concerné et ce, même pour les pensions qui prennent cours à partir du 1^{er} janvier 2001, le critère étant l'exercice du mandat et non la prise de cours de la pension. L'échelle applicable aux mandats d'avant 2001 est celle qui était liée au grade de rédacteur.

Au 1^{er} juillet 1993, c'est l'échelle 20/1 qui était attachée au grade de rédacteur. A cette date, elle avait un maximum fixé à 878.947 BEF à l'indice-pivot 138,01. Au 1^{er} janvier 1994, le grade de rédacteur fut supprimé et remplacé par le grade d'assistant administratif auquel est attachée l'échelle barémique 20A, mais dont les montants sont demeurés identiques à l'échelle 20/1 au 1^{er} janvier 1994. L'échelle 20A a encore évolué en 2002, mais cela n'a pas d'importance pour la détermination du traitement de base des mandats qui furent exercés avant le 1^{er} janvier 2001. Cette évolution présente cependant un intérêt pour le calcul de la péréquation applicable à ces pensions: nous y reviendrons par la suite.

- ... auquel on applique les coefficients de l'arrêté royal du 27 décembre 1990

Le montant maximal de l'échelle applicable est ensuite affecté des coefficients repris à l'arrêté royal du 27 décembre 1990.

A titre d'illustration, pour une commune de 8.150 habitants (groupe 43), le traitement de base qui figurera dans la formule ("a") pour procéder au calcul d'une pension de bourgmestre sorti de charge au 31 décembre 2000 sera de 878.947 BEF x 438,16/1000, soit 385.119,42 BEF (9.546,86 euros).

b. Traitement de base relatif aux mandats exercés à partir du 1^{er} janvier 2001

Le traitement de base à prendre en compte pour les mandats exercés à partir du 1^{er} janvier 2001 est celui qui est fixé en vertu de l'article L1123-15 CDLD. Pour rappel, ce traitement était, jusqu'au 1^{er} juillet 2009, fonction d'un pourcentage de l'échelon maximal de l'échelle de traitement du secrétaire communal de la commune correspondante (les traitements des secrétaires communaux variant en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée⁴). A partir du 1^{er} juillet 2009, le traitement des mandataires exécutifs est directement visé par l'article L1123-15 du CDLD, sans qu'il ne soit désormais fait référence au traitement du grade légal.

B. Le nombre de mois à prendre en considération pour le calcul de la pension: détermination de l'élément "t" de la formule

Il ne peut être tenu compte que des mois complets durant lesquels le mandat a été exercé⁵. Les fractions de mois ne peuvent, par conséquent, être prises en considération ni pour la fixation de l'ancienneté dans chaque fonction prise séparément, ni pour le calcul de l'ancienneté globale.

Il convient en outre de noter que le nombre de mois à prendre en considération sera réduit proportionnellement à la durée pendant laquelle le mandataire aura perçu un traitement réduit, en application de l'article L1123-15 CDLD.

En vertu de l'article 5, par. 2, de la loi de 1976, "*le nombre de mois est, pour la période durant laquelle le traitement a été réduit, multiplié par le rapport entre, d'une part, le traitement réduit et, d'autre part, le même traitement abstraction faite de la réduction appliquée.*"

Dès lors, bien que la pension soit calculée sur un traitement complet ("a" dans la formule), l'application de cette fraction supplémentaire a pour effet de réduire le montant de la pension.

3. La péréquation

Les pensions octroyées en vertu de la loi du 8 décembre 1976 ne sont pas figées dans le temps: outre les adaptations qui résultent des fluctuations de l'indice des prix à la consommation, ces pensions évoluent en fonction des *augmentations éventuelles du traitement qui a servi de base à leur calcul*; on parle alors de *péréquation*, qui consiste à affecter le montant annuel de pension d'un coefficient égal au quotient résultant de la division du nouveau traitement par le traitement pris en considération pour calculer la pension initiale.

S'agissant de tenir compte de l'évolution du traitement qui a servi de base au calcul de la pension (de retraite, de conjoint survivant ou d'orphelin), il convient encore une fois de distinguer selon que les mandats ont été exercés avant le 1^{er} janvier 2001 ou à partir de cette date.

A. La péréquation des pensions relatives à des mandats exercés avant le 1^{er} janvier 2001

Nous évoquons ci-dessus l'évolution de l'échelle afférente au grade de rédacteur (échelle 20/1 puis 20A). Suite au passage à l'euro, l'échelle 20A fut fixée, au 1^{er} janvier 2002, à 21.788,59 euros. Au 1^{er} juin 2002, cette échelle fut augmentée d'un pour-cent pour ainsi atteindre 22.006,56 euros. Cependant, à partir de cette date, il convient de tenir compte de l'échelle CA1

⁴ Voir art. L1124-6, CDLD.

⁵ Voir *Doc. parl.* Ch. repr., sess. ord. 1974-1975, n° 550/9, p. 9; circ. min. 5.7.1977.

qui fut introduite par la réforme dite "Copernic", avec effet rétroactif à la date du 1^{er} juin 2002. Le montant maximal de cette échelle est de 22.648,02 euros⁶. Cette revalorisation barémique, impliquant une nécessaire péréquation des pensions, est la cinquième depuis le 1^{er} janvier 1990⁷.

B. La péréquation des pensions relatives à des mandats exercés à partir du 1^{er} janvier 2001

Depuis la révision du régime pécuniaire des mandataires portée par la loi du 4 mai 1999, il n'a dû être appliqué aucune péréquation⁸.

⁶ Tous les montants repris dans ce paragraphe sont liés à l'indice-pivot 138,01 et doivent être indexés en conséquence.

⁷ A partir du 1.1.1990: maximum de l'échelle 20/1 fixé à 776.734 BEF; à partir du 1.11.1990: maximum de l'échelle 20/1 fixé à 792.272 BEF; à partir du 1.11.1991: maximum de l'échelle 20/1 fixé à 800.198 BEF; à partir du 1.11.1992: maximum de l'échelle 20/1 fixé à 824.204 BEF; à partir du 1.7.1993: maximum de l'échelle 20/1 fixé à 878.947 BEF.

⁸ Le traitement des secrétaires communaux d'une part, puis le traitement des mandataires fixé directement à partir du 1.7.2009 d'autre part n'ayant pas évolué depuis 2001.

Fiche 6 - 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 1986¹.

Cette loi, sensiblement modifiée par la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer les congés politiques des mandataires locaux², a également subi d'importantes modifications, notamment en ce qui concerne son champ d'application, par une loi du 4 février 2003³.

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 par contre 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 Projet de loi 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.

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 suit⁶:

	<i>Bourgmestre</i>	<i>Echevin/ Président de CPAS</i>	<i>Conseiller communal/ Conseiller de l'action sociale⁷</i>
<i>Dispense de service</i>			2 jours/mois
<i>Congé facultatif</i>	- 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
<i>Congé d'office</i>	- 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.) ainsi qu'à des jours de congé d'office (2 jours/mois jusqu'à 20.000 h.; 4 jours/mois de 20.001 à 30.000 h.; ¼ d'un temps plein de 30.001 à 50.000 h.; ½ d'un temps plein de 50.001 à 80.000 h.; temps plein pour une population de plus de 80.000 h.).

2. Le secteur privé

Les règles de ce congé sont contenues dans la loi du 19 juillet 1976⁸, qui fut profondément modifiée par une loi du 23 mars 2001⁹.

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 mandat¹⁰.

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.

Il n'est donc plus question pour les employeurs de réclamer aux autorités locales un quelconque remboursement.

Par contre, les conseillers communaux, les conseillers de l'action sociale et les membres du bureau permanent continuent à bénéficier d'un congé rémunéré, qui varie en fonction de la taille de la commune, de 0,5 à 2,5 jours par mois¹² (v. le tableau ci-après). L'employeur peut dès lors toujours, mais pour ces mandats uniquement, réclamer à l'autorité locale le montant du salaire et des cotisations patronales.

	<i>Conseillers communaux/Conseillers de l'action sociale</i>	<i>Membres du bureau permanent du CPAS</i>
<i>Moins de 10.000 habitants</i>	½ jour par mois	1 jour par mois
<i>10.000 à 50.000 habitants</i>	1 jour par mois	2 jours par mois
<i>50.001 habitants et +</i>	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 (pourcentage de la rémunération brute qui se décline en cotisations "de base"¹³ et en cotisations "spéciales"¹⁴). L'arrêté royal du 22 février 1977¹⁵ 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

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. 4bis.

¹¹ Q.R. Ch., 18.10.2001, 2001-2002, Com. 558, 22-23.

¹² 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.

¹³ A titre d'illustration, pour le premier trimestre 2010, le montant des cotisations patronales de base s'élevait à 32,38 % de la rémunération brute de l'employé (38,38 % s'il s'agit d'un ouvrier).

¹⁴ Telles que la cotisation pour le Fonds de fermeture des entreprises, la cotisation patronale sur le double pécule de vacances, etc.

¹⁵ 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.

l'invalidité (secteur des indemnités), le plafond journalier en vigueur au 1^{er} janvier 2009 est de 118,3664 euros en régime 6 jours/semaine, et de 142,0397 en régime 5 jours/semaine.

Au final, 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 1977¹⁶, l'autorité locale récupère ensuite la somme remboursée à l'employeur privé auprès du conseiller ou du membre du bureau permanent, mais cette 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.

¹⁶ 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.

Fiche 7 - 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 de l'Intérieur et ce, afin de conserver l'intégralité de leur revenu de remplacement (CDLD, art. L1123-15, par. 1^{er}).

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 1991¹, 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 A.R. 25.11.1991, art. 44, portant réglementation du chômage, M.B. 31.12.1991.

2. Le cumul d'un mandat politique et d'un revenu provenant de l'assurance maladie

En principe, la poursuite d'une activité professionnelle est considérée comme un obstacle à la reconnaissance de l'état d'incapacité de travail².

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.

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 reprises³.

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 1^{er} janvier 1993*⁴, 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 1^{er} 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 public⁵, de travailleur salarié⁶ ou d'indépendant⁷) peuvent exercer une activité professionnelle.

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 pension⁸. De plus, les revenus de cette activité ne peuvent pas dépasser certains montants. Cette limite est 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.

² Pour les travailleurs salariés, v. L. 9.8.1963, art. 56, par. 1^{er}, 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ L. 5.4.1994 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, M.B. 7.5.1994.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ V. cependant, pour ce qui concerne les titulaires d'une pension de retraite du secteur privé qui ont 65 ans accomplis et perçoivent déjà leur pension de retraite, la dispense de déclaration introduite par A.R. 11.7.2006 (M.B. 7.8.2006). Cette dispense, qui est en vigueur depuis le 1.1.2006, ne vaut pas pour l'année de prise de cours de la pension. La même règle de dispense existe pour les titulaires d'une pension du secteur public.

Les plafonds autorisés pour les pensionnés qui exercent un mandat politique (tel qu'échevin, bourgmestre ou président de CPAS) ont connu des hausses successives entre 2004 et 2007.

Une nouvelle majoration des plafonds a été fixée en 2008 pour les pensionnés salariés, indépendants et du secteur public. Cette nouvelle réglementation⁹ applique une augmentation de 25 % des plafonds jusqu'ici applicables aux titulaires d'une pension de retraite et/ou de survie qui ont atteint l'âge légal de la pension (65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes dont la pension de retraite prend cours au plus tôt le 1.1.2006 et au plus tard le 1.12.2008), et une augmentation de 8 % pour les personnes qui ne bénéficient que d'une pension de survie avant l'âge de la pension légale.

Pour les mandataires politiques locaux, les plafonds de revenus portés par les textes en vigueur sont donc désormais les suivants:

	Limite par an pour celui qui bénéficie d'une pension de retraite ou d'une combinaison d'une pension de retraite et de survie	
	Plus jeune que l'âge de la pension légale¹⁰	Plus vieux que l'âge de la pension légale
Base	7.421,57 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant)	21.436,50 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant, montant applicable à partir du 1.1.2008)
Avec enfant(s) à charge	11.132,37 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant)	26.075 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant, montant applicable à partir du 1.1.2008)

⁹ A.R. 18.7.2008 modifiant l'art. 107 de l'A.R. 22.12.1967 portant règlement général rel. à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, M.B. 5.8.2008; A.R. 21.8.2008 modifiant l'art. 64 de l'A.R. 21.12.1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, M.B. 26.9.2008; A.R. 1.9.2008 majorant les montants limites des revenus professionnels autorisés pour certains pensionnés, M.B. 6.10.2008 (ce dernier A.R. modifie la L. 5.4.1994 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).

¹⁰ L'âge de la pension légale est de 65 ans pour les hommes. Par l'augmentation progressive de l'âge de la pension légale pour les femmes, celui-ci est de 64 ans pour les pensions de retraite prenant cours au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 et au plus tard le 1^{er} décembre 2008.

	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	17.280 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant, montant applicable à partir du 1.1.2008)	21.436,50 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant, montant applicable à partir du 1.1.2008)
Avec enfant(s) à charge	21.600 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant, montant applicable à partir du 1.1.2008)	26.075 euros (pension publique, de salarié ou d'indépendant, montant applicable à partir du 1.1.2008)

Il faut également souligner qu'un calcul spécifique est applicable pour déterminer le plafond à respecter dans l'année où le mandataire atteint l'âge de la pension légale (64 ou 65 ans selon les cas) ou l'âge de 65 ans (qu'il soit un homme ou une femme) dans l'hypothèse du bénéfice exclusif d'une pension de survie.

Par ailleurs, si le montant de l'activité professionnelle dépasse de 15 % au moins le plafond applicable, le paiement de la pension est suspendu pour cette même année. Si le traitement dépasse de moins de 15 % ce plafond, la pension est réduite à concurrence du pourcentage de dépassement des revenus par rapport à ce plafond.

En outre, rappelons que l'exercice des mandats de bourgmestre, échevin, conseiller communal, président de CPAS ou membre du conseil de l'aide 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 65^e anniversaire du mandataire¹¹.

¹¹ L. 5.4.1994, art. 11; A.R. 29.4.1981, art. 6 (M.B. 8.5.1981); A.R. 18.5.1981, art. 2 (M.B. 3.6.1981).

Fiche 8 - 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 découlant de l'exercice de mandats, fonctions, mandats dérivés et charges publics d'ordre politique limités 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

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 1999¹ 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'Etat, 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'Etat, 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 20.000 francs belges (495,79 euros) (indexés) au moins.

¹ M.B. 28.7.1999, entrée en vigueur des incompatibilités: le 31.1.2001.

Fiche 9 - 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 2001¹, 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 sociale².

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 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
Echevin	- conduite irréprochable et - soit exercice de ses fonctions pendant au moins 10 ans ³ - 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 ⁴ - 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 ⁵ pendant au moins 12 ans

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 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.

⁴ 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.

⁵ V. Q.R. Ch., 30.4.2001, 2000-2001, (73), 8242-8243.

Conseiller communal / Conseiller de l'action sociale	- conduite irréprochable et - 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 posthume⁶.

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 1981⁷ fixe la procédure à suivre⁸. La demande peut être introduite même si le mandat est terminé depuis longtemps⁹.

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 1^{er} mai 2006¹⁰ et son arrêté d'exécution du 13 octobre 2006¹¹.

⁶ Circ. 29.11.1983, M.B. 13.12.1983.

⁷ M.B. 8.10.1981

⁸ 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.

⁹ Les termes mandataire "sortant de charge" doivent plutôt se comprendre comme mandataire "sorti de charge".

¹⁰ L. 1.5.2006 rel. à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, M.B. 24.10.2006.

¹¹ 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.

La participation des citoyens

Sylvie BOLLEN

Alexandre MAITRE

Union des Villes et Communes de Wallonie

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 communes¹, actuellement intégrée dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation², les autorités administratives communales sont tenues de mettre en place une politique organisée de communication et d'information.

Les textes prévoient ainsi notamment³ 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.

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"*.

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, ...), 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;
- est formulée de façon manifestement trop vague).

Des délais de réponse sont impartis à l'autorité communale. Si le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la communication demandée, il peut demander l'avis de la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs créée par la L. 11.4.1994 rel. à la publicité de l'administration) simultanément à une demande de reconsidération adressée à l'autorité communale.

Celle-ci communique sa décision tant au demandeur qu'à la Cada dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis de la Commission.

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; 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).

Un recours peut être alors introduit par le demandeur, devant le Conseil d'Etat.

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

A 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 paiement 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.

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 times" ouverts au public présent lors des réunions du conseil communal.

A noter que, jusqu'il y a peu, ce mécanisme - qui relève également de la participation active du citoyen - n'était pas inscrit dans le droit communal. Il nous semble désormais intégré - à tout le moins 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*".

Il convient donc que les règlements d'ordre intérieur des conseils communaux modalisent ce système d'interrogation directe.

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).

Fiche 2 - La participation du citoyen

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).

Certains d'entre eux sont organisés par des législations particulières (cf. les commissions communales d'aménagement du territoire - CCATM - ou les commissions locales de développement rural).

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 1998¹, 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 1995², 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 moins important d'habitants compte tenu de la population de la commune (CDLD, art. L1141-1). Si le pourcentage de demandeurs "valables" est atteint, le conseil doit organiser la consultation. 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.

A 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 L. 20.9.1998, M.B. 28.10.1998.

² L. 10.4.1995, M.B. 21.4.1995, et A.R. 10.4.1995.

La consultation peut porter sur les matières visées aux articles L1122-30, L1122-31, L1122-32 et L1122-36 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que sur l'article 135, par. 2, de la nouvelle loi communale. 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).

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 un certain pourcentage de la population (variable en fonction de la population communale) a participé à la consultation³ (CDLD, art. L1141-6).

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 inexistant⁴.

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 importante 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? D'aucuns estiment en effet que le caractère non contraignant de la consultation autorise cette liberté, d'autant qu'elle participe à l'autonomie communale.

3. 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

³ Ainsi, une participation minimale de 20 % des habitants est exigée dans les communes de moins de 15.000 habitants.

⁴ V. p. ex. G. Meeus, *Lobbies, petite histoire d'une consultation populaire réussie - Réhabilitation de la piscine communale*, sur le site de l'UVCW.

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)⁵.

A. La consultation

Ces mécanismes de participation citoyenne peuvent d'abord reposer sur le modèle de la consultation. Il en va ainsi des sondages⁶ et enquêtes⁷ "spontanés" (à distinguer de la consultation populaire⁸ et des enquêtes publiques légalement prévues), des panels ou conférences de citoyens⁹, 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 légalement¹⁰), dont l'objectif est plus ambitieux que les "simples" réunions d'information-consultation¹¹. 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.

C. La coproduction: l'exemple du budget participatif

A 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.

Un exemple de plus en plus connu de ce procédé, que d'aucuns qualifient de démocratie directe, est celui du budget participatif. L'expérience de Porto Alegre (Brésil) s'est ainsi propagée

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ P. ex., lorsque, dans le cadre d'une enquête publique relative à un permis d'urbanisme ou de lotir pour des constructions groupées ou des voiries régionales classées Resi, il existe plus de 25 réclamations et observations individuelles, le collège doit organiser une réunion de concertation entre la commune (et éventuellement la Région), les réclamants et le demandeur du permis (Cwatup, art. 341).

¹¹ 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.

jusqu'en Belgique (Mons, Sambreville et Thuin, par exemple)¹². 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.

¹² V. not. le site du Plan fédéral de développement durable.

La tutelle

Sylvie BOLLEN

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 – 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-Warneton¹ - 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

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.

Par contre, 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.

Par contre, 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'Etat 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'Etat*, Réponses n° 23, 4/2007, p. 8 (commentaires sur l'arrêt n°161.459 du Conseil d'Etat, du 25.7.2006).

Fiche 2 - La tutelle administrative ordinaire en Région wallonne

1. La tutelle ordinaire en Région wallonne sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1999

Sous l'empire de ce décret, la tutelle ordinaire était organisée comme suit: elle frappait les actes des autorités communales et des intercommunales en Région wallonne - à l'exception des communes de la Région de langue allemande et de la Ville de Comines-Warneton -, ainsi que les actes des zones de police unicomunales et pluricomunales en Région wallonne, à l'exception de la zone de police constituée de la Ville de Comines-Warneton.

Les textes organisaient deux mécanismes de tutelle: l'annulation et l'approbation.

L'une des principales caractéristiques du mécanisme de fonctionnement de la tutelle résidait dans la tutelle d'annulation: elle devait s'exercer au travers d'une liste d'actes "appelables", à arrêter par le Gouvernement wallon. Cette liste n'ayant jamais été établie, la tutelle générale d'annulation s'est exercée principalement sur base de recours individuels. Ce mécanisme a été fortement critiqué; il a donc été modifié par le décret du 22 novembre 2007, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, publié au *Moniteur belge* du 21 décembre 2007, et entré en vigueur le trentième jour qui suit cette publication (cf. ci-après).

Examinons rapidement ces deux mécanismes de tutelle - annulation et approbation - sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1999.

A. La tutelle générale d'annulation

1. Tous les actes autres que ceux soumis à tutelle spéciale d'approbation étaient soumis à tutelle générale d'annulation.
2. C'est le Gouvernement wallon qui était compétent pour annuler l'acte communal qui "*viole la loi, blesse l'intérêt général ou régional*".
3. A défaut de décision du Gouvernement dans un délai de 30 jours à compter de la réception de l'acte, celui-ci n'était plus susceptible d'annulation.
4. Quant à la procédure, les textes précisaient que le Gouvernement pouvait réclamer à la commune la transmission des actes suivant une liste à déterminer.
5. Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle (à savoir le Gouvernement) pouvait introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision, suivant certaines modalités précises.

B. La tutelle spéciale d'approbation

1. Huit types de décisions communales étaient soumis à cette tutelle spéciale. Nous les citons au point 6 ci-après.
2. Le collège provincial était la première autorité de tutelle en tutelle spéciale d'approbation.

3. Toutefois, le Gouvernement disposait d'un droit d'évocation, lui permettant de réformer une décision dudit collège, et ce, pour les actes communaux portant sur le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses, le cadre et les statuts administratif et pécuniaire des agents de la commune, à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et le régime de pensions des agents de la commune, ainsi que les règlements relatifs aux impositions communales.

Le Gouvernement recevait ainsi transmission de ces actes en même temps que le collège provincial. Il pouvait alors se réserver le droit de statuer définitivement.

Pour ce faire, le Gouvernement wallon en informait dans les 20 jours de la réception de l'acte, et le collège provincial et l'autorité communale concernée.

Lorsque le Gouvernement s'était réservé ce droit, il notifiait sa décision définitive (relative à l'approbation de l'acte communal) dans les 20 jours suivant l'expiration du délai imparti à l'autorité communale pour introduire son recours (soit 10 jours) et pour autant que l'autorité communale n'ait pas introduit ledit recours.

4. Le Gouvernement était également autorité de recours des organes communaux face à une décision de refus d'approbation (ou d'approbation partielle) par le collège provincial. Le conseil communal ou le collège communal de la commune dont l'acte avait fait l'objet d'un arrêté d'improbation ou d'approbation partielle pouvait introduire un recours auprès du Gouvernement dans les 10 jours de l'arrêté du collège provincial.

Il était tenu de notifier son recours au collège provincial et, le cas échéant, aux intéressés au plus tard le dernier jour du délai de recours.

Le Gouvernement pouvait approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte dans les 30 jours de la réception du recours; à défaut de décision dans ce délai, la décision du collège provincial était réputée confirmée.

5. Le gouverneur demeurait gardien de légalité, étant tenu de prendre son recours auprès du Gouvernement lorsque le collège provincial violait la loi en approuvant ou refusant d'approuver une décision communale ou lorsque le collège provincial ne s'était pas prononcé sur une de ces mêmes décisions qui viole la loi.
6. Pour les actes des autorités communales portant sur:
 - le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses,
 - le cadre et les statuts administratif et pécuniaire des agents de la commune, à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et le régime de pensions des agents de la commune,
 - les règlements relatifs aux impositions communales,
 - le rééchelonnement d'emprunts souscrits,
 - les garanties d'emprunts,l'approbation pouvait être refusée pour violation de la loi, lésion de l'intérêt général ou lésion de l'intérêt régional.

Pour les actes des autorités communales portant sur:

- les comptes annuels de la commune et des régies communales,
- la mise en régie communale, la création de régies communales autonomes et la délégation de gestion à une association ou société de droit public ou de droit privé,
- la prise de participation à une association ou société de droit public ou de droit privé susceptible d'engager les dépenses communales,

l'approbation ne pouvait être refusée que pour violation de la loi.

7. En ce qui concerne la procédure: les actes soumis à approbation étaient transmis, accompagnés de toutes leurs pièces justificatives, au collège provincial, dans les 15 jours de leur adoption, un transmis simultanément étant organisé à l'égard du Gouvernement pour les actes pour lesquels celui-ci pouvait, le cas échéant, exercer son droit d'évocation.

L'autorité de tutelle était tenue de prendre sa décision dans les 30 jours de la réception de l'acte avec ses pièces justificatives, ce délai pouvant, le cas échéant, être prorogé d'une durée maximale égale à la moitié du délai (soit un délai maximal de 45 jours).

A défaut de décision dans le délai, l'acte était exécutoire, sous réserve des règles relatives aux recours et au droit d'évocation.

2. La tutelle ordinaire en Région wallonne aujourd'hui

Nous brosserons ici les grandes lignes des modifications apportées au régime de tutelle ordinaire en Région wallonne par le décret du 22 novembre 2007, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie et de la décentralisation.

A. Champ d'application quant aux personnes

Sont désormais expressément visées par l'article L1311-1 CDLD, notamment¹:

- les communes de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Région de langue allemande et la Ville de Comines-Warнетon;
- les intercommunales et les associations de projet dont le ressort ne dépasse pas les limites 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.

On relèvera notamment l'extension du contrôle de tutelle aux décisions des associations de projet ainsi qu'à celles des régies communales autonomes.

Par ailleurs, pour permettre à la Région d'avoir une vision d'ensemble sur les entités paralocales communales, la compétence de contrôle sur certaines décisions communales a été transférée du collège provincial au Gouvernement wallon.

Sont notamment soumises au contrôle du Gouvernement:

- la décision de création d'une régie communale,
- la prise de participation dans des associations ou des sociétés de droit privé ou de droit public,
- ...

B. Les mécanismes de tutelle

Dans leur principe, les deux mécanismes de tutelle existant sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1999 restent identiques. Il s'agit de la tutelle générale d'annulation et de la tutelle spéciale d'approbation.

¹ Nous n'abordons pas ici le cas des provinces, également visées par ces textes.

1. La tutelle d'annulation

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

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

Pour certains actes particuliers, les autorités communales sont tenues de les transmettre au Gouvernement wallon, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les 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:

- 1° le règlement d'ordre intérieur du conseil communal, ainsi que ses modifications;
- 2° 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;
- 3° l'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des collèges communaux;
- 4° a. le choix du mode de passation et l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant ceux repris au tableau ci-dessous;
b. l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui porte au minimum sur 10 % du montant initial du marché;
c. l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant cumulé aux montants des avenants successifs atteint au minimum 10 % du montant initial du marché.

	<i>Adjudication publique / appel d'offres général</i> <i>HTVA</i>	<i>Adjudication restreinte / appel d'offres restreint / procédure négociée avec publicité</i>	<i>Procédure négociée sans publicité</i>
<i>Travaux</i>	250.000 euros	125.000 euros	62.000 euros
<i>Fournitures et services</i>	200.000 euros	62.000 euros	31.000 euros

- 5° les subventions au sens de l'article L3331-2 du présent code ayant pour effet d'accorder au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500 euros indexés au 1^{er} février de chaque année sur base de l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours rapporté à l'indice santé du mois de janvier 2008 au cours du même exercice budgétaire, à moins qu'elles ne soient accordées en vertu des dispositions d'une loi ou d'un décret;
- 6° les garanties d'emprunts;
- 7° les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier.

Nombreux actes des intercommunales sont également visés, dont notamment:

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

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

- 1° la composition physique des organes de gestion;

- 2° la désignation des membres du collège des commissaires et/ou du réviseur membre de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;
- 3° 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 wallon est tenu de prendre sa décision dans les 30 jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives, mais il peut proroger ce délai d'une durée maximale égale à sa moitié (soit 45 jours). La décision n'est plus susceptible d'annulation si le Gouvernement n'a pas notifié sa décision dans ce délai.

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

2. La tutelle d'approbation

Cinq types d'actes communaux demeurent soumis à la tutelle spéciale d'approbation du *collège provincial*:

- 1° le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses;
- 2° les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune;
- 3° les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes au précompte immobilier;
- 4° le rééchelonnement des emprunts souscrits;
- 5° les comptes annuels de la commune et des régies communales.

Les quatre premiers types d'actes peuvent se voir opposer un refus d'approbation pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général; le cinquième uniquement pour violation de la loi.

On relèvera notamment le fait que les redevances communales sont désormais expressément visées et le basculement des taxes additionnelles - et d'elles seulement - en tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire.

La procédure reste identique à celle connue sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1999, le collège provincial étant tenu de prendre sa décision dans un délai de 30 jours, prorogeable de moitié, délai porté à 40 jours (également prorogeable de moitié) pour l'approbation des comptes annuels.

Le droit d'évocation du Gouvernement wallon se maintient (pour les trois premiers types d'actes).

Sont par ailleurs soumis à la tutelle d'approbation du Gouvernement wallon - pour assurer une vue d'ensemble sur les réalités paralocales - les actes suivants:

- 1° les actes des autorités communales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les intercommunales, les régies communales autonomes et les associations de projet;
- 2° les actes des autorités communales ayant pour objet la mise en régie communale, la délégation de gestion à une intercommunale, association de projet, régie communale autonome, à toute autre association ou société de droit public ou de droit privé ou à une personne physique;
- 3° les actes des autorités communales 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;

- 4° les actes des autorités communales ayant pour objet l'adoption des statuts et des modifications de ceux-ci, des régies communales autonomes et des associations de projet;
- 5° les actes des organes des intercommunales ayant pour objet l'adoption de leurs statuts et des modifications de ceux-ci.

Par circulaire du 14 février 2008², le Ministre Courard a rappelé les buts poursuivis par la réforme, expliqué ses grandes lignes et, pour éviter la transmission de documents volumineux non significatifs et, afin de rencontrer l'objectif d'optimalisation de l'exercice de la tutelle, a repris dans cette circulaire "*... les pièces justificatives qui doivent accompagner les actes soumis à une transmission obligatoire pour assurer la complétude des dossiers à instruire par l'autorité de tutelle, dans le champ tant de la tutelle spéciale d'approbation que de la tutelle générale d'annulation. ...*".

Relevons que la tutelle sur les zones de police n'a pas été modifiée par ce décret.

Rappelons enfin qu'en vertu de l'article 4 du Règlement général de la comptabilité communale, toute décision de l'autorité de tutelle est communiquée par le collège communal au conseil communal et au receveur communal. Cette exigence a été rappelée aux autorités communales par circulaire de la DGO5 en date du 22 juin 2010.

² Circ. 14.2.2008 rel. aux pièces justificatives (M.B. 18.3.2008).

Fiche 3 – Le projet *etutelle*

1. Le contexte

La refonte du décret tutelle en 2007 a fait naître de nouveaux besoins et a dégagé de nouvelles perspectives par rapport à l'exercice traditionnel de la tutelle. L'augmentation du volume de documents à traiter, d'une part, et la possibilité offerte aux villes et communes de transmettre les actes soumis à la tutelle par voie électronique, d'autre part, sont à la base du projet *etutelle*.

Bientôt à maturité, le système *etutelle* contribuera à simplifier les démarches administratives des pouvoirs locaux et de la DGO 5 en consacrant *l'informatisation et la dématérialisation complète de l'exercice de la tutelle* de la Région sur les pouvoirs locaux. Ainsi, *etutelle* leur permettra de soumettre leurs délibérations à la tutelle de manière électronique, et de suivre à tout moment l'état d'avancement de leur dossier. Le système a par ailleurs été pensé pour *préserver l'autonomie organisationnelle* des villes et des communes et pour tenir compte de la répartition des tâches entre plusieurs agents sous la supervision du secrétaire communal.

Grâce à la dématérialisation des documents et à la traçabilité des processus de traitement, le système *etutelle* génère plusieurs *avantages pour les communes*:

- importantes économies de papier et de frais de port;
- réduction de la charge administrative;
- éviter des encodages parfois redondants;
- éviter les allers et retours de dossiers incomplets,
- possibilité de visualiser la liste de tous les dossiers soumis à la tutelle.

2. Le système *etutelle*

Fonctionnant sur internet, le système *etutelle* sera très prochainement accessible de partout sans nécessiter *aucune installation ni matériel spécifique* au niveau des communes. Il repose sur plusieurs applications complémentaires entre elles qui, une fois authentifiées, seront accessibles sur un *espace sécurisé* – le "bureau applicatif" - du portail des pouvoirs locaux:

- *EGuichet*: guichet électronique permettant le dépôt des actes soumis à tutelle;
- *Sécurité applicative*, permettant au gestionnaire de la sécurité ou administrateur local de créer de nouveaux utilisateurs pour les applications du bureau applicatif et de leur octroyer certains droits pour ces applications;
- *Ma fiche Pouvoir local*, permettant au secrétaire communal (ou toute personne à qui il/elle délègue ce droit) d'encoder et de modifier les données signalétiques de sa commune et les compositions des conseil et collège;
- *Mon profil*, permettant aux utilisateurs de mettre à jour et de modifier leurs données personnelles.

Au niveau des applications, le système *etutelle* est pensé pour fonctionner selon une *logique de différenciation des rôles* des utilisateurs qui permettra à la fois la division du travail entre plusieurs utilisateurs et la préservation des prérogatives du secrétaire communal, notamment au niveau de la supervision et du contrôle du travail effectué par d'autres utilisateurs à l'aide du système *etutelle*.

Par exemple, cela permettra à n'importe quelle personne ayant des droits "d'édition des formulaires" de préparer le dossier à soumettre à la tutelle, sans pour autant pouvoir l'envoyer. La transmission du dossier proprement dite ne pourra être effectuée que par une personne ayant le droit de "soumission

des formulaires". Cette distinction des droits permet donc au secrétaire communal de conserver son droit de regard sur les dossiers et de s'assurer qu'ils sont corrects ou complets. Toute la souplesse est laissée à la commune pour distribuer les droits aux personnes de son choix via le module "Sécurité applicative".

3. L'expérience-pilote

Afin de développer des applications qui s'accordent le plus possible avec les diverses réalités communales, le projet *etutelle* fonctionne actuellement auprès de quelques communes-pilotes. Les enseignements tirés des séances-pilotes nous conduiront à retravailler certains aspects des applications pour présenter un produit plus abouti.

4. Le passage en production

La logique sous-tendant le système *etutelle* est de préserver l'autonomie communale, en **déléguant la gestion de la sécurité** directement aux instances communales. Ainsi, l'administrateur local (ou gestionnaire local de sécurité) sera le seul à pouvoir créer des utilisateurs et leur assigner des droits dans le système *etutelle*. Cependant, un autre utilisateur pourra superviser (et donc autoriser ou refuser) la création d'utilisateurs et l'assignation des droits. Ce **rôle de contrôle** est normalement dévolu au secrétaire communal, mais la possibilité est laissée ouverte de l'attribuer à une autre personne.

Lors du déploiement du système *etutelle* en production, **la DGO 5 communiquera un nom d'utilisateur et un mot de passe à chaque administrateur local**. Il leur appartiendra ensuite de créer les utilisateurs du système *etutelle* dans leur commune et d'activer la fonctionnalité permettant la supervision du secrétaire communal.

Le passage en production est prévu avant la fin de l'année 2009.

5. Le support et les formations

Afin d'aider au mieux les utilisateurs d'*etutelle*, la DGO 5 a prévu, d'une part, la mise en place d'un **helpdesk** qui sera accessible par mail ou par téléphone pendant les heures de bureau, et, d'autre part, des **tutoriaux vidéos de formation** sur le portail des pouvoirs locaux.

Les marchés publics

Sylvie BOLLEN

Mathieu LAMBERT

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 – Définition et principes

Alors que, quand 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.

1. Définitions

Le marché public est un contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entreprises publiques et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services.

Le marché public de travaux est un marché qui a pour objet soit la réalisation, soit conjointement la conception et la réalisation 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.

Un marché de fournitures est un marché ayant pour objet l'acquisition, la location, la location-vente de produits, biens mobiliers.

Un marché de services est un marché relatif à une activité visée à l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics (services financiers, d'architecture, de transports, ...).

Les services juridiques (représentation en justice, consultations juridiques, ...) sont ainsi également visés par la réglementation. Compte tenu de la difficulté d'établir les conditions d'un tel marché de manière objective, le Ministre-Président, Rudy Demotte, a souhaité aider les pouvoirs adjudicateurs de la Région wallonne et de la Communauté française en créant un cadre de référence en la matière. C'est une circulaire du 5 décembre 2008, relative à l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, aux services juridiques de conseil et de représentation devant les juridictions (M.B. 16.12.2008), qui constitue ledit cadre.

Il existe également certains types de marchés particuliers que nous nous bornerons à citer: le marché de promotion de travaux, le marché de concession de travaux, les marchés conjoints, les concours de projets, les centrales d'achats.

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, peut être considéré comme un pouvoir adjudicateur l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par un ou plusieurs de ces organismes de droit public ou de ces collectivités territoriales qui veulent faire réaliser des travaux publics, qui veulent recourir à une prestation de services ou qui envisagent de faire un achat de fournitures.

La problématique des relations entre pouvoirs adjudicateurs a fait couler beaucoup d'encre. Ainsi en va-t-il notamment de la question relative aux marchés publics passés entre une

commune et une intercommunale à laquelle elle est associée. Il existe en effet certaines situations dans lesquelles la commune ne devra pas recourir à une procédure de passation de marché public pour faire appel à l'intercommunale. Cette question est généralement évoquée sous l'appellation de "relation in house" entre la commune et l'intercommunale.

Par circulaire du 15 juillet 2008 (M.B. 2.10.2008), le Ministre des Pouvoirs locaux a rappelé l'état de l'application de la théorie du "in house" notamment.

En outre, la jurisprudence européenne, dont est issue l'appellation "in house" a rendu, dernièrement, plusieurs arrêts¹ qui précisent les contours des relations commune-intercommunale, de manière plus souple que l'interprétation issue des précédents commentaires.

2. Principes généraux

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.

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 forfait est un mode de détermination des prix qui 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.

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 suite à un préjudice très important subi, ...).

¹ Cf. arrêts C-324/07 du 13.11.1998, et C-480/06 du 9.6.2009. Pour plus de commentaires, lire: A. Maître, *Marchés publics et intercommunales: la Cour de justice des Communautés européennes en faveur du service public local*, site UVCW, Actualité du 19.6.2009.

Fiche 2 - Les règles de compétence en matière de passation des 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 L-1222-3 et L1222-4.

1. Le conseil communal

C'est le conseil communal qui est en principe compétent pour choisir le mode de passation des marchés publics et en fixer les conditions.

Il s'agit donc, pour le conseil communal, de décider si tel marché va être passé suivant la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres, voire, si la situation le permet, par procédure négociée.

On entend généralement par la fixation des conditions du marché l'établissement du cahier spécial des charges, les plans mais également la détermination des critères de sélection et d'attribution quand ils existent¹.

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 charges².

Il existe deux exceptions à cette compétence du conseil communal:

- celui-ci peut donner délégation au collège communal pour les marchés relatifs à la gestion journalière de la commune, dans les limites des crédits inscrits au budget ordinaire;
- le collège communal peut exercer d'initiative ces deux compétences (choix du mode de passation et fixation des conditions) en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles.

Sa délibération est alors communiquée au conseil communal qui en prend acte lors de sa prochaine séance.

On insistera sur le fait que les cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles doivent viser des circonstances non imputables au pouvoir adjudicateur.

2. Le collège communal

Le collège communal engage la procédure et attribue le marché (CDLD, art. L-1222-4).

Il est généralement admis que fait partie intégrante de cette compétence la décision de renoncer à attribuer le marché.

¹ Ces différentes notions seront vues dans des fiches subséquentes.

² Cf. A.C.E., n° 78378 du 27.1.1999.

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. 24.12.1993, art. 18).

La réglementation lui permet soit de renoncer, soit de recommencer la procédure, le cas échéant, suivant un autre mode, 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 un autre mode de passation devrait, en principe, faire l'objet d'une délibération du conseil communal.

Dans sa décision préalable de choisir le mode de passation et d'en fixer les conditions, le conseil communal a, généralement, réalisé une estimation du marché³. 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 ne sont pas inscrits au budget, l'attribution 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 comme mode de passation la procédure négociée sans publicité, 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 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, en choisissant un autre mode de passation.

Le collège communal est également compétent pour apporter les modifications jugées nécessaires en cours d'exécution du contrat, pour autant qu'il n'en résulte pas de dépenses supplémentaires de plus de 10 % par rapport au montant attribué.

On peut constater que la répartition des compétences entre le conseil communal et le collège est assez stricte et qu'il existe peu voire pas de délégations, ce qui peut parfois s'avérer problématique dans la gestion de dossiers impliquant la prise de décision rapide et successive.

Tous les pouvoirs locaux ne connaissent pas cette rigidité. On relèvera par exemple que la Loi organique des centres publics d'action sociale organise des délégations plus étendues, permettant plus de souplesse (L.O. CPAS, art. 84). Ainsi, en matière de dépenses ordinaires, le conseil de l'action sociale peut déléguer ses compétences non seulement au bureau permanent mais également aux comités spéciaux, au secrétaire ou à un autre fonctionnaire, la délégation donnée à ces deux dernières personnes étant toutefois limitée aux marchés inférieurs à 2000 euros.

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 publicité pour autant que la dépense à approuver ne dépasse pas certains montants).

Fiche 3 - La tutelle sur les décisions en matière de marchés publics

Les nouvelles règles en matière de tutelle sur les marchés publics notamment sont entrées en vigueur en Région wallonne en date du 20 janvier 2008¹. Avant cette date du 20 janvier 2008, les délibérations des communes relatives aux marchés publics n'étaient généralement soumises aux autorités de tutelle que par la voie de plaintes, de réclamations individuelles, ou par le biais de demandes d'avis ponctuelles.

Compte tenu de la complexité et de l'importance de la matière, le Gouvernement wallon a souhaité que le Ministre de tutelle puisse obtenir une visibilité suffisante de certains actes importants tels les marchés publics et c'est la raison pour laquelle certains de ceux-ci sont désormais soumis à un régime de tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire.

Relevons également que ce ne sont pas uniquement les communes de la Région wallonne² qui sont soumises à ces dispositions mais également les provinces et les intercommunales.

Le mécanisme de tutelle d'annulation est 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.

En effet, dans le régime instauré par le décret du 22 novembre 2007, 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:

- les délibérations fixant le choix du mode de passation et l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant ceux repris au tableau ci-dessous:

	Adjudication publique / appel d'offres général	Adjudication restreinte / appel d'offres restreint / procédure négociée avec publicité	Procédure négociée sans publicité
<i>Travaux</i>	250.000 euros	125.000 euros	62.000 euros
<i>Fournitures et services</i>	200.000 euros	62.500 euros	31.000 euros

- l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui porte au minimum sur 10 % du montant initial du marché³;
- l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fourniture et de services dont le montant cumulé aux montants des avenants successifs atteint au minimum 10 % du montant initial du marché.

¹ Décr. 22.11.2007 mod. certaines dispositions du CDLD (M.B. 21.12.2007, 2^e éd.), voir fiche *La tutelle administrative*.

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

³ À condition que le marché initial (montant attribué) atteigne les seuils de transmission.

Par circulaire du 14 février 2008, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a apporté des précisions quant à la portée des modifications intervenues en matière de tutelle ordinaire.

Il a ainsi précisé que: "*... en tutelle générale d'annulation, la modification apportée consiste en la détermination d'une liste d'actes obligatoirement transmissibles par les pouvoirs locaux.*

Sont notamment visés, les marchés publics, l'octroi des rémunérations aux mandataires et membres des cabinets, les règlements d'ordre intérieur, l'octroi de subventions.

Il s'agit d'un nombre limités d'actes importants pour lesquels un examen systématique se justifie, en lieu et place d'un examen occasionnel à la suite de l'introduction d'une réclamation."

Dans cette circulaire, le Ministre des Pouvoirs locaux a également rappelé que les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation conditionnaient le démarrage du délai d'exercice de la tutelle à la réception de l'acte accompagné de ses pièces justificatives; ces dernières consistant en "*tous les documents et annexes de nature à étayer un acte administratif. Constitue notamment une pièce justificative le dossier qui a été soumis aux membres de l'organe qui a adopté la décision ou à l'organe lui-même*".

Dans le souci d'éviter la transmission de documents volumineux non significatifs, la circulaire du 14 février 2008 a repris les pièces justificatives qu'il convient de joindre aux actes soumis à une transmission obligatoire pour assurer la complétude des dossiers à instruire par l'autorité de tutelle.

Sont ainsi notamment répertoriées les pièces justificatives des délibérations relatives aux marchés publics (CDLD, art. L3122-2, 4^o, pour ce qui concerne les actes des communes).

Il a notamment ainsi été précisé que, dès que les dossiers complets étaient réceptionnés par l'autorité de tutelle, le délai imparti à celle-ci pour statuer démarrait, même si, pour les besoins d'une instruction, elle réclamait des pièces ou renseignements complémentaires.

A noter enfin que les actes ainsi que les seuils visés pour les intercommunales sont identiques à ceux repris pour les communes.

Fiche 4 - Les modes de passation des marchés publics

Le grand principe gouvernant la matière, déjà évoqué, veut que les marchés publics soient passés avec concurrence. A cette fin, les pouvoirs adjudicateurs disposent principalement de deux modes généraux et deux modes exceptionnels de passation des marchés publics.

Les modes généraux, qui peuvent toujours s'envisager, sont:

- l'adjudication (publique ou restreinte)
- et l'appel d'offres (général ou restreint).

Les deux autres modes de passation, qui ne peuvent trouver à s'appliquer que dans les cas limitativement prévus par la réglementation des marchés publics, sont:

- la procédure négociée sans publicité
- et la procédure négociée avec publicité.

Il peut encore être question, notamment, de marché conjoint ou de centrale d'achat et, à l'avenir, d'une procédure spéciale pour des marchés publics portant sur la conception et la construction d'un ensemble de logements sociaux.

1. L'adjudication

L'adjudication consiste en l'attribution du marché au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la "moins-disante", soit la moins chère (L. 24.12.1993, art. 15). C'est le seul critère d'attribution du marché, rendant celle-ci automatique, sans aucune exception possible. Ceci implique que toutes les conditions auxquelles le marché doit répondre aient été fixées par le pouvoir adjudicateur.

Aussi le pouvoir adjudicateur doit-il attribuer le marché au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus basse, sous peine d'une indemnité forfaitaire fixée à 10 % du montant HTVA de cette offre.

Pour évaluer le prix de chaque soumission, il convient – bien sûr – de tenir compte du prix offert, mais également de tous les éléments chiffrables qui viendront nécessairement augmenter les débours.

Le caractère public ou restreint de l'adjudication ne signifie pas qu'elle ferait dans le premier cas l'objet de mesures de publicité au lancement de la procédure, et non dans le second. En effet, dans les deux hypothèses, la publication d'un avis de marché est nécessaire (cf. infra, La publicité).

Cela signifie en revanche que lorsque le pouvoir adjudicateur choisit la procédure dite "ouverte", il laisse à tous la possibilité de remettre une offre, alors qu'en procédure restreinte, le pouvoir adjudicateur sélectionne d'abord les candidats qui pourront ensuite soumissionner (L. 24.12.1993, art. 14 - cf. infra, *L'accès au marché et la sélection qualitative*). Le choix de la procédure est libre et le pouvoir adjudicateur n'est jamais contraint à l'une ou l'autre.

2. L'appel d'offres

L'appel d'offres implique l'attribution du marché au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la "mieux-disante", soit la plus intéressante au vu des critères d'attribution définis par le pouvoir adjudicateur (L. 24.12.1993, art. 16).

Le caractère intéressant de l'offre ne dépend donc pas seulement de son prix, même si celui-ci peut figurer parmi les critères d'attribution. D'autres critères sont en effet pris en compte; la loi en dresse une liste exemplative: la qualité des produits ou prestations, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les caractéristiques environnementales, des considérations d'ordre social et éthique, le coût d'utilisation, la rentabilité, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison et le délai de livraison ou d'exécution.

A noter que pour les marchés publics atteignant les montants pour la publicité européenne, le pouvoir adjudicateur précise la pondération relative de chacun des critères d'attribution.

A cet égard, la motivation de l'attribution du marché à tel soumissionnaire revêt une importance particulière. En effet, le pouvoir adjudicateur doit tenir compte de tous les critères qu'il a lui-même prédéfinis pour procéder à cette attribution, non se contenter d'examiner certains d'entre eux.

Quant à la distinction entre appel d'offres général ou retreint, elle est identique à celle visant l'adjudication publique ou restreinte (L. 24.12.1993, art. 14).

3. La procédure négociée sans publicité

Le marché public est dit "par procédure négociée" lorsque le pouvoir adjudicateur consulte plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services de son choix et négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

L'absence de publicité – pratiquement: d'avis de marché – laisse subsister "*si possible*" une certaine mise en concurrence, par la consultation de plusieurs soumissionnaires potentiels. Pratiquement, le Conseil d'Etat retient l'obligation de consulter au moins trois candidats, peu importe ensuite que l'un ou plusieurs d'entre eux ne donnent pas de suite à l'invitation (C.E., n° 50.550, 30.11.1994).

Mode d'attribution exceptionnel, les hypothèses dans lesquelles la procédure négociée sans publicité peut être utilisée sont de stricte interprétation. Elles sont au nombre de 11; quelques-unes sont présentées ici (L. 24.12.1993, art. 17, par. 2):

- dans le cas d'un marché public de travaux, de fournitures ou de services, la procédure négociée sans publicité peut être choisie si la dépense ne dépasse pas certains montants hors TVA, actuellement 67.000 euros (ou 193.000 euros pour les marchés de services financiers, de services de recherche et développement ou de services juridiques);
- toujours dans le cas d'un marché de travaux, de fournitures ou de services, il peut encore être recouru à la procédure négociée sans publicité dans la mesure strictement nécessaire, si l'urgence impérieuse résulte d'évènements imprévisibles et ne permet pas de respecter les délais exigés par les autres procédures; ainsi, par exemple, suite aux violents orages du mois de juillet 2010, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a considéré que le recours à cette procédure pouvait se justifier afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, pour consolider notamment les voiries publiques et leurs abords¹;
- autre hypothèse encore, appréciée de façon très stricte en raison de l'absence de concurrence qu'elle implique: les travaux, fournitures ou services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé;

¹ Cf. circ. 27.7.2010, marchés publics à conclure sur base de l'urgence impérieuse (réf. 050202/CMP/2010-04813/CIRC-INTEMPERIES/gr).

- enfin, dernière hypothèse citée ici, le marché vise des travaux ou services nouveaux consistant dans la répétition d'ouvrages ou services similaires; il peut être attribué à l'adjudicataire d'un premier marché par le même pouvoir adjudicateur, via la procédure négociée sans publicité, à condition que ces travaux ou services soient conformes à un projet de base et que ce projet ait fait l'objet d'un premier marché passé par adjudication ou sur appel d'offres. A noter que la possibilité de recourir à cette procédure doit être indiquée dès la mise en concurrence du premier marché. Elle est en outre limitée à une période de trois ans après la conclusion du marché initial.

4. La procédure négociée avec publicité

Il s'agit également pour le pouvoir adjudicateur de consulter plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services de son choix et de négocier les conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux, mais cette fois après avoir respecté les règles de publicité (L. 24.12.1993, art. 17, par. 3 - cf. infra, La publicité).

La loi prévoit quatre hypothèses dans lesquelles il peut être recouru à ce mode de passation, dont notamment, en marchés de services, lorsque la nature des services est telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies avec une précision suffisante pour permettre son attribution selon la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres.

5. Les marchés conjoints et les centrales d'achat

Plus une manière de s'organiser qu'un véritable mode de passation, les *marchés conjoints* permettent à plusieurs pouvoirs adjudicateurs de passer commande ensemble. Pour le reste, ce sont les modes de passation "classiques" qui trouveront à s'appliquer.

La loi les définit comme l'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour le compte de pouvoirs adjudicateurs différents faisant, dans l'intérêt général, l'objet d'un marché unique (L. 24.12.1993, art. 19).

La *centrale d'achat* n'est pas non plus un mode de passation supplémentaire, mais également une manière d'organiser les commandes. Notion introduite dans la réglementation des marchés publics par la loi du 15 juin 2006 (dont l'art. 2, 4°, est déjà en vigueur), il s'agit d'un pouvoir adjudicateur qui:

- acquiert des fournitures ou des services destinés à des pouvoirs adjudicateurs, à des entreprises publiques ou à des entités adjudicatrices;
- ou qui passe des marchés publics ou conclut des accords-cadres de travaux, de fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs, à des entreprises publiques ou à des entités adjudicatrices (centrale de marchés).

C'est donc un pouvoir adjudicateur qui passe commande pour le compte d'autres pouvoirs adjudicateurs, l'intérêt étant qu'un pouvoir adjudicateur qui recourt à une centrale d'achat ou de marchés est dispensé de l'obligation d'organiser lui-même une procédure de passation (L. 15.6.2006, art. 15).

6. La procédure spéciale en logements sociaux

L'article 31, déjà en vigueur, de la "nouvelle" loi sur les marchés publics (L. 15.6.2006) prévoit que dans les limites de l'article 34 de la directive 2004/18/CE, un gouvernement régional peut déterminer, pour des marchés publics portant sur la conception et la construction d'un ensemble de logements sociaux, une procédure spéciale d'attribution visant à choisir l'entrepreneur le plus

apte à être intégré à une équipe comprenant également les délégués du pouvoir adjudicateur et des experts.

Sont visés des marchés de travaux longs et complexes, pour lesquels il est important que plan soit établi dès le début sur la base d'une stricte collaboration au sein d'une équipe comprenant les délégués du pouvoir adjudicateur, des experts et l'entrepreneur qui aura la charge d'exécuter les travaux. Celui-ci intervient donc dès la conception des travaux, comme en marché de promotion ou de concession de travaux; mais contrairement à ces types de marché, l'entrepreneur ne préfinance pas les travaux et il est, classiquement, rémunéré directement par le pouvoir adjudicateur, non les utilisateurs de l'ouvrage.

Cette habilitation des Régions doit encore être concrétisée en Région wallonne.

Fiche 5 - 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 publicité 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 entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services ...*" (cf. L. 24.12.1993, art. 17, par. 2).

Dans ces hypothèses, il appartiendra donc au pouvoir adjudicateur d'effectuer une mise en concurrence en consultant plusieurs opérateurs différents.

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 lesdits seuils, la publication se fait au *Bulletin des Adjudications* et au sein du *Journal officiel de l'Union européenne*. Lorsque ces seuils ne sont pas atteints, la publicité aura lieu uniquement au niveau belge, via le *Bulletin des Adjudications*.

Les seuils de publicité européenne varient suivant le type de marchés. Dans les secteurs classiques, ils sont actuellement les suivants, depuis le 1^{er} janvier 2010:

Travaux:	4.845.000 euros (hors TVA)
Fournitures:	193.000 euros (hors TVA)
Services:	193.000 euros (hors TVA).

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 (cf. A.R. 8.1.1996).

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 (cf. A.R. 8.1.1996, art. 120, al. 4).

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. ...*" (cf. L. 24.12.1993, art. 5).

Depuis le 1^{er} novembre 2009¹, il est ainsi expressément stipulé dans la réglementation que, quel que soit le type de marché², le calcul du montant estimé tient compte de toute forme d'option éventuelle et des reconductions du marché éventuelles.

Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, a adressé le 9 novembre 2009 une circulaire³ aux pouvoirs locaux wallons, aux termes de laquelle il attire leur attention particulière sur ces nouvelles dispositions.

A propos de ces modifications, il a expressément stipulé que: "... *Les pouvoirs adjudicateurs seront particulièrement attentifs à cette disposition qui a une incidence tant sur les limites du recours à la procédure négociée sans publicité (montant de 67.000 euros) que pour l'obligation d'effectuer une publicité européenne (si l'on atteint les seuils) et pour l'obligation de transmettre les actes atteignant les seuils fixés par le Code de la démocratie en vue de l'exercice de la tutelle générale. ...*".

2. Les mécanismes de publicité

A. L'avis de pré-information

Il s'agit d'un avis préalable, du type information de planification, puisqu'il regroupe tous les marchés qu'un pouvoir adjudicateur a l'intention d'attribuer dans le cadre d'un programme ou d'une année budgétaire déterminé⁴.

La publication d'un tel avis ne vaut que pour certains marchés, uniquement à partir des seuils de publicité européenne. Il ne vaut pas non plus pour les marchés de services relevant de la catégorie B de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

Sa publication est en outre facultative, sauf si le pouvoir adjudicateur entend réduire, pour tel marché, les délais de demande de participation ou de remise des offres.

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 adjudication, appel d'offres, procédure négociée avec publicité 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, imposé par arrêté royal⁵ qui, pour chaque marché déterminé dans les procédures citées ci-dessus, est publié au *Bulletin des Adjudications* (et, en outre, au *Journal officiel de l'Union européenne* s'il atteint les seuils de publicité européenne).

¹ Date d'entrée en vigueur de l'A.R. 29.9.2009 mod. L. 24.12.1993 rel. aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services et certains arrêtés royaux pris en exécution de cette loi (M.B. 2.10.2009, 2^e éd.)

² Cf. modification de l'A.R. 8.1.1996, art. 2 (travaux), 28 (fournitures) et 54 (services) (cf. A.R. 29.9.2009, art. 10, 21 et 31).

³ Cf. circ. 9.11.2009 rel. à l'A.R. 29.9.2009 mod. L. 24.12.1993 sur les marchés publics et certains arrêtés royaux pris en exécution de cette loi.

⁴ Cf. P. Thiel, *Mémento des marchés publics*, Kluwer, Waterloo, 7^e édition revue et augmentée, 2007, p. 214.

⁵ Cf. les annexes de l'A.R. 8.1.1996.

Les pouvoirs locaux wallons peuvent assurer la réalisation et la publication de leurs avis de marchés via le *Portail des marchés publics en Région wallonne et en Communauté française* (site <http://marchespublics.wallonie.be>). Cet outil figure parmi ceux développés par le Gouvernement wallon dans sa volonté d'alléger les procédures par l'utilisation des moyens électroniques, de renforcer la transparence des marchés passés en Région wallonne, ...⁶.

A noter enfin que pour les marchés similaires à caractère répétitif, l'avis de marché peut être remplacé par un avis relatif à l'établissement d'une liste de candidats sélectionnés. Ce procédé n'est toutefois possible que pour les marchés dont la valeur n'atteint pas les seuils de publicité européenne (pour les secteurs classiques).

C. L'avis de marché passé

Egalement appelé avis d'attribution de marché, il s'agit d'une mesure de publicité intervenant a posteriori, uniquement pour les marchés atteignant les seuils européens.

Par circulaire du 25 juin 2008⁷, les services du Premier Ministre ont précisé les hypothèses dans lesquelles il était obligatoire de publier un tel avis: un avis d'attribution de marché s'impose lorsque l'estimation atteint le seuil européen même si le montant de l'offre à approuver est inférieur à ce seuil. Inversement, un avis de marché passé ne s'impose pas lorsque l'estimation est inférieure aux seuils européens, même si le montant de l'offre à approuver est supérieur à ce seuil⁸.

L'obligation de publier semblable avis concerne tous les marchés et tous les modes de passation (y compris la procédure négociée sans publicité).

⁶ Cf. circ. 10.5.2007 rel. à la simplification et à la transparence des marchés publics (M.B. 28.11.2007).

⁷ Cf. circ. marchés publics – publicité européenne – obligation de publier un avis d'attribution de marché (M.B. 30.6.2008).

⁸ On relèvera que cette philosophie s'est totalement inversée depuis l'entrée en vigueur de la L. 23.12.2009 et son A.R. 10.2.2001 en matière de motivation, recours, standstill, ... (voir fiche 8): alors que, jusqu'à présent, il y allait toujours de montants estimés quant à la détermination du seuil de publicité européenne (il n'y avait donc pas de réajustement de publicité si, après une estimation inférieure au seuil de publicité européenne, le montant de l'offre à approuver était finalement supérieur audit seuil), il est ici prévu dans cette réglementation que (cf. art. 65/3, al. 3): "*Lorsque l'estimation initiale du marché est inférieure au montant fixé par le Roi pour la publicité européenne, mais que le montant hors taxe sur la valeur ajoutée de l'offre à approuver est cependant supérieur de plus de 20 % à ce montant fixé par le Roi, le présent titre est applicable, sauf l'exception prévue à l'article 65/12, 1°*".

Fiche 6 - L'accès au marché et la sélection qualitative

1. Les causes d'exclusion

Doit être exclu de l'accès au marché à quelque stade que ce soit de la procédure le candidat ou le soumissionnaire qui a fait l'objet d'un jugement ayant force de chose jugée dont le pouvoir adjudicateur a connaissance pour (A.R. 8.1.1996, art. 17, 43 et 69):

1. participation à une organisation criminelle telle que définie à l'article 324bis du Code pénal;
2. corruption, telle que définie à l'article 246 du Code pénal;
3. fraude au sens de l'article 1^{er} de la convention relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes, approuvée par la loi du 17 février 2002;
4. blanchiment de capitaux tel que défini à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Le pouvoir adjudicateur peut ainsi, lorsqu'il a des doutes sur la situation personnelle d'un candidat ou soumissionnaire, s'adresser aux autorités compétentes belges ou étrangères pour obtenir les informations qu'il estime nécessaires à ce propos.

Le pouvoir adjudicateur ne peut déroger à cette obligation d'exclusion que pour des exigences impératives d'intérêt général.

En outre, peut être exclu de la procédure d'attribution du marché, le candidat ou le soumissionnaire:

1. qui est en état de faillite, de liquidation, de cessation d'activités, de concordat judiciaire ou dans toute situation analogue;
2. qui a fait l'aveu de sa faillite ou fait l'objet d'une procédure de liquidation, de concordat judiciaire ou de toute autre procédure de même nature existant dans les législations et réglementations nationales;
3. qui a fait l'objet d'une condamnation pour tout délit affectant sa moralité professionnelle;
4. qui a commis une faute grave en matière professionnelle (dûment constatée par tout moyen dont les pouvoirs adjudicateurs pourront justifier);
5. qui n'est pas en règle avec ses obligations relatives au paiement des cotisations de sécurité sociale;
6. qui n'est pas en règle avec ses obligations relatives au paiement de ses impôts et taxes;
7. qui s'est rendu gravement coupable de fausses déclarations en fournissant des renseignements exigibles en l'occurrence.

La preuve que l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas cités peut être apportée par la production de divers documents délivrés par les autorités et administrations compétentes.

L'exclusion n'est pas automatique lorsqu'un candidat ou un soumissionnaire se trouve dans l'une des hypothèses d'exclusion. Le pouvoir adjudicateur conserve en effet la faculté d'apprécier la gravité du manquement et, le cas échéant, de ne pas exclure l'intéressé. Il conviendra cependant, dans un tel cas, de particulièrement bien motiver la décision de poursuivre la procédure avec cette personne.

Il est à noter que seule l'exclusion est facultative. Il est par contre obligatoire de vérifier l'ensemble des causes d'exclusion.

La circulaire du 10 février 1998 des services du Premier Ministre et les circulaires du 21 mai 2001 et du 5 mai 2007 du Ministère de la Région wallonne rappellent la pratique courante de la déclaration sur l'honneur, voire la déclaration implicite, par laquelle les candidats ou soumissionnaires déclarent ne pas être en situation d'exclusion, et ce dans l'optique d'une simplification administrative par la diminution du nombre de documents transmis. Une telle pratique ne dispense cependant pas de la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de l'adéquation entre une telle déclaration et la réalité, à tout moment dès le moindre doute, et à tout le moins auprès du soumissionnaire retenu ou classé premier, avant l'attribution du marché.

Il est bien entendu que le recours à une telle déclaration n'a de sens que dans le cadre des procédures ouvertes (adjudication publique et appel d'offres général, voire procédure négociée sans publicité) où l'étape de sélection et celle de l'analyse des offres se font concomitamment. Dans le cadre d'une procédure restreinte, il est nécessaire de réclamer directement l'ensemble des attestations aux divers candidats afin de pouvoir procéder à l'examen des demandes de participation.

2. La sélection qualitative

A. Le principe

La sélection qualitative doit permettre aux pouvoirs adjudicateurs de veiller à ce que ceux qui accèdent aux marchés publics disposent des capacités financière, économique et technique nécessaires (A.R. 8.1.1996, art. 16 et ss. pour les travaux, 42 et ss. pour les fournitures, et 68 et ss. pour les services).

Il n'est donc pas question, à ce niveau, d'examiner le contenu des offres des soumissionnaires potentiels, mais bien l'expérience passée des candidats, leur "assise", afin de déterminer s'ils sont en principe capables – financièrement, économiquement et techniquement – de répondre à la commande.

Les circulaires précitées du 10 février 1998 des services du Premier Ministre et du 21 mai 2001 et du 5 mai 2007 du Ministère de la Région wallonne apportent des précisions et des éclaircissements en la matière.

B. Le contenu

Les critères de sélection qualitative sont prédéterminés par le pouvoir adjudicateur (dans l'avis de marché ou l'invitation à déposer une offre), afin de permettre un choix motivé et objectif des candidats.

La capacité financière et économique peut être justifiée notamment par des déclarations bancaires appropriées; par la présentation des bilans, d'extraits de bilans ou de comptes annuels de l'entreprise; ou encore par une déclaration concernant le chiffre d'affaires de l'entreprise au cours des trois derniers exercices.

Quant à la capacité technique en marché de travaux, pour ne prendre que cet exemple, elle peut être justifiée par diverses références, comme des titres d'études et professionnels de l'entrepreneur ou/et des cadres de l'entreprise et, en particulier, du ou des responsables de la conduite des travaux; la liste des travaux exécutés au cours des cinq dernières années; une déclaration mentionnant l'outillage, le matériel et l'équipement technique dont l'entrepreneur disposera pour l'exécution de l'ouvrage; une déclaration mentionnant les effectifs moyens annuels de l'entreprise et l'importance de ses cadres pendant les trois dernières années; ou

encore une déclaration mentionnant les techniciens ou les services techniques, qu'ils soient ou non intégrés à l'entreprise, dont l'entrepreneur disposera pour l'exécution de l'ouvrage.

L'on notera à cet égard que les pouvoirs adjudicateurs doivent veiller à solliciter des documents en rapport avec l'importance du marché et dont ils pourront utilement profiter (p.ex., l'analyse de bilans requiert du personnel qualifié).

Les documents de marché doivent indiquer précisément les critères retenus, pas seulement les documents à déposer, en mentionnant les seuils minimaux exigés de capacité technique et financière (C.E., n° 156.657, 7.6.2006). Pratiquement, il ne peut plus être question de seulement indiquer l'exigence de références dans des travaux similaires par exemple, mais bien le nombre précis de ces travaux sur tel nombre d'années précédentes et pour tels montants minimaux (voir aussi la circ. précitée du 21.5.2001).

Cette étape ne remplace pas, en marchés de travaux, *l'agrégation des entrepreneurs*. Il s'agit d'un système qui ne concerne que les entrepreneurs de travaux (L. 20.3.1991), permettant de réaliser une première sélection entre eux, selon les classes et catégories de travaux auxquelles ils appartiennent (p.ex.: catégorie C – Travaux routiers; sous-catégorie C1 – Travaux d'égouts courants; cf. A.R. 27.9.1991), sur base également de critères financiers et techniques. Aussi, malgré le fait que l'agrégation témoigne de certaines capacités des entrepreneurs, le pouvoir adjudicateur pourra considérer qu'elle ne lui apporte pas de garanties suffisantes au regard de tel marché et exiger des garanties supplémentaires au niveau de la sélection qualitative.

C. Application selon le mode de passation

1. En procédure ouverte

En adjudication publique et en appel d'offres général, suite à la publication de l'avis de marché, les soumissionnaires déposent une offre; les éléments requis en matière de sélection qualitative sont joints à celles-ci.

Aussi, bien que l'examen de la capacité des soumissionnaires précède nécessairement l'examen de leurs offres, il n'y a formellement pas deux phases distinctes. La décision du pouvoir adjudicateur porte à la fois sur la sélection qualitative et l'attribution du marché.

Dans cette hypothèse, tous ceux qui remplissent les exigences minimales de sélection qualitative voient leurs offres examinées, sans qu'il soit possible d'en réduire le nombre; le marché est ensuite attribué au moins-disant ou au mieux-disant parmi ceux-ci.

2. En procédure restreinte

En revanche, s'agissant des adjudications et appels d'offres restreints, deux phases sont clairement distinguées. L'étape de la sélection qualitative précède en effet l'étape du choix de l'adjudicataire et de l'attribution du marché.

Les candidats répondent ainsi à l'avis de marché par l'envoi de demandes de participation contenant les éléments nécessaires à l'examen de leurs capacités financière, économique et technique. Le pouvoir adjudicateur procède alors à l'examen de ces éléments et ne retient que les meilleurs candidats, compte tenu des critères qu'il s'était fixés. Seuls ces candidats retenus pourront ensuite soumissionner.

Tous les candidats remplissant les critères de sélection fixés par le pouvoir adjudicateur ne seront cependant pas systématiquement sélectionnés, ce dernier pouvant en effet mentionner

dans l'avis de marché un nombre maximal (assorti le cas échéant d'un nombre minimal) de candidats admis à remettre une offre. Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (26.9.2000), ce nombre ne peut être inférieur à cinq soumissionnaires, afin d'assurer une concurrence réelle.

3. En procédure négociée sans publicité

La sélection qualitative fait *de facto* partie de la procédure négociée sans publicité, puisque le pouvoir adjudicateur est censé consulter des entreprises dont il connaît les capacités. Si toutefois le pouvoir adjudicateur décide de formaliser cette phase, celle-ci s'opérera alors sur la base d'un dossier déposé par les entreprises consultées, soit sur la base des exigences fixées dans l'invitation à présenter une offre (circ. précitée 10.2.1998).

D. Question particulière: la sous-traitance

Le pouvoir adjudicateur a la possibilité de formuler des exigences de sélection qualitative à l'égard des sous-traitants éventuels des candidats, comme à l'égard des candidats eux-mêmes. De la même manière qu'en ce qui concerne ces derniers, les exigences visant les sous-traitants devront être formulées dans les documents de marché.

La réglementation des marchés publics prévoit expressément la possibilité pour un candidat de faire valoir, au stade de la sélection qualitative, les capacités d'autres entités, quelle que soit la nature juridique des liens existant entre lui-même et ces entités, donc notamment la sous-traitance. Il doit, dans ce cas, prouver au pouvoir adjudicateur que, pour l'exécution du marché, il disposera des moyens nécessaires, et ce par la production de l'engagement de ces entités de mettre de tels moyens à la disposition de l'entrepreneur (A.R. 8.1.1996, art. 18 et 19, 44 et 45, 70 et 71).

Fiche 7 – L'attribution du marché

1. La décision d'attribution – Naissance du lien contractuel

L'attribution du marché a lieu par une délibération du collège communal, décision qui différera suivant la procédure suivie.

Ainsi, en adjudication, l'attribution du marché s'opérera en faveur de l'offre régulière la moins chère (le "moins-disant"). Le seul critère pris en considération est donc celui du prix.

L'attribution du marché se fera à l'offre économiquement la plus avantageuse en appel d'offres. Le classement des offres s'opère en fonction des critères d'attribution qui auront été préalablement fixés par le pouvoir adjudicateur.

La décision du collège communal doit être motivée en fait et en droit (cf. L. 29.7.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs), et devra donc notamment contenir les motifs de la décision du pouvoir adjudicateur.

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 cette décision d'approbation de telle offre est **notifiée** à celui qui l'avait déposée (= l'adjudicataire), par voie recommandée.

Cette notification doit normalement intervenir dans le délai d'engagement des soumissionnaires¹. A défaut, une procédure spécifique est prévue dans la réglementation².

Pour les marchés publics atteignant les seuils de publicité européenne, 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)³. C'est ce que l'on appelle communément le "standstill" ou délai d'attente.

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'exécution⁴. Dès ce moment, en cas de difficultés d'exécution débouchant sur des litiges, seuls 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.

Dans l'état actuel de la réglementation, s'il s'agit d'un marché à lots, le pouvoir adjudicateur ne pourra attribuer certains lots et décider que les autres feront l'objet d'un ou de plusieurs autres marchés **que pour autant** qu'il se soit expressément réservé ce droit dans le cahier spécial des charges. Il est recommandé de chaque fois prévoir cette possibilité pour les marchés à lots. On relèvera que lorsque la loi du 15 juin 2006 sera entrée en vigueur, cette précision ne devra plus être apportée dans les documents du marché, elle sera de droit (cf. L. 15.6.2006, art. 35 et 36).

¹ Normalement 60 jours de calendrier à dater du lendemain du jour de l'ouverture des offres, mais le cahier spécial des charges peut prévoir un autre délai. Pour les marchés de fournitures ou de services, le cahier spécial des charges peut prévoir que les soumissionnaires fixent eux-mêmes, dans leur offre, le délai pendant lequel celle-ci sera maintenue.

² Cf. A.R. 8.1.1996, art. 118 et 119.

³ Cf. L. 24.12.1993, art. 21bis, tel que modifié par la L. 8.6.2008 portant dispositions diverses II (M.B. 16.6.2008), entré en vigueur le 18.8.2008. Pour plus de développements quant à l'information et au délai d'attente, voir fiche n°8 "L'information et le standstill".

⁴ Pour plus de développements à ce sujet, voir fiche n°10 "L'exécution des marchés publics".

2. L'incidence de la tutelle sur la décision d'attribution

Rappelons qu'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 250.000 euros en adjudication publique ou en appel d'offres général,
 - dont les montants excèdent celui de 125.000 euros en adjudication et appel d'offres restreints, ainsi qu'en procédure négociée avec publicité,
 - dont les montants excèdent celui de 62.000 euros en procédure négociée sans publicité;
- de fournitures ou de services
 - dont les montants excèdent celui de 250.000 euros en adjudication publique et en appel d'offres général;
 - dont les montants excèdent 62.000 euros en adjudication et appel d'offres restreints, ainsi qu'en procédure négociée avec publicité,
 - dont les montants excèdent 31.000 euros en procédure négociée sans publicité.

Cette même disposition prévoit en son premier alinéa 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, le collège communal ne pourra pas notifier sa délibération à l'adjudicataire.

Toutefois, une fois que cette transmission aura été dûment effectuée, la notification pourra en principe avoir lieu sans attendre l'écoulement du délai d'annulation dont dispose le Gouvernement (soit un maximum de 30 jours + 15, avec suspension de la computation des délais entre le 15 juillet et le 15 août)⁵.

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 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 en urgence, par suite de circonstances imprévues).

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

⁵ Cf. CDLD, art. L3122-6 et L 3113-2, al. 3.

détachable du contrat⁶ -, 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. ..."⁷.

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).

Néanmoins, d'autres difficultés sont susceptibles d'apparaître (notamment des difficultés d'ordre budgétaire et comptable, puisque: "(...) Marchés publics. Enregistrement de l'engagement L'engagement des dépenses extraordinaires effectuées dans le cadre de marchés publics sera enregistré à la date d'attribution du marché par le Collège communal, comme sous l'empire de l'ancien règlement général. (...) "⁸).

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.

⁶ Cf. P. Goffaux, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Précis de la Faculté de Droit ULB, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 8 et 9.

⁷ Cf. E. Thibaut, *Décisions motivées communales en marchés publics*, Mouv. Comm. 8-9/2008

⁸ Cf. circ. budgétaire rel. à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2009.

Fiche 8 – 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 (cf. supra), 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 une réattribution à leur profit, non simplement à l'octroi de dommages et intérêts.

Ce mécanisme, prévu par la réglementation européenne, n'a pendant longtemps pas été mis en œuvre en Belgique, sinon par le biais d'une circulaire du Premier Ministre du 10 décembre 2003, par nature dépourvue de toute force obligatoire. Finalement, la législation belge a été modifiée en ce sens en 2004 (L.-progr. 9.7.2004), afin de se conformer à la réglementation européenne.

Des modifications législatives avaient déjà quelque peu réaménagé le mécanisme en 2008. Plus récemment, en vue de la transposition d'une nouvelle directive européenne en la matière, la loi du 24 décembre 2009 et l'arrêté royal du 10 février 2010 ont substantiellement modifié ces règles; ils sont entrés en vigueur le 25 février 2010.

Désormais, les règles relatives à la motivation, l'information, le *standstill* et les voies de recours sont contenues dans un nouveau livre IIbis de la loi du 24 décembre 1993, comportant un unique article 65, lui-même subdivisé en 35 sous-articles, ainsi qu'aux articles 25, 51 et 80 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Une circulaire du 21 juin 2010 du Ministre des Pouvoirs locaux a été envoyée aux communes, CPAS et intercommunales; elle est également disponible sur le site de la DGO5, à l'adresse pouvoirslocaux.wallonie.be.

1. Les marchés atteignant les seuils de publicité européenne

Les règles qui suivent sont celles applicables aux marchés atteignant les seuils de publicité européenne. Sont cependant également visés les marchés dont l'estimation initiale était inférieure à ces seuils, mais dont le montant d'attribution HTVA s'avère finalement supérieur de 20 % à ces seuils.

A. La motivation

Le pouvoir adjudicateur établit une décision motivée:

1. lorsqu'il décide de recourir à une procédure négociée sans publicité;
2. lorsqu'il décide de recourir à une procédure négociée avec publicité dans les secteurs classiques;
3. lorsqu'il décide de la qualification ou du retrait de la qualification dans le cadre d'un système de qualification dans les secteurs spéciaux;

4. lorsqu'il décide de la sélection des candidats quand la procédure comprend une première phase impliquant l'introduction de demandes de participation;
5. lorsqu'il attribue un marché, quelle que soit la procédure;
6. lorsqu'il renonce à la passation du marché et, le cas échéant, décide de lancer un nouveau marché.

Dans les cas mentionnés aux 1 et 2, les motifs de la décision doivent exister au moment où celle-ci est prise mais la décision motivée peut cependant être établie a posteriori, et au plus tard lors de l'établissement de la décision d'attribution.

Les décisions sont motivées en droit et en fait.

B. L'information des candidats et des soumissionnaires

En procédures restreintes, 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.

En procédures restreintes, au stade de l'attribution, ainsi qu'en procédures ouvertes, 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.

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 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.

Le pouvoir adjudicateur effectue immédiatement cette communication par télécopieur ou par un courrier électronique ou tout autre moyen électronique et, le même jour, par lettre recommandée.

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.

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.

C. Le délai d'attente

La conclusion du marché, soit la notification de la décision d'attribution, ne peut en aucun cas avoir lieu avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter du lendemain du jour où la décision motivée est envoyée aux candidats et soumissionnaires concernés.

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.

A 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, 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 sont levées de plein droit.

D. Les voies de recours

1. Annulation

A 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 autorités adjudicatrices, 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 communautaire en matière de marchés publics applicable au marché concerné, ainsi que la loi et ses arrêtés d'exécution;
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'Etat qui sera l'instance de recours lorsque le pouvoir adjudicateur est une autorité administrative visée à l'article 14, par. 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (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, selon le cas.

2. Suspension

Ce recours est possible dans les mêmes conditions que celles visées pour l'annulation.

L'instance de recours est le Conseil d'Etat pour les pouvoirs locaux.

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, selon le cas.

La procédure est introduite selon la procédure d'extrême urgence (ou devant le juge judiciaire selon la procédure de référé).

Nouveauté importante en matière de suspension: le Conseil d'Etat va pouvoir, sans que la preuve d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable ne doive être rapportée, le cas échéant sous peine d'astreinte:

- suspendre l'exécution des décisions,
- et 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 devra 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

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.

L'instance de recours est ici le juge judiciaire.

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, selon le cas.

4. Déclaration d'absence d'effets

A 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 communautaire, par la loi ou par ses arrêtés d'exécution;
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 communautaire en matière de

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 conforme à la réglementation, lorsque le pouvoir adjudicateur a décidé de passer ce marché sans publicité préalable d'un avis au *Journal officiel 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

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 de l'autorité adjudicatrice, ...).

La pénalité financière s'élève au maximum à 15 % 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

Les règles précitées, visant les marchés atteignant les seuils de publicité européenne, et relatives à la motivation et à l'information, sont *mutatis mutandis* applicables aux marchés n'atteignant pas les seuils de publicité européenne.

En revanche, le délai de *standstill* 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 seuil de publicité européenne et un montant correspondant à la moitié de celui-ci, soit entre 2.422.500 et 4.845.000 euros HTVA.

Il est également applicable aux marchés, estimés sous les seuils européens, mais dont le montant de l'offre à approuver dépasse de 20 % ledit seuil (au delà de 231.600 € pour les marchés de fournitures et de services dans les secteurs classiques).

Cela étant, le pouvoir adjudicateur peut 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 pour violation du droit communautaire en matière de marchés publics, de la loi ou de ses arrêtés d'exécution.

B. Les voies de recours

Les recours en annulation, suspension, dommages et intérêts sont applicables aux marchés sous les seuils européens.

Pour les marchés de travaux "importants", visés par le *standstill*, sont également applicables:

- 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;
- l'exclusion de la sanction de la déclaration d'absence d'effets;
- 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:

- 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 67.000 euros HTVA

Les règles précitées relatives à la motivation et à l'information ne sont pas applicables aux "petits" marchés.

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;
3. lorsqu'il renonce à la passation d'un marché et, le cas échéant, décide de lancer un nouveau marché.

Toutefois, même si la loi du 24 décembre 1993 n'y fait pas référence, il n'en demeure pas moins qu'il est impératif de motiver le choix de la procédure négociée (avec ou sans publicité), le choix de l'adjudication ou de l'appel d'offres (modes généraux) étant quant à lui toujours possible. Il s'agit là d'une motivation matérielle, c'est-à-dire qu'elle doit reposer sur des éléments réels et sérieux.

En outre, à défaut d'être visées par la loi particulière "marchés publics", certaines autres délibérations en matière de petits marchés restent soumises à la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, qui impose, dans certains cas, 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). Seuls les actes de portée individuelle sont cependant visés par cette obligation.

En revanche, s'agissant notamment du choix du mode de passation, aucune motivation formelle n'est exigée. Certes, s'agissant de la procédure négociée, il peut s'avérer utile que les motifs de ce choix apparaissent dans la délibération elle-même. Dans le cas contraire, la motivation matérielle devra à tout le moins ressortir du dossier administratif par exemple.

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;
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.

Les informations fournies au soumissionnaire retenu ne créent aucun engagement contractuel.

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, le pouvoir adjudicateur informe par écrit, dès qu'il a pris la décision de renoncer à la passation du marché et, le cas échéant, de lancer un nouveau marché, 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.

A noter enfin que ces règles ne sont pas applicables aux marchés constatés par simple facture acceptée, au sens de l'article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Fiche 9 – Les incompatibilités et les conflits d'intérêt

Tant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation que la loi relative aux marchés publics tentent de prévenir les conflits d'intérêt auxquels pourraient se trouver confrontés les mandataires locaux mais aussi certains fonctionnaires.

Certaines législations spécifiques ont même été adoptées récemment pour renforcer la prévention de tels conflits. L'on vise ici le décret du 30 avril 2009 (M.B. 27.5.2009), modifiant certaines dispositions du décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et relatif aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public ainsi qu'au renforcement de la transparence des marchés publics de réviseurs par un pouvoir adjudicateur wallon.

L'on peut considérer qu'il y a conflit d'intérêt "(...) 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 (hormis le décret évoqué plus haut, car il ne concerne pas directement les communes wallonnes. Il s'applique, par contre, aux intercommunales et sociétés de logement de service public).

1. Dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Pour les communes, il convient de se référer aux articles L1122-19, 1^o, et L1125-10, 1^{o2}.

Ces dispositions prévoient expressément qu'il est interdit à tout membre du conseil et du collège:

- 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 4^{ème} 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 désormais contenir des règles de déontologie et d'éthique (cf. CDLD, art. L1122-18). Parmi celles-ci figurent 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;*
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) (...)"*;

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. 1^{er}, du CDLD, et pour les CPAS à l'art. 37 de la L.O. des CPAS.

- 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'ordonner 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."*

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 10 de la loi du 24 décembre 1993, qui interdit à tout fonctionnaire, officier public ou toute autre personne physique ou morale chargée d'un service public, d'intervenir d'une quelconque manière dans la passation et la surveillance d'un marché public, dès qu'il a un intérêt, personnel ou par personne interposée, dans l'une des entreprises soumissionnaires.

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 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 chargée d'un service public" est 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'intérêt seront alors réglées par l'article 73 du cahier général des charges.

Cette disposition donne au pouvoir adjudicateur, dûment informé par le prestataire de services, après vérification de la situation, 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 10 (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.

Relevons enfin qu'il existe une autre disposition dans la réglementation relative aux marchés publics, fixant une autre incompatibilité, celle-ci étant toutefois prévue pour éviter une rupture d'égalité entre soumissionnaires, plutôt que pour tenter de prévenir un conflit d'intérêts. Il s'agit de l'article 78 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, qui prévoit l'écartement de la demande de participation ou de l'offre introduite pour un marché par celui ou celle qui aura été chargé de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement dudit marché, si du fait de ses prestations, cette personne bénéficie d'un avantage de nature à fausser les conditions normales de la concurrence.

Avant d'écarter une telle demande de participation/une telle offre, le pouvoir adjudicateur va devoir interroger la personne en cause (suivant une procédure assez proche de celle utilisée pour la vérification des prix apparemment anormaux) et l'inviter à fournir par écrit les justifications pertinentes qui lui permettraient d'établir qu'elle ne bénéficie pas d'un tel avantage.

L'on relèvera que cette disposition ne s'applique pas aux marchés comportant à la fois l'établissement d'un projet et son exécution, ni aux marchés passés par procédure négociée sans publicité lors du lancement de la procédure.

Fiche 10 – L'exécution des marchés publics

Les règles gouvernant l'exécution des marchés publics sont contenues dans:

- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics;
- le cahier général des charges figurant en annexe de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, sorte de "conditions générales" des marchés publics;
- le cahier spécial des charges rédigé par le pouvoir adjudicateur, propre à chaque marché public, décrivant précisément l'objet de la commande.

1. L'application du cahier général des charges

Le cahier général des charges régit tous les marchés publics dont le montant estimé hors TVA est égal ou supérieur à 22.000 euros (A.R. 26.9.1996, art. 3).

La liste des dispositions du cahier général des charges auxquelles il est dérogé doit, pour chaque marché, figurer en tête du cahier spécial des charges. A noter qu'il ne peut être dérogé à celui-ci que dans la mesure rendue indispensable par les exigences particulières du marché considéré; les dérogations doivent donc pouvoir être motivées.

En outre, sauf pour les marchés portant sur des services financiers (services bancaires, assurances et investissements), les dérogations aux articles 5 (constitution du cautionnement), 6 (défaut de cautionnement), 7 (droits du pouvoir adjudicateur sur le cautionnement), ainsi que 10, par. 2 (tiers personnes exclues), 15 (paiements), 16 (réclamations et requêtes), 17 (remises d'amendes de retards), 18 (actions judiciaires), 20 (défaut d'exécution et moyens d'actions d'office du pouvoir adjudicateur), 21 (résiliation), 22 (ententes), 30, par. 2 (responsabilité quant à la protection, la conservation et l'intégrité des constructions et ouvrages existants), 36 (salaires et conditions de travail) et 41 (modifications en cours d'exécution et révision des prix) doivent faire l'objet d'une motivation formelle dans le cahier spécial des charges.

Le cahier spécial des charges peut rendre le cahier général des charges ou certaines de ses dispositions applicables au marché dont le montant estimé hors TVA est inférieur à 22.000 euros tout en étant supérieur à 5.500 euros. S'il ne rend pas le cahier général des charges applicable dans son intégralité, les articles 10, par. 2, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 30, par. 2, 36 du cahier général des charges sont néanmoins en principe d'application.

Quel que soit le marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du cahier général des charges ne peuvent en aucun cas être rendus plus longs par le cahier spécial des charges. Toute disposition contraire du cahier spécial des charges est réputée non écrite.

Si le pouvoir adjudicateur ne rend pas le cahier général des charges applicable dans son intégralité à un marché dont la valeur estimée est inférieure à 22.000 euros, mais que finalement le montant de l'offre retenue s'avère être égal ou supérieur à 22.000 euros HTVA, le marché ne peut être conclu que si l'écart entre le montant de l'offre à approuver et celui de l'estimation de départ est inférieur à dix pour cent de ce dernier montant.

Enfin, le cahier général des charges n'est pas applicable au marché dont le montant est égal ou inférieur, hors TVA, à 5.500 euros.

2. Quelques grands principes relatifs à l'exécution des marchés publics

A. Le cautionnement

L'adjudicataire doit constituer un cautionnement répondant de ses obligations jusqu'à complète exécution du marché. Il est fixé à 5 % du montant initial du marché (CGC, art. 5 et ss.).

A moins que le cahier spécial des charges n'en dispose autrement, il n'est pas exigé de cautionnement pour certains marchés (marchés de fournitures et de services dont le délai d'exécution ne dépasse pas trente jours de calendrier; marchés de services financiers, juridiques, d'éducation et de formation professionnelles, sociaux et sanitaires).

Le cautionnement peut être constitué soit en numéraire ou en fonds publics, soit sous forme de cautionnement collectif. Il peut être également constitué par une garantie accordée par un établissement de crédit. Pratiquement, l'adjudicataire constitue le cautionnement de l'une des façons suivantes:

- lorsqu'il s'agit de numéraire, par le virement du montant au numéro de compte de la Caisse des Dépôts et Consignations ou d'un organisme public remplissant une fonction similaire à celle de ladite Caisse;
- lorsqu'il s'agit de fonds publics, par le dépôt de ceux-ci entre les mains du caissier de l'Etat au siège de la Banque nationale à Bruxelles ou dans l'une de ses agences en province, pour compte de la Caisse des Dépôts et Consignations, ou d'un organisme public remplissant une fonction similaire;
- lorsqu'il s'agit d'un cautionnement collectif, par le dépôt par une société exerçant légalement cette activité, d'un acte de caution solidaire auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ou d'un organisme public remplissant une fonction similaire;
- lorsqu'il s'agit d'une garantie, par l'acte d'engagement de l'établissement de crédit ou de l'entreprise d'assurances.

Engagement d'un établissement de crédit, la garantie dite "à première demande" est intéressante pour le pouvoir adjudicateur. En effet, contrairement au cautionnement qui reste tributaire des vicissitudes affectant le contrat principal, en l'occurrence le marché public, la garantie envisagée ici est, du point de vue de la banque qui la contracte, autonome, indépendante de la relation contractuelle entre le pouvoir adjudicateur et l'adjudicataire. *"Le banquier (le garant) qui la procure au créancier [le pouvoir adjudicateur] sur instruction du donneur d'ordre [l'adjudicataire] se voit refuser tout moyen de défense qu'il trouverait dans le contrat principal [le marché public] et sera tenu de s'exécuter si les conditions prévues dans le document d'engagement qu'il a signé – la production de documents spécifiés, une déclaration circonstanciée, voire même la seule demande du bénéficiaire – sont remplies"* (F. T'Kint, *Sûretés et principes généraux du droit de poursuite des créanciers*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2004).

Le cautionnement doit être constitué par l'adjudicataire (ou par un tiers) dans les trente jours de calendrier suivant le jour de la conclusion du marché, sauf si le cahier spécial des charges prévoit un délai plus long.

B. La modification unilatérale du contrat

Quel que soit le mode de détermination des prix, le pouvoir adjudicateur a le droit d'apporter unilatéralement des modifications au marché initial, pour autant qu'il n'en modifie pas l'objet et moyennant juste compensation, s'il y a lieu (A.R. 26.9.1996, art. 7). Il s'agit là de la consécration du principe de la mutabilité des contrats administratifs.

S'agissant particulièrement des marchés de travaux, l'entrepreneur est tenu d'apporter au marché toutes adjonctions, suppressions et modifications que le pouvoir adjudicateur ordonne au cours de l'exécution, dès lors que ces changements se rapportent à l'objet du marché et restent dans ses limites. Toutefois, l'entrepreneur n'est plus tenu d'exécuter des travaux supplémentaires lorsque leur valeur totale excède 50 pourcents du montant initial du marché (CGC, art. 42).

Cependant, si la disposition laisse penser que l'entrepreneur pourrait, s'il l'acceptait, exécuter des travaux supplémentaires dont le montant dépasse cette limite, il ne peut en aller ainsi, selon la doctrine et la jurisprudence dominantes. En effet, conformément à l'article 17 de la loi du 24 décembre 1994 énumérant les hypothèses de recours à la procédure négociée (cf. infra, *Les avenants au contrat*), cette procédure n'est admise que si le montant des travaux complémentaires n'excède pas 50 % du montant du marché principal.

Par ailleurs, il ne peut être dérogé aux clauses et conditions essentielles du marché conclu que par une décision motivée du pouvoir adjudicateur. Cette disposition n'est cependant pas d'application pour les marchés dont le montant ne dépasse pas 5.500 euros htva.

C. Les avenants au contrat

L'avenant implique un accord de volonté des parties sur les modifications à apporter au contrat, contrairement aux modifications imposées par le pouvoir adjudicateur.

Souvent considéré comme un contrat nouveau s'ajoutant au "contrat de base", l'avenant doit respecter le prescrit de l'article 17 de la loi du 24 décembre 1993, relatif à la procédure négociée (cf. supra).

Ainsi, certaines hypothèses de recours à la procédure négociée sans publicité visent tout particulièrement la conclusion d'avenants à un marché déjà conclu. C'est le cas, s'agissant d'un ***marché public de travaux ou de services***:

a) des travaux ou services complémentaires ne figurant pas au projet initial adjugé ni au premier contact conclu qui sont, à la suite d'une circonstance imprévue, devenus nécessaires à l'exécution de l'ouvrage ou du service tel qu'il y est décrit, pour autant que l'attribution soit faite à l'adjudicataire qui exécute ledit ouvrage ou service et que le montant cumulé des marchés passés pour les travaux ou services complémentaires n'excède pas 50 % du montant du marché principal:

- lorsque ces travaux ou services ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur;
- lorsque ces travaux ou services, quoique séparables de l'exécution du marché principal, sont strictement nécessaires à son perfectionnement;

b) des travaux ou services nouveaux consistant dans la répétition d'ouvrages ou services similaires qui sont attribués à l'adjudicataire d'un premier marché par le même pouvoir adjudicateur, à condition que ces travaux ou services soient conformes à un projet de base et que ce projet ait fait l'objet d'un premier marché passé par adjudication ou sur appel d'offres. Toutefois, la possibilité de recourir à cette procédure doit être indiquée dès la mise en concurrence du premier marché. Elle est en outre limitée à une période de trois ans après la conclusion du marché initial.

S'agissant de ***marchés de fournitures***, le recours à la procédure négociée sans publicité est possible lorsque des fournitures complémentaires sont à effectuer par le fournisseur initial et sont destinées soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations d'usage courant, soit à l'extension de fournitures ou d'installations existantes, si le changement de fournisseur obligeait le pouvoir adjudicateur d'acquérir un matériel de technique différente 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 en règle générale dépasser trois ans.

Dans tous les autres cas, dès lors que ces conditions strictes ne sont pas rencontrées, le pouvoir adjudicateur doit procéder à une nouvelle mise en concurrence.

Enfin, pour rappel, sans préjudice du respect des conditions posées par la réglementation des marchés publics, le collège communal peut apporter au contrat toute modification qu'il juge nécessaire en cours d'exécution, pour autant cependant qu'il ne résulte pas de dépenses supplémentaires de plus de 10 % (CDLD, art. L1222-4).

D. Le défaut d'exécution, les mesure d'office et les sanctions

L'adjudicataire est considéré en **défaut d'exécution** du marché:

- lorsque les prestations ne sont pas complètement achevées dans le délai d'exécution contractuel ou aux diverses dates fixées pour leur achèvement partiel;
- à tout moment, lorsque les prestations ne sont pas poursuivies de telle manière qu'elles puissent être entièrement terminées aux dates fixées;
- lorsqu'il ne suit pas les ordres écrits, valablement donnés par le pouvoir adjudicateur;
- lorsque les prestations ne sont pas exécutées dans les conditions définies par le marché (CGC, art. 20).

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 à la poste.

L'adjudicataire est tenu de s'exécuter immédiatement. Il peut faire valoir ses moyens de défense par lettre recommandée à la poste adressée au pouvoir adjudicateur dans les quinze jours de calendrier suivant le jour déterminé par la date postale de l'envoi du procès-verbal. Son silence est considéré, après ce délai, comme une reconnaissance des faits constatés.

Les manquements constatés à sa charge rendent l'adjudicataire passible d'une ou de plusieurs des mesures prévues par le cahier général des charges. Ainsi, toute contravention pour laquelle aucune pénalité spéciale n'est prévue et pour laquelle aucune justification n'a été admise ou fournie dans les délais requis, donne lieu de plein droit, soit à une **pénalité** unique d'un montant de 0,07 % du montant initial du marché avec un minimum de 27 euros et un maximum de 270 euros, soit au cas où il importe de faire disparaître immédiatement l'objet de la contravention, à une pénalité de 0,02 pour cent du montant initial du marché par jour de calendrier de non-exécution avec un minimum de 13 euros et un maximum de 135 euros par jour.

Pour rappel, les dérogations à l'article 20 du cahier général des charges, en tant qu'elles auraient par exemple pour but d'augmenter le montant des pénalités éventuellement dues, doivent être indiquées en tête du cahier spécial des charges et formellement motivées.

Les **mesures d'office** applicables en cas de défaut d'exécution du marché sont:

- la résiliation unilatérale du marché; dans ce cas la totalité du cautionnement est acquise de plein droit au pouvoir adjudicateur à titre de dommages-intérêts forfaitaires; cette mesure exclut l'application de toute amende du chef de retard d'exécution pour la partie résiliée;
- l'exécution en régie (c'est-à-dire par le pouvoir adjudicateur lui-même, p.ex. le Service Travaux de la commune) 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'exécution en régie et la conclusion de marchés pour compte ont lieu aux frais, risques et périls de l'adjudicataire défaillant. Ainsi, lorsque le prix de l'exécution en régie ou du marché pour compte dépasse le prix du marché initial, l'adjudicataire défaillant en supporte le coût supplémentaire; dans le cas inverse, la différence est acquise au pouvoir adjudicateur.

Le montant des amendes et pénalités, ainsi que le montant des dommages, débours ou dépenses résultant ou à résulter de l'application des mesures d'office, sont imputés en premier lieu sur les sommes qui sont dues à l'adjudicataire à quelque titre que ce soit et ensuite sur le cautionnement.

Indépendamment des sanctions prévues ci-avant, l'adjudicataire-entrepreneur de travaux en défaut d'exécution est passible de celles établies par l'article 19 de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux. S'il s'agit d'un fournisseur ou d'un prestataire de services, il peut être exclu de ses marchés par le pouvoir adjudicateur pour une durée déterminée. L'intéressé est préalablement entendu en ses moyens de défense et la décision lui est notifiée.

A ces règles valant pour tous les marchés publics s'ajoutent des *règles spécifiques aux marchés de travaux*. Ainsi, dès lors que l'entrepreneur est responsable de la totalité des travaux ou de l'ouvrage jusqu'à la réception définitive de l'ensemble des travaux et qu'il doit donc effectuer à l'ouvrage, à mesure des besoins, tous les travaux nécessaires pour le remettre et le maintenir en bon état d'entretien ou de fonctionnement (CGC, art. 39), le pouvoir adjudicateur peut, jusqu'à cette date, recourir aux mesures d'office.

Par ailleurs, l'ouvrage, qui ne satisfait pas aux clauses et conditions du marché ou qui n'est pas exécuté conformément aux règles de l'art et de la bonne construction, est démolit et reconstruit par l'entrepreneur. A défaut, il l'est d'office, à ses frais, risques et périls, sur l'ordre du pouvoir adjudicateur, selon les moyens d'action prévus à l'article 48 du cahier général des charges. En outre, l'entrepreneur est passible des amendes et pénalités pour inexécution des clauses et conditions du marché. Le pouvoir adjudicateur peut aussi exiger la démolition et la reconstruction par l'entrepreneur de l'ouvrage ou des parties d'ouvrage dans lesquels des produits non réceptionnés ont été mis en œuvre ou qui ont été exécutés en période d'interdiction. Au besoin, il agit d'office aux frais, risques et périls de l'entrepreneur.

3. La révision du prix

Le caractère forfaitaire des marchés publics ne fait pas obstacle à la révision des prix en fonction de facteurs déterminés d'ordre économique ou social, à condition que cette révision soit prévue dans le cahier spécial des charges ou dans le contrat. La révision doit rencontrer l'évolution des prix des principaux composants du prix de revient (L. 24.12.1993, art. 7).

A. Les marchés de travaux

Pour les marchés de travaux, il semble, à première lecture de l'article 13 du cahier général des charges, que les modalités de révision des prix pour variation des salaires et charges sociales des ouvriers travaillant sur le chantier doivent être prévues. Une récente jurisprudence minoritaire (Anvers, 6^e ch., 27.11.2007) considère cependant qu'il ne s'agit pas d'une obligation, malgré les termes de la disposition. Il conviendrait autrement dit d'insérer explicitement dans le cahier spécial des charges la clause de révision pour variation des salaires et charges sociales, pour qu'une telle révision puisse avoir lieu.

L'on peut également prévoir la révision en fonction d'autres éléments, notamment le prix des matériaux.

Lorsque indépendamment de toute modification apportée au marché par le pouvoir adjudicateur, les quantités réellement exécutées d'un poste à bordereau de prix (soit dont le prix est fixé forfaitairement à l'unité, non globalement, le nombre d'unités étant indéterminé à la conclusion du contrat) dépassent le triple des quantités présumées ou sont inférieures à la moitié de ces quantités, chacune des parties peut demander la révision des prix unitaires et des délais initiaux. En cas de dépassement, les prix éventuellement revus ne s'appliquent qu'aux quantités exécutées au-delà du triple des quantités présumées (CGC, art. 42).

B. Les marchés de fournitures et de services

Pour les marchés de fournitures et les services, le cahier spécial des charges peut prévoir les modalités de révision des prix en fonction de divers éléments tels que les salaires, les charges sociales, les prix des matières ou les taux de change (CGC, art. 13, par. 2).

4. Le paiement du prix

A. Services faits et acceptés, acomptes et avances

Le prix du marché ne peut en principe être payé qu'après exécution de la commande (A.R. 26.9.1996, art. 4, par. 2); c'est ce que l'on appelle le paiement pour des *services faits et acceptés*.

Le plus souvent, le prix est payé en une fois après exécution complète du marché. Cela étant, il est possible de prévoir le paiement par *acomptes*, au fur et à mesure de l'avancement de l'exécution du marché, selon les modalités prévues par le cahier spécial des charges. Il ne s'agit pas en effet d'une dérogation au principe du paiement pour services faits et acceptés, puisque les acomptes sont nécessairement versés en fonction de l'état d'avancement des travaux ou des fournitures de biens ou de services; simplement, le paiement est fractionné.

Aussi, dès 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, sauf pour les marchés dont le montant ne dépasse pas 5.500 euros htva.

L'*avance* constitue quant à elle une dérogation au principe du paiement pour services faits et acceptés, puisqu'elle vise des travaux non encore réalisés ou des biens ou services non encore fournis. Elle est néanmoins admise par la loi (L. 24.12.1993, art. 8, al. 2), dans des hypothèses et selon des conditions strictement limitées (A.R. 26.9.1996, art. 5).

Des avances peuvent ainsi être accordées à l'adjudicataire suivant les modalités fixées par le cahier spécial des charges, notamment pour les marchés qui, par rapport à leur montant, nécessitent des investissements préalables de valeur considérable tout en étant spécifiquement liés à leur exécution, par exemple pour la réalisation de constructions ou installations.

Le montant des avances ne peut en principe excéder 50 % du montant initial du marché. En outre, le cahier spécial des charges indique les garanties que doit fournir l'adjudicataire, par ailleurs distinctes du cautionnement garantissant la bonne exécution du marché (cf. supra).

B. Délais et modalités de paiement

Pour rappel, quel que soit le marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du cahier général des charges ne peuvent en aucun cas être rendus plus longs par le cahier spécial des charges. Toute disposition contraire du cahier spécial des charges est réputée non écrite (A.R. 26.9.1996, art. 3).

1. Marchés de travaux

Tant pour les acomptes que pour le dernier paiement pour solde du marché, de même qu'en cas de paiement unique, l'entrepreneur est tenu d'introduire une déclaration de créance datée, signée et appuyée d'un état détaillé des travaux justifiant selon lui le paiement demandé.

Le pouvoir adjudicateur vérifie alors et, éventuellement, corrige l'état des travaux. Il dresse au plus tôt, après réception de chaque déclaration de créance, un procès-verbal mentionnant la somme qu'il estime réellement due et notifie à l'entrepreneur la situation des travaux ainsi admis au paiement. En même temps, le pouvoir adjudicateur invite l'entrepreneur à introduire dans les cinq jours de calendrier une facture du même montant.

Dans les seuls cas de paiements relatifs au solde du marché ou de paiement unique, le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de trente jours de calendrier pour procéder à ces opérations. Ce délai prend cours à compter du jour de la réception, par le pouvoir adjudicateur, de la déclaration de créance.

Le paiement des sommes dues à l'entrepreneur est effectué dans les soixante jours de calendrier à compter du jour de la réception de la déclaration de créance par le pouvoir adjudicateur, délai prolongé à concurrence du dépassement du délai de cinq jours qui est réservé à l'entrepreneur pour introduire sa facture. De même, dans les seuls cas de paiements relatifs au solde du marché ou de paiement unique, le délai de soixante jours prend cours le lendemain de l'expiration du délai de trente jours de calendrier dont dispose le pouvoir adjudicateur pour procéder aux opérations précitées et est réduit à concurrence du dépassement de ce délai de trente jours de calendrier.

2. Marchés de fournitures

En ce qui concerne les fournitures, le paiement est effectué dans les cinquante jours de calendrier à compter de la date à laquelle les formalités de réception sont terminées, pour autant que le pouvoir adjudicateur soit, en même temps, en possession de la facture régulièrement établie ainsi que des autres documents éventuellement exigés. Ladite facture vaut déclaration de créance. Si la livraison a lieu en plusieurs fois, le délai de cinquante jours est compté à partir du jour de l'achèvement des formalités de la dernière réception de chacune des livraisons partielles.

3. Marchés de services

En ce qui concerne les services, le paiement est effectué, conformément aux modalités fixées dans le cahier spécial des charges, dans les cinquante jours de calendrier à compter de la réception de la déclaration de créance, pour autant que le pouvoir adjudicateur ait été mis dans les délais prévus en possession des autres documents éventuellement exigés.

C. Les intérêts de retard

Lorsque les délais fixés pour le paiement sont dépassés, l'adjudicataire a droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, par mois ou partie de mois de retard, à un intérêt.

Cet intérêt est calculé au prorata du nombre de jours de calendrier de retard au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à son opération principale de refinancement la plus récente effectuée avant le premier jour de calendrier du semestre en question lorsque la transaction concernée a été effectuée selon une procédure d'appel d'offres à taux fixe. Lorsque la transaction concernée a été effectuée selon une procédure d'appel d'offres à taux variable, le taux directeur est le taux d'intérêt marginal résultant de cet appel d'offres, aussi bien en cas d'adjudications à taux unique qu'en cas d'adjudications à taux multiple.

Ce taux est majoré de 7 % et arrondi au demi-point de pourcentage supérieur.

Les services de la Chancellerie du Premier Ministre publient périodiquement ces taux (dans le *Moniteur* et sur le portail fédéral à l'adresse www.belgium.be > économie > marchés publics > exécution > intérêts de retard).

Ce pourcentage de majoration peut être réduit pour autant que le pouvoir adjudicateur indique dans le cahier spécial des charges ou dans les documents en tenant lieu les raisons objectives permettant de considérer que cette réduction ne constitue pas un abus manifeste à l'égard de l'adjudicataire. Une réduction du pourcentage de majoration est cependant réputée non écrite pour la partie qui dépasse 3,5 pourcent. En tout état de cause, le taux d'intérêt dû ne peut être inférieur au taux d'intérêt déterminé dans la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, toute disposition contraire étant également réputée non écrite.

D. L'enregistrement en matière de travaux

L'enregistrement, qui vise les seuls entrepreneurs, est une obligation existant indépendamment de la réglementation des marchés publics. Suite à la réforme du régime de l'enregistrement introduite par la loi-programme du 27 avril 2007, l'enregistrement de l'entrepreneur au moment de l'attribution du marché ne prémunit plus le pouvoir adjudicateur contre sa responsabilité solidaire envers l'ONSS et le Trésor public, du chef des cotisations sociales et dettes fiscales impayées de l'entrepreneur. Aussi, l'enregistrement ne peut plus être considéré comme une condition de régularité de l'offre.

Pour éviter cette responsabilité solidaire dépendant de l'existence ou non de dettes sociales ou fiscales dans le chef de l'adjudicataire au moment du paiement, le pouvoir adjudicateur doit, depuis le 1^{er} janvier 2008, pratiquer les retenues et versements prévus par l'article 30bis, par. 4, de la loi du 27 juin 1969, lors de chaque paiement à un adjudicataire qui a de telles dettes. Et pour connaître la situation de l'adjudicataire à l'égard de l'ONSS, une base de données a été créée; elle est accessible à l'adresse www.socialsecurity.be/attest30bis-web/request.do et – chose importante pour les pouvoirs adjudicateurs – l'information délivrée a force probante pour l'application ou non de la responsabilité solidaire dont question (cf. aussi l'avis du SPF Chancellerie du Premier Ministre, M.B. 1.8.2008, éd. 2).

S'agissant des dettes fiscales, une base de données équivalente est désormais également opérationnelle, de sorte que le nouveau régime trouve à s'appliquer aux dettes fiscales depuis le 1^{er} janvier 2009. La base de données permettant la vérification de l'existence de telles dettes est accessible sur le site internet du SPF Finances (> MyMinfin > Accéder à MyMinfin sans authentification > Services interactifs > attestations) à l'adresse <http://ccff02.minfin.fgov.be/portal/portal/MyMinfinPortal/services/attests> (cf. aussi l'avis du SPF Chancellerie du Premier Ministre, M.B. 19.2.2009, éd. 2).

Fiche 11 – L'informatisation des avis de marchés (IAM)

IAM est une application informatique qui permet l'encodage assisté des avis de marchés de niveau belge ou de niveau européen, que ce soit des marchés de travaux, de fournitures ou de services, tant du secteur classique que des secteurs spéciaux.

Cette application est disponible au départ d'une interface Web et s'appuie sur des formulaires électroniques intelligents dont le contenu respecte la réglementation fédérale et européenne la plus récente en ce qui concerne les modèles standards d'avis de marchés.

A qui est-elle destinée ?

Elle est destinée aux provinces, communes, CPAS et intercommunales en Région wallonne.
L'application IAM est accessible au lien suivant: <http://avis-marches.pouvoirslocaux.wallonie.be/> .

Plus de 280 entités locales utilisent actuellement l'application pour rédiger leurs avis de marchés publics.

1. Les objectifs d'IAM

IAM est un outil moderne d'aide à la rédaction des avis de marchés alimentant un site de publication de ces avis dans le respect des principes de concurrence, de transparence et de publicité prévus par la législation.

Ces avis, encodés de manière électronique, seront directement envoyés pour publication officielle au BDA (*Bulletin des Adjudications*) et au JOUE (Avis européens) ainsi que mis en ligne sur le Portail des Marchés publics (<http://marchespublics.wallonie.be>).

Ainsi, une centralisation de l'ensemble des avis sur un portail unique wallon (le Portail des Marchés publics) sera donc assurée.

2. La délivrance de codes d'accès

L'utilisation de l'outil " IAM " nécessite la mise à disposition de codes d'accès qui doivent être fournis aux pouvoirs locaux.

Différents profils (encodeur, directeur, administrateur) peuvent être créés impliquant deux étapes dans la délivrance des codes d'accès:

- une personne de contact unique sera désignée dans un premier temps au sein de l'entité concernée (administrateur local) et recevra les codes généraux;
- dans un second temps, cette personne pourra créer les différents utilisateurs souhaités au sein de son entité.

Afin de pouvoir leur délivrer les codes d'accès, les pouvoirs locaux doivent remplir le formulaire adéquat sur le site IAM. Sur base de ces renseignements, les codes d'accès leur seront fournis et ils pourront dès lors utiliser l'application IAM.

3. Les avantages d'IAM

Ces avantages sont les suivants:

- gratuité de l'outil;
- accessibilité via un simple navigateur internet;
- transmission électronique de l'avis au *Bulletin des Adjudications* et au *Journal Officiel des Communautés européennes* à court terme;
- simplification administrative;
- possibilité de joindre des documents à l'avis (cahier des charges, ...);
- aide à la rédaction des avis de marchés pour les administrations utilisatrices;
- publication des avis et des ses annexes sur le Portail des Marchés publics;
- extension de ces outils à la réception des offres électroniques (notaire électronique);
- sécurité juridique: garantie de toujours utiliser le dernier modèle d'avis en vigueur;
- centralisation de l'ensemble des avis sur un portail unique wallon;
- uniformisation des avis de marchés wallons.

4. Le Portail des Marchés publics (<http://marchespublics.wallonie.be>)

Outre les fonctionnalités relatives à IAM, le Portail des Marchés publics contient également une série de documents-types, des adresses de contact, des conseils pratiques ainsi que la dernière actualité concernant la tutelle sur les marchés publics.

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

Fiche 1 - 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 principe¹, 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 Constitution² 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 multipliés⁴.

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 communal⁵;
- 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 cire⁶;

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.

- 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 plomb⁷; ...

B. Quant à la distinction "organe" et "préposé"

Cette distinction - consacrée par la Cour de Cassation dès 1840⁸ - 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 doctrine⁹.

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 1963¹¹, il est admis que "(...) *sont des organes de l'Etat 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*".

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.

A l'opposé, les agents qui n'ont pas ce pouvoir doivent être considérés comme des préposés.

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 commune¹²;
- lorsque le bourgmestre décide qu'un immeuble est inhabitable¹³ et qu'il en ordonne la démolition¹⁴, 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 commune¹⁵;
- (...).

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 1982¹⁶, 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 secrétaire communal, 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 commune¹⁷, 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.

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.

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 (...)".

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 fonctions¹⁹ 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'organe²⁰; 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 tiers²¹.

¹⁸ Cf. e.a. Cass., 31.3.1943, *Pas*, I, 117.

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.

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 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.

A 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 sujet²² 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. Evolution: 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 d'Arbitrage 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

²² Cf. P. Lewalle, op. cit., p. 25, et autres auteurs cités dans cet article.

et de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978²³: 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 2003²⁴, qui instaure une limitation de responsabilité en faveur des agents statutaires, puisqu'elle définit²⁵ 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.

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 travailleur²⁶.

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*

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.

²⁶ D. Déom, *La responsabilité civile des fonctionnaires: une page se tourne*, *Rev. Dr. comm.*, 2003/3, p. 17.

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

A 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.

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 permanente²⁸ 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 préparatoires²⁹, "*(...) 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 2008³⁰, 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).

A 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.

²⁷ D. Déom, op. cit., p. 22.

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).

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?

Fiche 2 - La responsabilité pénale

Le droit positif belge ne connaît pas la responsabilité pénale des pouvoirs publics tels que l'Etat, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes.

En effet, contrairement à ce qui s'applique pour les sociétés de droit privé, l'article 5 du Code pénal, tel qu'inséré par la loi du 4 mai 1999¹, ne s'applique pas aux pouvoirs publics dont les communes. Le législateur a 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 démocratiquement². La Cour d'Arbitrage a 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.

En outre, la responsabilité pénale reste personnelle à l'organe ou au préposé qui a commis une infraction pénalement sanctionnée (par le Code pénal, par une loi fédérale ou un décret particulier)⁴. En fait, cette responsabilité repose sur l'idée d'une faute imputable à quelqu'un. En conséquence, le mandataire n'engagera sa responsabilité que pour les actes qu'il commet personnellement, ce qui est différent de ce qui se passe en responsabilité civile, là où un tiers peut être responsable à la place de la personne qui a causé le dommage: c'est, notamment, le cas de l'employeur en cas de faute commise par un de ses "préposés" sur base de l'article 1384, al. 3, du Code civil.

Il s'ensuit que le juge pénal ne peut condamner tout un collège uniquement parce que sa décision est à la source d'un accident grave. Néanmoins, il peut arriver que le juge pénal décide que tous les membres d'un collège soient co-auteurs du délit de coups et blessures lorsqu'il apparaît qu'ils ont tous contribué à l'acte litigieux. Un problème risque toutefois de se poser dans le cas où un seul membre du collège s'abstient et que son abstention n'est pas nominativement désignée; en effet, dans ce cas, le juge pénal ne saurait imputer à chacun des membres de l'assemblée la responsabilité pour partie de la faute pénale que contiendrait la décision prise par celle-ci.

Nous verrons, dans un premier point, les cas où la responsabilité pénale des mandataires peut être engagée avant d'examiner, dans un second point, l'implication de la commune lorsqu'un de ses mandataires est jugé responsable pénalement.

1. La responsabilité pénale des mandataires

Comme il peut mettre sa responsabilité civile en jeu en tant qu'organe, le mandataire peut également, dans bon nombre d'hypothèses, engager sa responsabilité pénale.

Pour que la responsabilité pénale d'un mandataire soit engagée, il faut qu'il ait commis une infraction. 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:

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 Sur la responsabilité pénale du mandataire local en général, on consultera M. Boverie et S. Smoos, *La responsabilité pénale du bourgmestre*, 2005, www.uvcw.be.

- 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 loi⁵ et d'autres ne requièrent qu'une "faute".

Quand l'infraction est commise, la responsabilité pénale de la personne 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. 418-420, C. pén.) suite à 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.

⁵ P. -E. Trousse, *Les principes généraux du droit pénal positif belge, Les Nouvelles*, 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.

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. Combiné au principe de l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil contenu dans l'article 4 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, cela a pour conséquence que, si le juge pénal acquitte un individu en estimant qu'il ne mérite pas les stigmates de la sanction pénale pour la faute "légère" commise, il prive la victime d'une réparation civile. Dès lors, le juge pénal se sent généralement "tenu" de punir pénalement afin d'offrir une possibilité de réparation à la victime. Dans un but de plus grande équité tant pour la victime que pour le mandataire de bonne foi, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour la dissociation des fautes⁷.

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).

⁷ Cf. M. Boverie et S. Smoos, *La responsabilité des élus*, *Mouv. comm.*, 2/2006.; v. aussi *Mémoire fédéral 2007 de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*.

2. Le rôle de la commune en cas de responsabilité d'un de ses mandataires

Suite aux 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). Le but du législateur en adoptant cette législation 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*"⁸.

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.

⁸ *Doc. Parl., Sén., S.O., 1997-1998, n° 1-987/1, p. 2.*

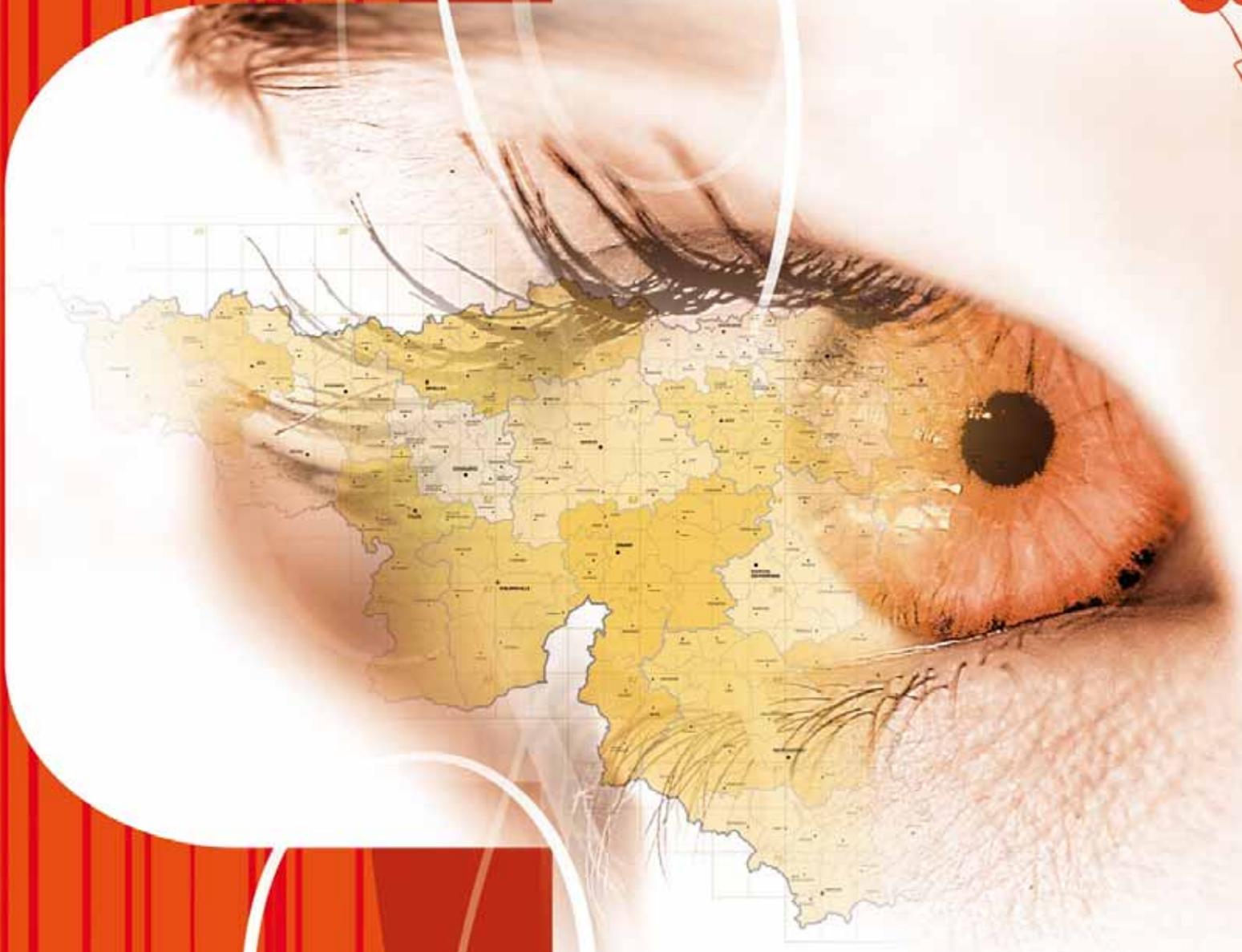
C. Une couverture d'assurance "défense pénale"

L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008⁹ 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 fonctions¹⁰ doit comprendre une assistance en justice non seulement défense civile mais également défense *pénale*.

⁹ 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*.

¹⁰ En application de CDLD, art. L1241-3.

La COMMUNE ET SES RESSOURCES



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

LA COMMUNE ET SES RESSOURCES

Les finances communales

Katlyn VAN OVERMEIRE
Union des Villes et Communes de Wallonie
Rudy JANSEMME
SPW – DGO5

Fiche 1 - Les finances communales: structures et évolutions récentes¹

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 2006 et 2010 est de + 3,2 % en moyenne, la croissance des entités wallonnes sur la même période (+ 2,2 % en moyenne) est sensiblement inférieure à celle observée au Nord du pays (+ 3,6 %) et à Bruxelles (+ 3,9 %).

En moyenne, en 2009, les communes wallonnes ont consacré plus de 1.200 euros/habitant. Le tableau ci-dessous présente les dépenses ordinaires des communes par habitant classées par catégorie de population (budgets 2009). Il s'agit de près de 4,2 milliards d'euros (13,9 milliards pour l'ensemble du pays: budget 2009).

Dépenses ordinaires Wallonie: Budget 2009

Nombre d'habitants (NH)	Nombre de communes(*)	En millions d'euros	En euros/hab.	Densité (hab./ km ²) (**)
NH < 5.000	67	259,2	1.105,0	136
5.000 < NH < 10.000	88	610,0	981,6	234
10.000 < NH < 15.000	47	598,3	1.034,7	158
15.000 < NH < 20.000	17	292,7	1.004,4	246
20.000 < NH < 30.000	24	627,2	1.110,6	196
30.000 < NH < 50.000	7	241,8	1.020,5	151
50.000 < NH < 100.000	6	565,9	1.390,8	334
NH > 100.000	3	939,4	1.880,2	325
Région wallonne	259	4.134,5	1.204,0	202

(*) chiffres concernant 259 des 262 communes wallonnes

(**) source INS au 1-1-2005

Source: Dexia

Contrairement aux attentes, les plus petites communes ne sont pas caractérisées par le niveau relatif de dépenses le plus faible. En effet, elles consacrent 1.105 euros/habitant tandis que les communes de 5.000 habitants à 10.000 habitants dépensent environ 125 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 1.391 euros/habitant pour les communes de 50.000 à 100.000 habitants et 1.880 euros/habitant pour les communes de plus de 100.000 habitants, soit la moitié en 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 atypique.

¹ La majeure partie des informations financières fournies ici sont issues de différentes études réalisées par Dexia Banque. Nous remercions le Service Etudes de Dexia pour sa collaboration à la réalisation de ces fiches.

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".

Observons maintenant la répartition des dépenses communales selon une ventilation fonctionnelle.

Dépenses ordinaires selon la ventilation fonctionnelle: sur base de 262 budgets communaux wallons pour l'exercice 2009

<i>Budgets 2009 Wallonie</i>	<i>En millions d'euros</i>	<i>En %</i>
1. Non imputables	177,03	4,3 %
2. Administration générale	950,29	22,9 %
3. Sécurité	633,97	15,3 %
4. Communications	575,42	13,8 %
5. Economie	118,61	2,9 %
6. Enseignement	317,86	7,6 %
7. Culture – Cultes	420,55	10,1 %
8. Social – Santé	562,69	13,5 %
9. Salubrité – Urbanisme	398,70	9,6 %
Total	4.155,12	100,0 %

Source: Dexia

Les communes consacrent plus de 50 % de leur budget aux trois premiers postes fonctionnels (administration générale, sécurité et communications). On signalera toutefois que la position du poste "enseignement" a fortement réduit son poids récemment, suite à une modification des règles comptables. Le Ministre des Pouvoirs locaux 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, rel. au Règlement général de la comptabilité communale). Il s'agissait en effet de sommes financières qui ne transitaient pas par les caisses communales. Le poids des recettes d'enseignement a ainsi fortement diminué depuis 2008 (129,11 millions d'euros budgétés en 2009 contre 706,79 millions en 2006).

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 2,9 % 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 (services de police, maintenant organisés en entités distinctes, et services incendie).

Il est également opportun d'examiner la ***ventilation économique*** des dépenses communales prévues aux budgets 2008. On y remarquera la part prépondérante des dépenses de personnel (poste dont le poids a toutefois diminué suite à la sortie d'une partie des dépenses de personnel enseignant de la comptabilité communale). Le poste "transferts" a connu une forte évolution récente liée à la réforme

des polices. La création des zones de police a entraîné en 2003, du point de vue comptable, un glissement depuis les postes "personnel" et "fonctionnement" vers le poste "transfert". Un mouvement similaire devrait s'observer dans les années à venir, en relation avec la réforme annoncée des services incendie. Rappelons que la charge de la dette a été renégociée pour la quasi-totalité des communes, qui ont ainsi également profité des taux historiquement bas de ces dernières années.

Dépenses ordinaires des communes wallonnes en ventilation économique

<i>Budgets 2009 - Wallonie</i>	<i>En millions d'euros</i>	<i>En %</i>
Personnel	1.730,81	41,7
Transferts	1.145,18	27,6
Fonctionnement	732,43	17,6
Dette	542,23	13,0
Prélèvements fonctionnels	4,48	0,1
Total des dépenses	4.155,12	100,0

Source: Dexia

A côté des dépenses ordinaires, il est important de ne pas oublier les dépenses liées au financement des investissements communaux. 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 la moitié des investissements.

Le financement des investissements des communes wallonnes

<i>Comptes 2008 - Région wallonne (*)</i>	<i>2008 - En %</i>
Emprunts	51,6
Subsides en capital	25,7
Autofinancement	14,6
Vente de Patrimoine	8,1
Total	100,0

(*) extrapolation au départ de 256 comptes

Source: Dexia

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 par rapport à 2005 où il représentait 60 % des modes de financement des investissements. 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.

Rappelons que les emprunts communaux sont régis par le Règlement général de la comptabilité communale (RGCC), dans les articles 25 à 30. De façon générale, il faut savoir que "*sur 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 différents types de recettes.

Selon les budgets 2009, les recettes ordinaires des communes wallonnes se montaient à 4.162,13 millions d'euros. La progression des recettes depuis 15 ans a été rendue très aléatoire à certains moments en raison des rentrées exceptionnelles liées aux opérations Dexia (1997 et 2000). En dehors de ces années particulières, on constate un ralentissement de la croissance entre la fin des années '90 et le début des années 2000. Ce ralentissement se poursuit d'ailleurs au cours de cette décennie puisque le taux de croissance annuel moyen des recettes ordinaires entre 2006 et 2010 est de 2,2 % contre 4,0 % pour la période 2001-2006.

Ces chiffres restent toutefois assez peu parlants si l'on n'examine pas leur *ventilation fonctionnelle*.

Les recettes ordinaires des communes wallonnes en ventilation fonctionnelle

<i>Budgets 2009 - Wallonie</i>	<i>En millions d'euros</i>	<i>En %</i>
1. Recettes non imputables	3.159,11	76,0
2. Administration générale	222,47	5,4
3. Sécurité	86,40	2,1
4. Communications	59,07	1,4
5. Economie	273,10	6,6
6. Enseignement	129,11	3,1
7. Culture - Cultes	70,75	1,7
8. Social - Santé	106,48	2,6
9. Salubrité – Urbanisme	55,62	1,3
Total	4.162,13	100,0

Source: Dexia

Les recettes non imputables, qui représentent 76 % des recettes totales, proviennent de sources générales de financement: impôts, dotations de fonds de l'autorité supérieure, versements de montants d'assurance, revenus de placements, ...

On remarque que le groupe fonctionnel de l'économie (6,6 %) procure également des recettes relativement importantes. Les communes retirent en effet des revenus non négligeables de leur participation dans les intercommunales d'énergie. Ces rentrées sont toutefois en diminution (273,10 millions d'euros budgétés en 2009 contre 298,3 millions en 2006), en conséquence de la libéralisation totale du marché de l'énergie depuis le 1^{er} janvier 2007. Cette libéralisation était déjà totale en Flandre depuis le 1^{er} juillet 2003 et les premiers effets de celle-ci sur les recettes des communes flamandes se sont fait sentir plus tôt qu'en Wallonie. Ainsi, la part du volet "économie" dans les recettes des communes belges est passée de 7,7 % en 2002 à 5,4 % du total des recettes deux ans plus tard. Des mécanismes de compensations financières différents d'une Région à l'autre (redevance de voirie en Wallonie et à Bruxelles, cotisation Elia instaurée au niveau fédéral en Flandre), ont été instaurés pour équilibrer cette perte de recettes.

Par ailleurs, la place de ce poste des recettes est également influencée à la baisse par la suppression, en 2009, des dividendes perçus par les communes au travers de leur participation dans Dexia via le Holding Communal. En 2010, les communes ont à nouveau perçus des dividendes via le Holding mais uniquement pour les nouvelles parts A et B émises en 2009 lors de l'augmentation de capital du Holding.

Bien qu'intéressantes pour une première approche, les informations que l'on peut tirer de la ventilation fonctionnelle des recettes sont assez restreintes. Il paraît dès lors plus utile de se tourner vers la *ventilation économique* du budget 2009 pour bien saisir les modes de revenus des communes.

Les recettes ordinaires des communes wallonnes en ventilation économique

<i>Budget 2009 - Wallonie</i>	<i>En millions d'euros</i>	<i>En %</i>
Prestations	254,92	6,1 %
Transferts	3.623,06	87,0 %
Fiscalité	1.986,61	47,7 %
Fonds	1.008,95	24,2 %
Subsides	627,49	15,1 %
Dettes	217,47	5,2 %
Prélèvements fonctionnels	66,69	1,6 %
Total	4.162,13	100,0

Source: Dexia

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 (47,7 %), suivies de loin par les revenus provenant du Fonds des communes et d'autres fonds (24,2 %) et des subsides (15,1 %). Nous reviendrons par ailleurs plus en détails 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, qui reprennent les dividendes des participations dans les intercommunales, sont en nette diminution actuellement.

Cette répartition n'est pas figée dans le temps. On constate en la matière une lente progression depuis une trentaine d'années au profit de la fiscalité (passée de 29 % des recettes wallonnes en 1977 à près de 48 % 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 à ce dernier. 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 prévus pour ceux-ci ne représentent donc finalement que le crédit maximum autorisé pour tel ou tel poste.

L'article 7 du RGCC 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".

A l'exercice propre, on relève encore et toujours plus d'une commune sur trois rencontrant des difficultés à équilibrer son budget. Le nombre de communes présentant un budget en déficit a fluctué fortement entre 2006 et 2008 (77 en 2006, 104 en 2007 et 94 en 2008) mais est depuis lors relativement stable (90 en 2009 et 93 en 2010). De manière générale, on remarque qu'à l'exercice global, la situation est plus saine, même si certaines difficultés subsistent.

C'est ce que reflète le tableau ci-dessous relatif aux communes wallonnes.

Soldes budgétaires des communes wallonnes (budgets 2009 et 2010)

	<i>Solde budgétaire 2009</i>	<i>Prévisions 2010</i>
	Solde (millions d'euros)	Solde (millions d'euros)
Exercice propre		
Communes en excédent	33,29	37,23
Communes en déficit	-26,28	-27,11
Total	7,01	10,12
Exercice global		
Communes en excédent	299,32	300,57
Communes en déficit	0	-0,15
Total	299,32	300,42

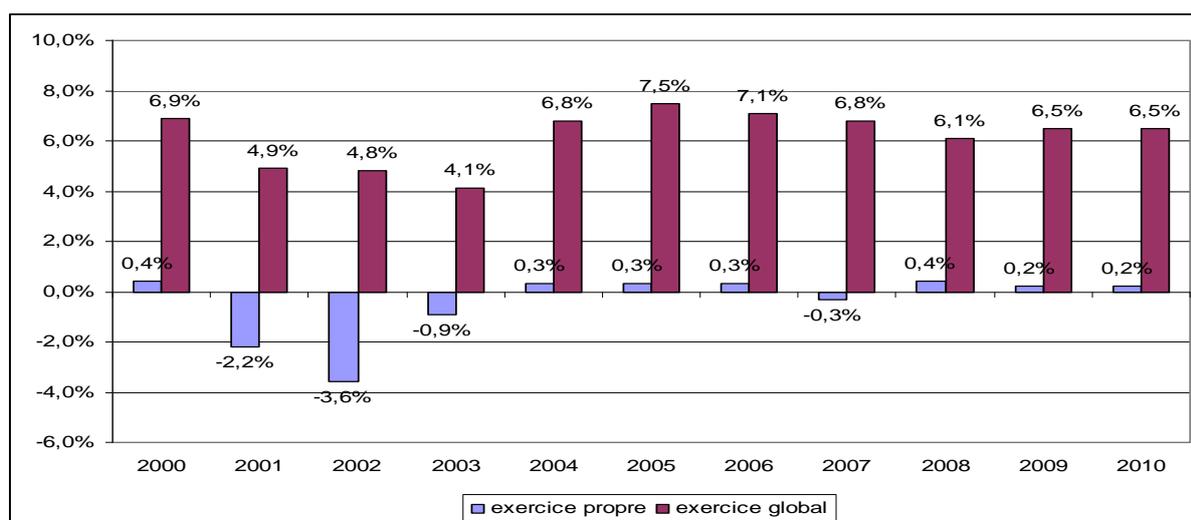
Source: Dexia

Enfin, l'article 9 du RGCC précise que "lorsque les disponibilités budgétaires sont suffisantes, le conseil communal peut inscrire à son budget des crédits en vue d'affecter ces disponibilités:

- à des placements rémunérateurs à plus d'un an;
- à l'acquisition de fonds publics et de valeurs de portefeuille;
- au remboursement anticipé d'emprunts les plus onéreux;
- à la constitution:
 - o de provisions ou de fonds de réserves ordinaires et extraordinaires
 - o de recettes extraordinaires, à prélever sur le service ordinaire, pour couvrir des dépenses extraordinaires de l'exercice".

L'évolution dans le temps du solde à l'exercice propre est intéressante à plus d'un titre.

Evolution du solde à l'exercice propre et à l'exercice global des communes wallonnes (en % des recettes ordinaires)



Source: Dexia

Sous l'influence de divers facteurs freinant les recettes (libéralisation du secteur énergétique, réformes fiscales, faible indexation du Fonds des communes, disparition progressive de certaines aides en faveur des communes en difficulté, ...) et poussant les dépenses à la hausse (charges imposées sans compensations financières, surcoûts de l'éclairage public, croissance des besoins des CPAS et des zones de police, ...), 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

En réaction à divers scénarios prospectifs d'évolution du solde financier prévoyant une forte détérioration, les autorités régionales ont adopté, durant l'été 2008, une vaste réforme du Fonds des communes (cf. fiche relative aux dotations).

Malgré cette réforme qui intègre des fonds complémentaires, la croissance des dépenses en 2009 (+ 3,2 %) a été quelque peu supérieure aux recettes (+ 3 %). Cela s'explique notamment par des hausses substantielles des frais de personnel et de fonctionnement (+ 6,4 %) ainsi qu'à des hausses de dépenses de transferts (+ 8,5 % pour la dotation CPAS) alors que cette hausse n'est que partiellement compensée par une croissance soutenue des recettes fiscales (+ 5,8 %). En effet, l'année 2008 a connu un taux d'inflation anormalement élevé (+ 4,5 %), ce qui a conduit à trois sauts d'index en matière de dépenses du personnel sur l'année et une hausse tout aussi directe des frais de fonctionnement. Quant aux hausses des dépenses des CPAS, elles résultent à la fois de la forte inflation et de la crise économique

La croissance des dépenses et des recettes s'annonce par contre très modérée en 2010. On constate par ailleurs que l'augmentation des dépenses (+ 1,1 %) devient inférieure à l'augmentation des recettes (+ 1,2 %). L'évolution de l'inflation explique en grande partie ces fluctuations.

Mais les effets de la crise n'en sont qu'à leurs débuts. On notera tout d'abord la suppression des dividendes Dexia pour 2009 et pour 2010 (mis à part pour les nouvelles parts A et B). La situation devrait être similaire pour 2011. Quant aux effets de la crise de l'économie réelle sur les recettes fiscales, ils se feront principalement sentir lors des budgets 2011 et 2012. Le décalage, qui existe entre l'année d'enrôlement et l'année à laquelle se rapportent les revenus, fait qu'il s'écoule environ deux ans entre l'effet d'un contexte économique changeant et son impact sur les recettes communales. Par ailleurs, l'impact de la crise économique se marquera également avec un certain retard sur les budgets des CPAS et par conséquent sur les budgets communaux. A politique inchangée, l'avenir financier des communes wallonnes s'annonce donc plutôt sombre pour les prochaines années...

Fiche 2 - La fiscalité communale - Généralités

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.

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-ci¹.

Il convient, pour la bonne compréhension du paysage fiscal communal, de distinguer deux grands types de ressources:

- 1) 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'Etat. On trouve ainsi principalement trois taxes additionnelles: une relative au précompte immobilier (PRI), une qui s'applique à l'impôt des personnes physiques (IPP) et une concernant la taxe de circulation;
- 2) les articles 170, 41 et 162 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)².

Signalons encore qu'en Région wallonne, la fiscalité communale est également encadrée par une circulaire du Ministre des Pouvoir 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 soutenus par le Ministre et les taux maxima qu'il recommande.

Il convient enfin de distinguer la notion de fiscalité des communes, poste regroupant les recettes fiscales, prélevées d'office pour être affectées à l'intérêt communal, et les redevances communales, payées en contrepartie de services sollicités par le contribuable et rendus par la commune.

¹ V. Sépulchre, *Mémento de la fiscalité locale et régionale*, Kluwer, 2006, p. 137.

² V. Sépulchre, *ibid.*, p. 137.

Fiche 3 - La fiscalité communale: additionnels à l'IPP et au PRI

La ventilation suivant les principales recettes fiscales mérite d'être examinée¹.

Les différentes recettes fiscales des communes belges

<i>Budgets 2009</i>	<i>Belgique Montant (eur/hab)</i>	<i>Belgique En %</i>	<i>Wallonie En %</i>	<i>Flandre En %</i>	<i>Bruxelles En %</i>
Taxe additionnelle à l'IPP	238	37,0	38,1	40,2	20,8
Additionnels au PRI	283	44,0	38,1	43,9	57,1
Autres taxes additionnelles	13	2,0	1,9	2,2	1,1
Total des taxes additionnelles	534	82,9	78,1	86,3	79,0
Impôts perçus directement par la commune	110	17,1	21,9	13,7	21,0
Total des recettes fiscales	644	100	100	100	100

Source: Dexia

Nous remarquons la part importante (environ 80 %) que représentent les additionnels dans le total des recettes fiscales. Les tableaux suivants nous donnent les recettes additionnelles à l'impôt des personnes physiques (IPP) moyennes par habitant, ainsi que celles provenant des centimes additionnels au précompte immobilier (PRI)².

Taux moyens et rendements moyens des principales taxes additionnelles

<i>IPP (Budgets 2009)</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Flandre</i>	<i>Bruxelles</i>
Taux additionnels IPP	7,67	7,17	6,63 (*)
Valeur 1 %	28,52 (**)	35,95 (**)	27,75
Produit en euros/hab.	218,8	257,8	184,0

(*) Hors taxe d'agglomération de 1%

(**) Hors 5 grandes villes

<i>PI (Budgets 2009)</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Flandre</i>	<i>Bruxelles</i>
Nombre de centimes additionnels	2.501	2.665	2.721
Valeur 100 centimes	8,74 (*)	10,55 (*)	18,58
Produit en euros/hab.	218,6	281,1	505,5

(*) Hors 5 grandes villes

Source: Dexia

Ainsi, malgré un taux d'additionnels à l'IPP plus important en Wallonie, les recettes additionnelles à l'IPP moyennes par habitant s'y trouvent être inférieures à celles enregistrées en Flandre, du fait d'un montant moyen d'impôt moindre. Nous voyons qu'en ce qui concerne les recettes des centimes additionnels au précompte immobilier, les recettes par habitant enregistrées en Wallonie sont même les plus faibles du pays.

Cette observation permet de souligner que l'un des désavantages de la fiscalité locale est qu'elle lie les moyens financiers des communes à la hauteur de l'assiette d'imposition. Or, cette dernière peut être très inégalement répartie sur le territoire. Ainsi, sur base des données des budgets 2009, le rendement d'un pour-cent additionnel à l'IPP varie, en Région wallonne, d'un facteur 1 à 5,4 et, si on fait abstraction de quelques cas très particuliers (Rouvroy) le même rapport varie d'un facteur 1 à 7,1 pour

¹ Tableaux fournis par le service "Etudes Public Finance & Social Profit" de Dexia Banque.

² Chiffres 2009.

le précompte immobilier. Il s'agit là d'une contrepartie incontournable à l'autonomie et la souplesse de gestion qu'une fiscalité autonome procure. L'un des rôles du Fonds des communes est précisément de limiter les effets découlant de ces différences de rendement en liant notamment l'enveloppe financière à l'inverse du rendement des impôts. L'efficacité de son action est ici liée à la qualité et à l'importance des critères retenus à cet effet dans les textes légaux et à la hauteur de l'enveloppe financière du Fonds.

Un dossier récent doit être signalé en matière d'additionnels à l'IPP. Sur base de différents recours individuels, des juridictions ont considéré comme illégal un règlement taxe fixant le taux des additionnels lorsqu'il entre en vigueur après le 31 décembre de l'année de perception des revenus (qui précède l'exercice d'imposition). Ces décisions étaient de nature à mettre en péril l'équilibre financier de nombreuses communes, principalement car suite aux élections de décembre 2006, beaucoup avaient voté les règlements taxe une fois l'année 2007 entamée.

Le monde politique s'est mobilisé pour trouver une solution à ce problème. Cela s'est traduit par l'adoption d'une loi (24.7.2008, M.B. 8.8.2008) ratifiant les taxes additionnelles pour 2007 et exercices antérieurs et modifiant l'article 468 du CIR92 en ce qu'il offre désormais aux communes jusqu'au 31 janvier de l'exercice d'imposition pour que leur règlement taxe en matière d'additionnel IPP soit entré en vigueur. La loi précise en outre que, si le règlement taxe n'est pas entré en vigueur à la date du 31 janvier de l'exercice en cours, la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est établie sur la base du pourcentage applicable pour l'exercice d'imposition précédent.

Par ailleurs, afin d'accélérer les délais entre l'adoption et l'entrée en vigueur des règlements, les règles de tutelle ont été modifiées par le Ministre wallon des Affaires Intérieures: les règlements taxes relatifs aux impôts additionnels passent de la tutelle d'approbation à celle d'annulation avec transmis obligatoire³, ce qui permet l'affichage dès que le règlement est adopté par le conseil communal.

Par ailleurs, en matière de précompte immobilier, il convient de signaler trois réformes d'importance ayant conduit à des allègements fiscaux et dont les pertes de recettes sont compensées par le Gouvernement wallon.

Tout d'abord depuis le 1^{er} janvier 2004, les réductions de précompte immobilier à charge des ménages concernant les invalides, les handicapés et les chefs de famille comportant au moins deux enfants ou un handicapé à charge ont été réformées. A la réduction proportionnelle qui existait auparavant s'est substituée une réduction forfaitaire (22.10.2003, M.B. 19.11.2003).

Ensuite, par le vote d'un décret daté du même jour que le précédent, le seuil d'exonération du paiement d'un précompte sur le matériel et l'outillage a été porté à 795 euros contre 159 auparavant.

Enfin, le plan Marshall (23.2.2006, M.B. 7.3.2006) prévoit, en son chapitre IV, d'exonérer du paiement d'un précompte immobilier tout investissement en matériel et outillage acquis à l'état neuf à partir du 1^{er} janvier 2006. Cette disposition a par ailleurs une incidence sur la taxe industrielle compensatoire qui fait également l'objet d'une compensation.

³ Cf. supra *La tutelle administrative*: fiches 1 et 2.

Fiche 4 - La fiscalité communale - Les taxes

1. Les taxes généralement perçues par les communes¹

Les communes complètent leurs recettes par des redevances et taxes communales propres. Celles-ci représentent en Wallonie environ 22 % des recettes fiscales, soit 10,5 % des moyens globaux. 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 pour les années 1997, 2000, 2003 et 2008, on constate que les impôts locaux sont nombreux et très diversifiés. On dénombre, en effet, 116 taxes différentes levées sur la période. Les communes ont inscrit, en moyenne, 23 taxes dans leur budget initial pour l'année 2008.

Ces impôts se regroupent généralement en 8 groupes principaux. Le nombre de taxes levées par commune augmente avec le chiffre de population: de 14,5 taxes en moyenne pour les communes de moins de 3.000 habitants, on atteint 39 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.

Rendements budgétaires moyens par habitant des recettes fiscales propres des communes wallonnes (hors communes germanophones) en 2009

	<i>Recette moyenne en euros par habitant</i>	<i>% moyen de la fiscalité propre</i>
Prestations administratives	5,32	4,4 %
Remboursement	0,90	0,7 %
Hygiène publique	61,40	50,9 %
Entreprises industrielles, commerciales et agricoles	36,30	30,1 %
Spectacles et divertissement	1,64	1,4 %
Occupation du domaine public	8,18	6,8 %
Patrimoine	6,85	5,7 %
Autres	0,12	0,1 %
Total	120,72	100 %

Sources: INS, DGO5

¹ F. Lannoy et S. Bollen, *La fiscalité locale en Wallonie: pour un pacte de stabilité financière*, Mouv. comm., 8-9/2005.

2. Quelques commentaires

Quant aux taxes les plus importantes en termes de recettes pour les communes:

- en ce qui concerne la taxe sur la *distribution d'écrits publicitaires "toutes-boîtes"*, nous rappellerons qu'entre 1995 et 2000, le produit de cette taxe était en constante augmentation, faisant de celle-ci l'une des taxes les plus importantes pour les finances locales après la taxe sur la force motrice. Toutefois, sous l'impulsion d'un contentieux² de plus en plus important et de l'apparition de diverses formes d'évasion fiscale, les recettes se sont mises à décroître à partir de l'exercice 2002. Afin de stabiliser la situation et de mettre l'ensemble des acteurs du secteur de la distribution publicitaire sur un pied d'égalité, le Ministre des Pouvoirs locaux a décidé de réunir autour de la table tous les acteurs concernés et de charger ce groupe de travail de revoir les modalités d'application de cette taxe. L'UVCW a pris part à ces négociations. L'abandon du rédactionnel exonérant (source principale d'évasion fiscale et facteur de surcharge administrative pour les communes), la recherche de taux attractifs pour les secteurs concernés (incitant au paiement de la taxe plutôt qu'à l'éviter par tout moyen) et l'extension de la base taxable sont les trois grandes caractéristiques d'une taxe "toutes-boîtes" repensée. Un modèle de règlement-taxe issu de cette longue concertation a été envoyé aux communes³. Celui-ci a, par la suite, été complété par plusieurs lettres circulaires à destination des communes ayant pour objet d'aider ces dernières à répondre aux griefs le plus souvent soulevés par les groupes de distribution à l'encontre des règlements adoptés sur base du nouveau modèle⁴. Aujourd'hui, cette taxe apporte aux communes qui la lèvent des recettes s'élevant à plus de 21 millions d'euros (prévisions budgétaires 2009). Le contentieux est cependant actuellement en recrudescence;
- On relèvera les effets du Plan Marshall sur le rendement de la *taxe sur la force motrice*. Depuis le 1^{er} 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.

² S. Bollen, *L'arrêt de principe du Conseil d'Etat sur la taxe sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés*, *Mouv. comm.*, 11/2004; S. Bollen, *La taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés et la problématique des octrois*, *Mouv. comm.*, 11/2003.

³ Circ. Min. Pouv. loc. 9.2.2006.

⁴ Lettre-circ. Min. Pouv. loc. 11.6.2007.

Fiche 5 - Les finances communales - Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations)

On entend par dotations l'ensemble des transferts financiers non affectés, c'est-à-dire les recettes provenant d'autres niveaux de pouvoir dont l'obtention n'est liée à aucune obligation d'affectation. En ce sens, les dotations s'opposent aux subsides qui font l'objet d'une fiche séparée.

L'essentiel des dotations aux communes wallonnes est couvert par le Fonds des communes, forme de financement des communes existant depuis 1860 dans notre pays.

Le Fonds des communes est une masse budgétaire par laquelle les Régions - auparavant l'Etat - contribuent au financement des communes par des transferts généraux. Il représente plus de 20 % des recettes des communes wallonnes.

Il faut également noter qu'il existe, depuis le 1^{er} janvier 2005, un Fonds des communes distinct pour les 9 communes germanophones (cf. point 2 ci-dessous)

1. Le Fonds des communes

Le Fonds des 253 communes wallonnes francophones est régi par les articles L1332-1 et suivants du CDLD.

Les éléments-clés de définition du Fonds des communes sont:

- le montant de sa dotation, dans le cadre de la loi de financement des Communautés et des Régions;
- l'évolution de son enveloppe future;
- sa répartition.

Jusque récemment, c'est le décret du 20 juillet 1989, repris aux articles L1332-1 à L1332-31 du CDLD, qui était d'application en matière de répartition. Ces articles du Code de la démocratie ont été remplacés par le décret du 15 juillet 2008 modifiant le livre III, titre III, chapitre II, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes. Ce texte donne ainsi une assise légale à la récente réforme du Fonds des communes en Région wallonne.

Cette réforme concrétise un engagement pris par le Gouvernement wallon dans sa Déclaration de politique générale du 20 juillet 2004. Selon ce document, elle poursuit comme objectifs principaux:

- *"doter les communes de moyens financiers adéquats (...) afin qu'elles soient en mesure de remplir correctement les missions de service public qui relèvent de leur ressort;*
- *revoir le mode de répartition du Fonds des communes selon les règles objectives, quantifiables et transparentes qui garantissent une réelle équité entre communes (...). En outre, la nouvelle répartition du fonds tiendra compte des coûts générés par les services dont le champ d'action dépasse les frontières de la commune;*
- *accroître le financement régional mais également le rendre plus stable et plus prévisible;*
- *intégrer les aides émergeant à l'axe 1 du Plan Tonus dans le financement de la réforme du fonds".*

Cet engagement constitue une réponse aux nombreuses critiques récurrentes formulées à l'encontre du système hérité de 1989, notamment le caractère désormais obsolète des critères de répartition et la diminution progressive et constante du poids des dotations dans les sources de financement des communes.

Avant la réforme, le crédit inscrit au budget de la Région wallonne reprenait le Fonds des communes proprement dit, ainsi que le Fonds spécial de l'aide sociale (940,6 millions d'euros dans le budget initial 2008 de la Région wallonne). Il convient, pour 2007, d'y ajouter 10 millions d'euros de crédits de refinancement, montant doublé en ce qui concerne l'exercice 2008. On trouvait, à côté de cela, les moyens prévus pour le Plan Tonus I¹ (46,5 millions d'euros au budget 2008 de la Région wallonne), ainsi que divers crédits octroyés en compensation de mesures fiscales décidées par le Gouvernement wallon mais ayant un impact sur les recettes communales. Certaines de ces recettes ont d'ailleurs un statut de recettes fiscales dans la comptabilité communale.

Suite à la réforme, les 987 millions d'euros identifiés préalablement ont été portés lors de l'ajustement du budget régional 2008 à plus d'un milliard d'euros répartis comme suit: 928,4 millions d'euros furent versés dans le nouveau Fonds des communes, 47,03 millions ont été consacrés au Fonds spécial de l'aide sociale, 30,6 millions d'euros au compte Crac pour aider à la gestion de la charge des prêts extraordinaires (cette somme correspond pour 10,6 millions d'euros à la tranche "finances obérées" de l'ancien fonds et pour 20 millions d'euros à un nouveau versement au Crac destiné au financement de l'opération de reprise par la Région wallonne de la part communale dans le remboursement des emprunts Crac), et 1,3 million d'euros fut octroyé aux communes germanophones à titre de leur part dans Tonus I.

Pour l'exercice 2010, le budget initial de la Région wallonne prévoit un montant de 962,516 millions d'euros pour la dotation Fonds des Communes.

A. Le refinancement et la révision des critères de répartition et du mode d'indexation du Fonds des communes

Par le décret du 15 juillet 2008, le Gouvernement wallon consacre le refinancement du Fonds des communes et l'adaptation de son mode d'indexation.

Depuis une décennie environ, la dotation octroyée aux communes via le fonds augmentait d'une année à l'autre en suivant l'indice des prix à la consommation (indice de juillet). Cette évolution était reprise dans la circulaire budgétaire.

La réforme adoptée offre une révision de ce mécanisme, suivant un phasage en deux étapes.

Concernant les exercices 2008 et 2009, il est prévu que les moyens dégagés dans le cadre de Tonus axe 1 soient intégrés dans le Fonds des communes. Il en va de même pour le refinancement obtenu dès 2007. En outre, ce refinancement a été revu à la hausse, passant de 10 millions en 2007, à 20 millions en 2008 et 30 millions en 2009. Enfin, la progression annuelle du fonds est, comme auparavant, liée à l'inflation mais l'indexation s'applique désormais à l'ensemble des crédits (auparavant les crédits liés à l'axe 1 du Plan Tonus notamment n'étaient pas indexés).

Depuis 2010, les montants inscrits au budget régional évoluent au rythme de l'inflation augmenté de 1 %, cela afin de garantir une croissance de la dotation plus en rapport avec celui des besoins financiers réels des communes.

Par ailleurs, il était communément admis que les critères de répartition du décret de 1989 avaient vécu et qu'il était nécessaire de les revoir en profondeur. La réforme de 2008 prévoit donc un mode de répartition radicalement modifié qui s'appuie sur 5 critères principaux. La référence aux catégories de communes, notamment, n'apparaît plus, ce qui signifie que la dotation de l'ensemble des 253 communes wallonnes francophones répond désormais à des critères identiques:

¹ L'axe 1 du Plan Tonus était un instrument de soutien financier régional aux équilibres des budgets communaux. En réponse aux difficultés récurrentes que rencontraient les communes pour équilibrer leur budget, la Région wallonne octroyait à travers cet instrument des aides complémentaires exceptionnelles aux communes. L'axe 1 du Plan Tonus a disparu avec la réforme globale du Fonds des communes du 15 juillet 2008.

- un critère "péréquation fiscale" qui vise à compenser le différentiel de rendement fiscal des communes. Il représente 30 % des moyens du fonds répartis en 22 % pour le rendement fiscal de l'impôt des personnes physiques et 8 % pour celui du précompte immobilier;
- un volet "externalités" destiné à couvrir les charges des services offerts par certaines communes et bénéficiant également aux habitants d'entités voisines. Il représente 53 % des moyens du fonds et sa répartition répond à une formule complexe établie, selon une démarche empirique, par une équipe universitaire;
- un critère "logement public" qui représente 7 % des moyens du fonds;
- un critère "densité de population", favorable aux entités rurales et destiné à couvrir les surcharges liées à la faible densité. Il représente 5,5 % des moyens du Fonds des communes;
- un critère "chef lieu d'arrondissement et de province" qui représente 4,5 % des moyens du fonds.

Toutefois, afin d'éviter des variations trop brutales des moyens octroyés à chaque commune, un système de garantie a été prévu. Concrètement, lors de la mise en place du nouveau modèle, chaque commune a reçu la garantie de conserver sa dotation antérieure et seule la partie "refinancement" est répartie selon les nouveaux critères. Par la suite, le montant garanti est diminué chaque année de 5 % pendant 20 ans, offrant progressivement plus de poids aux nouveaux critères.

B. Le Fonds spécial de l'aide sociale

On notera que le décret du 15 juillet 2008 prévoit la désolidarisation du Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) du Fonds des communes.

Le Gouvernement wallon a adopté le 30 avril 2009 un nouvel arrêté de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale. En complément des 48 millions du FSAS, une dotation régionale de 5 millions d'euros supplémentaires est intégrée de manière récurrente à partir de 2010. Le FSAS est en outre indexé tous les ans selon le taux prévisionnel de l'inflation, majoré de 1 % à partir de 2010.

La réforme adoptée par le Gouvernement wallon fixe un nouveau mécanisme de répartition dont l'objectif principal est d'amplifier la dynamique des CPAS au travers d'actions comme la réinsertion par le travail, le maintien à domicile des personnes âgées et le développement général des services. Le nouveau mécanisme de répartition du FSAS traduit cette nouvelle philosophie au travers de différentes dotations octroyées aux CPAS:

- une dotation minimale garantie égale à la dotation octroyée en 2008 et qui diminue de 25 % tous les ans pour s'annuler en 2013;
- une dotation "Intégration sociale et Insertion professionnelle" (37 %);
- une dotation "Travailleurs sociaux" (37 %);
- une dotation "Famille et bien-être" (16 %);
- une dotation "Centre urbain ou centre universitaire" (5 %);
- une dotation "Hébergement" (5 %).

Enfin, la dotation ainsi calculée sur base de ces nouveaux critères de répartition est soumise à un coefficient correcteur afin de permettre la prise en compte du profil socioéconomique de la commune, siège du CPAS.

C. Le devenir des charges financières liées aux prêts d'aides extraordinaires

Depuis des décennies, les autorités de tutelle ont été amenées à venir ponctuellement en aide à des communes présentant une situation financière structurellement déficitaire. L'un des modes d'intervention privilégiés était d'octroyer aux communes concernées des prêts de trésorerie couplés à des mesures de gestion destinées à rétablir l'équilibre financier. Les annualités étaient ensuite partiellement prises en charge par la commune, partiellement assumées par l'autorité supérieure.

Ainsi, depuis une dizaine d'années, en Région wallonne, ce mode d'intervention était celui utilisé dans le cadre de l'axe 2 du Plan Tonus.

En marge de la réforme du Fonds des communes proprement dite - mais faisant partie intégrante du projet voté mi-juillet 2008 -, la Région wallonne a repris à sa charge la totalité des charges des prêts de trésorerie des 106 communes concernées en Région wallonne. Cela représente un allègement des dépenses de quelque 77 millions d'euros.

Toutefois, *"si ces problèmes, dus aux décisions du passé, peuvent être solutionnés, ils ne peuvent pénaliser les communes non concernées"*². Aussi, l'avantage octroyé aux 106 communes concernées, est, pour chacune d'elle, déduit du calcul de leur dotation garantie.

2. Le Fonds des communes germanophones

Il convient d'individualiser le financement général des 9 communes de la Communauté germanophone. En effet, le décret du 27 mai 2004 transfère certaines compétences de la Région wallonne à la Communauté germanophone en matière de pouvoirs subordonnés. Parmi celles-ci, le financement général des communes. Relativement à ce transfert de compétences, une dotation inscrite au budget de la Région wallonne dès l'année 2005 est octroyée annuellement à la Communauté germanophone. Le montant de la dotation annuelle correspond, pour l'exercice 2010, à 21,782 millions d'euros. Cette somme globalise l'aide pour charges salariales et frais de fonctionnement, le Fonds des communes et les travaux subsidiés. Le dispositif offre à la Communauté une liberté de gestion de l'ensemble de ces crédits. Depuis l'exercice budgétaire 2009, cette dotation est divisée en trois tranches:

- une première d'un montant de 19.668.280 euros, qui sera adaptée annuellement en fonction du taux d'inflation majoré d'un pour cent;
- une deuxième d'un montant de 1.277.376 euros, qui pourra évoluer sur la base d'une décision conjointe du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Communauté germanophone;
- une troisième d'un montant de 319.344 euros, qui sera adaptée annuellement en fonction du taux d'inflation.

La répartition de la dotation du Fonds des communes entre les 9 entités vient d'être revue tout récemment, par le biais du décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'action sociale. Ce nouveau décret prévoit 4 dotations distinctes:

- une dotation destinée à financer les missions générales des communes;
- une dotation "voiries" destinée à financer les investissements dans les voiries communales;
- une dotation destinée à assurer l'encouragement de base des associations culturelles, folkloriques, sportives et récréatives ainsi que les bibliothèques publiques;
- une dotation annuelle aux CPAS destinée à financer leurs missions générales.

Le montant global de la dotation communale est réparti comme suit:

- une enveloppe d'un montant variable est destinée à aligner l'ensemble des communes présentant un rendement fiscal inférieur à la moyenne de la communauté au niveau de cette moyenne. Le calcul s'appuie sur le rendement moyen et le taux moyen pratiqué dans les 9 communes de langue allemande;
- le solde est réparti en fonction de 5 critères (5 % à parts égales, 45 % en fonction du nombre d'habitants, 20 % en fonction du nombre de travailleurs présents sur la commune, 15 % en fonction du nombre de chômeurs, 15 % en fonction de la superficie communale);
- afin d'éviter les sauts trop brusques, les critères sont lissés sur une période de 6 ans.

² Réforme du mécanisme de répartition du Fonds des communes, note (rectificative) au Gouvernement wallon, p. 19.

3. Les dotations de compensation

Conformément à ce qui avait été annoncé dans la précédente Déclaration de politique régionale et à ce qui a été annoncé dans la Déclaration de politique régionale actuelle, le Gouvernement octroie des recettes particulières aux communes en compensation de mesures fiscales décidées au niveau régional mais ayant un impact sur les recettes locales. S'ajoute à cela le versement à certaines communes de moyens provenant du Fédéral et perçus par ce dernier en dédommagement des pertes fiscales subies suite à la signature de la convention additionnelle signée le 5 novembre 2002 entre la Belgique et le Luxembourg.

Bien que techniquement les recettes qui en découlent répondent à la définition des dotations, il convient de stipuler que la grande majorité de ces aides sont considérées comme des recettes fiscales (notamment lors du calcul des moyens octroyés à chaque commune via le Fonds des communes). Cela semble logique puisque les sommes prévues sont distribuées en fonction de pertes fiscales estimées.

Pour 2010, nous pouvons identifier:

- la compensation pour non-perception des centimes additionnels au précompte immobilier sur certains immeubles, également appelée "mainmorte";
- la compensation en raison de l'impact négatif découlant des réformes fiscales régionales du décret du 22 octobre 2003 modifiant les articles 257 et 258 du Code des impôts sur les revenus 1992. Cela concerne l'introduction d'une réduction forfaitaire du précompte immobilier en lieu et place d'une réduction proportionnelle pour les enfants à charge des ménages et le relèvement du seuil d'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage;
- la compensation concernant les travailleurs frontaliers luxembourgeois;
- la compensation octroyée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Marshall ;
- prochainement, une compensation "Natura 2000" sera mise en place pour l'exonération du précompte immobilier sur les parcelles incluses dans le périmètre des sites Natura 2000.

Nous renvoyons le lecteur à la fiche relative à la fiscalité pour plus de détails.

Fiche 6 - Les subsides - Le programme triennal des travaux subsidiés¹

D'un montant sensiblement identique aux dotations via les divers fonds, les subsides spécifiques constituent une rentrée essentielle pour les communes. Par les subsides, l'autorité régionale incite positivement les communes à s'inscrire dans telle ou telle politique précise qu'elle entend privilégier. Ainsi, trouve-t-on des subsides dans beaucoup de domaines gérés par les communes: subsides divers en matière environnementale (déchets, eau, nature, bruit, ...), en aménagement du territoire, subsides à la rénovation du patrimoine, subsides en personnel, subsides pour la sécurité, pour le logement, ... On n'oubliera cependant pas qu'il est primordial de lier à un subside prévu dans un texte légal le poste spécifique qui lui est consacré dans le budget de l'autorité subsidiante. Ainsi, existe-t-il des subsides "éteints" qui, bien qu'inscrits dans les textes, sont devenus, dans les faits, lettre morte.

Au sein de ce type de financement, le plus connu reste, sans doute, le mécanisme des **travaux subsidiés (programme triennal)**, lequel consiste en la subvention, par le Ministre des Pouvoirs locaux, d'un programme d'investissements communaux visant essentiellement les travaux de voirie, d'égouttage, d'éclairage public et la rénovation de bâtiments publics.

Le but du législateur wallon est de faire levier sur les investissements publics en aidant les communes à financer les marchés publics de travaux et de services passés avec des entreprises².

La matière a subi des modifications récemment. Ainsi, le nouveau décret "travaux subsidiés"³ abroge-t-il le décret du 1^{er} décembre 1988 (modifié à plusieurs reprises, la dernière fois le 8.12.2005). Un décret du 22 décembre 2006⁴ l'a déjà modifié. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

De son côté, un arrêté du Gouvernement wallon⁵ abroge les arrêtés précédents⁶. Il exécute le décret selon l'habilitation donnée dans celui-ci au Gouvernement quant à l'usage des investissements susceptibles d'être subventionnés, les conditions d'octroi des subsides, la procédure d'introduction de la demande, les documents à fournir et les taux et modalités de calcul des subventions. Notons qu'une expérience-pilote vise à appliquer un système de droit de tirage à l'entretien de la voirie (v. Fiche 7).

Peuvent bénéficier des subventions: les communes, les provinces, les associations de communes, les établissements reconnus chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (notamment les fabriques d'église), les personnes morales qui gèrent les biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque et toutes autres personnes morales de droit public qui seraient désignées par le Gouvernement.

A noter que la liste des **travaux susceptibles d'être subsidiés** se trouve maintenant dans le décret lui-même, non plus dans son arrêté d'exécution. Les investissements visés sont les suivants, pour autant que leurs montants dans chaque cas soit au moins égal au montant pour lequel, en marchés publics, le cahier général des charges s'applique dans son entièreté (soit actuellement 22.000 euros):

- la création, l'aménagement et l'entretien extraordinaire des voiries publiques (y compris leurs accessoires, tels que mobilier urbain, signalisation, ...);
- la création et l'aménagement de parkings en voirie;
- les travaux d'égouttage (construction, réfection et renouvellement) en zone d'assainissement collectif;
- les travaux relatifs à l'éclairage public;
- la construction, la transformation et la réhabilitation (y compris des abords) des bâtiments destinés aux services publics communaux et provinciaux, des locaux administratifs des CPAS,

¹ Par Alexandre Ponchaut, Conseiller à l'UVCW.

² On notera, en effet, que les subsides "travaux subsidiés" ne concernent pas les travaux communaux réalisés sur fonds propres (travaux en régie).

³ CDLD, art. L3341-1 à L3341-15, décr. 21.12.2006, M.B. 26.1.2007.

⁴ M.B. 29.1.2007.

⁵ A.G.W. 3.5.2007, M.B. 15.6.2007, 3^e éd.

⁶ A.G.W. 7.5.1998, 14.11.2001, 29.4.2004 et 14.9.2006.

des bâtiments nécessaires à l'exercice des cultes reconnus et de la morale laïque, des locaux administratifs des intercommunales dites "pures", des petites infrastructures sociales de quartier (maisons de quartier ouvertes à tous et non exploitées à des fins commerciales), des crèches et maisons communales de l'accueil de l'enfance (MCAE); pour ces bâtiments, le demandeur doit à tout le moins être titulaire d'un droit de jouissance de vingt ans, à défaut d'en être (ou devenir) propriétaire;

- et l'acquisition, à l'exclusion du terrain, des biens immobiliers destinés à l'usage des bénéficiaires cités ci-dessus; l'affectation à l'usage public de ces immeubles, de même que de ceux visés au point précédent, doit durer au minimum quinze ans.

Le **plan triennal**, soit la programmation sur trois ans des investissements envisagés par le demandeur et qu'il souhaite voir subsidiés, est établi "*dans le respect des priorités régionales communiquées par le Gouvernement*". Le programme triennal, composé de fiches techniques "voirie" et de fiches techniques "bâtiments", doit être approuvé par le Gouvernement, celui-ci prenant en considération "*notamment, la valeur technique et économique des investissements, ainsi que la capacité financière du demandeur et de la Région*". Pour l'élaboration du dossier à envoyer au Gouvernement, le demandeur doit notamment classer ses projets d'investissements par année et par ordre de priorité. Et c'est à l'occasion de l'approbation du plan triennal que le Gouvernement fixe, pour chaque investissement retenu, le montant provisoire de la subvention. A cet égard, l'élaboration des fiches techniques et, par là, l'estimation du coût de chaque investissement, est d'une importance cruciale. En effet, le montant définitif du subside (promesse ferme sur adjudication) ne pourra être supérieur de plus de 10 % du montant provisoire.

Le Gouvernement dispose d'un délai de 90 jours (prorogeable une seule fois pour une durée de 45 jours) pour approuver ou non le programme triennal. A défaut d'une notification de sa part dans les 45 jours de l'expiration du délai, le programme triennal est réputé approuvé.

Chaque investissement qui sera réalisé devra faire l'objet d'une **réunion plénière d'avant-projet**. Celle-ci est définie comme "*la réunion au stade de l'esquisse crayon en présence de toute personne susceptible d'apporter une aide à la conception du projet et ayant pour but de garantir la qualité des projets et la sécurité des travaux et d'éviter, sauf cas de force majeure, tous nouveaux travaux endéans les deux ans sur le périmètre de l'investissement considéré*". Le demandeur devra recevoir de chaque organisme susceptible d'intervenir dans le cours de la réalisation de l'investissement "*toutes les informations réglementaires et techniques, dans des formes complètes, claires et concises, lui permettant (...) de finaliser l'étude de l'investissement et de procéder à la mise en adjudication des travaux*". C'est un pas important vers une meilleure information de chaque intervenant et vers la coordination de tous les impétrants qui sera rendue obligatoire lors de l'application du décret "impétrants" adopté le 30 avril 2009⁷. Outre son importance pour la qualité même du projet, la réunion plénière peut avoir d'importantes conséquences financières: le non-respect par le demandeur de l'organisation de celle-ci entraîne automatiquement le rejet du bénéfice de la subvention pour l'investissement concerné. L'arrêté du Gouvernement précise les modalités relatives à la réunion plénière d'avant-projet. Il dresse notamment la liste des personnes et organismes nécessairement présents (l'auteur de projet, le pouvoir subsidiant et le coordinateur-projet, le cas échéant) et de celles et ceux qui sont invités dans la mesure où ils sont concernés (les DG du MRW et du MET, le fonctionnaire délégué de l'urbanisme, les SPF Intérieur et Mobilité, la SRWT, les services techniques des provinces, ...). Pratiquement, la réunion plénière d'avant-projet se tiendra dès qu'un avant-projet aura été réalisé, avant-projet déjà suffisamment précis pour ne pas ôter toute utilité à la réunion, sans pour autant être trop précis au point d'être quasi-finalisé et ne plus pouvoir subir de modifications ("tracé crayon").

Le demandeur doit ensuite, lorsque son projet est définitivement ficelé et avant de procéder à l'adjudication, solliciter l'**avis de l'administration**. Comme l'indique l'article L3341-10 du Code de la

⁷ Décr. 30.4.2009 rel. à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers, sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau, M.B. 18.6.2009, p. 42597.

démocratie locale et de la décentralisation, cet avis porte seulement "*sur le respect des législations et normes en vigueur*", en premier lieu la réglementation des marchés publics, mais également des normes techniques.

Le demandeur transmet par ailleurs, dans les six mois de la réunion plénière d'avant-projet, le **dossier complet relatif à l'attribution du marché**; l'inspecteur des finances rend un avis sur celui-ci.

Autrement dit, endéans ce délai de six mois, prorogeable de six mois sur requête motivée du demandeur, le PV de la réunion plénière d'avant-projet aura dû être clôturé, le dossier du projet envoyé, l'avis de l'administration rendu et l'avis de marché publié. A ce délai s'ajoute celui nécessaire à l'Inspection des finances et au Ministre pour se prononcer, soit 30 jours (prorogeable une fois pour la même durée).

Aussi, pour autant que les remarques émises tant lors de la réunion plénière d'avant-projet que par l'administration dans son avis soient rencontrées (CDLD, art. L3341-12), le Gouvernement notifie au demandeur le montant de la subvention établi sur la base de l'offre approuvée du marché de travaux (non plus sur base du projet), lorsque les crédits sont disponibles. Il n'y a donc plus qu'une seule promesse de subvention: la "**promesse ferme sur adjudication**".

Un état d'avancement est introduit lorsque le montant équivalant aux travaux déjà exécutés atteint 30 % du montant retenu, afin d'obtenir une **avance sur la subvention**, dont le montant s'élèvera à 70 % de la subvention promise.

L'administration établit le **montant final de la subvention**, compte tenu, le cas échéant, des quantités en moins ou en plus et les nécessaires adaptations des travaux liées à l'exécution des travaux initialement prévus, sans jamais pouvoir dépasser le montant de la promesse ferme sur adjudication. Le solde de la subvention promise est alors libéré.

Pour établir le montant de chaque subside, il est tenu compte du coût de l'étude, avec un maximum de 5 % du montant de l'offre approuvée relative aux travaux. Il en va de même des œuvres d'art, avec un maximum de 2 %. Le **taux du subside** est fixé à 60 % du coût de l'investissement, soit le montant de l'offre retenue ou, pour les acquisitions d'immeubles, le montant de l'estimation hors terrain. Le montant de la subvention est porté à 75 % pour certains investissements, notamment ceux ayant pour objectifs la sécurité et la convivialité de la voirie. Il existe enfin la possibilité d'une majoration de 15 % pour certains postes du marché lorsque le cahier spécial des charges inclut une clause sociale relative à la formation ou l'insertion des demandeurs d'emploi dans certains métiers ou lorsque les travaux sont confiés à des entreprises d'économie sociale (au sens de la réglementation sur les marchés publics).

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 (CDLD), le Règlement général de la comptabilité communale (RGCC) et la circulaire budgétaire 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 receveur communal.

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 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 2007¹ mieux connu sous le nom de "Règlement général de la comptabilité communale" (RGCC) qui abroge, à partir du 1^{er} janvier 2008, l'ancien arrêté royal datant du 2 août 1990².

L'adoption, en 1990, de cet arrêté royal, qui remplace 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 1^{er} janvier 1995 est 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.

¹ M.B. 22.8.2007.

² M.B. 3.10.1990.

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.

Son équilibre 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 et des exercices précédents. S'inscrit dans les résultats des exercices antérieurs du budget, le boni global présumé du budget précédent, puis, lorsque le compte est clôturé, le résultat budgétaire du compte. Ainsi, par exemple, au 15 septembre 2010, dans le résultat des exercices antérieurs du budget 2011 en préparation, l'on inscrira le boni présumé du budget 2010 après modification budgétaire et ce dernier sera remplacé par le résultat budgétaire du compte budgétaire 2010 probablement dans le courant de l'année (voir tableau ci-dessous).

Le CDLD ne distinguant pas à quelle notion s'applique le principe d'équilibre repris à l'article L1314-1, il y a lieu de l'appliquer en référence à l'exercice global. On notera toutefois que la circulaire budgétaire du Ministre des Pouvoirs locaux recommande de ne pas présenter à la tutelle un budget dont le déficit à l'exercice propre dépasse le tiers du boni cumulé des exercices antérieurs (soit un solde à l'exercice propre qui soit égal ou inférieur au tiers du montant constitué du solde des exercices antérieurs plus le fonds de réserve ordinaire sans affectation spécifique): c'est ce que l'on nomme la "règle du tiers boni".

Le solde à l'exercice propre et à l'exercice global sur base des documents comptables disponibles

<i>Situation courant 2010 après rédaction du budget 2011</i>	<i>Compte budgétaire 2009</i>	<i>Budgets</i>
Exercice propre	Recettes et dépenses 2009	Sur base du budget 2011
Exercice global	Résultats comptables cumulés des exercices antérieurs plus le résultat de l'exercice propre	Boni présumé du budget 2010 après la dernière modification budgétaire remplacé ultérieurement par le résultat budgétaire du compte 2010

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 auquel l'article s'applique) et d'un code économique (qui décrit le type de dépense). Ainsi, l'article 351/112-01 reprend le pécule de vacances (code économique 112-01) du personnel du service incendie (code fonctionnel 351). Le code 767/112-01 reprend le même type de dépenses pour le personnel des bibliothèques communales (code fonctionnel 767), tandis que le code 351/123-11 s'adresse également au service incendie, mais couvre les frais de téléphone (code économique 123-11).

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. 1^{er}, 1^o).

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. 1^{er}, 2^o).

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 receveur communal 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 récapitulatif de 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*"³.

3. La comptabilité générale

La comptabilité générale a été introduite au niveau communal suite à 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 du bilan des 262 communes wallonnes.

³ A. Coenen, *Introduction aux Finances communales*, éd. La Charte, 2000, p. 102.

Bilan au 31 décembre 2008 – 262 communes wallonnes

<i>ACTIF</i>	<i>En %</i>	<i>PASSIF</i>	<i>En %</i>
Actifs immobilisés	88,2	Fonds propres	71,5
<i>Immobilisations incorporelles</i>	0,2	<i>Capital</i>	35,1
<i>Patrimoine immobilier et mobilier</i>	76,3	<i>Résultats capitalisés</i>	10,2
		<i>Résultats reportés</i>	6,5
<i>Subsides d'investissements accordés</i>	0,7	<i>Réserves</i>	1,8
<i>Promesses de subsides et prêts accordés</i>	2,9	<i>Subsides d'investissements, dons et legs reçus</i>	16,4
<i>Immobilisations financières</i>	8,1	<i>Provisions pour risques et Charges</i>	1,4
Actifs circulants	11,8	Dettes	28,5
<i>Créances à un an au plus</i>	5,9	<i>Dettes à plus d'un an</i>	23,4
<i>Subsides, dons, legs et emprunts</i>	2,7	<i>Dettes à un an au plus</i>	4,2
<i>Comptes financiers</i>	5,8	<i>Opérations pour compte de tiers</i>	0,4
<i>Comptes de régularisation et d'attente</i>	0,2	<i>Comptes de régularisation et d'attente</i>	0,5

(*) Extrapolation sur 262 communes au départ d'une base de données de 256 comptes et bilans.

Source: Dexia

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 qui est faite 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.

4. 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 para-communales.

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 1^{er} 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 I^{er} 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.

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 (art. L1231-11 du CDLD). 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 par contre 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. Par contre, 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. La loi du 27 juin 1921 distingue les asbl par classe de taille. La règle générale est l'application de la loi du 17 juillet 1975. Toutefois, les "petites" asbl se voient accorder la possibilité de tenir une comptabilité simplifiée conforme à l'arrêté royal du 26 juin 2003.

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).

Fiche 8 - Le Centre régional d'Aide aux Communes

Par décret du 23 mars 1995, amendé plusieurs fois depuis lors, le Parlement wallon a approuvé le projet portant création d'un Centre régional d'Aide aux Communes (Crac). Celui-ci a pour missions actuelles¹:

- conseiller les communes et les provinces dans le suivi de leur plan de gestion conformément au décret du 3 juin 1993 tel que modifié;
- assurer le suivi des crédits et débits du Crac et prendre toutes les mesures financières positives de gestion de solde de compte;
- examiner les situations budgétaires des communes et des provinces sollicitant l'accès au Crac;
- aider à la gestion de trésorerie des communes et des provinces;
- délivrer des avis au Gouvernement wallon ou au Ministre qu'il délègue à cette fin sur les problèmes relatifs à la situation financière des communes et des provinces;
- toutes missions en rapport avec son objet que lui demandera d'exécuter le Gouvernement wallon;
- le financement des infrastructures sportives et d'infrastructures spécifiques de haut niveau au bénéfice des communes, provinces ou associations de communes conformément à la législation existante;
- le financement des infrastructures médico-sociales (hôpitaux, maisons de repos, centres pour handicapés) au bénéfice des communes, provinces, intercommunales, CPAS, associations chapitre XII, des asbl et des sociétés à finalité sociale;
- le financement d'équipements touristiques;
- le financement d'installation de gestion des déchets;
- le financement de la construction de logements sociaux et moyens destinés à la location;
- le financement de certains investissements publics importants comme les crèches, les bâtiments des zones de police et des services régionaux d'incendie ou ceux utiles à certains services communaux et de CPAS.

Le compte² Crac est ouvert au nom du centre. Au niveau des opérations financières, le Crac intervient:

1. dans le cadre de prêts d'aide extraordinaire à long terme classique. L'intervention communale (ou provinciale) est fixée depuis 2005 à 50 % de l'annuité totale due au moment de l'octroi. La gestion de ces prêts est confiée au Crac qui assure également le suivi des plans de gestion et de leurs réactualisations éventuelles;
2. dans le cadre des prêts d'aide extraordinaire à long terme de l'axe 2 du Plan Tonus³. Il s'agit d'une aide extraordinaire sous forme d'un prêt de trésorerie que peuvent solliciter les communes confrontées à un déficit inéluctable dû à des déficits du passé. Le taux de l'intervention communale répond à une formule complexe qui a été modifiée au cours du temps afin d'accroître quelque peu l'intervention communale. Celle-ci oscille généralement entre 25 % et 40 % de l'annuité totale. Le solde est assuré par la Région wallonne au travers du compte Crac. Le plan de gestion doit permettre une réduction, voire une suppression des déficits communaux dans les meilleurs délais. En marge de la réforme du Fonds des communes de 2008, la Région wallonne a repris à sa charge la totalité des charges des prêts de trésorerie des 106 communes concernées. Cependant, l'avantage octroyé à ces communes est, pour chacune d'elle, déduit du calcul de leur dotation garantie issue du Fonds des communes;
3. dans le cadre du Plan Tonus hôpital, octroi de prêts visant à couvrir les déficits hospitaliers enregistrés jusqu'au 31 décembre 2002 avec une intervention communale (ou provinciale) de 40 % de l'annuité. L'octroi de l'aide est conditionné par la réalisation d'un plan de gestion de

¹ C. Parmentier, *Centre régional d'Aide aux Communes. Le compte Crac, les produits, les services*, 15 p.

² Le Crac est alimenté par des emprunts, par le reversement de la part du Fonds des communes octroyé à titre de finances obérées, par des annuités prises en charge par les communes et par des subsides versés par la Région.

³ F. Lannoy, *L'essentiel sur Tonus: axe I, axe II, hôpital et pension*, *Mouv. comm.*, 6-7/2004.

l'institution hospitalière, soumis à l'approbation des conseils communaux et provinciaux, ainsi que du Gouvernement;

4. dans le cadre du Plan Tonus caisses locales de pension. Le 27 novembre 2003, le Gouvernement wallon a décidé que les communes disposant d'un Fonds fermé (communes nouvellement affiliées à l'ONSSAPL), ainsi que la Ville de Liège, sont autorisées à contracter un prêt au travers du compte Crac. Les annuités sont supportées à 60 % par la Région. L'aide est conditionnée à la mise en place d'instruments de suivi et un contrôle de tutelle, à la réalisation d'efforts propres, soit le versement d'une cotisation annuelle au Fonds de pension conforme au plan de financement et à une analyse de toute nouvelle décision en matière de personnel. En marge de la réforme du Fonds des communes, un nouveau prêt à long terme partiellement pris en charge par les finances régionales a été accordé aux villes de Charleroi et Liège afin de faire face aux charges de pension;
5. dans le cadre de produits de trésorerie (prêts à court terme, placements groupés des excédents de trésorerie des communes, paiements anticipés d'intérêts groupés);
6. dans le cadre du financement alternatif de certains investissements importants.

Fiche 9 - 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 général.

S'ils peuvent prendre la forme d'interventions purement financières, d'autres formes de soutien sont envisageables et régulièrement mises en œuvre¹.

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 subventions² a créé un cadre 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, intitulé *Octroi et contrôle des subventions octroyées par les communes et les provinces*, constitué des articles L3331-1 à L3331-9 du Code, intègre cette régulation à la législation wallonne.

La compréhension et la mise en œuvre de ces dispositions du code bénéficient en outre du support d'une circulaire adoptée en date du 14 février 2008 par le Ministre régional wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique de l'époque, Philippe Courard³.

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, 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. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation soumet au même régime de contrôle des subventions, notamment, les établissements d'intérêt

* Par Laetitia Vander Borght, Conseiller à l'UVCW.

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 M.B. 18.3.2008.

communal⁴, les agglomérations et fédérations de communes et les associations de communes⁵. Elle s'étend de plus également aux personnes physiques et morales subventionnées, directement ou non, par au moins une commune ou entité visée par le Code⁶.

En ce qui concerne le bénéficiaire, qu'importe qu'il profite directement ou non de la subvention et qu'il bénéficie ou non d'une personnalité juridique.

En ce qui concerne les modes de subventionnement à prendre en compte, le champ d'application défini par le Code s'avère extrêmement large⁷ car à l'exception des "*prix décernés aux savants et artistes pour leurs œuvres*" il vise "***toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyées en vue de promouvoir les activités utiles à l'intérêt général***"⁸.

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. Celle-ci s'avère en effet capitale dans la mesure où elle permet de déterminer quelles obligations de justification s'imposent aux bénéficiaires⁹, d'effectuer le contrôle de l'usage qu'ils font des subventions allouées, de définir quels montants restituer le cas échéant, mais également de déterminer le régime et la procédure du contrôle de tutelle applicable.

La circulaire ministérielle du 14 février 2008 prévoit certaines méthodes d'estimation applicables aux subventions en nature¹⁰.

⁴ Cf. établissements d'intérêt communal dotés d'une personnalité juridique propre.

⁵ Cf. CDLD, art. L3331-1, 1^o.

⁶ Cf. CDLD, art. L3331-1, 2^o.

⁷ 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 en faveur de l'intérêt général à laquelle contribue une commune ne doit selon nous pas se confondre avec l'action d'une commune en faveur de l'intérêt général 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 figures, 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*". Toutefois, en ce qui concerne les cotisations, selon la jurisprudence de la DGO5, certaines cotisations constituent des subventions. 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, la pratique de la tutelle a opéré une distinction entre: 1°) des cotisations, qui ne tombent pas sous le champ d'application des art. L3331-1 à L3331-9: en plus des trois éléments énumérés ci-dessus, il faut 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 sont considérées comme des subventions au sens de l'article L3331-2. Par ailleurs, selon la jurisprudence de l'autorité de tutelle, les dotations obligatoires ne sont pas à considérer comme des subventions au sens de l'art. L3331-2; en ce sens, la circ. 14.2.2008 précise qu'échappent à cette définition les "dotations obligatoires: en particulier, au profit des CPAS, des zones de police, des fabriques d'église, des services régionaux d'incendie, des intercommunales (art. L3331-5, §3)".

⁸ Cette précision relative à l'intérêt général ne signifie bien entendu pas que les pouvoirs dispensateurs soient libres de subventionner des activités utiles à des intérêts purement privés. Comme le rappelle l'analyse des articles en l'exposé des motifs du projet de loi dont est issue la L. 14.11.1983 (cf. Sén., Doc. Parl. 452 (1982-1983) n°1, p.4) "*la finalité d'intérêt général est de l'essence de la notion de subvention, dès l'instant où celle-ci est envisagée dans le contexte des règles de droit public. On ne peut, en effet, concevoir qu'une subvention soit allouée par une personne morale de droit public à des fins d'intérêt strictement privé (...)*". En l'occurrence, la mention de la notion d'intérêt général a pour but d'écarter du champ d'application de la loi "*certaines allocations qui sont accordées par des personnes de droit public en dehors de toute finalité d'intérêt général*", procédant "*principalement soit d'un but d'équité ou d'humanité soit d'une espèce d'obligation naturelle que la personne de droit public aurait cru devoir s'imposer*" et dont les travaux parlementaires donnent divers exemples. L'octroi d'une subvention devra donc bien être motivée au regard de l'intérêt général.

⁹ Comme nous le détaillons ci-après, le Code prévoit une application modulée des dispositions relatives aux subventions accordées par les pouvoirs locaux en fonction de la hauteur de l'aide octroyée, exprimée en euros.

¹⁰ Ainsi, la valeur d'une mise à disposition d'un local peut s'estimer "*sur la base du revenu cadastral ou par référence à d'autres locaux similaires au sein de la même commune*". La mise à disposition de matériel peut s'évaluer, quant à elle, "*par référence à la valeur locative du bien*". Pour la mise à disposition de personnel, le dispensateur peut recourir à une règle de trois, en fonction des prestations utilisées.

3. Les obligations incombant aux bénéficiaires de subventions

Définies 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, selon la volonté des pouvoirs dispensateurs et selon la personnalité juridique des bénéficiaires.

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 et, sauf exception définie par ou en vertu d'un décret, en justifier l'emploi¹¹;
- l'obligation, outre les conditions résolutives qui leur seraient propres, de restituer les subventions qui n'auraient pas été utilisées aux fins pour lesquelles elles auraient été octroyées¹².

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, selon la valeur des subventions octroyées, d'une liberté de choix accordée au pouvoir dispensateur¹³.

En synthèse, il s'agit des contraintes suivantes¹⁴:

- l'obligation de restituer les subventions en cas de non respect des obligations de justification incombant au bénéficiaire¹⁵ ainsi qu'en cas d'opposition à l'exercice des droits de contrôle du pouvoir subsidiant;
- l'obligation, pour les personnes morales, de joindre à leurs demandes de subventions et de transmettre pour chaque année ayant donné lieu à l'obtention d'une subvention bilans, comptes, rapports de gestion et de situation financière¹⁶.

Ces obligations complémentaires sont en principe applicables aux subventions dont la valeur est supérieure à 1239,47 euros. Le pouvoir dispensateur peut toutefois:

- dispenser un bénéficiaire de tout ou partie des obligations complémentaires, pour autant que la valeur de la subvention octroyée soit inférieure à 24.789,35 euros;
- rendre tout ou partie de ces mêmes obligations complémentaires applicables aux subventions dont la valeur est inférieure à 1239,47 euros.

L'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. L'on peut, selon

¹¹ Cf. CDLD, art. L3331-3. Comme le précise la circ. 14.2.2008, "on ne peut conclure de manière générale que l'existence de réserves financières dans le patrimoine du bénéficiaire signifie que ce dernier n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée". Cette précision bienvenue clarifie le doute que laissait subsister une réponse apportée antérieurement au Sénat (Q.R., Sén., sess. ord. 1995-1996, question n° 71 du 22.12.1995 (M. Boutmans), et qui nous semble sans fondement, selon laquelle on pourrait "légitimement considérer qu'il n'est pas satisfait à l'exigence de finalité d'intérêt général dès lors que le demandeur d'un subside dispose de réserves financières propres. On peut en effet estimer raisonnablement qu'un subside qui serait accordé dans de telles conditions serait remis moins en vue de financer une activité utile à l'intérêt général qu'aux fins de satisfaire les intérêts strictement propres du bénéficiaire." S'agissant de la détermination même de la finalité d'intérêt général, une telle approche pousserait à considérer comme sortant du cadre de l'intérêt général, qui lie tout pouvoir dispensateur indépendamment du CDLD, et donc également la Région wallonne, toute subvention accordée, par exemple, à un particulier, pour effectuer des investissements énergétiques ou tout subside accordé à un pouvoir local dès lors qu'il n'aurait pas préalablement épuisé ses réserves.

¹² Cf. CDLD, art. L3331-7. La restitution porte alors sur la partie de la subvention dont l'utilisation n'est pas justifiée.

¹³ Cf. CDLD, art. L3331-9.

¹⁴ Cf. CDLD, art. L3331-5 et L3331-7.

¹⁵ Cf. restitution de la partie de la subvention dont l'utilisation n'est pas justifiée. Les obligations de justifications concernées sont les transmissions d'informations imposées par le CDLD aux bénéficiaires personnes morales et les justifications définies par le pouvoir dispensateur dans le cadre de la décision d'octroi d'une subvention.

¹⁶ Ces justifications propres aux personnes morales ne sont, selon l'article L3331-5, 3°, pas requises dans l'hypothèse d'une subvention obligatoirement mise à charge du budget du pouvoir dispensateur.

nous, considérer que des subventions octroyées "en nature" pourraient dans certaines hypothèses donner lieu à des restitutions sous la forme d'une somme d'argent.

4. Les droits et obligations du pouvoir dispensateur

Le pouvoir dispensateur d'une subvention doit avant toute chose, à moins qu'un régime spécifique n'ait été prévu par une disposition légale ou réglementaire, préciser dans toute décision d'attribution d'une subvention les éléments qui suivent¹⁷:

- la nature de la subvention;
- son étendue;
- les conditions de son utilisation;
- les justifications de son utilisation exigées du bénéficiaire;
- les délais de production de ces justifications.

Toutefois, lorsqu'une subvention s'établit de manière annuelle et récurrente, cette obligation peut être atténuée pour les années ultérieures, si l'on se réfère à la circulaire ministérielle du 14 février 2008. Cette dernière précise en effet que "*si l'octroi de la subvention prend la forme d'un contrat pluriannuel entre la commune et une ASBL répondant aux exigences des articles L3331-1 et suivants, une inscription nominative au budget suffit pour les exercices couverts par le contrat*".

Sur la base des conditions qu'il aura définies à l'occasion de l'octroi d'une subvention, et sur la base des obligations imposées aux bénéficiaires par le CDLD, le pouvoir dispensateur pourra procéder, sur place, au contrôle de l'emploi des subventions qu'il a accordées, y compris à l'égard des bénéficiaire qui ont reçu la subvention indirectement, par l'intermédiaire d'un autre pouvoir dispensateur¹⁸.

Lorsque le contrôle de l'emploi d'une subvention révèle une irrégularité conduisant à la mise en œuvre de l'obligation de la restituer, le pouvoir dispensateur, s'il s'agit d'une personne morale de droit public habilitée à établir des impôts directs (ce qui est le cas des communes) est autorisé à en poursuivre le recouvrement par voie de contrainte¹⁹.

En outre, tant qu'un bénéficiaire ne satisfait pas à ses obligations en termes de justification ou d'accessibilité au contrôle de l'emploi de ses subventions, le pouvoir dispensateur surseoir à son égard à l'octroi de nouvelles subventions ainsi qu'à la réalisation de fractions de subventions non encore exécutées²⁰.

En ce qui concerne les obligations et contraintes relatives à l'exercice de la tutelle sur les communes, il convient de relever que les subventions sont soumises au régime de la tutelle générale d'annulation²¹.

Toutefois, depuis la réforme des règles d'exercice de cette tutelle, pour les subventions ayant pour effet d'accorder, au cours du même exercice budgétaire et au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 euros indexés²², le régime général de tutelle est complété par l'obligation de transmettre au Gouvernement les actes et leurs pièces justificatives dans les 15 jours de leur adoption. Ils ne peuvent en aucun cas être mis à exécution avant cette transmission²³.

¹⁷ Cf. CDLD, art. L3331-4.

¹⁸ Cf. CDLD, art. L3331-6.

¹⁹ Cf. CDLD, art. L3331-7.

²⁰ Cf. CDLD L3331-8.

²¹ Cf. CDLD L3121-1 ; cette tutelle implique que le Gouvernement puisse réclamer la transmission des délibérations qu'il désigne et de leurs pièces justificatives. Dès lors qu'il a reçu l'ensemble de ces documents, le Gouvernement dispose d'un délai de 30 jours, prorogeable au maximum de 15 jours, pour éventuellement prendre une décision d'annulation, conformément aux articles L3122-5 et L3122-6 du CDLD.

²² Cf. indexation "*au 1^{er} février de chaque année sur base de l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours rapporté à l'indice santé du mois de janvier 2008 au cours du même exercice budgétaire*".

²³ Cf. CDLD, art. L3122-2, 5°. Conformément à l'article L3122-3 du CDLD, les mêmes critères déterminent l'applicabilité de la tutelle générale d'annulation sur transmission obligatoire des actes et pièces justificatives aux subventions octroyées par les intercommunales.

Ce régime spécial de tutelle d'annulation sur transmission obligatoire n'est toutefois pas applicable aux subventions accordées en vertu des dispositions d'une loi ou d'un décret²⁴.

La tutelle d'annulation sur transmission obligatoire des actes et pièces justificatives pose la question du caractère complet du dossier transmis, dont dépend le caractère exécutoire de l'acte.

En effet, les pièces justificatives englobent, selon le CDLD²⁵ "*tous les documents et annexes de nature à étayer un acte administratif*". La large portée de cette définition pose la question de connaître le moment à partir duquel l'ensemble des pièces pourra être considéré comme ayant été transmis. Une circulaire interprétative du 14 février 2008 relative aux pièces justificatives²⁶ permet d'apporter des précisions à cet égard, en faveur d'une plus grande sécurité juridique.

Pour compléter ce point relatif aux droits et obligations des pouvoirs subsidiant, nous rappellerons qu'en matière de tutelle, les octrois de subventions seront également intégrés aux procédures d'approbation des budgets et comptes, et que la loi sur la motivation formelle des actes administratifs s'appliquera aux décisions d'octroi de subventions.

5. La formalisation des subventions par les communes

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 communal²⁷.

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.

L'adoption d'un ou plusieurs règlements communaux fixant les bases de l'octroi, de l'utilisation et du contrôle de tout ou partie des subventions disponibles, 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.

Dans cette hypothèse où le conseil fixerait par avance les règles d'attribution et le régime de justification de l'emploi de subventions, il pourrait également en déléguer l'exécution au collègue²⁸. En outre, l'adoption d'un règlement 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 et au régime de tutelle applicable.

²⁴ Cette exception allège considérablement les contraintes administratives liées à la mise en œuvre de subventions obligatoires, de sorte que l'intégration de ces dernières au régime défini par les articles L3331-1 et suivants du code n'est pas de nature pratiquement problématique.

²⁵ Cf. CDLD, art. L3111-2, 3°.

²⁶ M.B. 18.3.2008.

²⁷ Il convient de faire application des règles générales de répartition des compétences entre organes de la commune. Cf. CDLD, art. L1122-30 et L1122-32. En ce sens, voy. également, CRW Q-R 1993-94, Question n° 56 du 24 mai 1994.

²⁸ Voy. en ce sens la circ. 14.2.2008.

Fiche 10 – Le Plan eComptes: doter tous les pouvoirs locaux d'outils publics de gestion et de connaissance des finances locales

1. Les objectifs

Le projet eComptes est un *plan* intégré visant à doter progressivement tous les pouvoirs locaux d'un ensemble d'applicatifs développés en mutualisation et en co-crédation de contenu avec les utilisateurs de terrain.

Il s'appuie sur deux piliers:

- une standardisation préalable des données financières locales dans un seul et mme format informatique, grce à l'implantation d'une base de données locales standardisde au format xml;
- un logiciel public, ralisde en collaboration avec le terrain, gdr et distribué par le SPW, *Direction gndrale opdrationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santd.*

Les logiciels eComptes sont publics et gratuits pour les pouvoirs locaux. Ils assurent 4 fonctions en une:

1. *aide à la gestion* en donnant aux communes et aux CPAS un outil d'analyse d'aide à la gestion permettant de suivre tous les éléments financiers, recettes, dépenses, budget, trésorerie, dette, ...;
2. *aide à la compréhension des finances locales*, tant par les mandataires que par le public, grce à l'éditeur de documents clairs et didactiques;
3. *simplification administrative* en simplifiant et en automatisant la production de documents à caractère comptable et financier. L'encodage est réduit au strict minimum pour les utilisateurs car les applications eComptes puisent l'essentiel des données nécessaires dans la base de données comptables standardisde. Ainsi, quelques minutes suffisent pour réaliser une analyse complète de tous les aspects des finances locales (production de la synthèse analytique);
4. *alimentation numérique des statistiques et de l'étutelle*: le logiciel produit l'équivalent numérique des budgets et comptes qui peut alimenter l'eTutelle, et des fichiers permettant de construire et de mettre à jour en permanence une base de données statistiques sur les pouvoirs locaux afin, non seulement, d'aider le Gouvernement wallon dans sa prise de décision, mais aussi d'améliorer la connaissance des finances locales.

2. Un concept novateur

Ce logiciel, mis en ce moment à disposition des 506 communes et CPAS de Wallonie, est une réalisation émanant des communes et CPAS eux-mêmes, avec la collaboration de l' UVCW et des Fédérations de Receveurs au plan de la formation et de la conception .

Une organisation faisant appel au *partage des connaissances et des sources a été mise en place, permettant à chaque commune et CPAS qui le désire de participer à l'amélioration du logiciel.*

Les améliorations et les nouveaux modules ainsi créés viennent enrichir le logiciel et *bénéficient à toutes les autres communes* par le mécanisme des mises à jour internet.

3. Une haute technicité atteinte grâce à la mutualisation

En permettant à des experts informatiques locaux d'intervenir sur le projet, en collaboration avec les techniciens des finances (receveurs, ...), le produit offert a gagné en pertinence de contenu, mais aussi a permis d'atteindre un haut degré de technicité.

Ainsi, par exemple, ce logiciel fonctionne en multi-postes sur plus de 1000 pc dans 480 administrations locales et bientôt dans les 506 administrations locales wallonnes, sur tous les types de plate-forme.

Il est mis à jour par internet, à l'instar des grands logiciels du privé.

Ce mode de collaboration sera poursuivi afin de permettre au logiciel, non seulement d'évoluer, mais aussi de s'enrichir de nouvelles fonctionnalités d'analyses.

4. Les perspectives de développement

Notre ambition est de continuer sur ce mode collaboratif entre la Région wallonne et le terrain pour offrir progressivement de nouveaux produits gratuits d'aide à la gestion.

Pour plus de renseignements, vous pouvez contacter le Coordinateur général du plan à la DGO5:
philippe.brognon@spw.wallonie.be

Cellule eComptes www.ecomptes.be tél: 081/32 32 04

Service Public de Wallonie

Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé

Direction de la Prospective et du Développement des pouvoirs locaux

Rue Van Opère 91-95 5100 NAMUR (Jambes) 081/32.32.26 - Fax: 081/32.32.33

Fiche 11 – L'expérience-pilote de droit de tirage pour l'entretien des voiries communales

Comme nous l'avons vu dans les fiches précédentes, outre les recettes issues de la fiscalité, les moyens financiers issus, d'une part, des dotations et, d'autre part, des subsides constituent les principales sources de financement de la commune.

Alors que la dotation constitue un transfert financier dont l'obtention n'est liée à aucune obligation d'affectation, les subsides sont, quant à eux, accordés aux pouvoirs locaux en vue de financer des missions ou des investissements bien spécifiques.

Si le programme triennal des travaux subsidiés relève bien, comme son nom l'indique, d'un financement à travers l'octroi d'un subside¹, un projet expérimental de droit de tirage concernant les travaux d'entretien des voiries communales et fonctionnant davantage sous le principe d'une dotation vient toutefois d'être mis en place.

Plus précisément, le droit de tirage consiste en une dotation accordée pour une période déterminée à chaque commune dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser différents types d'investissement. Le montant de la dotation est calculé sur base de critères préétablis et objectifs, repris dans la législation qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte. Le champ de ces derniers doit être suffisamment large afin d'offrir aux pouvoirs locaux l'autonomie nécessaire pour arbitrer entre les investissements qui leur paraissent le plus judicieux. 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.

L'opération-pilote de droit de tirage en matière d'entretien de voiries mise en place par le Ministre des Pouvoirs Locaux à destination des 253 communes wallonnes francophones (les communes germanophones relèvent, pour cette compétence, de la Communauté germanophone et disposent déjà de leur propre dispositif de droit de tirage pour leurs voiries communales) est une première étape en ce sens. Les modalités de cette opération-pilote sont reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 2010 relatif à l'octroi de subsides destinés aux travaux d'entretien des voiries communales pour les années 2010 à 2012². Les premiers enseignements tirés de cette opération devront permettre d'élaborer, à terme, un décret relatif au droit de tirage.

Plus concrètement, dans le cadre de cette opération-pilote, un budget annuel de 30 millions³ d'euros, issu de l'enveloppe des travaux subsidiés, sera consacré pour les années 2010 à 2012 aux travaux d'entretien des voiries communales. Pour être précis, nous relèverons que ce budget ne concerne toutefois pas les travaux de voirie conjoints à des travaux d'égouttage.

Une quote-part de cette enveloppe budgétaire est réservée à chaque commune et est calculée sur base de 3 critères, à savoir le kilométrage des voiries communales revêtues, le nombre d'habitants et le revenu moyen par habitant. La formule précise, reprise dans l'arrêté, accorde un même poids pour les critères "kilométrage de voiries" et "population" et corrige la quote-part ainsi obtenue en fonction du niveau de revenu de la commune, visant à introduire de la sorte une certaine forme d'élément de solidarité.

Pour déterminer plus précisément pour chaque chantier la subvention qui est accordée, la base de calcul de cette subvention dépend de l'état de la voirie. Elle est de 30 euros/m² pour les voiries en très mauvais état, de 10 euros/m² pour les voiries en mauvais état et de 2 euros/m² pour celles dans un état

¹ Voir à ce sujet la fiche 6 *Les subsides – le programme des travaux subsidiés*.

² M.B. 30.6.2010.

³ Le Ministre des Pouvoirs locaux espère obtenir des moyens supplémentaires à la rentrée (cf. Question orale du 13.7.2010 de M. Mouyard à M. Furlan sur le projet du droit de tirage pour la rénovation des voiries communales).

peu dégradé. La commune doit financer 10 % des travaux, excepté pour les communes sous plan de gestion.

En ce qui concerne le degré de priorité des dossiers, l'arrêté prévoit que, dans le cas où les demandes introduites en 2010 et 2011 sont supérieures au crédit inscrit au budget, c'est l'ordre de priorité posé par la commune et accepté par l'administration de la Région wallonne qui sera suivi, les dossiers non retenus étant reportés à l'année suivante.

L'arrêté détaille également la procédure à suivre. La commune sera tenue d'introduire, une fois par an, auprès de la Direction générale opérationnelle "Routes et Bâtiments" (DGO1), un dossier comprenant notamment toute une série d'informations précises, photos à l'appui, sur l'état des routes. Cela donnera lieu à une réunion, dans les deux mois, entre la commune et l'administration de la Région wallonne. Suite à cette réunion, le projet, comprenant notamment le cahier spécial des charges, devra parvenir dans les deux mois (voire 5 mois pour les voiries en très mauvais état) à la DGO1 qui donnera son accord sur celui-ci dans un délai de deux mois. Le cas échéant, après la notification de l'arrêté de subvention signé par le Ministre, la commune pourra alors lancer le marché de travaux, faire approuver le résultat de l'attribution du marché par le collège et transmettra, pour information, le dossier d'adjudication à la DGO1. Elle notifiera ensuite le marché et transmettra l'ordre de commencer les travaux à la DGO1. Dans les 3 mois après la fin des travaux, la commune transmettra à la DGO1 le décompte final pour la liquidation de la subvention.

Cette opération-pilote permet aussi une certaine liberté dans la répartition sur les 3 années des montants attribués. La commune qui le souhaite peut ainsi obtenir les 100 % de son droit de tirage la première année à travers un mécanisme dépendant du Crac.

Cette expérience est un premier pas important vers la mise en place d'un système de droit de tirage plus élaboré. Celui-ci sera un outil essentiel tant en termes de bonne gouvernance que de renforcement de l'autonomie communale, ce qui reste tout à fait compatible avec la mise en œuvre par le Gouvernement wallon de crédits d'impulsion pour les projets d'importance régionale.

Le personnel communal

Isabelle DUGAILLIEZ

Caroline FRANCOTTE

Luigi MENDOLA

Union des Villes et Communes de Wallonie

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 communale¹.

Si, certes, différentes circulaires ont affirmé le principe de la primauté du statut dans le secteur public local wallon², le Conseil d'Etat 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 travail³.

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'Etat, 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 administratifs⁴.

Ce faisant, la jurisprudence du Conseil d'Etat - qui reconnaît la validité de l'engagement contractuel⁵ en se basant sur l'article 1er de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail⁶ - a tenté de cerner les limites de l'engagement contractuel⁷. 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

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 Chartre, 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'Etat 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.

engagement statutaire⁸. 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 généraux⁹.

- 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 accès¹⁰ à l'emploi public¹¹ 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 formellement¹², ce qui n'est pas le cas pour ce qui concerne les pouvoirs locaux¹³. 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 *pater 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'autorité¹⁵, et à ce que la publicité réalisée soit en adéquation avec la réalité du terrain et la nature de l'engagement¹⁶.

Le principe d'égalité impose aussi une absence de discrimination fondée sur des critères tels que la nationalité¹⁷, l'âge ou le sexe. Le législateur fédéral a, par ailleurs, récemment 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 actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique,

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, Godfirmon, 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. 27.5.2009 rel. à l'emploi des travailleurs handicapés dans les provinces, les communes et les associations de communes, publié au M.B. 9.7.2009, les communes doivent employer un travailleur handicapé à mi-temps par tranche de 20 équivalents temps plein prévus au cadre du personnel (ne sont donc comptabilisés que les agents statutaires, exclusion faite du personnel enseignant, des services incendie, médical et soignant). Pour davantage d'informations sur cette mesure, voy. notre contribution, *L'obligation d'emploi de personnes handicapées dans les pouvoirs locaux*, *Actualité* du 15.7.2009, <http://www.uvcw.be>.

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 fautive 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 Etats membres de l'Union européenne sauf pour ce qui concerne les emplois impliquant l'exercice de la puissance publique (*imperium*).

l'origine sociale ou la conviction syndicale¹⁸. 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 socioprofessionnelle, 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 professionnelle¹⁹. Les critères repris par le législateur régional sont identiques aux critères prévus par le législateur fédéral, mais le texte régional vise également les discriminations fondées sur les critères apparentés au sexe, tels que la grossesse, l'accouchement et la maternité, le transsexualisme et le changement de sexe. Le décret régional vise explicitement les relations statutaires de travail qui se nouent au sein des pouvoirs locaux²⁰.

- 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 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 candidats²¹, leur aptitude physique²², 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 candidat²³.

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 et M.B. 5.6.2007). 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, suite à 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). La Cour constitutionnelle a, par un arrêt du 22 avril 2010, annulé partiellement ce décret du 6.11.2008 en raison de l'absence de la conviction syndicale au sein de la liste de motifs de discrimination prohibés. Il s'agit d'une liste fermée, c'est-à-dire que seules les discriminations fondées sur des motifs limitativement énumérés par le texte sont interdits. Il ressort de l'arrêt précité que la conviction syndicale doit figurer dans la liste des motifs de discrimination.

²⁰ V. décr. 19.3.2009, art. 4, mod. décr. 6.11.2008 rel. à la lutte contre certaines formes de discrimination, M.B.10.4.2009.

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. 1^{er}, 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'Etat. 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), 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 (sont visées les occupations à des postes de sécurité, de vigilance et à des activités à risque défini ou liées aux denrées alimentaires). 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 travailleur handicapé à mi-temps par tranche de vingt équivalents temps plein prévus au cadre du personnel (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'Etat 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 ou d'interpeller le Procureur général près la Cour d'appel, seul magistrat habilité à fournir de tels renseignements (en vertu l'art. 125 du Règlement général sur les frais de justice en matière répressive ("tarif criminel") du 28.12.1950, M.B. 30.12.1950) afin de compléter, le cas échéant, les informations obtenues au travers de l'extrait de casier judiciaire. Suite au récent arrêt du Conseil d'Etat (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 qui fait entrer en vigueur les articles 595 et 596 du Code d'Instruction Criminelle, sur la base desquels les administrations communales peuvent délivrer des extraits du casier judiciaire des particuliers.

A 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'Etat 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 retenu²⁶. Cette exigence a cependant ses limites, surtout quand les candidats étaient nombreux à se présenter²⁷.

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 fonctionnaire²⁸;
- 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).

a) Les agents définitifs sont nommés pour un temps indéterminé afin d'exercer des fonctions permanentes.

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.

- 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 indemnités²⁹, ni au secteur de l'assurance chômage³⁰.
- De même, leur pension reste à charge du pouvoir local³¹, soit directement (si la commune gère sa propre caisse de pension), soit indirectement (si, pour la gestion des pensions de son personnel, la commune est affiliée à l'ONSSAPL 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 au sein des pools 1 et 2 de l'ONSSAPL. 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 doit affronter une diminution relative du personnel nommé et, par conséquent, de la masse salariale sur laquelle on prélève les cotisations pension^{33/34}.

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 V. Le financement des pensions du personnel des pouvoirs locaux: propositions de réformes viables, *Mouv. comm.*, 3/2006.

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 récentes modifications législatives 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.

³³ Le taux de cotisation pour l'année 2010 est fixé à 30 % (22,5 % pour l'employeur et 7,5 % pour l'agent) pour les membres du personnel des administrations locales affiliées au Pool 1 et à 37 % (29,5 % 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 %. Pour une présentation de cette problématique, nous renvoyons le lecteur à L.-M. Bataille, *Le financement des pensions du personnel définitif des administrations locales*, *Mouv. comm.*, 5/96, pp. 255-261 et à l'étude de l'UVCW, *Le financement des pensions du personnel des pouvoirs locaux: propositions de réformes viables*, *Mouv. comm.*, 3/2006, pp. 118 et ss.

³⁴ Face à cette problématique importante, l'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaite la mise en place d'un nouveau mécanisme de financement des pensions statutaires locales et est en outre convaincue qu'il est nécessaire de réduire l'écart entre les régimes de pension statutaire et contractuel. Elle réfléchit donc actuellement à un ensemble de solutions structurelles impliquant tous les acteurs (pouvoirs locaux, agents, Etat, Régions) afin de répondre à ce double défi consistant à assurer le financement de la pension des statutaires et améliorer la pension des contractuels. Sur le sujet, voyez le dossier: *Quel avenir pour les pensions des agents locaux?*, *Mouv. comm.*, 1/2010, pp. 8-23.

En ce qui concerne les agents statutaires, il est indispensable de disposer rapidement d'un nouveau mécanisme de financement des pensions statutaires locales. A notre estime, ce nouveau mécanisme devrait mettre en place un système de solidarité responsable, qui se traduirait par un taux de cotisation de base unique pour l'ensemble des pouvoirs locaux, associé à un système de facture supplémentaire plafonnée adressée aux pouvoirs locaux pour la partie de leur charge de pension dépassant ce qui peut être financé par le taux de base commun. Compte tenu de la situation des finances locales, le passage à ce nouveau régime ne peut toutefois se concevoir que sur la base de données financières précises permettant d'évaluer les conséquences et la faisabilité des scénarios de refinancement envisagés. La reprise de l'ensemble de la charge de pension des anciens policiers encore à charge des pools 1 et 2 par le pool 5 est également une voie qui doit être explorée dans le cadre de ce nouveau mécanisme. Dans l'attente de la mise en place de ce mécanisme - qu'il serait souhaitable de voir entrer en vigueur en 2012 au plus tard -, une nouvelle augmentation des taux de cotisation s'avèrera sans doute nécessaire pour l'année 2011 afin d'éviter de creuser davantage le déficit. Au moment d'écrire ces lignes, les taux pour 2011 n'avaient pas encore été arrêtés officiellement.

En ce qui concerne les agents contractuels, notre association met en garde contre la mise en place d'une pension complémentaire qui serait calculée sur la base d'un régime de prestations définies, par opposition au système de cotisations définies. En effet, le régime de prestations définies implique un risque financier dont l'ampleur n'est pas chiffrable dès lors qu'il dépend de trop d'inconnues, rendant totalement imprévisible le montant qui sera finalement à financer par l'autorité locale, ce qui est incompatible avec la responsabilité qu'ont les autorités locales de justifier du bon usage des deniers publics auquel a droit le contribuable. Dans le mécanisme des cotisations définies qui, selon nous, doit être privilégié, le risque est nul dès lors que les autorités locales savent exactement ce qu'elles dépensent (les cotisations payées - par l'employeur uniquement - étant fixées à un pourcentage prédéterminé du traitement en cours de l'agent concerné). Enfin, au-delà de ces deux propositions, notre association souhaite voir se tenir une réflexion globale sur le devenir de la fonction publique locale: les décisions prises en matière de pension de retraite (qu'il s'agisse de réformer le régime de financement des pensions statutaires locales ou de la mise en place d'un second pilier pour les agents contractuels) influenceront nécessairement sur la gestion des ressources humaines au sein des pouvoirs locaux. Il conviendrait à cet égard d'ouvrir le débat sur la fonction d'agent local et la relation de travail au sein des pouvoirs locaux, de façon à transcender l'habituelle dichotomie statutaire/contractuel.

- 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 disciplinaire³⁵, inaptitude professionnelle³⁶, 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. Par contre, 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. A l'issue du stage, l'intéressé est soit nommé, soit licencié, soit prolongé dans son stage³⁷.

Le fait que le stagiaire puisse être licencié à l'issue de son stage, s'il ne donne pas satisfaction explique le régime hybride de son statut:

- en ce qui concerne le statut administratif, il est soumis aux règles des agents définitifs;
- en ce qui concerne son régime pécuniaire, il cotise comme les agents contractuels (chômage, assurance obligatoire en matière de maladie-invalidité, pensions de retraite et de survie pour travailleurs salariés, régime des vacances annuelles pour travailleurs salariés).

c) Quant aux agents temporaires, ils fournissent leurs services pour une période de temps limitée. Nous ne nous étendons pas sur ce type d'engagement car les administrations ne recourent plus à ce type d'engagement, très complexe sur le plan juridique³⁸.

³⁵ Concernant les sanctions disciplinaires, relevons que le décret-programme du 22.7.2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative (...) publié au M.B. du 20.8.2010 vient de mettre fin, via son article 114, à une récente controverse suscitée par un revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat. Cet article insère dans le CDLD une disposition interprétative en vertu de laquelle le recours ouvert à l'agent frappé d'une sanction de démission d'office ou de révocation pourra déboucher sur une décision d'annulation - et non de réformation - par l'autorité de tutelle, de sorte que l'autorité locale conservera son pouvoir décisionnel, l'autorité régionale ne se substituant pas à cette dernière. Pour plus de détails sur le sujet, voyez S. Bollen et L. Mendola, *De la portée de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'article L3133-3 du CDLD* sur notre site internet à l'adresse suivante: <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,3371.htm>.

³⁶ Le 6.7.2009, est paru au *Moniteur belge* le décr. de la Région wallonne du 30.4.2009 qui prévoit les modalités de la procédure d'inaptitude professionnelle à l'encontre des agents statutaires communaux. Le décr. 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 décr. 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 décr. 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 décr. 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>).

³⁷ 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'Etat 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'Etat est ouvert à l'intéressé en vertu de l'art. 14, par. 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

³⁸ 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.

Notons simplement que la jurisprudence du Conseil d'Etat 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 prolongé³⁹.

B. Les agents contractuels

De plus en plus d'agents sont recrutés en qualité de contractuels au sein des pouvoirs locaux⁴⁰.

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 local⁴¹.

Citons également les mesures visant à libérer des emplois dans les pouvoirs publics: la semaine volontaire de quatre jours, le départ anticipé à mi-temps⁴² ou l'interruption de carrière⁴³. 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 travail⁴⁴. 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. A défaut, l'agent pourrait invoquer la théorie de l'acte équipollent à rupture⁴⁵ 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.

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 disciplinaire⁴⁶.

En outre, les communes étant des services publics, un certain nombre de lois les excluent de leur champ d'application. Citons:

³⁹ 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.

⁴⁰ V. en ce sens l'étude de l'ONSSAPL, Emplois contractuels et statutaires: évolution dans le secteur local 1995-2007.

⁴¹ 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. 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").

⁴² 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.

⁴³ L. de redressement du 22.1.1985 contenant des dispositions sociales, art. 99 et ss., M.B. 24.1.1985.

⁴⁴ L. 3.7.1978 rel. aux contrats de travail, M.B. 22.8.1978.

⁴⁵ En vertu de cette théorie, l'employeur, en modifiant 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.

⁴⁶ 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.

- la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires⁴⁷;
- certaines dispositions de la loi du 16 mars 1971 sur le travail⁴⁸, 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 fériés⁴⁹, etc.

Enfin, un certain nombre de législations s'appliquent indistinctement aux agents contractuels et aux agents statutaires des communes. Citons: l'interruption de carrière⁵⁰, le départ anticipé à mi-temps et la semaine volontaire de quatre jours⁵¹, la sécurité et le bien-être des travailleurs⁵² (ex-RGPT), la protection de la rémunération⁵³, certains aspects de l'aménagement du temps de travail⁵⁴, la loi du 16 mars 1971 sur le travail⁵⁵, les accidents du travail et les maladies professionnelles⁵⁶, le statut syndical⁵⁷, la législation tendant à lutter contre la discrimination⁵⁸, etc.

⁴⁷ 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. Par contre, cette L. 5.12.1968 s'applique au personnel engagé par des asbl communales créées conformément à la L. 27.12.1921 accordant la personnalité civile aux asbl et aux établissements d'utilité publique. Pour plus de détails, v. P. Despretz, *Mouv. comm.*, 8-9/1998, pp. 440-441.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ L. de redressement du 22.1.1985 contenant des dispositions sociales, art. 99 et ss., M.B. 24.1.1985.

⁵¹ 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.

⁵² L. 4.8.1996 rel. au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, M.B. 18.9.1996.

⁵³ L. 12.4.1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, M.B. 30.4.1965.

⁵⁴ L. 14.12.2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, M.B. 5.1.2001.

⁵⁵ Pour ce qui concerne les dispositions dont les pouvoirs locaux ne sont pas exclus du champ d'application, cf. supra.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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).

Fiche 2 - 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 agents¹, 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 collègue, 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 Ministre², cette délégation au collègue 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 collègue 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 restreinte³, par nombre de dispositions légales et réglementaires. Ainsi, l'autorité locale devra veiller au respect de la réglementation relative aux pensions⁴, au statut syndical⁵, au régime disciplinaire⁶, 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.

On distingue le cadre définitif et le cadre temporaire:

¹ En ce qui concerne les récentes 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.

- 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 administratif⁷

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'évaluation⁸, les droits et les devoirs des agents, le stage, le régime de congés et d'absences⁹, la disponibilité, les accidents de 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 disciplinaire¹⁰) ou d'autres corps de règles (on pense, en particulier, aux accidents de travail et aux maladies professionnelles¹¹, au statut syndical¹², etc.).

Dans les matières où les communes disposent d'une certaine autonomie¹³, 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.

⁸ Depuis l'adoption du décret du 30.4.2009, l'article 1212-1 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* (<http://www.uvcw.be>).

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.

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 décembre 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.

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 résidence¹⁴, allocations familiales¹⁵, pécule de vacances et pécule de vacances familial¹⁶.

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. Notons toutefois qu'en cette matière, bon nombre de pouvoirs locaux se sont calqués sur la réglementation applicable aux agents fédéraux, qui, pour la majeure partie d'entre eux en tout cas, connaissent des augmentations successives depuis 2008, entraînant, indirectement, une charge supplémentaire et parfois très lourde pour les pouvoirs locaux. Ce faisant, il est conseillé aux pouvoirs locaux de se doter, via une modification, le cas échéant, de leur statut pécuniaire, d'un régime propre, délié de toute référence au mécanisme fédéral, comme nous le proposons dans notre modèle de statut¹⁹.

¹⁴ A.R. 26.11.1997 remplaçant, pour le personnel de certains services publics, l'arrêté royal du 30 janvier 1967 attribuant une allocation de foyer ou une allocation de résidence au personnel des ministères (M.B. 11.12.1997).

¹⁵ A.R. 26.3.1965 relatif aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat 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 A.R. 30.1.1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume (M.B. 7.2.1979).

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: <http://www.uvcw.be>.

¹⁹ Pour plus de détails sur le sujet, voyez L. Mendola, *Allocation de fin d'année: l'Union conseille un régime propre aux pouvoirs locaux* <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,3196.htm>

1. 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 1968¹.

Dans le secteur privé, les employeurs négocient avec les représentants des travailleurs et signent avec eux des conventions qui les lient.

Les pouvoirs publics, par contre, 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 contractuel².

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*"³.

Les conclusions de ces discussions sont consignées dans un protocole (d'accord ou de désaccord). 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, qui reprend les positions des différentes délégations. Cela ne constitue nullement un vote et elle n'emporte aucun engagement politique ni, *a fortiori*, juridique⁴.

¹ Jean Sarot, *Précis de la fonction publique*, Bruylant, Bxl. 1994, p. 17.

² 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.

³ 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.

⁴ J. Sarot, op. cit., p. 621.

La loi du 19 décembre 1974 définit les matières soumises à la négociation et celles soumises à la concertation.

Signalons enfin que la loi du 5 juin 2004 a modifié le régime de négociation en vue de le simplifier⁵.

2. 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 suit⁶:

- **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 d'incendie;
 - 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 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.

⁵ Pour plus de détails sur cette réforme, nous renvoyons le lecteur à la contribution de J. Jacquain, *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.

⁶ J. Sarot, op. cit., p. 626.

Fiche 4 - Les grades légaux¹ - Secrétaire communal et receveur local

Ces fonctions sont prescrites par la loi.

1. Le secrétaire communal

Il y a, dans chaque commune, un secrétaire communal, nommé par le conseil communal (CDLD, art. L1124-2).

Il est chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège communal. Il assiste à leurs réunions. Il est chargé de la rédaction des procès-verbaux et de la transcription des délibérations et des décisions.

Le secrétaire 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.

Sous l'autorité du collège, le secrétaire dirige et coordonne les services communaux et, sauf les exceptions prévues par la loi ou le décret, il est le chef du personnel².

Le principe de l'évaluation du secrétaire communal par le conseil communal est posé par l'article L1124-50 CDLD³.

Les conditions de nomination au grade de secrétaire communal sont arrêtées par le conseil communal dans les limites des dispositions générales fixées, jusqu'à présent, par un arrêté royal du 20 juillet 1976⁴. Il convient de faire une distinction, en matière de diplômes, entre les communes de plus de 10.000 habitants et celles de 10.000 habitants et moins.

A partir de 10.001 habitants, le candidat doit être porteur:

- d'un des diplômes ou certificats pris en considération pour le recrutement aux emplois de niveau 1 dans les administrations de l'Etat,
- et d'un diplôme ou certificat délivré à l'issue d'une session complète de sciences administratives (en fonction du type de diplôme obtenu, l'article 7 de l'arrêté royal permet de dispenser le candidat de cette condition).

Pour les communes de 10.000 habitants ou moins, le candidat doit être porteur:

- d'un des diplômes ou certificats d'études pris en considération pour le recrutement aux emplois de niveau 2 dans les administrations de l'Etat,
- et d'un diplôme ou certificat délivré à l'issue d'une session complète de sciences administratives (en fonction du type de diplôme obtenu, l'article 7 de l'arrêté royal permet de dispenser le candidat de cette condition).

L'échelle de traitement du secrétaire est fixée par le conseil communal dans les limites fixées par le CDLD (art. L1124-6)⁵.

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; *De bons accords font de bons amis*, vers des règles du jeu communes pour le collège des bourgmestre et échevins et les fonctionnaires dirigeants dans les communes, *Mouv. comm.*, 10/2001.

² Sur le rôle du secrétaire communal par rapport aux membres des cabinets des bourgmestre et échevins, voir Q.R. P.W., 15.10.2004, 2004-2005, (1), 48.

³ Le principe d'évaluation est instauré par le décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8.7.1976, M.B. 22.5.2009. Ses conditions et modalités d'exécution devront être définies par le Gouvernement wallon.

⁴ A.R. 20.7.1976 fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur communal, M.B. 10.8.1976.

⁵ Voir l'art. L1124-6 tel que mod. par décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8.7.1976, M.B. 22.5.2009. Notez également que le traitement des mandataires locaux est désormais défini sans référence à celui des secrétaires communaux, ce qui permet dorénavant une évolution indépendante de l'un et de l'autre.

Dans les communes de plus de 60.000 habitants, le conseil communal peut désigner un secrétaire adjoint (CDLD, art. L1124-15)⁶.

2. Le receveur communal

Il y a, dans chaque commune, un receveur communal, régional ou local (CDLD, art. L1124-21).

Sous sa propre responsabilité, le receveur communal a pour fonction d'encaisser les recettes de la commune et d'engager les dépenses prévues au budget.

Dans les communes de plus de 10.000 habitants, ces fonctions sont exercées par un receveur local. Dans les communes de moins de 5.000 habitants, par un receveur régional. Dans les communes de 5.001 à 10.000 habitants, ces fonctions sont exercées par un receveur régional; le conseil communal peut toutefois y créer l'emploi de receveur local.

Le receveur local est nommé par le conseil communal (CDLD, art. L1124-22).

Dans une commune comptant 20.000 habitants ou moins, le receveur local peut également être nommé receveur du CPAS (CDLD, art. L.1124-21, §2)⁷.

Les conditions de nomination au grade de receveur communal sont arrêtées par le conseil communal dans les limites des dispositions générales fixées jusqu'à présent par l'arrêté royal du 20 juillet 1976⁸. Dès lors, les exigences minimales de diplôme sont les mêmes que pour les secrétaires communaux. Il convient de faire également une distinction entre les communes de moins et de plus de 10.000 habitants.

L'échelle de traitement du receveur local est fixée par le conseil communal; elle correspond à 97,5 % de l'échelle applicable au secrétaire communal⁹ de la même commune (CDLD, art. L1124-35).

Afin de garantir sa gestion, le receveur est tenu de fournir un cautionnement (CDLD, art. L1124-25).

Le principe de l'évaluation du receveur par le conseil communal est posé par l'article L1124-50 CDLD¹⁰.

⁶ Sur la répartition des tâches entre le secrétaire communal et le secrétaire adjoint, voir Q.R. P.W., 13.2.2004, 2003-2004, (4), 60.

⁷ Tel que mod. par le décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8.7.1976, M.B. 22.5.2009.

⁸ A.R. 20.7.1976 fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur communal, M.B. 10.8.1976.

⁹ En ce qui concerne l'échelle de traitement du secrétaire communal, voir l'art. L1124-6 tel que mod. par le décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8.7.1976, M.B. 22.5.2009.

¹⁰ Le principe d'évaluation est instauré par le décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8.7.1976, M.B. 22.5.2009. Ses conditions et modalités d'exécution devront être définies par le Gouvernement wallon.

Le patrimoine communal

Mathieu LAMBERT
Union des Villes et Communes de Wallonie

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'Etat 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 1997¹, le Conseil d'Etat 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.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, la circulaire du 20 juillet 2005 prescrit aux communes de mettre en œuvre des mesures de publicité adéquates pour que le principe d'égalité entre les acquéreurs potentiels soit respecté mais 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. L'aliénation de biens soumis au Code forestier

En Région wallonne, en application de l'article 1^{er}bis du Code forestier, les bois et forêts, ainsi que les terrains incultes des communes, ne peuvent être aliénés ni faire l'objet d'un changement de mode de jouissance sans l'autorisation préalable de l'exécutif (Gouvernement wallon), sauf s'il s'agit de boqueteaux d'une contenance de moins de 5 hectares et situés à plus d'un kilomètre des bois soumis au régime forestier.

3. Les membres du collège ne peuvent acheter des biens appartenant à leur commune

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:

¹ C.E., 28.5.1997, De Backer/gemeente Merkplas en het Vlaams gewest, n° 66.428.

... les administrateurs, de ceux des communes ou des établissements publics confiés à leurs soins (...)".

Cette disposition interdit donc aux échevins 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*".²

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 20 juillet 2005, relatives aux ventes d'immeubles qui devront guider les communes dans la gestion de leur dossier.

1. Ventes ou échanges 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 un chemin vicinal, il convient de tenir compte des dispositions particulières de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

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.

Le conseil communal délibère ensuite sur le principe de la vente de l'immeuble concerné. A 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;

² R.P.D.B., v° Vente, p. 133.

- les conditions essentielles de la vente;
- le cas échéant, le projet de contrat de vente;
- le prix minimum de la vente (cela peut intervenir ultérieurement);
- l'utilisation de la somme obtenue.

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.

A cet effet, souligne le texte, *"il y a lieu de procéder à des mesures de publicité adéquates telles qu'avis dans les journaux et affichages du projet de vente. Il est en effet de l'intérêt même de la commune,(...) ainsi que des finances publiques en particulier, de faire jouer la concurrence pour obtenir le meilleur prix de vente"*.

La décision de vendre de gré à gré, sans publicité, à une personne déterminée reste possible. Elle devra quant à elle être motivée au regard de l'intérêt général, celui-ci pouvant résulter de circonstances de fait particulières (exemple: vente d'un excédent de voirie 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 ou le conseil provincial;
- d'examiner l'admissibilité des candidatures et des offres;
- dans le cas d'un gré à gré, de négocier avec tous les candidats;
- 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.

En conséquence, le principe de l'évaluation est maintenu.

Elle peut être sollicitée soit auprès du comité d'acquisition d'immeubles, soit auprès du receveur de l'enregistrement, soit (et c'est neuf) auprès d'un notaire, soit auprès d'un géomètre-expert immobilier inscrit au tableau tenu par le Conseil fédéral des Géomètres-experts, soit auprès d'un architecte inscrit à l'Ordre des Architectes.

Le recours à un architecte et à un géomètre-expert constitue un marché de services au sens de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics qu'il convient donc de respecter dans ce contexte.

d. Décision définitive sur la vente

A 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.

e. Intervention du collège

Sur pied de l'article L1123-23, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le collège:

- décide la passation de l'acte authentique,
- notifie la décision du conseil au futur acheteur en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte authentique.

En cas de vente publique, le collège, sur pied de l'article L1123-23, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, fera le choix d'un notaire.

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 lui³.

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.

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 20 juillet 2005 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.

³ 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.

A. Les négociations

Le collège fait évaluer l'immeuble, les mêmes observations que celles que nous avons évoquées ci-avant subsistent. Cette évaluation doit être récente (maximum un an) pour permettre aux autorités concernées d'apprécier toute la partie de l'acquisition.

B. La délibération de principe

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:

- les voies et moyens: le conseil doit indiquer comment l'achat sera financé par la commune;
- la motivation de l'acquisition;
- le cas échéant, le caractère d'utilité publique de l'opération: 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 collègue

Celui-ci décide la passation de l'acte authentique et notifie la délibération du conseil au futur vendeur en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte authentique.

Fiche 2 - La vente mobilière de bois

L'article 47 du Code forestier prévoit que les conseils communaux et les administrations des établissements publics décident si les coupes de bois doivent être délivrées en nature pour l'affouage des habitants et les services des établissements ou si elles doivent être vendues, soit en partie, soit en totalité. Leur délibération sera soumise à l'approbation du collège provincial.

Dans le cas où il est décidé de procéder à la vente, l'article 48 du Code forestier prévoit que les ventes seront faites à la diligence du collège communal ou des administrateurs des établissements publics, en présence d'un agent forestier ou d'un garde délégué, et en conformité du cahier des charges, arrêté par le collège provincial. Elles ne seront définitives qu'après avoir été approuvées par le collège communal.

En exécution de ces dispositions, le conseil communal peut charger le bourgmestre de procéder à la vente publique de coupes de bois. Dans ce cas, il agit en lieu et place d'un notaire ou d'un huissier de justice, de telle sorte qu'il remplit des fonctions d'officier ministériel. Dans les conditions de l'article 1317 du Code civil, l'acte qu'il dresse est un acte authentique.

La décision de vendre n'est, toutefois, pas prise à la séance de vente. L'article 48 du Code forestier prévoit, en effet, que l'administration forestière doit transmettre un avis relatif à la vente. Pour ce faire, le dossier de la vente doit être transmis à l'administration forestière. Celle-ci peut alors solliciter du collège communal toute information au sujet de la vente. Elle dispose d'un délai de dix jours ouvrables pour transmettre son avis, à dater soit de la réception du dossier, soit de la demande d'informations. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Dans un arrêt du 2 mars 1992¹, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que le bourgmestre pouvait procéder à ces ventes publiques de bois appartenant à la commune, même en-dehors du territoire qu'il administre. Le Conseil d'Etat a également estimé que le conseil communal ne commettait aucune illégalité en décidant que la commune participerait à une vente de bois groupée qui serait organisée en-dehors de son territoire et en confiant à des autorités communales le soin de passer les actes de vente au lieu où la vente s'est faite.

¹ C.E., n° 38.895 à 38.897, en cause de Petit et Chambre d'arrondissement des Huissiers de Justice d'Arlon c/ ville de Chiny et bourgmestre de Chiny, commune de Rouvrois et bourgmestre de Rouvrois, commune de Musson et bourgmestre de Musson.

Fiche 3 - Les baux

Les communes peuvent être amenées à soumettre les immeubles de leur domaine privé à des contrats de bail¹.

Il s'agira principalement de baux de résidence principale et de baux à ferme. Dans certains cas, il s'agira également de baux commerciaux².

1. Les baux à loyer

A. La commune est bailleur

En vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, article L1222-1, 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. A 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, 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 (lequel devra obligatoirement revêtir la forme authentique si le contrat de bail porte sur une durée supérieure à 9 ans).

Relevons enfin que certains contrats de bail à loyer sont soumis à un régime particulier, qui vise à protéger les locataires: il s'agit des baux d'immeubles affectés à la résidence principale du locataire³. En fait, bon nombre de contrats de bail sont susceptibles d'être couverts par cette législation spécifique (à savoir les contrats de bail portant sur le logement que le preneur affecte à sa résidence principale).

B. La commune est preneur

L'hypothèse est celle où la commune a connaissance de la mise en location d'un bien immobilier dont elle souhaite être locataire.

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 location⁴.

Ensuite, c'est au collège qu'il appartient de décider de la passation de l'acte constatant la location, et de notifier la délibération initiale du conseil communal au bailleur.

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'Etat 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 L. 20.2.1991 sur la protection de la résidence principale.

⁴ Généralement, la délibération du conseil fait référence au montant du loyer sollicité par le bailleur, et considère que, compte tenu des circonstances d'espèce, ce prix est normal.

L'acte constatant la location est ensuite passé (sous forme authentique si la durée de la location excède 9 ans).

2. Les baux commerciaux⁵

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 spécifique⁶.

Concernant la procédure à suivre par une commune qui souhaiterait donner un des ses immeubles à bail commercial:

- le conseil communal va décider de procéder à la location de tel bien, suivant tel mode (le conseil disposant d'une totale liberté de choix entre la location de gré à gré ou par voie d'adjudication publique), et à telles conditions;
- ensuite, en cas de location de gré à gré, le collège désignera le futur preneur, décidera de la passation de l'acte, et notifiera sa décision au futur preneur, en l'invitant à comparaître en vue de la passation de l'acte.

3. Les baux à ferme⁷

Il s'agit de baux d'immeubles affectés principalement à l'exploitation agricole du preneur (à l'exception de la sylviculture).

Ces baux sont soumis à une législation spécifique⁸.

C'est le conseil communal qui - en vertu de l'article L1222-1, CDLD - va décider que la commune procédera à la location de tel bien, à telles conditions.

La mise en location doit se faire par voie d'adjudication publique⁹. Toutefois, il sera procédé à une location de gré à gré, au taux légal, lorsque, à l'occasion de la mise en location d'un bien rural appartenant à une commune, l'offre la plus élevée dépasse le fermage maximum fixé conformément à la loi du 4 novembre 1969.

Parmi les conditions - qui seront reprises au sein d'un cahier spécial des charges -, un fermage minimum sera fixé par le conseil communal.

Ensuite, le collège communal va:

- désigner le futur preneur (il s'agira du candidat ayant remis l'offre de fermage la plus élevée pour autant que celle-ci ne dépasse pas le fermage maximum; si l'offre la plus élevée dépasse ledit maximum, le contrat sera conclu avec le preneur répondant le mieux aux autres critères fixés par le cahier spécial des charges; si l'offre la plus élevée n'atteint pas le fermage minimum fixé par le conseil, le collège ne pourra pas désigner de preneur);
- notifier sa désignation au preneur, en l'invitant à comparaître pour la passation de l'acte constatant le bail à ferme.

Enfin, l'acte constatant la location est passé.

⁵ P. Blondiau, *Les communes et l'application de la loi relative aux baux commerciaux*, *Mouv. comm.*, 12/2003.

⁶ L. 30.4.1951.

⁷ E. Grégoire, *Le bail à ferme et les biens des personnes morales de droit public*, *Mouv. comm.*, 10/2005.

⁸ L. 4.11.1969.

⁹ L. 4.11.1969, art. 18.1.

Fiche 4¹ - Les expropriations pour cause d'utilité publique

Définie par certains comme un procédé "d'extraction d'un droit du patrimoine d'un particulier"², l'expropriation n'est permise en droit belge que *pour cause d'utilité publique*³.

Il existe diverses situations pour lesquelles les communes vont être amenées à recourir à l'expropriation de biens immeubles pour cause d'utilité publique, laquelle devra être dûment motivée.

Outre une limitation constitutionnelle, la matière est réglementée⁴ et a, par ailleurs, fait l'objet de nombreux commentaires⁵. Nous présenterons dans ces lignes la procédure applicable quand une commune décide de recourir à ce procédé exceptionnel.

Schématiquement, l'on peut dire que la procédure d'expropriation se décompose comme suit:

- formalités administratives;
- pourparlers à l'amiable;
- en cas d'échec de ceux-ci, phase judiciaire classique (longue) ou d'extrême urgence.

1. Les formalités administratives

1. En amont de la procédure, il appartient au conseil communal d'approuver provisoirement le plan d'expropriation, ainsi que le tableau des emprises. Cela implique que le conseil communal dispose d'une idée tout à fait bien déterminée des zones à exproprier. Préalablement à cette délibération du conseil communal, un géomètre aura donc dû se rendre chez le particulier, futur exproprié. La commune veillera à aviser cette personne de la visite de l'expert. Si le particulier n'autorise pas la visite de l'expert, la police communale pourra y pénétrer de force (le bourgmestre aura préalablement veillé à dûment mandater son commissaire de police pour ce faire).
2. Le collège procède ensuite à l'enquête publique: elle consiste à déposer le dossier (plan et tableau des emprises) à la maison communale pendant un délai de 15 jours à dater de l'avertissement écrit et individuel adressé, par lettre recommandée à la poste, à chaque propriétaire intéressé par l'expropriation. L'annonce du dépôt de dossier est affichée et publiée dans les formes utilisées pour les publications officielles de la commune. Les réclamations sont consignées dans un procès-verbal. Le collège communal établit un certificat justifiant de l'accomplissement de toutes les formalités administratives (procès-verbaux d'ouverture et de clôture de l'enquête publique). Selon la Cour de Cassation⁶, la formalité de l'enquête publique ne doit pas être remplie lorsque l'expropriation est faite en application de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence. Il semble toutefois que la jurisprudence administrative des autorités de tutelle aille en sens contraire.
3. Le conseil communal délibère sur les réclamations. Si elles sont accueillies, elles peuvent conduire à une modification des plans (ce qui implique que les formalités administratives

¹ Par Thibault Céder, Conseiller à l'UVCW.

² *Les Nouvelles*, Droit administratif, tome VII, *l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 3.

³ Constitution, art. 16.

⁴ L. 27.5.1870 et 26.7.1962.

⁵ Lire également B. Pâques, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Larcier, 2001; T. Minne-Dorsimont et A. Grégoire, *Traité juridique et pratique de l'expropriation*, Bruxelles, éd. *Res et Iure Immobilia*, 1976; *L'expropriation pour cause d'utilité publique* (ouvrage collectif sous la direction de G. Benoît, J. Sambon et P. Jadoul), Bruxelles, *La Charte* en collaboration avec *J.J.P.*, 1993.

⁶ Cass., 21.9.1992, *Pas.*, 1992, I, 1046.

soient recommencées). Si elles sont réfutées, le conseil communal approuve définitivement le plan d'expropriation et le tableau des emprises.

4. Le dossier est alors constitué aux fins d'envoi au Gouvernement wallon qui sera amené à autoriser l'expropriation. Ce dossier doit comporter:
 - la délibération du conseil communal décidant du principe de l'expropriation;
 - les procès-verbaux d'ouverture et de clôture de l'enquête publique, par le collège;
 - la preuve (accusés de réception) que chaque propriétaire intéressé a été informé individuellement et par écrit de l'ouverture de l'enquête publique;
 - la décision motivée du conseil communal approuvant définitivement le plan d'expropriation et le tableau des emprises et réfutant les réclamations individuelles exposées durant l'enquête publique;
 - le plan d'expropriation et le tableau des emprises;
 - le certificat du collège communal justifiant de l'accomplissement de toutes les formalités administratives prévues par la loi du 27 mai 1870.

5. Le dossier est envoyé au Gouvernement wallon, lequel est compétent⁷ pour autoriser les expropriations pour cause d'utilité publique sollicitées par les communes. Le conseil communal aura veillé à préciser si l'expropriation est demandée pour cause d'extrême urgence, en précisant en quoi celle-ci consiste.

Lorsqu'une solution amiable peut se dégager avec le futur exproprié (ce qui est le principe de base retenu par la législation, celle-ci prévoyant le recours à la procédure judiciaire à *défaut de convention entre les parties*), il est procédé à la cession amiable du bien.

2. La phase judiciaire

Si aucun accord n'a pu se dégager (ce qui arrivera notamment lorsque la commune n'aura pu convenir d'un prix avec le particulier exproprié), la commune devra alors poursuivre l'expropriation devant les juridictions civiles.

Deux types de procédures sont ici possibles: soit la procédure ordinaire de la loi du 17 avril 1835 (procédure longue), soit la procédure d'extrême urgence, prévue par la loi du 26 juillet 1962 (procédure plus courte). Cette seconde procédure tend à devenir la plus utilisée. A noter que, pour pouvoir y recourir, il faut que l'extrême urgence soit motivée et que la commune l'ait sollicitée du Gouvernement wallon, qui doit l'autoriser.

A. La procédure ordinaire

Le collège communal (avec l'autorisation du conseil communal)⁸ assigne les parties intéressées devant le tribunal civil (tribunal de première instance) et dépose au greffe le dossier constitué ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon. Après audition des parties, le juge prononcera un jugement déclaratif d'expropriation, qui aura pour conséquence de rendre le bien indisponible. L'indemnité d'expropriation sera ensuite fixée (éventuellement par un expert). Le montant de l'indemnité ainsi fixé sera versé à la Caisse des Dépôts et Consignations. Enfin, par ordonnance du président du tribunal, la commune sera "envoyée en possession" du bien.

⁷ En vertu du décr. 6.5.1988.

⁸ CDLD, art. L1242-1.

B. La procédure d'extrême urgence

Si elle est autorisée par le Gouvernement wallon, cette procédure - sensiblement plus rapide - devrait permettre à la commune d'entrer en possession du bien endéans les 40 jours.

Le collège communal (avec l'autorisation du conseil communal) dépose une requête devant le juge de paix et dépose au greffe de la justice de paix le dossier constitué ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon autorisant l'expropriation. Après comparution des parties et fixation d'une indemnité "provisionnelle" qui est ensuite déposée à la Caisse des Dépôts et Consignations, la commune pourra prendre possession du bien. Un complément d'indemnité pourra être, le cas échéant, versé par la suite.

L'informatique et les nouvelles technologies

Edouard VERCRUYSSÉ
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - L'informatisation des administrations communales

Avec les années, l'outil informatique a pris une place sans cesse grandissante dans les administrations communales. A tel point qu'aujourd'hui, un bon fonctionnement de l'informatique est indispensable à l'accomplissement de la plupart des missions de la commune.

L'informatique, outil transversal par excellence, concerne tous les services communaux. Si elle est défaillante, le fonctionnement de l'ensemble de l'administration communale s'en ressent et, *in fine*, le service au citoyen également. C'est pourquoi, la matière informatique mérite un grand intérêt de la part des décideurs communaux.

Pour que l'outil informatique soit efficace, performant et fiable, il faut que chacun des ses nombreux aspects fasse l'objet d'une réflexion. Car, contrairement à ce que l'on pense parfois, l'informatique, ce ne sont pas seulement des ordinateurs posés sur des bureaux mais ce sont aussi des logiciels, des utilisateurs, des réseaux, des données, des langages, des protocoles, des processus... et des agents qui s'en soucient.

Les communes définissent et mènent leur politique informatique en toute autonomie. Mais cette autonomie est parsemée de contraintes.

A partir des années 1980, les communes se sont progressivement informatisées, chacune à son rythme, en fonction de ses priorités, de ses ressources humaines et financières, de sa sensibilité.

A cette époque, sont apparus des logiciels répondant aux besoins spécifiques des communes: salaires, taxes, comptabilité, population, ... Ce que l'on appelle aujourd'hui des logiciels métiers.

Du fait du caractère de plus en plus pointu de certaines matières et de la législation sans cesse croissante, les logiciels métiers sont petit à petit devenus incontournables. Ils remplissent aujourd'hui une fonction centrale dans les administrations communales.

A la fin des années '80, les PC et leurs applications bureautiques (traitement de texte, tableur) ont fait leur apparition dans les administrations communales. Ils ont progressivement pris la place des machines à écrire sur les bureaux des agents.

Mais le PC s'est rapidement affranchi de son image de machine à écrire perfectionnée. Des logiciels de plus en plus nombreux répondirent aux besoins très divers des administrations communales et en amenèrent de nouveaux.

Vers 1990, les communes ont commencé à mettre leurs ordinateurs en réseau, transformant les PC isolés en machines pouvant communiquer entre elles. Cette évolution allait profondément changer les habitudes de travail. Les agents pouvaient dorénavant s'échanger des documents sans passer par un support physique. Et, en installant certaines applications sur un ordinateur central (un serveur), on rendait celles-ci accessibles à l'ensemble des utilisateurs du réseau.

Ce concept de réseau trouva son développement ultime à l'aube du XXI^e siècle avec l'émergence du réseau internet. Relativement frileuses dans un premier temps face à ce nouveau moyen d'information et de communication, les communes ont petit à petit adopté internet et se sont ouvertes à ses usages. Ainsi en est-il du site internet communal.

Fiche 2 - Le site internet communal

Presque toutes les communes wallonnes disposent aujourd'hui d'un site internet. Au-delà de ce constat, il faut remarquer que la qualité des sites internet communaux est fort variable.

Un bon nombre de communes ont fait développer leur site internet au début des années 2000, époque à laquelle il importait avant tout d'être présent sur internet. Il s'agit essentiellement de sites "vitrines" composés d'un ensemble de pages HTML où la commune se présente.

Depuis lors, certaines communes ont lancé une nouvelle version de leur site en suivant deux concepts qui répondent aux "canons" d'un site internet public moderne: il doit être "**orienté utilisateur**" et "**transactionnel**".

"Orienté utilisateur" signifie que la façon dont le site est organisé doit correspondre au mode de pensée de l'utilisateur et pas à celui de l'administration. Il ne s'agit plus de présenter la commune mais d'offrir au visiteur ce qu'il cherche, de répondre à ses questions. Bien souvent, ces questions sont d'ordre pratique: quelles sont les heures d'ouverture de l'administration communale? Où se trouve le parc à conteneurs le plus proche?

Depuis 2005, la Région wallonne promeut l'organisation de sites internet public en "**lignes de vie**". Celles-ci correspondent à une organisation en centres d'intérêt des citoyens: "avoir des enfants et en prendre soin", "Se déplacer", "Se loger", etc. Quelques communes ont adopté une structure en lignes de vie pour leur site.

Autre point d'intérêt pour un site communal: **le co-marquage**. Il s'agit d'un service que la Région propose aux communes et qui leur permet d'enrichir leur site internet avec du contenu de sites régionaux. Concrètement, cela signifie que le site de la commune est alimenté par du contenu extérieur (créé et géré par la Région), mais encadré par de l'information propre à la commune. Tout avantage pour le visiteur qui n'a plus besoin de faire le tour de plusieurs sites pour trouver une réponse complète à sa question.

Mais le citoyen n'attend pas seulement du site internet de sa commune qu'il lui propose des informations. Il souhaite également pouvoir **y entreprendre des démarches administratives** en ligne. Il s'agit de l'aspect transactionnel qui permet à l'administration communale de faire de son site une plate-forme de services. De nombreuses communes proposent déjà aux citoyens de commander des documents administratifs en ligne. D'autres vont plus loin et mettent en place un véritable **guichet virtuel** proposant au citoyen, une fois authentifié, d'accéder à un ensemble de services ou demandes, comme s'il était au guichet de l'administration. Il peut notamment accéder à son dossier personnel qui reprend les données qui le concernent, l'historique de ses démarches administratives, etc.

En ce qui concerne la gestion et l'alimentation du site - ce que l'on appelle le back-office -, de plus en plus de sites communaux sont construits autour d'un outil de **gestion de contenu** (CMS ou *Content Management System*). Aujourd'hui, le CMS est un outil incontournable pour être à même d'alimenter de manière souple et rapide son site internet, sans requérir de connaissances techniques particulières. Opter pour un CMS largement répandu est pour la commune une garantie de pérennité pour son site et de moindre dépendance à la société qui l'a développé.

On le voit, le site internet joue un rôle de plus en plus important dans les relations entre les habitants d'une commune et leur administration. Et il y a de fortes chances que ce rôle s'accroisse encore à l'avenir.

Fiche 3 - La sécurité informatique¹

Avant l'an 2000, peu d'administrations communales se souciaient de la sécurité informatique. Les attaques informatiques étaient peu nombreuses et on ne parlait presque pas de virus ou de spam. Depuis, les choses ont malheureusement évolué dans le mauvais sens.

Une commune, quels que soient sa taille et ses moyens, ne peut plus éviter la question de la sécurité informatique. Elle doit être consciente que, comme pour ses biens et bâtiments, elle doit se soucier de la protection de ses systèmes et données informatiques.

En effet, les risques qu'une commune encourt, si elle néglige la sécurité de son informatique, sont grands: pertes de données, systèmes défaillants, voire hors service, vols d'informations, usurpation d'identité, ... Avec, comme conséquence finale, un moins bon service au citoyen et une mauvaise image de l'administration communale.

Il est donc important de prendre des mesures de protection avant que n'arrive un gros problème de sécurité pouvant occasionner de graves dégâts pour l'administration. Du point de vue financier, mettre en place des procédures et outils de sécurité informatique coûtera beaucoup moins cher à la commune que de résoudre les conséquences d'une seule grave attaque informatique.

Dans un souci d'aborder la question de la sécurité informatique dans sa globalité et de réunir tous ses aspects dans un document unique, il est conseillé aux communes de **définir une "politique de sécurité"**. Il s'agit d'un document formalisé dans lequel on mentionne les éléments stratégiques, les procédures, les règles organisationnelles et techniques ayant pour objectif la protection du système informatique de la commune.

Pour assurer l'application et le suivi de la politique de sécurité, il est intéressant pour la commune de nommer un **conseiller en sécurité**².

L'adoption d'une **charte informatique** constitue certainement une étape intéressante pour sensibiliser les agents à ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire avec l'outil informatique³.

Enfin, on ne peut pas aborder la question de la sécurité informatique sans mentionner deux outils indispensables: **l'antivirus et le firewall**. Un antivirus devra idéalement équiper tous les ordinateurs de l'administration. La **mise à jour quotidienne** des anti-virus est une tâche très importante sans laquelle l'efficacité de la détection des virus est compromise. Le **firewall**, quant à lui, a pour mission de protéger le réseau de la commune des intrusions extérieures.

¹ E.Vercruyse et S. Geulette, *Mettez l'informatique de votre commune à l'abri*, Mouv. comm., 12/2005.

² Notons que la désignation d'un conseiller en sécurité est obligatoire pour les CPAS dans le cadre de la connexion à la BCSS (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale).

³ Signalons à cet égard que l'Union des Villes et Communes de Wallonie a élaboré un modèle de charte informatique qui est à disposition des communes sur son site internet. Sur cette charte, P. Blondiau, *Directives relatives à l'utilisation des moyens de communication électroniques en réseau au sein de la commune et son commentaire*, Mouv. comm., 8-9/2005.

Fiche 4 - La lutte contre la fracture numérique

Internet a pris une place importante dans notre société. De plus en plus de services faisant partie de la vie de tous les jours y sont accessibles: recherche d'emploi, opérations bancaires, horaires de train ou de cinéma, réservation de vacances, messages électroniques, ... Pour en bénéficier, deux éléments sont indispensables: un ordinateur et une connexion internet. Or, en 2006, 37 % des ménages wallons ne disposaient pas d'un ordinateur et 48 % n'avaient pas de connexion à internet.

Pour éviter qu'une importante partie de la population se trouve dans une situation de "fracture numérique", les pouvoirs publics ont consenti de gros efforts en vue de favoriser la création d'espaces publics numériques (EPN). Un EPN est un local ouvert au public où des ordinateurs disposant d'une connexion internet peuvent être librement utilisés. Un personnel accompagnant répond aux questions des utilisateurs. Souvent, des séances d'initiation ou de formation informatiques y sont organisées.

En 2004, le Gouvernement wallon faisait de l'accessibilité de tous aux outils de la société de l'information une priorité. La Déclaration de politique régionale encourage *"l'accès à internet pour les citoyens notamment par la création d'espaces publics numériques ou l'établissement de points d'accès publics à internet, et ce, notamment dans les quartiers défavorisés"*.

Le Ministre des Pouvoirs Locaux a lancé en 2005 un premier appel à projet pour la création d'EPN dans les communes. L'opération fut un succès et permit de soutenir financièrement 40 projets communaux. Un nouvel appel à projet fut lancé en 2007, ciblant plus particulièrement les communes rurales et semi-rurales, où la fracture numérique se révèle davantage sensible.

Fiche 5 - L'informatique communale de demain

Parmi les nombreux défis qui attendent l'informatique communale de demain, relevons-en trois.

1. Un intérêt accru des décideurs

L'informatique est un outil indispensable à l'accomplissement efficace des missions communales. A ce titre, elle mérite un grand intérêt des décideurs communaux. Or, ceux-ci considèrent trop souvent l'informatique comme un simple outil aux mains des techniciens.

L'informatique n'est pas qu'une affaire de techniciens. Les choix et orientations informatiques de la commune auront une incidence sur le budget communal, sur les habitudes de travail du personnel et, en bout de course, sur le service rendu au citoyen. C'est pourquoi il est important que les décideurs communaux s'y intéressent, notamment en attribuant à un membre du collège communal la charge des nouvelles technologies.

2. Une plus grande autonomie

Pour que les communes jouent leur rôle dans la société de l'information et qu'elles soient à même de répondre aux nouvelles attentes "électroniques" des citoyens, il est important qu'elles augmentent leur autonomie technologique.

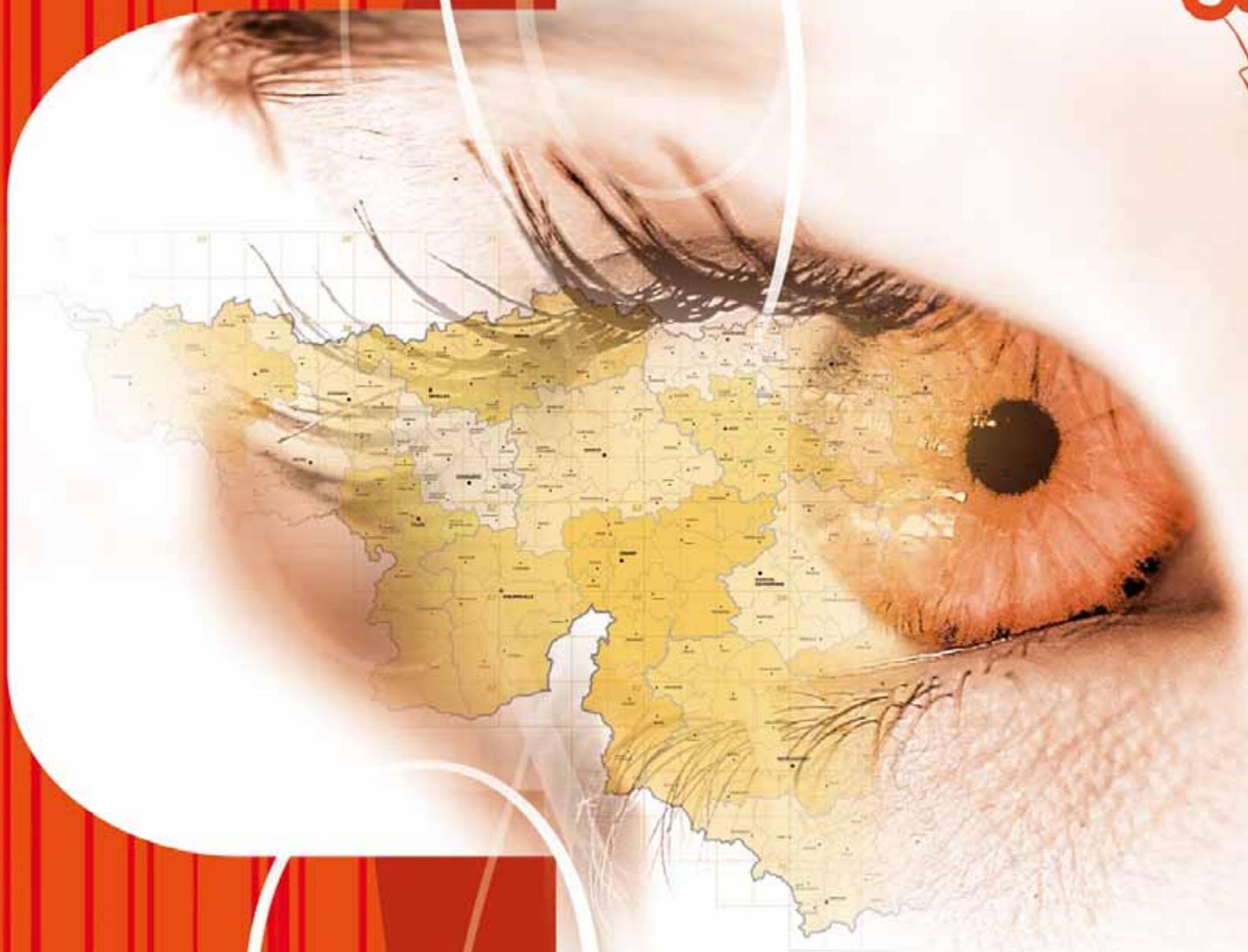
En *investissant dans des compétences informatiques*, elles pourront diminuer leur dépendance à l'extérieur et mettre en place de nouveaux outils dont elles auront la maîtrise.

3. Une mutualisation de projets

Jusqu'ici, les communes ont mené leur informatisation de manière isolée. Et pourtant, elles ont énormément de besoins communs. Un grand défi pour demain est *que des communes travaillent ensemble sur des projets qui les intéressent toutes* de façon à mutualiser tant les coûts que les compétences.

Avec les années, s'est progressivement imposée la notion de mutualisation informatique au profit des pouvoirs locaux. Elle consiste dans le développement ou l'acquisition d'outils informatiques qui sont mis à disposition de l'ensemble des communes. La mutualisation répond à la fois aux contraintes budgétaires (par des économies d'échelle) et au désir des communes d'amoindrir leur dépendance aux prestataires informatiques traditionnels en regroupant leurs énergies (notion de collaboration). La mutualisation informatique doit également mener à une certaine harmonisation des outils informatiques utilisés par les communes, facilitant leur interconnexion avec les outils régionaux et fédéraux pour former une "chaîne de l'e-gouvernement".

Les MODES DE GESTION A LA DISPOSITION DE LA COMMUNE



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

LES MODES DE GESTION A LA DISPOSITION DE LA COMMUNE

Les modes de gestion: régies, intercommunales, association de projet, convention entre communes, asbl

*Laetitia VANDER BORGHT
Union des Villes et Communes de Wallonie*

Fiche 1 - Les différents modes de gestion - Régie ordinaire et autonome

La commune peut recourir à divers modes de gestion¹.

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 dessaisir³. L'état civil ou la police administrative⁴, 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, ... travaillent sous l'autorité directe du secrétaire communal, au service du conseil communal et du collègue 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

La régie communale ordinaire ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune. Elle est simplement gérée en service déconcentré, selon des méthodes commerciales, par du personnel communal spécialement affecté.

Aux termes de l'article L1231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseil communal décide en toute autonomie de recourir à la mise en œuvre d'une régie ordinaire. Depuis l'introduction dans le droit communal de la loi du 28 mars 1995⁵, 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 économique et industriel. Ainsi, la régie communale ordinaire peut être une régie foncière, une régie de voirie, une régie environnementale, ...

On soulignera que l'organisation d'un service communal en régie implique l'affectation d'un patrimoine particulier à l'exploitation de celle-ci.

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.

⁵ 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.

Le collège communal est le "patron" de la régie. En vertu de l'article 6 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946, un échevin est spécialement délégué à la gestion journalière de celle-ci.

Le budget de la régie est séparé du budget des services généraux de la commune (A. Rég., art. 11).

Quant à la comptabilité de la régie, elle est tenue "*selon des méthodes industrielles et commerciales*" et comprend le bilan, le compte d'exploitation, le compte des profits et pertes (CDLD, art. L1231-2, et A. Rég., art. 29).

Pour certaines opérations, la régie ordinaire est assujettie à la TVA⁶ (CTVA, art.6).

En ce qui concerne son financement, la régie ordinaire n'ayant pas de personnalité juridique distincte de la commune, elle ne dispose pas d'une capacité d'emprunt propre. On signalera encore qu'en vertu de l'article L1231-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les bénéfices nets de la régie peuvent⁷ être versés à la caisse communale.

B. La régie communale autonome⁸

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.

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 1995⁹, 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 les décrets du 27 février 2003¹⁰ prévoient 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).

Créée sur décision du conseil communal, la régie communale autonome est gérée par un conseil d'administration et un comité de direction (CDLD, art. L1231-5)¹¹. La primauté communale est garantie dans ces organes de gestion qui peuvent, toutefois, accueillir d'autres partenaires, privés¹² comme publics. Le contrôle financier est assuré par un collège de commissaires (CDLD art. L.1231-6)¹³.

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

⁶ O. Dubois, *Quelques clés pour mieux comprendre le futur statut TVA des communes et CPAS*, *Mouv. comm.*, 12/2008, pp. 598 et ss.

⁷ 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).

⁸ CDLD, art L 1231-4 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 AR 9.3.1999, M.B. 15.6.1999.

⁹ 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.

¹⁰ M.B. 18.4.2003.

¹¹ Sur la responsabilité des organes, v. D. Déom, *La responsabilité des organes des régies communales autonomes*, in *La régie communale autonome*, Bruxelles, UVCW, 1999, pp. 99 à 118.

¹² F. de Schrevel, *Un point de vue du secteur privé sur la mise en oeuvre de la filialisation dans les régies communales autonomes*, *Mouv. comm.*, 1/2000, pp. 50 à 61.

¹³ P. Blondiau, *Régie communale autonome - fiscalité*, *Mouv. comm.*, 6-7/1999, pp. 311-312.

biens ainsi que de l'exécution de telle décision et de son mode de financement (CDLD, art. L1231-8, par. 1^{er}).

On notera enfin que la régie peut prendre des participations dans une société tierce et créer ainsi une filiale dans laquelle elle disposera de la primauté (CDLD art. L.1231-8)¹⁴.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a publié un statut commenté de la régie communale autonome à destination de ses membres communaux intéressés par la création de pareille figure juridique¹⁵.

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. 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 statuts¹⁶.

¹⁴ 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.

¹⁵ Voyez notre site internet.

¹⁶ Voyez notre site internet.

Fiche 2 - 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 activités¹ comme la gestion des déchets ménagers², la distribution d'eau potable³, l'épuration des eaux usées, la gestion hospitalière, le développement économique⁴, ...

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 expropriations⁵, ...

Les articles L1511-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation constituent aujourd'hui le cadre de référence de la matière, lequel a été revu substantiellement par le décret du 19 juillet 2006 modifiant le livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁶.

Les grands axes de la réforme étaient les suivants:

- la prise en compte de l'évolution du droit européen relatif aux modes de gestion des services publics locaux et à l'application de la réglementation des marchés publics;
- la transparence des intercommunales vis-à-vis des utilisateurs et vis-à-vis des communes associées et l'introduction de débats intercommunaux dans les communes;
- l'optimisation des principes de gestion tels que la recherche d'économie d'échelle et la minimalisation des coûts;
- la possibilité pour les communes de s'associer de manière momentanée pour la mise en œuvre ou l'étude d'un projet ponctuel;
- la garantie de la représentation démocratique proportionnelle dans tous les organes politiques de l'intercommunale en veillant notamment à favoriser la présence de femmes dans les instances, étant entendu qu'en aucun cas cela ne peut conduire à une augmentation du nombre des membres des organes prévus actuellement par les statuts;
- la simplification administrative et de fonctionnement: par exemple avec une autonomie de gestion accrue des secteurs d'activité.

A. La forme de l'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".

¹ M. Vandercammen, *CRIOC: les intercommunales sondées*, *Mouv. comm.*, 6-7/2005.

² R. Croughs, *Le travail permanent des intercommunales de gestion des déchets*, *Mouv. comm.*, 8-9/2005.

³ S. Vertongen, *Les intercommunales du secteur de l'eau*, *Mouv. comm.*, 10/2005.

⁴ R. Degueudre, *Les intercommunales de développement économique: des métiers en mutation, s'adapter pour mieux servir*, *Mouv. comm.*, 6-7/2005.

⁵ CDLD, art. L1512-6, par. 2, al. 1^{er}.

⁶ M.B. 23.8.2006, mod. par décr. 9.3.2007, mod. le livre V de la première partie et le livre 1^{er} de la troisième partie du CDLD, M.B. 21.3.2007.

Quel que soit leur objet, les intercommunales exercent des missions de service public et, à ce titre, sont des personnes morales de droit public⁷.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁸ lui permet d'adopter une des formes juridiques suivantes: soit celle de la société anonyme, soit celle de la société coopérative ou encore celle de l'association sans but lucratif. L'intercommunale devra donc appliquer la législation sur les sociétés commerciales ou de la loi du 27 juin 1921 sur les asbl, dans la mesure toutefois où les statuts n'y dérogent pas expressément, en raison de la nature spéciale de l'association.

B. Les organes⁹ de l'intercommunale

Chaque intercommunale comprend au moins trois organes¹⁰: une assemblée générale (qui délibère sur les questions essentielles à la vie de l'institution telles que l'approbation des comptes, les modifications statutaires, les prises de participations importantes, la dissolution de la personne morale, ...) ¹¹, un conseil d'administration¹² (lequel dispose d'un pouvoir résiduaire de gestion) et un comité de rémunération¹³ (qui émet des recommandations à l'AG sur les jetons de présence et autres avantages accordés aux membres des organes de gestion et fixe les rémunérations et tout autre avantage, pécuniaire ou non, lié directement ou indirectement aux fonctions de direction).

Par ailleurs, le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion notamment pour gérer un secteur particulier de l'intercommunale¹⁴.

De même, le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière au président ou à la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée¹⁵.

Le pluralisme au sein de l'intercommunale est garanti via la représentation proportionnelle dans ces différents organes, en ce compris les organes restreints de gestion¹⁶.

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). Tous les mandats prennent fin après les élections communales et les communes doivent alors procéder à de nouvelles désignations.

Si l'intercommunale est mixte, on retrouvera également dans les 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 communale¹⁷:

1. quelle que soit la proportion des apports des divers associés à la constitution du capital ou du fonds social de l'intercommunale, les communes disposent toujours de la majorité des voix et de la présidence dans les organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale;
2. les décisions de tous les organes de l'intercommunale ne sont prises valablement que si elles ont obtenu la majorité des voix exprimées et la majorité des voix des associés communaux (principe de la double majorité des votes).

⁷ CDLD, art. 1512-6, par. 1^{er}.

⁸ CDLD, art. 1523-1.

⁹ 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.

¹⁰ CDLD, art. L1523-7.

¹¹ CDLD, art. L1523-14.

¹² E. Gillet et J.-F. Goffin, *Droits, devoirs et responsabilité civile des administrateurs d'intercommunales*, *Mouv. comm.*, 1 et 2/2006.

¹³ CDLD, art. L1523-17.

¹⁴ CDLD, art. L1523-18, par. 1^{er}, al.1^{er}.

¹⁵ CDLD, art. L1523-18, par. 3.

¹⁶ CDLD, art. L1523-11, L 1523-15, L1523-17 et L1523-18.

¹⁷ 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 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.

Chaque année, les conseillers communaux ont connaissance des comptes annuels, du rapport de gestion et du plan stratégique de l'intercommunale¹⁸. Par ailleurs, 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.

L'article L1523-13 permet aux conseillers communaux des communes associées de consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales. Cet article consacre également un droit de visite des bâtiments et services de l'intercommunale, selon des modalités définies par l'assemblée générale.

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, ...

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 statuts de l'intercommunale¹⁹.

Il est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional habilité à cet effet²⁰.

D. Les principes de bonne gouvernance

Le décret introduit dans la réglementation un titre spécifique consacré aux principes de bonne gouvernance.

Celui-reprend diverses dispositions qui existaient déjà auparavant (notamment sur les interdictions et incompatibilités) et introduit de nouveaux éléments au rang desquels figurent différents droits et devoirs mis à charge des administrateurs²¹.

A 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. A

¹⁸ CDLD, art. L1523-23.

¹⁹ CDLD, art. L1523-24.

²⁰ A noter qu'à l'heure actuelle, cet organe de contrôle régional n'a pas encore vu le jour.

²¹ CDLD, art. L1532-1.

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'activité 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.

E. La transparence et la participation

La réforme avait pour objet de renforcer la transparence et la participation et ce, sous trois angles.

- *En ce qui concerne les utilisateurs, via la mise en place:*

- d'un service de médiation: chaque intercommunale doit adhérer à un service de médiation;
- d'une charte de l'utilisateur des intercommunales pour le 31 janvier 2009;
- de la création d'un site internet pour le 31 décembre 2007.

- *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 désignés²².

- *En ce qui concerne les communes associées:*

La volonté est de susciter l'introduction de débats intercommunaux dans les communes.

Dans ce but, les modalités d'adoption ainsi que le contenu du plan stratégique ont été revus²³.

La durée du plan stratégique a été portée à 3 ans. Afin d'assurer la coïncidence avec le renouvellement des conseils communaux, il a été prévu qu'il soit adopté à l'assemblée générale de fin d'année suivant l'année des élections communales. Il doit identifier chaque secteur d'activité et inclure notamment un rapport permettant de faire le lien entre les comptes approuvés des trois exercices précédents et les perspectives d'évolution et de réalisation pour les trois années suivantes ainsi que les budgets de fonctionnement et d'investissement par secteur d'activité.

Il contient des indicateurs de performance et des objectifs qualitatifs et quantitatifs permettant un contrôle interne dont les résultats seront synthétisés dans un tableau de bord.

Ce plan sera, préalablement à son adoption par l'assemblée générale de l'intercommunale, débattu dans les conseils communaux et éventuellement présenté par un représentant de l'intercommunale.

Il est ensuite évalué annuellement lors de la seconde assemblée générale annuelle de l'intercommunale.

Par ailleurs, certaines décisions essentielles pour l'intercommunale doivent faire l'objet d'une délibération préalable par les conseils communaux²⁴: il s'agit de l'approbation des comptes, du vote de la décharge aux administrateurs et aux membres du collège des contrôleurs aux comptes et des

²² CDLD, art. L1523-13, par. 3.

²³ CDLD, art. L1523-13, par. 4.

²⁴ CDLD, art. L1523-12, par. 1^{er}.

questions relatives au plan stratégique. L'absence de délibération communale est considérée comme une abstention de la part de l'associé en cause.

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, ou encore les parcs naturels.

A. Les intercommunales de développement économique

Huit intercommunales²⁵ 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, ...);
- le tri des déchets (tri des déchets PMC, tri d'ordures ménagères brutes en vue de la valorisation en biométhanisation, tri des déchets électroménagers);
- 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).

²⁵ BEP, IBW, Idea, Idelux, Ideta, IEG, Idretec, Spi+.

Neuf intercommunales²⁶ 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'efficacité de la gestion des déchets.

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, dont une intercommunale transrégionale, 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 7²⁷, agissant en qualité d'organismes d'épuration agréés. Deux intercommunales sont à la fois actives dans le secteur de la production- distribution et dans celui de l'assainissement.

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.

Le secteur de la distribution, qui vise l'acheminement de l'énergie depuis les réseaux à grande capacité (les réseaux de transport), vers le consommateur final est réservé à une série d'opérateurs publics.

On conçoit en effet mal une démultiplication des réseaux de distribution de gaz et d'électricité selon les offres d'opérateurs privés concurrents. La démultiplication des réseaux n'étant pas concevable, il était logique que des opérateurs publics soient chargés de la gestion pérenne de ces réseaux et des raccordements, 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 essentiellement des 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.

Onze intercommunales de distribution de gaz et/ou d'électricité sont ainsi actives sur le territoire de la Région wallonne. Trois d'entre elles sont des intercommunales dites pures, vierges de toute participation privée, huit sont des intercommunales dites mixtes, intégrant encore une participation du

²⁶ BEP, IBW, ICDI, Idea, Idelux, Intersud, Intradel, Ipalle, Itradec.

²⁷ AIDE, AIVE, IBW, Idea, Igretec, Inasep, Ipalle.

partenaire historique et désormais privatisé qu'est Electrabel. Ces intercommunales mixtes sont regroupées au sein d'une structure commune, ORES, qui fait office d'opérateur pour la mise en œuvre opérationnelle des missions confiées aux GRD qui sont associés en son sein.

Des intercommunales dites "pures de financement" sont également présentes dans le secteur couvert par des GRD mixtes. Elles 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 soin, 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 (exploitation d'infrastructures sportives, dont le circuit automobile de Spa Francorchamps)

On note encore l'existence d'intercommunales de financement et de gestion immobilière, d'incendie, ou encore de gestion d'abattoirs, ...

Parallèlement au secteur énergétique, les intercommunales, à travers Tecteo, 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.

Fiche 3 - 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 2006¹ a introduit la possibilité pour les communes de collaborer sous forme d'une association de projet. Elle est organisée essentiellement aux articles L1522 et suivants du CDLD.

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. Toute personne de droit public ou de droit privé peut y participer.

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.

Elle est constituée par acte authentique, l'acte constitutif devant comprendre les statuts, lesquels doivent comprendre certaines mentions minimum.

Il n'y a aucune obligation quant à la constitution d'un capital social mais il peut être prévu par les statuts.

Quel que soit son objet, l'association de projet exerce des missions de service public et est, à ce titre, une personne morale de droit public.

Dotée d'une personnalité juridique propre, elle peut contracter des emprunts à son nom, accepter des libéralités, recevoir des subventions des pouvoirs publics, procéder à des expropriations², ...

L'association de projet est gérée par un comité de gestion dont les représentants des communes associées sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées. Il doit adopter un règlement d'ordre intérieur.

L'association de projet peut disposer de personnel propre, soumis au régime contractuel.

Le contrôle financier est assuré par un réviseur nommé par le comité de gestion parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

Un tel mode de gestion peut s'avérer utile pour la réalisation de projets à petite échelle qui concernent un nombre limité de communes.

2. La convention entre communes

Le Code de la démocratie locale³ consacre expressément le principe selon lequel les communes peuvent conclure entre elles des conventions relatives à des objets d'intérêt communal.

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

¹ MB, 23.8.2006.

² CDLD, art. L1512-6, par. 2, al. 1^{er}.

³ CDLD, art. L1512-1et L1521-1.

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.

La convention peut stipuler que l'une des communes, partie à la convention, sera désignée comme gestionnaire.

La commune gestionnaire peut, pour mettre en oeuvre 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.

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 oeuvre 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.

Fiche 4 - La gestion par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif

1. La participation de la commune à une association sans but lucratif

Il arrive fréquemment que les administrations communales participent à la création d'associations sans but lucratif (asbl).

Parfois, c'est la commune en tant que telle qui est membre d'une asbl.

Si elle est à l'origine de la création de l'asbl (si elle en est "membre fondateur"), elle est tenue d'en faire approuver les statuts par le conseil communal.

Il se peut également que ce soit non plus la commune en tant que telle, mais un ou plusieurs membre(s) du collège qui fasse(nt) partie d'une asbl dont l'objet social se rapporte directement ou indirectement à la gestion d'une activité communale. Par exemple, l'échevin des sports peut faire partie d'une asbl sportive.

Ainsi, certaines communes confient l'exploitation d'un centre sportif, d'une piscine, d'un centre culturel¹, d'une télévision régionale, etc., à des associations sans but lucratif.

L'association sans but lucratif offre l'avantage de la souplesse. Elle fonctionne selon les règles de droit privé propres aux asbl (L. 27.6.1921). Ses décisions échappent, dès lors, à la tutelle administrative.

On notera que la loi du 27 juin 1921 a été modifiée², cette réforme visant à :

- assurer une plus grande transparence du fonctionnement des asbl et ce, via l'instauration d'un régime de publicité plus complet;
- l'instauration d'un dossier pour chaque asbl au greffe du tribunal de commerce du lieu de son siège social afin d'en assurer une meilleure information;
- offrir un cadre comptable³ aux associations: les obligations en matière comptable diffèrent en fonction de leur taille afin de ne pas pénaliser les petites structures par des charges trop lourdes.

2. Le contrôle⁴ de la commune sur l'association sans but lucratif

La commune est libre de négocier des statuts avec ses partenaires privés et de se réserver un droit de contrôle sur l'activité de l'asbl.

Elle peut confier la présidence de l'asbl à un échevin ou au bourgmestre et lui donner la prépondérance en cas de partage des voix lors de la prise d'une décision.

Dans de nombreux cas, la commune accorde des subventions aux asbl dites "communales". Aux termes des articles L3331-1 à L3331-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, elle dispose d'un droit de contrôle sur l'utilisation de celles-ci.

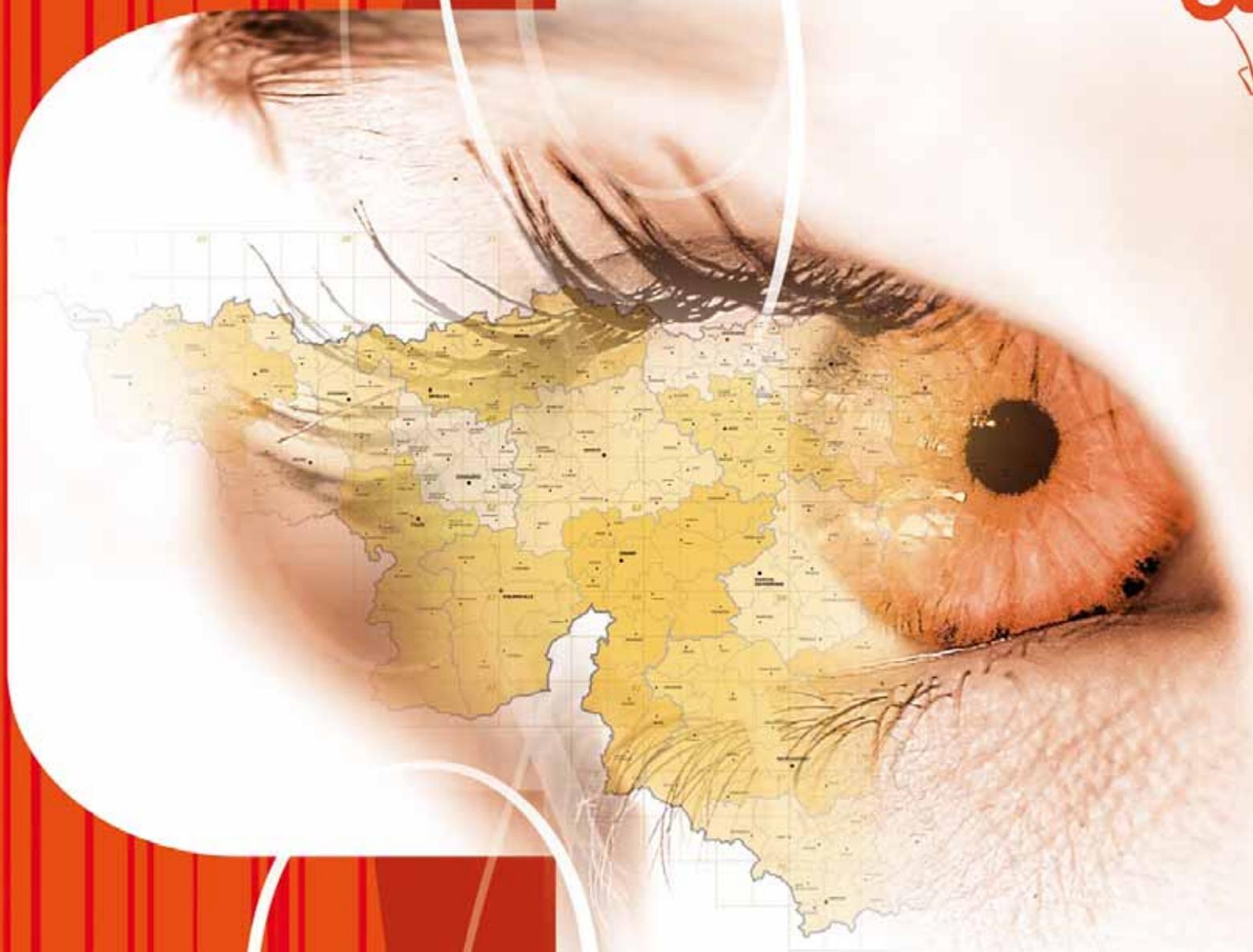
¹ On notera que le respect du pacte culturel impose aux communes un mode de gestion associant les groupements d'utilisateurs ainsi que les tendances idéologiques et philosophiques. La gestion sous forme d'asbl sera dès lors souvent choisie. L'intercommunale mixte et la régie autonome permettent également le respect du pacte culturel (sur cette question, v. P. Blondiau, *Les modes de gestion d'équipements collectifs appartenant à une commune*, *Mouv. comm.*, 4/1999, pp. 203 à 206).

² Cette réforme a été opérée principalement par la L. 2.5.2002. Des modifications ont également été introduites dans la loi de 1921 par la L. 16.1.2003 portant création d'une Banque-carrefour des Entreprises et portant diverses dispositions ainsi que par la L.-progr. 22.12.2003.

³ A. Jacquinet, *Les nouvelles obligations comptables des asbl à la lumière de la loi du 2 mai 2002 et de ses arrêtés d'application*, *Mouv. comm.*, 3/2004.

⁴ P. Blondiau, *Les asbl communales: quels contrôles?*, *Mouv. comm.*, 10/2000, pp. 476 et ss.

Les MISSIONS DE LA COMMUNE



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

LES MISSIONS DE LA COMMUNE

La police et la sécurité

John ROBERT

Sylvie SMOOS

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 communale¹,
- 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 générale²

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;
- 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

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 *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.

dispositions des ordonnances de police⁴. Enfin, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la nouvelle loi communale lui reconnaissent quelques compétences spécifiques, pour la plupart désuètes⁵.

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 environnementales⁶, 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 bourgmestre⁷, d'autres attribuent cette compétence au collège communal⁸; certaines précisent le mode d'intervention de la commune⁹, d'autres se contentent d'énoncer le principe du contrôle communal¹⁰, 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.

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

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 relatif 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.

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).

4. Les sanctions administratives communales¹²

En 1999¹³, 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 leurs règlements de police: les sanctions administratives. Ce système, qui a été complété en 2004¹⁴ et 2005¹⁵, 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).

Les sanctions administratives constituent donc une alternative efficace aux sanctions pénales des règlements de police, qui font rarement l'objet de poursuites par les parquets.

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 119bis, par. 1^{er}, NLC: "*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 quatre types de sanctions administratives communales:

1. l'amende administrative s'élevant au maximum à 250 euros;
2. la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
3. le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
4. 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" (qui sera le secrétaire communal ou un autre agent de niveau 1 ou, le cas échéant, un agent provincial, sur base d'un contrat entre la commune et la province). Ce fonctionnaire décidera, sur base des constats faits par des "agents communaux constatateurs" 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 sanctions administratives, c'est le collège communal qui est compétent pour les infliger.

¹² Sur la question, voir *Guide pratique des sanctions administratives*, UVCW, 2006, ainsi que notre site internet.

¹³ L. 13.5.1999 (M.B. 10.6.1999).

¹⁴ L. 17.6.2004 (M.B. 25.7.2004).

¹⁵ L. 20.7.2005 (M.B. 29.7.2005).

1. Les services de police

Avant la réforme des polices, 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.

La loi du 7 décembre 1998 (ci-après LPI)¹ a mis en place la désormais célèbre "*réforme des polices*" et remplace ces divers services par un service de police intégré, structuré à deux niveaux: la police locale et la police fédérale.

2. 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.

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.

3. Le bourgmestre, officier de police administrative

Le bourgmestre est officier de police administrative², 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.).

4. 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.

¹ L. 7.12.1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B. 5.1.1999.

² L. 5.8.1992 sur la fonction de police, art. 4, M.B. 22.12.1992.

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 commune³.

Les modalités d'exécution de ses ordres et arrêtés par les services de police sont précisés dans la loi. Si la situation est claire au sein d'une zone monocommunale (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 commune⁴;
- 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 zone⁵. 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 zone⁶;
- 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 précité⁷;
- 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 communes⁸.

5. Les rapports entre le bourgmestre et le chef de corps

Etablie notamment dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (art. 1^{er}), 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^o), donc un acte juridique, un arrêté de police, une

³ L. 7.12.1998, art. 42, al. 1^{er}.

⁴ L. 7.12.1998, art. 36.

⁵ L. 7.12.1998, art. 26.

⁶ L. 7.12.1998, art. 24.

⁷ L. 7.12.1998, art. 36, 4^o, et 40, al. 4.

⁸ L. 7.12.1998, art. 42, al. 2.

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 du chef de corps.

Le principe est reproduit dans la loi sur la police intégrée (art. 44 et 45).

Il est formulé en ces termes: "*(Le chef de corps) est responsable de l'exécution de la politique policière locale (...). Il assure la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion de ce corps. (...) Le chef de corps exerce (ces attributions sous l'autorité du bourgmestre ou du collège de police)*".

On notera que, dans les zones pluricommunales, le chef de corps de la police locale est placé sous l'autorité du collège de police (l'ensemble des bourgmestres de la zone). Chargé de la direction du corps de police pour toute la zone, le chef de corps reçoit fort logiquement ses instructions générales de l'ensemble du collège de police et non plus d'un bourgmestre isolément.

En pratique toutefois, les grandes lignes de la politique de sécurité de la zone sont définies dans le plan zonal de sécurité. Dans ce cadre, le chef de corps organise au quotidien les missions de sa police en pleine autonomie, à charge pour lui de rendre compte au collège et au conseil de police, et au besoin d'adapter son organisation en fonction des demandes des responsables politiques zonaux.

Pour l'exercice, au cas par cas, des missions de police administrative sur le territoire de chaque commune, la police locale reste cependant sous l'autorité du bourgmestre territorialement compétent.

Le chef de corps doit exécuter ces ordres ou directives et il dispose seulement, sous certaines conditions, du droit d'informer le collège de police de la décision prise par le bourgmestre (v. plus haut, L. 7.12.1998, art. 42, al. 2). Mais au quotidien, les demandes d'intervention émanant de chaque bourgmestre sont le plus souvent pris en charge par l'officier qui au sein de la zone est responsable de la commune concernée, qu'il s'agisse d'un policier affecté territorialement à cette commune ou d'un responsable des questions de police administrative pour l'ensemble la zone.

6. Les tâches administratives des services de police

Depuis 1992, la loi sur la fonction de police interdit de charger les fonctionnaires de police "*de tâches administratives autres que celles qui leur sont attribuées expressément par ou en vertu de la loi*" (art. 25).

Par dérogation à cette interdiction, la loi prévoit qu'il incombe aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice de déterminer les tâches administratives qui exigent, pour leur réalisation, l'exercice de compétences de police.

La mise en œuvre de cette disposition avait été concrétisée par la circulaire du 16 février 1999, avant la mise en place effective des zones de police. Constatant que cette circulaire n'était plus adaptée au nouveau paysage policier et qu'elle posait des problèmes d'interprétation, les Ministres concernés ont adopté, en date du 1^{er} décembre 2006⁹, un nouveau texte destiné à alléger et simplifier certaines tâches administratives de la police locale.

⁹ M.B. 29.12.2006.

Cette nouvelle circulaire est composée de six parties:

- la première partie décrit les tâches qui doivent être dévolues à terme au personnel du cadre administratif et logistique;
- la deuxième partie reprend une description des tâches administratives qui doivent être effectuées par un fonctionnaire de police en vertu d'une loi spéciale;
- la troisième partie vise la collaboration entre la police et les huissiers de justice;
- la quatrième partie s'intéresse à l'allégement et à la simplification de tâches afférentes aux missions judiciaires de la police;
- la cinquième partie concerne les missions qui peuvent être confiées à des entreprises privées ou effectuées par des autorités administratives non policières ;
- la dernière partie énonce les missions administratives qui ne peuvent pas être exécutées par un fonctionnaire de police, un agent (auxiliaire) de police ou un collaborateur Calog.

7. Les zones de police

Le système des zones interpolices (ZIP) d'avant la réforme a été repris et perfectionné dans la nouvelle structure policière mise en place en 2002. En application de la loi sur la police intégrée, 196 zones de police pour tout le territoire belge (72 zones en Wallonie) ont été déterminées, en respectant autant que possible la répartition des anciennes zones interpolices.

Un corps de police locale, composé des membres des anciennes polices communales et brigades de gendarmerie de la zone interpolice, - et bien sûr des nouvelles recrues engagées depuis la 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 unicomunales) ou le collège de police (l'ensemble des bourgmestres, dans les zones pluricomunales), ainsi que d'exercer les missions de police judiciaire, sous l'autorité du parquet ou du juge d'instruction.

Comme on l'a vu plus haut, chaque bourgmestre garde, que ce soit en zone unicomunale ou pluricomunale, 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*"¹⁰ 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).

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 ressort¹¹. 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 minimale de chaque commune¹², et une dotation fédérale¹³, 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.

¹⁰ L. 7.12.1998, art. 35.

¹¹ L. 7.12.1998, art. 36 et 37.

¹² L. 7.12.1998, art. 40.

¹³ L. 7.12.1998, art. 41.

8. Les pouvoirs du bourgmestre à l'égard de la police fédérale

La gendarmerie et la police communale ayant disparu avec la LPI, la question des relations entre le bourgmestre et la gendarmerie pour les missions locales ne se pose plus.

Cependant, la partie de la gendarmerie qui est devenue la police fédérale est susceptible d'être appelée en renfort pour le ou les bourgmestre(s) dans certaines circonstances exceptionnelles qui sont prévues aux articles 43 et 109 de la LPI (assistance pour des missions nécessitant des moyens techniques ou du personnel particulier: personnel ou hélicoptère pour la recherche de personnes disparues, maîtres-chiens, pelotons de cavalerie, arroseuse pour encadrer une manifestation, tireurs d'élite pour une prise d'otages, etc.). Ces moyens fédéraux permettent d'assurer une des deux missions essentielles de la police fédérale : l'appui aux polices locales (l'autre mission étant la police spécialisée).

9. La tutelle spécifique de l'Etat 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'Etat 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.

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.

Fiche 3 - 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 bicentennaires, 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 102 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) sont actuellement subsidiés.

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.

1. Les services d'incendie

A. La situation actuelle

Les communes assument une mission très importante en matière de protection contre l'incendie en gérant et en finançant¹ les services d'incendie.

En application de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile², les communes peuvent disposer d'un service d'incendie communal ou "régional", c'est-à-dire regroupant plusieurs communes. Signalons par ailleurs l'existence d'une intercommunale – la seule – chargée de ces missions: l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (IILE).

Lorsque le service compte plus d'une commune, la commune qui gère le personnel, le matériel et l'infrastructure est appelée commune "centre de groupe", tandis que les autres sont dénommées "communes couvertes".

Les services d'incendie, au nombre de 85 en Wallonie, sont classés en 4 catégories selon que leur personnel est:

- 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'agit de services d'incendie monocommunaux, c'est-à-dire qu'ils ne desservent que leur propre commune.

Le Roi détermine par ailleurs une série de normes d'organisation, de fonctionnement et d'équipement auxquelles doivent répondre les services d'incendie en fonction de leur catégorie précitée³.

Quant au statut du personnel communal d'incendie, il est déterminé par règlement communal, sur base d'un modèle obligatoire fixé par l'arrêté royal du 6 mai 1971⁴. 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 renouvelable⁵. Le plus souvent, ces volontaires exercent un autre métier à titre principal.

B. La réforme de la sécurité civile

Depuis 2006, une réforme globale des services d'incendie est en chemin.

Discutée de manière intensive depuis 2005, elle a trouvé son fondement légal depuis la parution de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile⁶.

¹ A plus de 90 % (le Fédéral, les Régions et les provinces intervenant pour le reste).

² M.B. 16.1.1964, mais 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).

⁶ M.B. 31.7.2007.

Cette loi-cadre, qui doit encore être mise en application par plusieurs arrêtés royaux, 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 prendra la forme de nouvelles zones de secours, plus étendues que les actuels services d'incendie, et dont les frontières restent à fixer par arrêté royal, après consultation des autorités locales;
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 doit être 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 faut optimiser 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);
7. le financement doit être rééquilibré à charge du Fédéral, qui doit supporter tous les surcoûts de la réforme, et tendre à terme vers une répartition 50 % - 50 % des charges avec les communes (contre 90 % - 10 % actuellement, respectivement pour les communes et le Fédéral);
8. la réforme doit inclure l'aide médicale urgente.

Ces principes, ainsi que tous les autres repris dans la loi de 2007, doivent encore faire l'objet d'arrêtés d'exécution pour entrer en action.

Toutefois, à ce jour, et pour des raisons principalement financières, la loi de 2007 est toujours en attente de mise en œuvre.

Alors que les discussions politiques sur la réforme de l'Etat évoquent depuis 2007 la régionalisation possible de la matière de la sécurité civile, la préparation de la réforme se poursuit néanmoins, au rythme très modeste que les budgets fédéraux permettent 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.

2. Les services d'aide médicale urgente

Pour la plus grande part, les missions d'aide médicale urgente sont remplies actuellement par les services d'incendie. Ces interventions représentent d'ailleurs plus des deux tiers des sorties effectuées par les pompiers.

Concernant la gestion des appels d'urgence, les communes qui, en vertu de l'arrêté royal du 2 avril 1965 déterminant les modalités d'organisation de l'aide médicale urgente et portant désignation

des communes comme centres du système d'appel unifié⁷, sont désignées comme centres du système d'appel unifié (en Wallonie: Arlon, l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs, Mons, Namur et Wavre), doivent veiller, par la voie de leur collègue communal, à l'observation par les préposés du système AMU des instructions qui leur sont transmises par les ministres compétents.

Dans le cadre de la réforme des services d'incendie, il est notamment prévu que les centres d'appels unifiés 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 pour 2010 et 2011. 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.

⁷ M.B. 12.5.1965.

L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures

John ROBERT

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 nouvelle loi communale 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 (NLC, art. 125¹).

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 1^{er}, 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.

Les actes de l'état civil, qui ont valeur authentique, sont inscrits dans des registres, dont un exemplaire est conservé à l'administration communale, et l'autre au greffe du tribunal de première instance territorialement compétent.

Il ne faut pas confondre registres de l'état civil et registres de la population (voyez point suivant). Ces derniers sont des banques de données publiques, aujourd'hui tenus essentiellement sous forme électronique, servant à 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, déclaration de dernières volontés, etc.).

Autre différence entre les deux types de registres: le contenu des registres d'état civil peut être porté à la connaissance de quiconque, mais uniquement par la voie de demandes individuelles, visant l'obtention d'un *extrait* ou d'une *copie* d'acte d'état civil. En effet, les informations en matière d'état civil (naissance, mariage, décès, etc.) sont censées être connues de tous, ou en tout cas ne pas être secrètes. Seule limitation: la mention de la filiation, qui est en principe interdite sur les extraits ou copies.

En revanche, s'agissant des registres de population (voyez point suivant), l'accès à leur contenu est réglementé de manière beaucoup plus restrictive, bien que certaines des données qu'ils contiennent – notamment l'adresse d'une personne – soient susceptibles d'être communiquées à quiconque justifie en avoir besoin pour initier une procédure légale à l'égard de l'intéressé.

Sans entrer dans une description détaillée des compétences communales en matière d'actes et de registres d'état civil, voici un bref aperçu des questions et problèmes qui se présentent régulièrement aux gestionnaires locaux en la matière:

- concernant la **délégation de la fonction d'officier de l'état civil**: une particularité de la loi (NLC, art. 125, 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

¹ Matière restée fédérale et donc non reprise dans le CDLD.

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 (NLC, art. 125 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 cette fois plus 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;
- concernant les *incompatibilités de l'officier de l'état civil liées à la parenté*: la loi est muette sur ce point, de sorte qu'il faut 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, ni participer à aucune des procédures qui entourent ceux-ci (en ce compris la célébration d'un mariage) s'il concerne son conjoint, père et mère ou ses enfants. 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;
- 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, 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, notamment en termes de rédaction et de signature de l'acte de mariage;
 - 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, une loi du 4 mai 1999 a modifié le Code civil pour y intégrer une procédure en matière de mariages simulés, également appelés mariages blancs ou de complaisance. 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 pendant deux mois à partir de la date prévue par les époux. Ce délai pourra être mis à profit pour effectuer les vérifications nécessaires, conformément à l'article 146bis du Code civil. L'avis du parquet peut également être sollicité. A l'issue de ce délai de deux mois et en l'absence d'éléments nouveaux, le mariage doit être célébré. En revanche, si l'officier de l'état civil a acquis la certitude que les conditions de fond du mariage ne sont pas remplies, il peut refuser de célébrer le mariage.

2. La population

Outre les registres de 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 (14 données) sont moins nombreuses que celles reprises dans les registres de population tenus par les communes (27 données).

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.).

A la différence des actes de l'état civil (voyez point précédent), 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 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* pour une période maximum de trois ans est prévue.

Si, dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé 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 Cwatupe), l'inscription dans les registres devient *"définitive"*.

En cas d'exécution de la mesure de police ainsi lancée, l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux. A l'opposé, l'inscription devient définitive si l'autorité judiciaire ou administrative n'a pas pris, dans les trois ans à compter de l'inscription, les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse.

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 d'appliquer la législation sur l'inscription aux registres de population.

Fiche 2 - Les funérailles et sépultures

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 loi 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 transports funèbres.

Mais 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.

La compétence des funérailles et sépultures a été transférée aux Régions, avec effet le 1^{er} janvier 2002. A 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, recueil de l'ensemble des dispositions législatives de compétence régionale wallonne qui concernent les pouvoirs dits subordonnés (communes, provinces, intercommunales, etc.).

A 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, mais plus récemment (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. A ce jour, la Communauté germanophone a conservé la loi de 1971, sans rien y changer sur le fond.

En février 2010, un nouveau décret wallon (hors Communauté germanophone) du 6 mars 2009 est entré en vigueur. Il apporte à la matière ses premières modifications de fond.

Les adaptations sont 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.

On retiendra comme règles essentielles de la matière:

- chaque commune doit disposer d'au moins un cimetière public;
- les communes sont compétentes pour organiser et surveiller les cimetières, et doivent tenir un registre uniformisé pour la gestion de ceux-ci;
- 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;
- au sein des cimetières, les sépultures sont soit concédées, soit non concédées. Les sépultures non concédées sont en principe gratuites, mais limitées à 5 ans. Les sépultures concédées (communément appelées "concessions de sépulture") font l'objet d'un contrat entre la famille du défunt et le collège communal pour une période de maximum 30 années renouvelable, moyennant le paiement d'un prix;
- outre les sépultures contenant des cercueils, les cimetières doivent disposer également, pour les cendres des défunts, d'une pelouse de dispersion, d'une parcelle d'inhumation-des urnes, d'un columbarium, d'un ossuaire et d'une parcelle réservée aux enfants et fœtus de plus de 106 jours;
- une autre possibilité de sépulture est la dispersion des cendres en mer territoriale;
- depuis 2001, les cendres des défunts peuvent également être dispersées, conservées ou inhumées sur terrain privé, si le défunt l'avait spécifié par écrit;
- les indigents ont droit à des funérailles et une sépulture gratuites, prises en charge par la commune;
- enfin, le décret wallon de 2009 met en place une procédure de sauvegarde du patrimoine funéraire remarquable des cimetières communaux wallons.

L'aménagement du territoire

Thibault CEDER

Anne WILQUET

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - L'aménagement du territoire - Généralités

L'aménagement du territoire a pour objectif d'organiser le développement des activités humaines afin de rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux, énergétiques et de mobilité de la collectivité.

L'aménagement du territoire 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 structure, de rapports urbanistiques et environnementaux, de règlements communaux d'urbanisme et de plans communaux d'aménagements dans le respect du Schéma de développement de l'espace régional (SDER), des plans de secteur et du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Cwatupe)¹.

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.

Suite aux modifications apportées au Cwatupe dans le cadre du décret de relance économique et de simplification administrative (Resa)², les autorités communales sont également chargées de l'instruction des "déclarations urbanistiques" exigées en lieu et place des permis pour certaines catégories d'actes et travaux.

Il convient par ailleurs de relever la compétence du collège en matière d'implantations commerciales.

¹ Le code comporte quelque 500 articles. Pour une version mise à jour, nous renvoyons nos lecteurs à la banque de données des pouvoirs locaux *Inforum*.

² Décr.-prog. de relance économique et de simplification administrative 3.2.2005 (M.B. 1.3.2005). Sur le Cwatupe et ses dernières réformes, v. A. Maitre, *Les déclinaisons du décret-programme dans le Cwatupe et le permis d'environnement*, *Mouv. comm.*, 5/2005, pp. 214-223; M. Smoos, *Grands changements pour petits travaux*, *Mouv. comm.*, 1/2006, pp. 30-33; T. Ceder, *Décret Resa bis: les pouvoirs locaux comme piliers de la politique wallonne de relance économique*, *Mouv. comm.* 1/2008, pp. 16 et ss.; T. Ceder, *Le Resa ter: résumé du contenu de la réforme*, www.uvcw.be.

Fiche 2 - L'aménagement du territoire - Cadre légal et réglementaire

En matière d'aménagement du territoire, la commune évolue dans un cadre relativement contraignant.

1. Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)

L'autorité communale est, tout d'abord, tenue de respecter les grandes orientations du Schéma de développement de l'espace régional (*le SDER*)¹ qui est un document stratégique de planification générale du territoire wallon.

2. 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. 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 de services publics et d'équipements communautaires,
- la zone de loisirs,
- la zone d'activité économique,
- la zone d'activité économique spécifique,
- la zone d'extraction,
- la zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel².

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.

¹ Approuvé par A.G.W. 27.5.1999 (M.B. 21.9.1999); sur le SDER; v. *Mouv. comm.*, 3/1999, pp. 164-168.

² Dénommée, avant l'entrée en vigueur du décr. 20.9.2007 (M.B. 20.11.2007), zone d'aménagement différé à caractère industriel. Sur ce décret v. T. Ceder, *Décret Resa bis: les pouvoirs locaux comme piliers de la politique wallonne de relance économique*, *Mouv. comm.*, 1/2008, pp. 16 et ss.

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, à l'exception de la zone d'activité économique industrielle et de la zone d'extraction.

On signalera aussi que les plans de secteur prévoient des périmètres de protection qui permettent de tenir compte de problématiques spécifiques⁴ (périmètre de point de vue remarquable, de liaison écologique, d'intérêt paysager, culturel, historique ou esthétique, de réservation, d'extension de zone d'extraction, entre autres).

3. Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Cwatupe)

Toutes les règles de fond, les règles de procédures⁵ et les normes urbanistiques spécifiques⁶, tant les dispositions à caractère décretaal que celles à caractère réglementaire, sont concentrées dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, le Cwatupe⁷.

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.

⁴ Cwatupe, art. 40 et 452/20 à 452/30.

⁵ D'octroi de permis, d'élaboration de plans communaux d'aménagement, de révision de plans de secteur, ...

⁶ Contenues dans les règlements régionaux d'urbanisme: Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes, Règlement général sur les bâtisses en site rural - connu sous son abréviation "RGSBR" -, Règlement relatif à l'accessibilité par les personnes à mobilité réduite, ...

⁷ Sur le Cwatupe et ses dernières réformes, v. A. Maître, *Les déclinaisons du décret-programme dans le Cwatupe et le permis d'environnement*, *Mouv. comm.*, 5/2005, pp. 214-223; M. Smoos, *Grands changements pour petits travaux*, *Mouv. Comm.*, 1/2006, pp. 30-33; T. Ceder, *Décret Resa bis: les pouvoirs locaux comme piliers de la politique wallonne de relance économique*, *Mouv. comm.* 1/2008, pp. 16 et ss.; T. Ceder, *Le Resa ter: résumé du contenu de la réforme*, www.uvcw.be.

Fiche 3 - La planification et la réglementation communale en matière d'aménagement du territoire

Tout en respectant le cadre réglementaire 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.

Quatre instruments peuvent être utilisés pour ce faire:

1. le schéma de structure (SSC), outil stratégique global,
2. le règlement communal d'urbanisme (RCU), prévoyant des prescriptions urbanistiques spécifiques au territoire communal et à ses composantes particulières,
3. le plan communal d'aménagement (PCA), instrument planologique traduisant les volontés communales en matière d'affectation du sol,
4. et le rapport urbanistique et environnemental (RUE), outil destiné à orienter certaines parties du territoire communal et permettant la mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (ZACC) et des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel (ZACCI).

Il convient également de relever que le permis d'urbanisation, tout comme le permis de lotir, même s'ils sont généralement d'initiative privée, sont des outils d'aménagement qui induisent des conséquences en matière de planification et de gestion territoriale communale, notamment par leur aspect 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.

Le régime de décentralisation est d'application lorsqu'il existe, simultanément sur le territoire d'une commune, un schéma de structure, un règlement communal d'urbanisme complet et une commission communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM). Cette commission vise à mettre en œuvre l'idée de la participation du citoyen à l'aménagement de sa ville, de sa commune. En effet, la CCATM 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 structure, du règlement communal d'urbanisme, du rapport urbanistique et environnemental ainsi que des plans communaux d'aménagement, mais peut aussi être consultée à l'initiative du collège dans le cadre des demandes de permis nécessitant une dérogation aux outils d'aménagement ou soumis à enquête publique.

1. Le schéma de structure

Le schéma de structure communal est un outil souple d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal¹.

Il indique les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent, l'implantation des équipements et infrastructures, et reprend les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation, les modalités d'exécution des mesures d'aménagement. Un volet important est consacré à l'analyse des incidences sur l'environnement en fonction de la mise en œuvre ou l'absence de mise en œuvre du schéma à l'échelle du territoire communal.

Le schéma de structure est donc le *plan d'actions stratégiques* en matière d'aménagement du territoire et de développement durable de la commune.

Actuellement, plus de 50 communes en Wallonie disposent de cet outil, qui reste un préalable obligé pour entrer en régime de décentralisation.

2. Le règlement communal d'urbanisme

Dès l'abord, précisons qu'il existe deux types de règlement communal d'urbanisme: le règlement communal d'urbanisme complet, lequel constitue un véritable "codex" des prescriptions urbanistiques particulières à la commune, et le règlement communal d'urbanisme partiel, qui vise un point d'aménagement précis et se rapproche davantage d'un règlement communal classique².

Dans un règlement communal d'urbanisme, la commune peut inscrire des prescriptions relatives à l'implantation des bâtiments, à la hauteur et aux pentes de toitures, aux types de matériaux de construction, au gabarit des voiries, à la sécurité des constructions, aux mobiliers urbains, aux plantations des espaces publics, aux enseignes et procédés de publicité, aux conduites, câbles et canalisations, aux emplacements de parcage, ...³.

A l'heure actuelle, près de 45 communes disposent d'un règlement communal d'urbanisme.

On signalera que la commune qui entend entrer en régime de décentralisation doit disposer d'un règlement communal d'urbanisme complet.

¹ Cwatupe, art. 16 à 18.

² Règlement communal d'urbanisme partiel sur la conservation des haies, l'abattage d'arbres, l'isolation, ...

³ Cwatupe, art .78. Il convient de relever que les prescriptions peuvent être modulées en fonction de zones différenciées du territoire communal.

3. Le plan communal d'aménagement

Le plan communal d'aménagement permet de traduire, de manière planologique, les options d'aménagement de la commune sur une portion déterminée de son territoire⁴.

En règle générale, le PCA affine le plan de secteur (qu'il est tenu de respecter) et précise, au niveau d'une portion du territoire communal, les affectations souhaitées par l'autorité locale. Ainsi, au coeur d'une zone d'habitat, la commune peut réserver telle "sous-zone" à de l'équipement communautaire (une plaine de jeux, une mini-station d'épuration, ...), telle autre "sous-zone" à la résidence, telle autre encore à un poumon vert (parc public, etc.). On restera attentif à l'indemnité que la commune devra payer à tout propriétaire à qui un PCA ferait interdiction de bâtir (parce qu'il réserve son terrain pour l'aménagement d'un espace vert par exemple⁵).

Moyennant des conditions strictes énumérées par le Cwatupe⁶, le PCA peut également "*réviser*" le plan de secteur. La commune devra notamment démontrer dans ce cas, que la révision est motivée par des besoins, dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local, et qu'une compensation planologique ou alternative peut être organisée à cette échelle⁷.

4. Le rapport urbanistique et environnemental

Le rapport urbanistique et environnemental (RUE) est un document d'orientation établi à l'initiative du conseil communal, qui exprime, pour toute partie du territoire communal qu'il couvre, les lignes directrices de l'organisation physique du territoire ainsi que les options d'aménagement et de développement durable. Il permet d'encadrer, de manière indicative, l'urbanisation d'une partie du territoire communal⁸.

Le RUE assure, par ailleurs, l'affectation à l'urbanisation des zones d'aménagement communal concerté (ZACC)⁹. L'adoption préalable de ce document d'orientation par le conseil communal permet notamment d'étudier les impacts de la mise en œuvre de la zone sur les plans économique, social et environnemental.

Ce document n'est par contre pas requis lorsque l'on souhaite affecter une ZACC à une destination autre que l'urbanisation. Une délibération du conseil communal semble dès lors suffisante.

L'ouverture d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel (ZACCI) est aussi soumise à l'adoption préalable d'un rapport urbanistique et environnemental¹⁰.

⁴ Cwatupe, art. 47 à 57 ter.

⁵ Cwatupe, art. 70.

⁶ Cwatupe, art. 48, al. 2 et ss.

⁷ Cwatupe, art. 46.

⁸ Cwatupe, art. 18ter.

⁹ Cwatupe, art. 33.

¹⁰ Cwatupe, art. 34.

Fiche 4 – Les autorisations

Le Cwatupe prévoit deux types d'autorisations, à savoir, d'une part, les permis d'urbanisme et, d'autre part, les permis de lotir et d'urbanisation.

Ces deux notions présentent des champs d'application bien distincts.

Avant de les aborder, soulignons que, lorsqu'un même projet relève à la fois du champ d'application du permis d'urbanisme et de celui du permis d'environnement, il est soumis à permis unique. Cette autorisation, qui régit tant l'aspect urbanistique qu'environnemental au sens strict du projet, est encadrée par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et non par le Cwatupe et ce, même si de nombreux renvois sont opérés à ce dernier code. Pour davantage de développements, la fiche 2 du chapitre consacré à l'environnement peut être consultée.

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 (le collège communal ou le fonctionnaire délégué pour certains cas définis par le code¹).

Ainsi, aux termes de l'article 84 du Cwatupe, 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 des enseignes ou dispositifs de publicité;
- démolir une construction;
- reconstruire;
- transformer une construction existante (sauf simples travaux d'entretien);
- créer un nouveau logement dans une construction existante;
- modifier la destination d'un bien (une maison d'habitation devient un ensemble de bureaux ou un grand magasin par exemple);
- modifier sensiblement le relief du sol;
- boiser², déboiser, cultiver des sapins de Noël;
- abattre des arbres isolés à haute tige, des arbres ou haies remarquables;
- défricher ou modifier la végétation de toute zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire;
- utiliser habituellement un terrain pour le dépôt d'un ou de plusieurs véhicules usagés, de mitrilles, de matériaux ou de déchets;
- utiliser habituellement un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations mobiles telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés et tentes, à l'exception des installations mobiles autorisées par un permis de camping-caravaning;
- entreprendre des travaux de conservation sur du patrimoine protégé.

¹ Pour les permis dits publics (Cwatupe, art. 127, 274, 274bis).

² A l'exclusion de la sylviculture dans la zone forestière.

2. Le permis de lotir et d'urbanisation^{3/4}

Depuis le 1^{er} septembre 2010, le permis d'urbanisation a remplacé le permis de lotir. Il en modifie fondamentalement les principes.

En vertu de l'article 88 du Cwatupe, nul ne peut urbaniser un terrain sans un permis préalable écrit et exprès du collège communal.

Cette notion "d'urbanisation" consiste, dans le chef du titulaire du droit de propriété, à mettre en œuvre *"une conception urbanistique qui vise principalement la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou le placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation et, 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"*.

"Lotir" signifie diviser un bien en créant au moins **deux lots non bâtis** afin de vendre, louer, etc., un de ces lots en vue de la construction d'une habitation ou du placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée pour l'habitation.

La mise en œuvre de cette urbanisation se traduit par une division juridique emportant la création d'au moins deux lots non bâtis. Cette division est réalisée par tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel en vue de la vente ou de la cession.

Le permis d'urbanisation 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.

La récente réforme du Cwatupe, appelée Resa ter⁵, a procédé à une refonte complète des principes applicables aux permis de lotir. Ce nouveau mécanisme – appelé permis d'urbanisation – ne sera cependant d'application qu'à date à déterminer par le Gouvernement.

Notons que le permis d'urbanisation ne remplace par les permis de lotir existants. Un régime particulier leur est cependant applicable⁶.

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 et le Gouvernement trouvent compétences à octroyer des permis.

³ Cwatupe, art. 88 à 106.

⁴ Pour une approche prospective du permis de lotir, v. M. Smoos, *Piste pour une refonte du permis de lotir*, *Mouv. comm.*, 12/2006, pp. 591 et ss. Sur le lotissement durable, v. M. Smoos, *Le lotissement durable: utopie ou réalité?*, *Mouv. comm.*, 5/2007, pp. 211 et ss. Pour une première analyse du permis d'urbanisation, v. T. Ceder, *Vers un renouveau de la conception urbanistique locale de nos territoires?*, *Mouv. comm.*, 8-9/2010, pp. 44 et ss.

⁵ Décr. 30.4.2009 mod. le Cwatupe, décr. 11-3-1999 rel. au permis d'environnement et décr. 11-3-2004 rel. aux infrastructures d'accueil des activités économiques (M.B., 12-6-2009).

⁶ Décr. 30.4.2010 dit "Résa ter", art. 109, mod. le Cwatupe, le décr. 11.3.1999 rel. au permis d'environnement et le décr. 11.3.2004 rel. aux infrastructures d'accueil des activités économiques (M.B. du 2.6.2009).

Lorsque les actes et travaux envisagés nécessitent 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.

Il est à noter que, depuis l'entrée en vigueur du décret Resa ter, les dérogations aux outils communaux (plans communaux d'aménagement, règlements communaux d'urbanisme et permis de lotir) sont accordées par le collège communal sur avis du fonctionnaire délégué. Par contre, l'octroi des dérogations aux outils régionaux (plans de secteur et règlements régionaux d'urbanisme) reste de la compétence du fonctionnaire délégué, même lorsque son avis n'est pas requis par la procédure applicable⁷.

4. La procédure de droit commun

La procédure d'octroi de permis d'urbanisme ou d'urbanisation doit être distinguée selon que la commune bénéficie d'un régime de décentralisation (total ou partiel) ou non.

A. La procédure d'octroi avec avis du fonctionnaire délégué

Les principales étapes de la procédure de délivrance d'un permis en régime "classique" sont les suivantes:

- la commune reçoit la demande et en accuse réception (elle réclame les pièces manquantes s'il échet et se prononce sur la nécessité de réaliser ou non une étude sur les incidences environnementales);
- elle sollicite les services dont elle souhaite l'avis (services d'incendie, impétrants, ...);
- elle fait passer le dossier à enquête publique s'il échet⁸;
- 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 l'avis reçu, le collège communal statue sur la demande.

On notera que les permis doivent être octroyés dans les *délais* suivants (Cwatupe, art. 117):

<i>Hypothèses</i>	<i>Délais (calculés à partir du dépôt de la demande à la commune)</i>
Pas de mesures de publicité requises, pas d'avis requis	75 jours
Mesures de publicité requises et/ou avis requis	115 jours

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 voirie⁹.

⁷ Cwatupe, art. 110 et ss.

⁸ Art. 4 et 330 et ss.

⁹ Cwatupe, art. 129 et ss.

Si la commune ne respecte pas le délai, le demandeur a la faculté de saisir le fonctionnaire délégué pour qu'il statue sur la demande (mécanisme de la *saisine directe*¹⁰).

Le demandeur dispose en toute hypothèse d'un droit de *recours* auprès du Gouvernement wallon contre la décision du collège communal¹¹. 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 108 du Cwatupe.

On signalera que le collège dispose, quant à lui, d'un droit de recours à l'encontre d'une décision du fonctionnaire délégué intervenue sur saisine directe.

B. La procédure d'octroi sans avis du fonctionnaire délégué

Dans l'hypothèse où elles se trouvent en décentralisation, les communes peuvent octroyer les permis sans solliciter au préalable l'avis du fonctionnaire délégué, ce dernier conservant, toutefois, un droit de suspension ou de recours contre la décision communale intervenue.

Lorsque les actes et travaux pour lesquels la demande de permis est introduite se situent entièrement dans le périmètre d'un PCA qui n'a pas cessé de produire ses effets ou d'un permis de lotir ou d'urbanisation non périmé, la commune peut également octroyer le permis sans avis du fonctionnaire délégué.

Lorsque les actes et travaux envisagés font partie d'une liste de réalisations urbanistiques que le législateur a estimé devoir relever de la seule appréciation du collège communal (il s'agit de ce qui est communément appelé "permis communaux" ou "petits permis"¹²), la commune décide seule du permis à octroyer. Cette procédure peut viser, entre autres, toutes les transformations de construction existante (pour autant que son emprise au sol soit au maximum doublée), la réalisation dans un bâtiment d'un nouveau logement, la réalisation de certains volumes annexes, l'érection d'un mur mitoyen, etc.

5. Une procédure particulière: les permis publics¹³

L'article 127 du Cwatupe met en place 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 de l'autorité régionale (soit du fonctionnaire délégué, soit du Gouvernement¹⁴).

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 relatifs à des actes et travaux:

¹⁰ Cwatupe, art. 118.

¹¹ Cwatupe, art. 119.

¹² Cwatupe, art. 107, par. 1^{er}. Cet article, modifié suite à l'entrée en vigueur du décret dit "Résa ter", remplace l'ancien article 264 du Cwatupe qui reprenait cette liste d'actes et travaux dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué.

¹³ Pour des précisions sur cette thématique, v. T. Ceder, *Les permis publics: le point (2^e partie)*, *Mouv. comm.*, 10/2006, pp. 451 et ss., ainsi que la mise à jour datée du 1^{er} février 2009 disponible gratuitement sur le site internet (www.uvcw.be).

¹⁴ Cwatupe, art. 272.

- sollicités par certaines personnes de droit public¹⁵;
- d'utilité publique¹⁶;
- s'étendant sur le territoire de plusieurs communes;
- situés dans une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28 ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes visés à l'article 21;
- situés dans un site à réaménager;
- situés dans un périmètre reconnu par le Gouvernement dans le cadre de l'application de l'article 1, 5°, nouveau du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques;
- situés dans un site de réhabilitation paysagère ou environnementale;
- qui concernent les constructions et équipements de service public ou communautaires;
- situés dans des périmètres de remembrement urbain;
- compris dans une zone d'extraction ou relatif à l'établissement visé à l'article 110.

6. L'évaluation des incidences sur l'environnement

Lorsque les actes et travaux sont susceptibles d'entraîner des incidences sur l'environnement¹⁷, la demande de permis doit comporter, en plus des conditions mentionnées aux articles 284 et suivants, un document relatif à l'évaluation préalable des incidences que le projet pourrait avoir sur l'environnement. Il s'agira soit d'une notice d'évaluation, soit d'une étude d'incidences.

En règle générale, toutes les demandes de permis d'urbanisme ou de permis de lotir doivent être accompagnées d'une notice d'évaluation des incidences¹⁸.

L'arrêté-liste du 4 juillet 2002¹⁹ détermine pour sa part certaines demandes de permis qui doivent nécessairement s'accompagner d'une étude d'incidences. Citons, entre autres, les projets de lotissement²⁰ 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 groupées²¹ 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'incidences²².

¹⁵ Cwatupe, art. 274.

¹⁶ Cwatupe, art. 274bis.

¹⁷ Cette obligation ressort du décr. 11.9.1985, tel que mod. par le décr. 11.3.1999 rel. au permis d'environnement et par le décr. 15.5.2003.

¹⁸ Un modèle de notice est disponible sur notre site internet.

¹⁹ M.B. 4.10.2002.

²⁰ Notons que l'arrêté fait référence à la notion de lotissement et non à la notion de permis de lotir.

²¹ Cwatupe, art. 126.

²² Pour un détail de la procédure et de ses implications, v. M. Moreau, *Etudes d'incidences, une liste à nouveau ouverte*, *Mouv. comm.*, 2/2007, pp. 74 et ss.

7. Les actes et travaux de minime importance²³

Certains actes et travaux sont dispensés de permis d'urbanisme, du concours d'un architecte, ou soumis à déclaration urbanistique préalable²⁴.

La liste de ces actes et travaux est longue. Quelques exemples peuvent être cités.

- Sont dispensés de permis²⁵: sur le domaine public, le placement de signalisations ou de dispositifs de contrôle de stationnement; le placement, le déplacement ou l'enlèvement des dispositifs d'éclairage public; l'établissement ou la modification de la signalisation au sol; etc.
- Sont dispensés de permis mais soumis à déclaration²⁶: certaines extensions ou transformations de bâtiment, divers travaux relatifs aux exploitations agricoles, etc. Le collège communal est dans ce cas compétent pour recevoir la déclaration et en apprécier la recevabilité. Il devra tenir à disposition des tiers un registre des déclarations.
- Sont dispensés du concours d'un architecte²⁷: tous les actes qui ne sont pas soumis à permis, certaines transformations de bâtiments, ou le boisement, déboisement, l'abattage ou l'élagage d'arbres ou de haies, etc.

Cette liste n'est toutefois pas applicable lorsque les actes et travaux se rapportent à des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques.

²³ Sur cette thématique, v. M. Smoos, *Grands changements pour petits travaux*, *Mouv. comm.*, 1/2006, pp. 30-33.

²⁴ Cwatupe, art. 262 et ss.; tels que mod. par 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).

²⁵ Cwatupe, art. 262.

²⁶ Cwatupe, art. 263.

²⁷ Cwatupe, art. 265.

Fiche 5 - Le patrimoine protégé¹

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 territoire².

Le Cwaturp contient, dans ses articles 185 à 252, un ensemble de dispositions visant à 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 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 (Cwaturp, art.193 et 197).

Une fois protégé, le monument, le site, etc., jouissent d'un statut particulier: le fonctionnaire délégué est amené à rendre un avis sur tous actes et travaux qui le concernent (même dans les hypothèses de décentralisation énoncées ci-avant, Cwaturp, art. 109); la Commission des Monuments et Sites rend un avis; la démolition totale d'un bien immobilier est, en principe, interdite, etc.

Le propriétaire de pareil bien est également tenu par diverses obligations: il doit maintenir le bien en bon état, il doit transmettre une fiche d'état sanitaire de son bien à la Région wallonne tous les cinq ans, etc.

On notera également que l'inventaire du patrimoine reprend les immeubles qui méritent une attention particulière en raison de leur caractère historique ou patrimonial. Les biens repris dans cet inventaire ne jouissent pas d'une protection particulière.

¹ V. notamment, M. Smoos, *La gestion du patrimoine historique, un défi pour les communes*, *Mouv. comm.*, 3/2004.

² 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).

Fiche 6 - 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 Cwatup.

On signalera, pour mémoire, que le Cwatup prévoit aussi un **droit de préemption** pour les pouvoirs publics, dont les communes et les régies communales autonomes. Des arrêtés d'application sont cependant nécessaires pour rendre effectifs les articles 175 à 180 du Cwatup.

1. La rénovation urbaine

Comme son nom l'indique, la rénovation urbaine vise à "rénover" un périmètre urbain.

Ainsi, aux termes de l'article 173 du Cwatup¹, 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 propres², et comme une action d'aménagement concerté car elle rassemble autour d'un même projet l'autorité communale, la CCATM 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 75 % 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 financier³.

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 - Cwatup, art. 172, 470 à 475).

¹ V. aussi, l'A.E.R.W. 6.12.185 rel. à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine mod. par l'A.G.W. 4.11.1993.

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 V. également le site www.requalifications.be.

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.

Le réaménagement comprend l'ensemble des actes et travaux de réhabilitation, d'assainissement, de construction ou de reconstruction⁴. La réhabilitation comprend donc un volet environnemental (l'assainissement⁵) et un volet urbanistique (la réhabilitation ou la (re)construction). Certains sites à réaménager feront donc l'objet soit seulement d'une réhabilitation urbanistique, soit d'une réhabilitation urbanistique et environnementale.

Sur proposition notamment d'une commune 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 d'intérêt régional et de la conservation de la beauté des paysages*. La liste et le périmètre de ceux-ci sont déterminés par le Gouvernement⁶.

⁴ Cwatup, art. 167, 2°.

⁵ Ce terme doit s'entendre au sens du décr. 1.4.2004 rel. à l'assainissement des sols pollués.(M.B. 7.6.2004).

⁶ Cwatup, art. 182.

Fiche 7 - Les implantations commerciales

Les implantations commerciales d'une certaine taille sont, en Région wallonne, soumises à autorisation. La loi du 13 août 2004¹ délimite les principes applicables en cette matière².

Le collège communal dispose d'une compétence importante en cette matière. Il se doit d'assurer l'exercice de cette police spéciale en tant qu'autorité compétente pour la délivrance des autorisations concernées.

Les implantations commerciales entrant dans le champ d'application de la loi, c'est-à-dire présentant une surface commerciale nette d'au moins 400 m², sont réparties en quatre catégories, chacune régie par une procédure propre. Les trois premières sont soumises à permis; dans ce cas, un recours particulier³, auprès du comité interministériel est prévu à l'encontre de la décision du collège. La dernière catégorie ne requiert qu'une déclaration.

- Pour les implantations commerciales d'une surface commerciale nette de 400 à 1.000 m², le collège communal est seul compétent, sans avis préalable du comité socio-économique. Il dispose d'un délai de 50 jours à dater de l'accusé de réception d'un dossier complet pour prendre sa décision.

- Pour les implantations commerciales d'une surface commerciale nette de 1.000 à 2.000 m², le dossier est déposé auprès du collège qui notifie la demande au comité socio-économique national pour avis. Il dispose d'un délai de 70 jours à dater de l'accusé de réception d'un dossier complet pour prendre sa décision.

- Pour les implantations commerciales d'une surface commerciale nette de plus 2.000 m², la procédure est identique mais le collège devra avertir les communes limitrophes qui disposent d'un droit d'avis auprès du comité socio-économique.

- Pour les extensions d'implantations commerciales avec un maximum d'augmentation de 20 % de la surface existante et de 300 m² ou pour les déménagements d'implantations commerciales à la double condition que l'établissement reste implanté sur le territoire de la même commune et soit distant de sa localisation initiale de maximum 1.000 m, une simple déclaration auprès du collège communal suffit.

Différentes sanctions ont été prévues en cas de non-respect des prescriptions légales: ordre d'interruption des travaux, suspension ou retrait du permis, etc.

L'entrée en vigueur de la directive 2006/123/CE, dite "directive Service", n'a pas modifié cette compétence. Elle a cependant remis en cause son effectivité. Cette directive interdit en effet aux pouvoirs de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice au respect de l'exigence suivante: l'application au cas par cas d'un test économique préalable⁴.

¹ Rel. à l'autorisation d'implantations commerciales (M.B. 5.10.2004).

² A. Maitre, *Le permis socio-économique nouveau est arrivé*, *Mouv. comm.*, 11/2004, pp. 438 et ss.

³ Ce recours peut être introduit par le demandeur, le comité socio-économique national ou au moins 7 de ses 18 membres. Test consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente.

En droit wallon, cette imposition s'est traduite par la modification des critères à prendre en considération lors de l'examen de projets d'implantation commerciale⁵. Ces derniers sont, depuis le 28 décembre 2009, principalement limités à la localisation spatiale de l'implantation commerciale et la protection de l'environnement urbain.

⁵ V. L. 22.12.2009 adaptant certaines législations à la directive 2006/123/CE rel. aux services dans le marché intérieur (M.B. 29.12.2009) et A.R. 13.1.2010 mod. A.R. 22.2.2005 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen de projets d'implantation commerciale et de la composition du dossier socioéconomique (M.B. 22.1.2010).

Le logement

Thibault CEDER
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 du logement, comme étant un opérateur important en raison de ses spécificités et de sa capacité d'action.

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 du logement reconnaît la commune comme opérateur du logement¹ 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.

1. La synergie commune-Région

Le Code du logement instaure une synergie "contractuelle" entre la Région et les pouvoirs locaux, par l'établissement d'un plan d'actions "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.

A. Le plan bisannuel d'actions "logement" et son contrat d'objectifs²

Dans les six mois suivant les élections, les nouveaux conseils communaux doivent ***fixer leurs objectifs et principes d'actions*** pour mettre en œuvre le droit au logement.

Ils sont également invités à élaborer un ***programme bisannuel d'actions***³. 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.

¹ Sur la question, v. M. Smoos, *La commune, acteur privilégié de la politique du logement: enjeux, moyens et perspectives*, *Mouv. comm.*, 6-7/2005.

² CWL, art. 188 à 190. V. également M. Smoos, *La réforme du Code wallon, un nouveau cadre d'action pour les communes*, *Mouv. comm.*, 11/2005; T. Ceder et al., *L'ancrage communal du logement vu par ses acteurs*, *Mouv. comm.*, 5/2008, pp. 258 et ss.; M. Smoos, *Programme communal du logement: les acteurs s'expriment*, *Mouv. comm.*, 4/2009, pp. 168 et ss.

³ De triennal, le plan d'actions est devenu bisannuel dans l'objectif d'accélérer la mise en œuvre de nouveaux logements.

Lorsque la commune sollicite l'intervention financière de la Région (notamment un ou des subsides prévus au point suivant), le programme approuvé par la Région fait l'objet d'un *contrat d'objectifs* entre la commune et cette dernière.

Le contrat précise:

- les objectifs assignés aux parties en présence,
- les délais de réalisation des objectifs,
- les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre,
- les critères d'évaluation des politiques développées,
- les "sanctions" en cas de manquement, en ce compris l'attribution d'une opération à un autre opérateur en cas de non-respect des délais de réalisation.

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.

B. Les aides régionales au logement

Un certain nombre d'aides à la création et à la rénovation sont prévues par le Code du logement.

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 moyens 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 ou moyens⁴. La gestion des logements sociaux ou moyens ainsi créés doit être assurée par la société de logement de service public⁵.

Par ailleurs, des aides à l'équipement d'ensembles de logements sont également prévues.⁶

⁴ CWL, art. 29, par. 1^{er}.

⁵ CWL, art. 29, par. 1^{er}.

⁶ Autrefois appelé Fonds Brunfaut.

Tableau des aides au logement

Objet du subside	Opérations subsidiées	Taux de subvention
Logements sociaux ⁷ (art. 29)	Construction	65 % 75 % si zone privilégiée (+ 10 % frais généraux)
	Acquisition/restructuration Acquisition/démolition/reconstruction	75 % (+ 10 % frais généraux)
Logements moyens (art. 29)	Construction	40% 45% si zone privilégiée (+ 10 % frais généraux)
	Acquisition/restructuration Acquisition/démolition/reconstruction	40 % 45 % si zone privilégiée (+ 10 % frais généraux)
Démolition d'immeubles non améliorables en vue d'affecter le terrain à du logement (art. 30)	Acquisition de l'immeuble et démolition de l'immeuble	60 % 90 % en zones privilégiées (+ 5 % frais généraux)
Création de logement de transit ⁸ (art. 31)	Réhabilitation/restructuration	100 % (+ 10 % frais généraux)
Création de logement d'insertion ⁹ (art. 32)	Réhabilitation/restructuration	90 % (+ 10 % frais généraux)

Ce tableau synthétise les aides accordées aux communes pour procéder à la réalisation de différents types de logement. L'octroi de ces aides ne pourra se faire que dans le respect des conditions fixées par les arrêtés d'exécution (notamment, au regard du prix de revient maximum du logement, du délai de réalisation des travaux ou de la durée de l'affectation)¹⁰.

Traditionnellement, l'aide à la construction d'habitats nouveaux concerne davantage le logement social géré par les sociétés de logement de service public et la Société wallonne du Logement (SWL) mais les dernières réformes du code visent à stimuler la construction de nouveaux logements par les pouvoirs locaux.

⁷ Les logements sociaux et moyens doivent conserver cette affectation pendant au moins 30 ans.

⁸ Le logement de transit est un logement réhabilité ou restructuré 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 (CWL, art. 1^{er}, 8^o). 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 9 ans. Les subventions sont majorées de 20 % s'il conserve cette affectation pendant 15 ans.

⁹ Le logement d'insertion est un logement réhabilité ou restructuré 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 9 ans. Les subventions sont majorées de 20 % s'il conserve cette affectation pendant 15 ans.

¹⁰ A.G.W. 19.7.2007, M.B. 4.9.2007. Trois arrêtés publiés le même jour.

Tableau des aides à l'équipement d'ensembles de logements¹¹

Voiries	intérieures: 100 % périphériques: 80 % extérieures: 60 %
Egouts	s'il ne sert qu'à l'ensemble de logements: 100 % s'il sert également à l'extérieur de cet ensemble: 60 %
Eclairage	idem voirie
Distribution d'eau	idem égouts
Aménagement des abords	100 %
Equipements complémentaires d'intérêts collectifs	80 % 90 % en zones spécifiques

2. La synergie entre acteurs locaux

A. La concertation multipartite

Au minimum une fois par an, le bourgmestre organise "une **réunion de concertation** entre le collègue échevinal, le CPAS, la ou les société(s) agréée(s) qui opère(nt) sur le territoire de la commune ainsi que tout organisme qui participe à la politique locale du logement" (Agence immobilière sociale, Régie de quartier, asbl, ...)¹².

B. La synergie commune-société de logement de service public¹³

Outre la réunion annuelle de concertation, les dernières réformes du Code wallon visent à augmenter la synergie 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 ou moyens par les communes¹⁴ impliquera nécessairement une collaboration étroite entre la commune et la SLSP puisque cette dernière sera consultée préalablement et devra assurer la gestion des logements créés¹⁵.

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.

La commune est partie prenante à l'AIS qui dessert son territoire. Elle est, en effet, membre fondateur de la structure (asbl). On notera qu'il peut y avoir des AIS "transcommunales" qui regroupent plusieurs communes afin d'atteindre le seuil de 50.000 habitants.

¹¹ A.G.W. 24.11.2005.

¹² CWL, art. 187, par. 3.

¹³ Sur la question, v. M. Smoos, *La société de logement de service public*, *Mouv. comm.*, 11/2005.

¹⁴ CWL, art. 29.

¹⁵ CWL, art. 29, par. 1^{er}.

Lorsqu'elle respecte les conditions de taille et de gestion imposées par la législation, l' AIS est agréée et bénéficie d'un subside régional¹⁶.

D. La synergie avec le secteur privé: aide aux partenariats public/privé (PPP)¹⁷

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 du logement¹⁸ et a déjà permis aux sociétés de logement de bénéficier d'un apport financier en vue de faciliter le montage des projets¹⁹.

¹⁶ 95.200 euros pour les deux premières années de fonctionnement. A 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.M. 23.9.2004, M.B. 10.11.2004).

¹⁷ 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.

¹⁸ CWL, art. 78.

¹⁹ Dans l'attente d'une éventuelle extension de cette possibilité aux communes, c'est via leur société de logements que les pouvoirs locaux sont concernés.

Fiche 2 - La police du logement

La commune joue un rôle de premier plan dans le contrôle du respect des normes de qualité des logements. Elle dispose d'un outil, le permis de location, pour le contrôle des petits logements et des logements collectifs. La commune dispose de pouvoirs étendus en matière de salubrité et peut opter pour la réquisition des logements en cas de nécessité.

1. Le permis de location

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 (CWL, art. 9 à 13, et son arrêté d'application du 3.6.2004¹).

Dans le but de lutter contre la prolifération des taudis loués pour des loyers prohibitifs par des propriétaires peu scrupuleux, 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 échevinal pourra exercer un contrôle sur la salubrité et la sécurité des logements "à risque".

Pour qu'un permis de location soit accordé, le logement devra en outre être aménagé, construit ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Une compatibilité avec les prescriptions des règlements communaux d'urbanisme² en vigueur sera donc un préalable nécessaire à tout octroi.

2. 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 concernés³.

Il convient de bien distinguer ce pouvoir de police administrative générale du bourgmestre de la compétence qui lui est conférée par le Code wallon du logement⁴. Ce dernier, qui ne concerne que les seuls logements, 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 du logement fixe, en son article 3, les critères minimaux de salubrité à respecter⁵.

On notera que le Code du logement reconnaît expressément au conseil communal le droit d'adopter des **règlements en matière de salubrité** des logements⁶, lesquels ne pourront, cependant, être en deçà des normes reprises dans les articles 3 et 4 du Code du logement et dans son arrêté d'application du

¹ M.B. 16.9.2004.

² Cwatup, art. 76 et ss.

³ S.Smoos, *Le pouvoir des communes en matière de police administrative générale*, Namur, UVCW, 2008.

⁴ CWL, art. 3 à 8

⁵ 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).

⁶ CWL, art. 10.

30 août 2007 déterminant les normes de salubrité minimales des logements, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement⁷.

C'est aux agents et fonctionnaires de l'administration wallonne du logement et aux agents communaux agréés par le Gouvernement⁸ qu'incombe la mission de constater et de rechercher le respect ou non de ces critères de salubrités et la présence de détecteurs d'incendie⁹. 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.

Poursuivant des objectifs distincts, les compétences de police administrative générale et celles prévues par le Code du logement peuvent s'exercer en parallèle.

3. La réquisition des immeubles abandonnés et la prise en gestion des logements inoccupés

Il existe deux procédures à la disposition des communes pour leur permettre de réinsérer des logements inoccupés dans le circuit du logement (essentiellement le logement destiné aux plus démunis): la réquisition des immeubles abandonnés¹⁰ dont la procédure complexe freine bon nombre d'initiatives communales ou la prise en gestion ou en location d'immeubles inoccupés, mécanisme institué par le Code wallon du logement¹¹.

A. La réquisition d'immeubles abandonnés

Le bourgmestre peut, sur demande du président du conseil de l'action sociale, réquisitionner un immeuble bâti manifestement abandonné¹² 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 procédure¹³.

B. La prise en gestion ou en location d'un logement inoccupé

Un nouvel instrument de revalorisation du logement fait son apparition dans le Code wallon du logement: il s'agit de la **prise en gestion ou en location d'un logement inoccupé** que nous qualifierons de "réquisition douce" (art. 80 à 85).

⁷ M.B. 30.10.2007.

⁸ 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.

⁹ CWL, art. 5.

¹⁰ CDLD, art. L1123-30 (ancien art. 134bis NLC) et A.R. 6.12.1993, M.B. 30.12.1993.

¹¹ CWL, art. 80 à 85, et A.G.W. 20.5.1999, M.B. 10.7.1999.

¹² 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, ...).

¹³ *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).

Un opérateur immobilier reconnu par le Code du logement (la commune, le CPAS, la régie communale autonome) peut proposer à un propriétaire de prendre en gestion ou en location un logement réputé inoccupé¹⁴. Par prise en gestion d'un immeuble, on entend la conclusion d'un contrat de mandat de gestion sur celui-ci. Quant à la prise en location, elle met en scène un contrat classique de location.

Nous concluons notre propos par un bref tableau synthétisant les principales différences entre les deux régimes.

<i>Réquisition d'immeubles abandonnés (CDLD, art. L1123-30)</i>	<i>Prise en gestion ou en location d'un logement inoccupé (CWL, art. 80 et ss.)</i>
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 (CWL., 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

¹⁴ Il s'agit du logement déclaré inhabitable, de celui qui n'est plus meublé ou pour lequel il n'apparaît guère de consommation d'eau ou d'électricité, de celui à l'adresse duquel personne n'est domicilié. Par contre, est réputé occupé le logement qui fait ou va faire l'objet de travaux de remise en état.

Fiche 3 - 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 logement¹, elles sont au nombre de 68 à l'échelle de la Région wallonne.

Les sociétés de logements assurent la création, la réhabilitation, la gestion, la mise en vente et en location de logements sur le territoire de la Région Wallonne.

Elles occupent près de 1900 équivalents temps plein, gèrent plus de 100.000 logements locatifs (soit +/- 7 % du parc de logements en Région wallonne) et logent près de 300.000 locataires.

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)² et constituées généralement pour une durée illimitée, elles sont soumises au Code des sociétés à l'exception des matières réglées par le Code wallon du logement³.

Elles ont un champ d'activité territorial qui peut s'étendre sur le territoire de plusieurs communes. Des remembrements sont possibles⁴.

La part sociale du capital de ces sociétés coopératives est souscrite par la Région wallonne, 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 physiques⁵.

Le capital social est détenu majoritairement par des personnes morales de droit public (pouvoirs publics, intercommunales, ...) ⁶. 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. Outre la mise à disposition de logements sociaux, elles peuvent notamment 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.

Concrètement, les différentes missions des sociétés de logement sont les suivantes⁷:

- la gestion et la mise en location de logements sociaux et de logements sociaux assimilés, moyens, adaptés, d'insertion et de transit⁸;

¹ M. Smoos, *Le logement public, un instrument au service d'une politique communale transversale*, *Mouv. comm.*, 6-7/2008, ; M. Smoos, *Réforme du Code wallon du logement: un nouveau cadre d'actions pour les communes*, *Mouv. comm.*, 11/2005; M. Smoos, *La société de logement de service public*, *Mouv. comm.*, 11/2005.

² V. A.G.W. 8.6.2001 établissant les conditions d'agrément des sociétés de logement de service public. (M.B. 7.7.2001).

³ CWL, art. 130.

⁴ CWL, art. 139 et ss.

⁵ CWL, art. 138.

⁶ La souscription de la Région est limitée à un quart.

⁷ CWL, art. 131.

- 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 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;
- l'instruction des demandes des ménages qui souhaitent acheter un logement et le suivi des contrats;
- la prise en location ou en gestion de bâtiments pour les affecter au logement;
- 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;
- 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 fonctionnel des ensembles.

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 agréées exercent leurs missions conformément au contrat d'objectifs passé avec la Société wallonne et établi pour une période de cinq ans. Ce contrat concerne l'accueil des candidats locataires et des locataires, ainsi qu'à leur accompagnement social, la gestion de la société, la formation continue des administrateurs et du personnel, et l'information et la communication de la société⁹.

3. Les ressources financières

Les sociétés de logement disposent d'une source diversifiée de moyens financiers¹⁰. Parmi les plus importantes citons:

- les ressources liées à leurs activités (loyers ou ventes d'immeubles);
- les fonds propres;
- les emprunts 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.

⁸ Sur la gestion locative, v. 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, err. M.B. 14.11.2007), et T. Ceder, *Les nouvelles règles d'attribution des logements sociaux*, *Mouv.comm.*, 6-7/2008, pp. 364-370.

⁹ CWL, art. 162, et A.G.W. 18.6.2009 relatif aux conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats d'objectifs et aux critères et modalités de mise en œuvre des programmes de gestion des sociétés de logement de service public (M.B. 25.9.2009). Les contrats d'objectifs doivent être conclus progressivement par les sociétés de logement et la SWL. L'ensemble des sociétés doivent avoir conclu ce contrat au plus tard en décembre 2011.

¹⁰ CWL, art. 135 et 136.

4. Les organes de gestion¹¹

A. L'assemblée générale¹²

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 centre public 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'administration¹³

Le conseil d'administration est composé d'un administrateur 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) et d'un administrateur désigné par le comité consultatif des locataires et des propriétaires lorsque celui-ci est constitué¹⁴. 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 tous actes d'administration ou de disposition rentrant dans l'objet social, quelles que soient leur nature et leur importance, sauf ceux que la loi ou les présents statuts réservent à l'assemblée générale.

C. Le directeur-gérant¹⁵

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 élabore un programme de gestion¹⁶. Le conseil d'administration évalue la mise en œuvre de ce programme au regard d'un rapport établi par ce dernier.

D. Le comité d'attribution¹⁷

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'attribution des logements 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 2 membres et d'un maximum égal au tiers du nombre de membres du conseil d'administration.

¹¹ V. not. A.G.W. 25.1.2007 fixant les modalités de fonctionnement des organes de gestion des sociétés de logement de service public (M.B. 7.2.2007).

¹² CWL, art. 146 et 147.

¹³ CWL, art. 148 et ss.

¹⁴ A.G.W. 25.1.2007 déterminant le nombre d'administrateurs d'une société de logement (M.B. 7.2.2007).

¹⁵ CWL, art. 150 et 158.

¹⁶ Ce programme de gestion est arrêté par le conseil d'administration et approuvé par la SWL.

¹⁷ CWL, art.148 et ss.

Il est de plus prévu dans le Code wallon du logement, 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"*¹⁸.

A 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*¹⁹

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 quartiers²⁰.

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*²¹

Le contrôle de la SWL au sein de chacune des sociétés de logement s'exerce par l'entremise d'un commissaire²² 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 159bis;
- 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 et l'intérêt général.

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 et à l'intérêt général. Ce recours est suspensif.

¹⁸ CWL, art.150, al. 3.

¹⁹ CWL, art.153 et ss., et A.G.W. 31.1.2008 rel. aux comités consultatifs des locataires et des propriétaires auprès des sociétés de logement de service public (M.B. 13.3.2008).

²⁰ CWL, art.155 à 157.

²¹ CWL, art.166 à 169.

²² A ne pas confondre avec le "commissaire spécial". V. infra.

B. La tutelle²³

La Société wallonne du Logement dispose d'une tutelle d'autorisation, d'approbation et d'annulation. Le Code wallon du logement définit la portée de chacune de ces prérogatives.

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^o²⁴;
- la société à mettre en œuvre les missions visées à l'article 131, 2^o bis²⁵, et les moyens d'action visés à l'article 133, par. 1^{er}²⁶ ;
- la société à recevoir des dons et des legs;
- 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 € HTVA²⁷.

Elle **approuve** par ailleurs les statuts et leurs modifications et la mise en liquidation de la société.

Enfin, elle peut **suspendre ou annuler** toute décision d'une société concernant un marché public dont le montant est inférieur à 67.000 € HTVA.

C. Les audits²⁸

Les activités des SLSP sont évaluées périodiquement par le biais d'audits de la SWL²⁹. Ces audits visent à réaliser un portrait complet de la gestion d'une société de logement sur les différents volets comptable, financier, fiscal, administratif, technique informatique et locatif.

D. Le plan de gestion³⁰

Une société de logement qui présente des difficultés financières structurelles³¹ 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.

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.

²³ CWL, art. 163 à 165.

²⁴ "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".

²⁵ "Toute opération immobilière 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".

²⁶ "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".

²⁷ La SWL dispose d'une tutelle d'annulation et de suspension pour les autres marchés publics non repris dans cette liste. CWL, art. 164.

²⁸ CWL, art.165bis.

²⁹ Ils peuvent être réalisés à la demande du commissaire.

³⁰ CWL, art. 170 et ss.

³¹ Ou qui souhaite bénéficier de certains mécanismes de la prépension pour les membres de son personnel.

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*³²

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 an³³.

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 logements³⁴.

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 concerné³⁵.

Lors de l'adoption du plan d'ancrage, concertation est menée entre tous les acteurs locaux du logement, notamment entre les communes et les SLSP³⁶. Ces sociétés de logement sont, par ailleurs, convoquées une fois l'an pour participer à la réunion de concertation organisée par le bourgmestre³⁷.

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 subvention³⁸.

³² CWL, art. 174.

³³ CWL, art. 148.

³⁴ CWL, art. 161.

³⁵ CWL, art. 29.

³⁶ CWL, art. 188.

³⁷ CWL, art. 187.

³⁸ CWL, art. 78bis.

L'environnement

Salvador ALONSO MERINO

Christel TERMOL

Anne WILQUET

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - Le développement durable

On entend par développement durable le mode de développement que se sont choisis les Nations Unies pour l'avenir à l'occasion de la Conférence de Rio en 1992. Il repose sur le postulat d'un développement de notre bien-être, prenant en compte l'ensemble des composantes qui y contribuent, les fameux "piliers" social, économique et environnemental, sans mettre en péril celui des générations futures. Contrairement à certaines idées reçues, le concept de développement durable n'est donc pas orienté vers la seule protection de l'environnement.

Dans cette perspective, **un rôle central est donné aux collectivités locales** qui, par la transversalité de leurs compétences et leur fonctionnement en prise directe avec les citoyens et le territoire, sont les mieux à même d'assurer la mise en œuvre concrète du développement durable.

Pour y participer, 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 Région wallonne et dans diverses formes de partenariats qu'elles sont susceptibles de développer.

L'objectif de développement durable, tel que défini par les Nations Unies et identifié par la Région wallonne 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. **L'Agenda 21 local, par exemple**, procède de la même **vision structurante**.

Afin de permettre aux communes de le mettre en œuvre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a développé une méthodologie¹, adaptée aux réalités communales wallonnes. Celle-ci repose sur la notion de stratégie politique et s'articule à la fois sur le principe d'autonomie communale et l'intégration de la participation citoyenne.

Dans ce cadre, l'Agenda 21 est adopté par le conseil communal sur proposition du collège et après consultation des forces vives de la commune quant aux objectifs. Outre la stratégie politique de la commune intégrant la perspective de développement durable, l'agenda est également appelé à définir des indicateurs et une méthodologie d'évaluation.

¹ Pour plus de détails, v. 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., 6-7/2005. V. également la brochure didactique publiée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie et Inter-Environnement Wallonie intitulée *Ma planète, ma commune - Du développement durable à l'Agenda 21 local*, 2/2007.

Fiche 2 - 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'exécution¹. 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 génératrices potentiellement de troubles de voisinage comme les restaurants, les dancings, les installations pouvant causer des pollutions telles que les nettoyeurs 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 des permis, à l'exception de ceux relatifs à des établissements situés sur les territoires de plusieurs communes ainsi que des permis uniques dits "publics".

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 exhaustive³ proposée à l'annexe I d'un arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, dit "arrêté-liste"⁴.

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 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" (P.E.) a lui-même connu certaines adaptations, notamment dans le cadre du décr. "Resa" du 3.2.2005, mais aussi par le décr. 7.7.2006 mod. le décr. P.E., art. 65, par le décr. 10.11.2006 (évaluation des incidences), par le décr. 31.5.2007 (participation du public), par le décr. 22.11.2007 ainsi que par les décr. 5.6.2008 ou encore du 18.12.2008.

² Voyez sur notre site le suivi des conditions sectorielles et intégrales adoptées par le Gouvernement wallon (Espace Environnement).

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.

1 ou de classe 2, lorsqu'elle entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de classement autre que de classe 3 ou 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.

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*⁵, 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 étant, 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, 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; 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 techniques si celle-ci était favorable à l'octroi du permis; si, par contre, le ou les fonctionnaires n'a (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 demandes de permis uniques dits publics, ainsi que les permis d'environnement et uniques dont les activités sont situées sur le territoire de plusieurs communes, en ce qu'ils sont délivrés par le(s) fonctionnaire(s) de l'administration régionale, font cependant exception à certains de ces principes.

Un droit de recours auprès du Gouvernement contre la décision d'octroi ou de refus d'un permis ainsi que contre les conditions particulières d'exploitation 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 écologiques du projet et mettant en évidence ses effets sur l'environnement), soit sous la forme d'une *étude des incidences* sur l'environnement (étude scientifique 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.

⁵ 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.

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 dorénavant⁶ 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.

Ce mécanisme étant accompagné, d'une part, de la possibilité, pour le demandeur, de procéder à une demande en reconsidération, 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. Le décret prévoyant, dans ce cas, l'obligation à charge de l'autorité compétente de se prononcer explicitement sur la nécessité ou non qu'il y avait de réaliser une étude d'incidences quitte à, dans l'affirmative, refuser le permis demandé.

De manière générale, l'autorité compétente pour la délivrance d'une autorisation tient 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'exploitation⁷.

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*** lorsque, par exemple, les conditions sectorielles relatives à un type d'exploitation ne sont pas encore publiées au *Moniteur belge*, ou bien lorsque ces dernières ne suffisent pas à assurer la protection de l'homme et/ou de l'environnement.

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.

⁶ Cette procédure ayant été introduite par le décr. 10.11.2006 rel. à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, M.B. 28.2.2007.

⁷ La liste des conditions sectorielles et intégrales adoptées est consultable sur le site de l'Union à l'adresse <http://www.uvcw.be/articles/33,107,34,34,934.htm>.

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 remise contre récépissé au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement. La commune et le fonctionnaire technique tiennent un registre des déclarations.

Nonobstant l'absence de certaines conditions intégrales s'y rapportant, tout établissement de classe 3 fait l'objet d'une déclaration d'exploitation.

Les autorités communales ont 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.

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.

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'inconfort.

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.

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 communal. Ainsi, par exemple, les dépôts d'explosifs des carrières et les dépôts de poudre noire de plus de 50 kg ou qui ne sont pas autorisés sur la base de la réglementation fédérale⁸ et dans le cadre d'une manifestation folklorique autorisée, sont soumis à autorisation à la fois dans le cadre de la réglementation fédérale 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.

⁸ Cf. A.R. 23.9.1958 portant Règlement général sur la fabrication, l'emmagasiner, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs, M.B. 22.12.1958.

Fiche 3 - 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 27 juin 1996 relatif aux déchets¹ et le Plan wallon des déchets "Horizon 2010"². Dans le sillage de ce dernier, visant à la bonne exécution du plan, nous trouvons également un décret "sanction", deux arrêtés "subsides" et un plan traitant de l'implantation des centres d'enfouissement technique³.

Par le biais de sa note datée du 30 mars 2006, le Gouvernement wallon a signifié sa volonté de renforcer sa politique en matière de prévention des déchets. A alors suivi l'adoption de deux nouveaux décrets en matière de déchets en date du 22 mars 2007: un décret modifiant le décret-cadre du 27 juin 1996⁴ et un décret fiscal remplaçant le décret fiscal du 25 juin 1991⁵, ainsi qu'un arrêté du 5 mars 2008, dit "arrêté coût-vérité".

1. La commune, autorité normative et fiscale

Le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets⁶ organise la gestion des déchets en Région wallonne.

Dans ce cadre, il donne pour mission aux communes de s'occuper des déchets ménagers et énonce comme grand principe de gestion, que "tout citoyen a droit à un service de gestion des déchets ménagers, sans préjudice de l'obligation⁷ pour la commune d'imputer la totalité des coûts de gestion dont elle a la charge aux bénéficiaires et d'appliquer le principe d'une facturation transparente qui reprend les éléments constitutifs de ce coût". (taxes-redevances).

Le décret-cadre réformé prévoit l'obligation pour les communes de mettre en place une structure unique des services de gestion des déchets.

Dans un souci de transparence des coûts imputés au citoyen et de responsabilisation de ce dernier en application du principe pollueur-payeur, le décret-cadre prescrit également l'obligation de communiquer annuellement au Gouvernement wallon le coût-vérité de leurs politiques de gestion des déchets, d'une part, ainsi que celle de répercuter la totalité des coûts engendrés par les services de gestion des déchets sur les bénéficiaires de ceux-ci, d'autre part (c'est le coût-vérité de la gestion des déchets).

Ainsi, depuis le 1er janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la disposition relative au coût-vérité des déchets, un service de gestion des déchets ménagers harmonisé doit être mis en œuvre par les communes. Quant au coût de ce service, il doit être progressivement répercuté sur les citoyens selon le calendrier suivant: 75 % en 2008, 80 % en 2009, 85 % en 2010, 90 % en 2011, 95 % en 2012, sans pouvoir, dès l'année 2008, excéder 110 %. En 2013, la répercussion des coûts devra être intégrale.

¹ M.B. 2.8.1996.

² Ce plan a été approuvé après enquête publique, par l'A.G.W. 15.1.1998. Des extraits ont été publiés dans le M.B. 29.4.1998.

³ Ex-"décharges".

⁴ Décr. 22.3.2007 mod. décr. 27.6.1996 rel. aux déchets, M.B. 24.4.2007 (entré en vigueur le 4.5.2007 mis à part son art. 22 dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1.1.2008).

⁵ Décr. fiscal 22.3.2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décr. 6.3.1999 rel. à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes, M.B. 24.4.2007 (entrée en vigueur le 1.1.2008).

⁶ Ci-après "décret-cadre".

⁷ Notons qu'avant l'entrée en vigueur du décr. 22.3.07, il s'agit simplement d'un droit pour les communes et non d'une obligation.

L'arrêté du Gouvernement wallon, dit l'"arrêté coût-vérité"⁸, précise, d'une part, les composantes du service de gestion des déchets qui doit être organisé par les communes 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-cadre, et notamment celles relatives au coût-vérité de la gestion des déchets.

Concrètement, le décret-cadre du 27 juin 1996 confie 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.

Actuellement, toutes les communes disposent d'un arsenal réglementaire constitué d'une ordonnance de police générale administrative et de règlements-taxes et redevances qui encadrent la gestion des déchets ménagers en intégrant les principes et objectifs définis par le Plan wallon des déchets, le décret du 27 juin 1996, l'autonomie fiscale des communes et la mission de police administrative générale qui leur est confiée⁹. Ces différents textes communaux doivent prendre en compte les modifications législatives intervenues et, notamment, la notion de coût-vérité.

2. Le Plan wallon des déchets

Le Plan wallon des déchets "Horizon 2010"¹⁰ poursuit le Plan wallon des déchets 1991-1995.

Nous en rappellerons ici les grands objectifs:

- donner la priorité à la prévention afin de diminuer la production de déchets;
- favoriser le recyclage et la valorisation des déchets produits et prôner la collecte sélective de ceux-ci; le devoir essentiel que le plan impose aux pouvoirs locaux est d'appliquer la collecte sélective afin de lutter contre "le tout à la poubelle";
- éviter au maximum la mise en décharge et ne recourir au centre d'enfouissement technique (CET) que pour les seuls déchets ultimes. On rappellera que la Région a prévu un Plan général des CET¹¹ reprenant une série de sites qui seront "activés" au rythme des besoins;
- responsabiliser le secteur privé en lui imposant une obligation généralisée de reprise des déchets qu'il génère (emballages¹², électroménagers, ...).

3. La taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers¹³

Le nouveau décret fiscal reconduit tout en l'adaptant le régime du "prélèvement-sanction pour favoriser les collectes sélectives"¹⁴ qui s'intitulera désormais "taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers"¹⁵.

Pour rappel, le mécanisme de "prélèvement-sanction" consiste en une taxe imputée aux communes et sanctionnant la production de déchets ménagers excédant un seuil fixé par décret. Le mécanisme en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 prévoit que les communes dont la quantité annuelle de déchets

⁸ A.G.W. 5.3.2008 rel. à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents (M.B. 17.4.2008).

⁹ V. le dossier "déchets", *Mouv. comm.*, 3/1999, pp. 132 à 153.

¹⁰ Approuvé, après enquête publique, par A.G.W. 15.1.1998 (M.B. 21.4.1998). Des extraits ont été publiés dans le M.B., 29.4.1998. Sur l'ensemble de la question, v. *Plan wallon des déchets "Horizon 2010"*, *Mouv. comm.*, 8-9/1998.

¹¹ Plan approuvé par A.G.W. 1.4.1999, M.B. 13.7.1999.

¹² V. également décr. 16.1.1997 portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages, M.B. 5.3.1997; N. de Sadeleer, *Le fédéralisme coopératif à l'épreuve de la gestion des déchets d'emballage, De nouvelles règles en matière de déchets*, CEDRE, La Chartre, 1997.

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ Art. 27 à 29 du nouveau décr. fiscal.

ménagers bruts excède 240 kg par habitant sont redevables d'une taxe proportionnelle à la quantité de déchets récoltés excédant ce seuil et dont le taux est fixé à 35 euros la tonne.

Les adaptations apportées par le nouveau décret fiscal sont les suivantes:

- diminution progressive des seuils à partir desquels la taxe est due;
- adaptation de ceux-ci en fonction du caractère rural ou urbain de la commune;
- introduction du concept d'équivalent-habitant¹⁶ sur base duquel effectuer le calcul de la taxe.

Les nouveaux seuils sont établis comme suit:

<i>Communes</i>	<i>2008</i>	<i>2009-2010</i>	<i>2011</i>
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 déchets¹⁷.

Le premier, adopté le 13 décembre 2007¹⁸, 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 2008¹⁹, 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, à l'exclusion des déchets de jardin, la collecte sélective en porte à porte, en vue de leur recyclage, des déchets de papiers, à l'exclusion des déchets d'emballages, la collecte, le recyclage et la valorisation énergétique des déchets de plastiques agricoles non dangereux et la collecte sélective des déchets d'amiante-ciment.

Le taux et les conditions d'octroi varient selon les subventions.

On rappellera toutefois, à cet égard, que l'octroi des subsides est en tout état de cause subordonné au respect du taux de couverture du coût-vérité des déchets, tel que modalisé par le décret-cadre et l'"arrêté coût-vérité".

¹⁶ Notion permettant d'intégrer non seulement les personnes inscrites au registre de la population et des étrangers mais également les étudiants, les touristes séjournant dans un centre d'hébergement ou les occupants de résidences secondaires.

¹⁷ Auparavant, l'ensemble de ces subsides était régi par l'A.G.W. 30.4.1998 (M.B. 19.6.1998).

¹⁸ M.B. 18.2.2008.

¹⁹ M.B. 21.8.2008.

5. Le plan des centres d'enfouissement technique

La Région wallonne a élaboré un plan²⁰ visant à déterminer les implantations potentielles futures des centres d'enfouissement technique.

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 infrastructures²¹.

Pour le surplus, 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 déchets²². A titre illustratif, la mise en CET des ordures ménagères brutes et des encombrants est interdite depuis le 1^{er} janvier 2008.

²⁰ Approuvé par A.G.W. 1.4.1999, M.B. 13.7.1999.

²¹ A.G.W. 20.5.1999, M.B. 1.7.1999. V. *L'année communale 1998-1999*, pp. 119-120.

²² A.G.W. 18.3.2004, M.B. 4.5.2004, err. 30.6.2004.

Fiche 4 - 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'eau¹, 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.

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 communes de s'assurer du respect de certaines obligations particulières dans le cadre de la délivrance de permis.

2. La gestion de l'eau usée

La matière est régie par le Code de l'eau et plus particulièrement par le Règlement général d'assainissement (RGA).

Ce règlement détermine le régime d'assainissement des eaux usées résiduelles 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 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)².

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).

² La cartographie de ces zones est disponible sur le site de la SPGE: <http://www.spge.be/>.

Ces zones sont déterminées dans les différents *plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique* (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.

Quant aux éventuelles modifications de ces Pash, il est prévu de regrouper les demandes de modifications, qui peuvent notamment émaner de la commune, de façon à ne mettre en œuvre la procédure de modification qu'une fois un nombre suffisant de demandes atteint. Cette procédure de révision périodique est, par ailleurs, accompagnée d'une procédure d'exception applicable, quant à elle, en cas d'urgence ou de nécessité particulière.

Le rôle des communes en matière de gestion des eaux usées sera par conséquent différent en fonction de la zone considérée.

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 aujourd'hui la création d'égouts et de collecteurs à toute agglomération de plus de 2.000 équivalents-habitants (EH³)⁴. Toute agglomération de moins de 2.000 EH située en zone d'assainissement collectif devrait, par ailleurs, être équipée d'égouts pour le 31 décembre 2012 au plus tard. De plus, les communes doivent également faire rapport, tous les deux ans, de l'état de la situation en matière de traitement et d'épuration sur leur territoire ou encore des travaux qu'elles envisagent de réaliser.

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 place⁵.

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 dernier⁶. Elle se doit également d'élaborer, par le biais d'un règlement communal, la rémunération et les modalités à appliquer pour tout travail de raccordement⁷.

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. Rappelons, à cet égard, qu'outre ces deux hypothèses, une commune ne pourrait pas imposer de système d'épuration individuelle en zone d'assainissement collectif.

³ La notion d'équivalent-habitant (EH) est utilisée pour déterminer la quantité de matières polluantes réputée être produite journalièrement 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 individuelles et aux installations d'épuration individuelles, M.B. 15.11.2002.

⁴ Les agglomérations de 2.000 à 10.000 EH ayant, en principe, dû se mettre en ordre au plus tard pour le 31.12. 2005.

⁵ La SPGE financera à concurrence de 60 % les investissements relatifs à la construction et au renouvellement et à concurrence de 80 % les investissements relatifs à la réfection de l'égouttage inscrits dans le programme triennal (augmentés dans les deux cas de 5 % de frais d'études). Pour un exposé sur le système de financement de l'égouttage prioritaire, v. L. Mendola, *La nouvelle réglementation sur l'assainissement des eaux*, *Mouv. comm.*, 10/2003, pp. 365 et ss.

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.

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>.

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 charge 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 par contre obligatoire que pour celles qui sont situées dans une zone définie par le ministre comme étant une zone prioritaire⁸ et pour lesquelles une étude de zone aura conclu à la nécessité d'assainir, en aura déterminé la méthode ainsi que les délais. La commune peut néanmoins, pour des **raisons dûment motivées de salubrité publique**, imposer dans des cas particuliers (par le biais d'une charge d'urbanisme ou d'un arrêté de police du bourgmestre) certaines mesures pour mettre fin au trouble, notamment via la construction d'un système d'épuration individuelle pour les cas pour lesquels aucune obligation n'est prévue à l'heure actuelle.

La commune est, par ailleurs, compétente pour ce qui est de la **réception des déclarations** relatives à l'installation d'un système d'épuration individuelle⁹. Ces systèmes d'épuration individuelle sont eux-mêmes soumis au respect de conditions d'exploitation, tandis que de nouvelles modalités de contrôle de ces installations ont récemment été intégrées au Code de l'eau¹⁰.

Enfin, la commune se voit également reconnaître la possibilité de procéder à un **assainissement autonome groupé**. Cet assainissement consiste à regrouper, en raison d'impératifs techniques ou environnementaux, différentes habitations situées en zone d'assainissement autonome et à les soumettre à un même système d'épuration.

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 RGA¹¹.

3. La gestion des cours d'eau

A. 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 Routes et Bâtiments (DGO1).

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**.

⁸ Les premières zones prioritaires ayant été arrêtées par l'A.M. 27.4.2007 déterminant les zones prioritaires en zone d'assainissement autonome et la planification de l'étude de ces zones, M.B. 7.6.2007.

⁹ Pour lesquelles, dans certains cas, un système de prime émanant du Gouvernement est prévu.

¹⁰ Suite à l'A.G.W. 12.2.2009 mod. le Livre II du C. envi. contenant le C. eau rel. aux contrôles des systèmes d'épuration individuelle, à l'exemption et à la restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques ou du coût-vérité à l'assainissement, M.B. 18.3.2009

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 (Code de l'eau, art. R282).

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. On signalera que la commune intervient également pour **soumettre à enquête publique**¹² le classement d'un cours d'eau ainsi que les travaux qui y sont entrepris. D'autre part, cette dernière a également l'obligation de faire un **inventaire annuel** de l'état de son cours d'eau.

Une révision de ce système, dans le cadre du livre consacré à l'eau du Code de l'environnement, et l'octroi de la gestion de tous les cours d'eau à un seul gestionnaire ont cependant été évoqués.

B. 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 désormais définis dans le Code de l'eau¹³.

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, ou par le biais d'initiatives locales visant à endiguer les problèmes d'érosions – et dispose de différents instruments afin d'appréhender cette problématique¹⁴.

¹² 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..

¹³ C. eau, art. D 32 et R. 45 et ss.

¹⁴ Nous citerons not. l'existence de cartographies rel. à l'aléa 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).

1. Le Code forestier

Remplaçant le code datant de 1854, le nouveau Code forestier¹ prend 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.

Un premier arrêté d'exécution² permet d'organiser la procédure à suivre en cas de **coupes** urgentes ou non urgentes de bois de résineux et de feuillus, sur une surface supérieure respectivement à cinq hectares et à trois hectares.

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 est strictement réglementée par un second arrêté d'exécution³ la limitant 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.

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.

La loi sur la conservation de la nature permet la protection des milieux naturels en créant par exemple des **parcs naturels**⁴: "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-ci⁵.

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.

¹ Décr. rel. au C. for. 15.7.2008, M.B. 12.9.2008.

² A.G.W. 15.1.2009, portant exécution des art. 38, 39 et 43 du C. for., M.B. 24.2.2009 modifié par l'A.G.W. 22.12.2009, M.B. 31.12.2009

³ 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.

⁴ Décr. 16.7.1985 rel. aux parcs naturels, mod. par le décr. 3.7.2008, M.B. 1.8.2008.

⁵ A.G.W. 6.2.1997, M.B. 18.3.1997 et err. M.B. 16.4.1997.

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 urbanistiques⁶.

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 et donc de maintenir, restaurer ou créer un vaste réseau de gîtes favorables à leur reproduction, le Ministère de la Région wallonne propose, à la signature des communes, une "convention combles et clochers". Pour aider à la réalisation des aménagements nécessaires, elle octroie des subsides aux communes participantes.

Les *arbres et haies remarquables* font également l'objet d'une protection particulière au travers de l'article 268, al. 2 et 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine qui prévoit l'établissement d'une liste ou des compléments de liste des arbres et haies remarquables des communes ou parties de communes.

Interrogé à ce sujet par le fonctionnaire délégué dans le premier trimestre de l'année, le collège communal arrête les projets de listes des *arbres et des haies remarquables* de la commune, listes qui feront l'objet d'une analyse par la Région wallonne.

La commune peut encore privilégier la nature sur son territoire en signant avec la Région wallonne 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 Cwatup prévoit également certaines mesures de protection de la nature et de la biodiversité. En effet, son article 84, par. 1^{er}, 12^o, 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 opérée sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal.

En vue de sensibiliser les acteurs locaux à la problématique des *espèces exotiques envahissantes*, une circulaire régionale⁷ 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.

3. Natura 2000

Le Réseau Natura 2000 est un réseau européen de sites d'intérêt environnemental pour lequel quelque 13 % de la Région wallonne 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.

En attendant d'être couvert par un arrêté de désignation, un site Natura 2000 est tout de même soumis à un régime de protection reposant sur l'intégration spécifique des objectifs de protection à l'évaluation des incidences sur l'environnement préalable aux projets susceptibles d'affecter significativement un site protégé, et à la prise en compte des influences décelées dans la prise de décision. Pour éviter que

⁶ Création de pareils espaces en tant que tels, opération pour lesquelles une aide régionale est prévue mais aussi création de pareils espaces dans le cadre de la rénovation urbaine, de la revitalisation urbaine, etc.

⁷ Circ. 23.4.2009, rel. aux espèces exotiques envahissantes, Min. Agriculture, Ruralité, Environnement et Tourisme de la R.W., M.B. 26.5.2009.

l'exécution d'actes et travaux non soumis à permis ne porte préjudice aux sites protégés, le Cwatup⁸ y soumet à permis d'urbanisme toute modification de la végétation, permettant dès lors de faire application du régime préventif.

Les huit arrêtés de désignation sont parus au *Moniteur belge* le 30 avril 2009 impliquant la mise en œuvre des mesures générales⁹ s'exprimant 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 huit sites 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 subventions¹⁰ 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. 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.

Une simplification est prévue pour 2011 en vue d'accélérer la protection optimale des 232 sites Natura 2000 restants. Les modalités pratiques, ainsi que les impacts liés à la gestion de cette modification sur le terrain, feront l'objet de publications ultérieures.

⁸ Cwatup, art. 84, par. 1^{er}, 12°, et 455/20.

⁹ La prévention générale se trouve traduite au sein d'un A.G.W., M.B. 27.11.2008. Bien que l'arrêté soit publié, ces mesures préventives générales ne sont applicables au sein d'un site Natura 2000 qu'à partir du moment où ce site se voit nanti de son arrêté de désignation.

¹⁰ A.G.W. 1.4.2010 mod. A.G.W. 30.4.2009 rel. aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000, M.B. 26.4.2010.

Fiche 6 - 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 CO₂.

Pour contribuer à la gestion de l'air et à la diminution des polluants qui l'affectent, la commune pourra influencer 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.

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.

Fiche 7 - L'assainissement des sols

Bien que la gestion des sols potentiellement pollués constitue un défi environnemental et économique majeur, elle ne faisait pas, jusqu'il y a peu, l'objet d'un texte spécifique, sauf l'hypothèse particulière où la pollution trouvait son origine dans l'exploitation d'une station-service.

Conscient du caractère peu satisfaisant de cette situation, le législateur wallon a souhaité intervenir de manière plus ciblée. En date du 1^{er} avril 2004, il a ainsi adopté un décret relatif à l'assainissement des sites pollués. Celui-ci n'est toutefois pas entré en vigueur faute d'arrêté d'exécution et est abrogé par **un nouveau décret relatif à la gestion des sols adopté le 5 décembre 2008**, publié au *Moniteur belge* du 18 février 2009.

Ce décret est, pour l'essentiel, en vigueur depuis le 18 mai 2009¹.

Il poursuit comme objectifs de prévenir l'appauvrissement du sol, l'apparition de la pollution du sol, d'identifier les sources potentielles de pollution, d'organiser les investigations permettant d'établir l'existence d'une pollution et de déterminer les modalités de l'assainissement des sols pollués.

Il 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 postérieure 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.

Parallèlement à la possibilité pour toute personne de se soumettre volontairement au régime ainsi organisé, l'obligation de s'y conformer peut soit découler d'une décision de l'administration régionale, soit s'imposer d'office. Dans différents cas de figure, on retrouve, par exemple, celui de la cession d'un terrain qui accueille ou a accueilli une installation ou activité à risque, ainsi que celle de la cessation d'exploitation d'une activité ou d'une installation à risque².

Quant à l'identification du titulaire de l'obligation, elle s'opère selon un système de responsabilité en cascade. Sont ainsi visés, en première ligne, celui qui décide de se soumettre volontairement au régime, ensuite l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets, puis l'exploitant et, enfin, le propriétaire, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier ou encore le lessee du terrain.

¹ L'entrée en vigueur de son art. 21 est toutefois reportée à une date à déterminer par le Gouvernement.

² Ces installations et activités figurent dans une liste reprise en annexe 3 du décret.

Relevons encore, parmi les innovations du décret, qu'est prévue la mise en place d'une banque de données de l'état des sols, à l'alimentation de laquelle les communes sont appelées à contribuer.

Pour le surplus, force est de constater que cette législation concerne davantage la commune en sa qualité de propriétaire de sites potentiellement pollués que d'autorité administrative. En effet, la compétence notamment d'imposer le régime d'obligations organisé par le décret (investigations et, le cas échéant, assainissement) revient à l'autorité régionale.

Par ailleurs, la problématique des sols pollués continue d'être appréhendée par d'autres polices, spécialement celle des déchets, sans que l'articulation de ces dernières avec le décret du 5 décembre 2008 ne soit évidente.

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 167 et suivants du Cwatup. La commune dispose en outre, dans le cadre de ce régime, d'une compétence d'avis.

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 ou du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement.

Enfin, notons que la partie VII du livre I^{er} du Code de l'environnement, intitulée "Responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux", prévoit également des modalités en ce qui concerne les dommages affectant les sols.

Fiche 8 - La répression des atteintes à l'environnement¹

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 autorités², une compétence en matière de gestion des atteintes à l'environnement.

Elle est ainsi compétente, en tant qu'autorité de proximité, en matière de surveillance des atteintes à l'environnement. Elle 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.

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".

Enfin, elle dispose d'un pouvoir de gestion de certaines incivilités par le biais du nouveau "décret délinquance"³, et peut, notamment, imposer des amendes administratives communales.

1. Les missions de surveillance et le protocole de collaboration communes/DPE

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 de la Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement. Celle-ci peut se concrétiser par le biais d'un *protocole de collaboration*⁴ 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 l'Union des Villes et Communes de Wallonie en collaboration avec le Département de la Police et des Contrôles,⁵ voit son rôle accru dans le cadre du nouveau décret "délinquance

¹ Benoît Lutgen: "Je suis pour la répression forte en matière environnementale", interview d'A. Depret, *Mouv. comm.*, 10/2005. C. Termol, *Hit-parade des infractions environnementales*, *Mouv. comm.*, 5/2005.

² Le Département de la Police et des Contrôles (DPC) de la Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (D'GARNE) étant également compétent pour connaître de la plupart des infractions environnementales.

³ 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

⁴ Voir sur notre site internet, Espace Environnement, notre dossier sur la délinquance environnementale.

⁵ M. Boverie, *Le protocole de collaboration entre les communes et la DPE*, *Mouv. comm.*, 4/2002.

environnementale", dans la mesure où ce décret étend le nombre d'acteurs susceptibles de constater des infractions en matière d'environnement⁶..

A noter qu'actuellement, plus de 70 % des communes sont, en signant ce protocole, entrées dans la dynamique de collaboration prévue par ce texte.

2. Les mesures administratives sur les activités et les permis

Le bourgmestre dispose, dans un certain nombre d'hypothèses, en vertu de législations spéciales, de la possibilité d'intervenir à l'encontre de certaines activités ou exploitations, en cas d'infraction aux législations environnementales ou de risque particulier pour l'homme ou l'environnement.

Ainsi, en cas d'infraction, le bourgmestre peut, en vertu de l'article D 149 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, harmonisant les différentes mesures antérieurement prévues par le décret relatif au permis d'environnement, le décret déchets, ou encore en vertu du Code de l'eau, ***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.***

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.

3. La répression pénale

Les infractions aux législations environnementales sont, la plupart du temps, assorties de sanctions pénales. Le bourgmestre, la police locale, ou encore différents agents, notamment communaux, pourront désormais dresser procès-verbal lorsqu'ils constatent une infraction et pourront saisir le parquet de l'affaire. Il en va notamment ainsi en matière de déchets, de pollution des eaux, d'établissements classés, ...

Pour pallier en partie aux difficultés liées à la multiplicité et à la complexité des législations dont découlent les infractions environnementales, l'Union et le DPC, en exécution du protocole de collaboration (cf. supra), ont rédigé, publié et mis à jour un ***vade-mecum des infractions environnementales***⁷. Ce vade-mecum se veut être un outil de travail permettant de trouver, en consultant un seul document, un ensemble d'infractions environnementales ainsi que les sanctions pouvant y être appliquées.

4. Les amendes administratives

Alternativement à la possibilité de sanctionner pénalement les infractions en matière d'environnement, le "décret délinquance" élargit considérablement les possibilités d'infliger des amendes administratives en cas d'infraction aux législations environnementales. Certaines de ces amendes pouvant, le cas échéant, être infligées au niveau de la commune.

⁶ Le conseil communal pouvant dorénavant, depuis le décr. 5.6.2008, désigner des agents, communaux ou intercommunaux (ou d'associations de projets), chargés de constater les infractions aux législations visées par le C. envi., art. D. 138, par. 1^{er}.

⁷ Voir notre site internet, Espace Environnement, le dossier rel. à la délinquance environnementale qui contient une version mise à jour de ce vade-mecum.

En effet, la commune qui souhaite sanctionner le non-respect de certains comportements par le biais d'une amende administrative peut désormais le faire, moyennant l'élaboration d'un règlement communal⁸ basé sur le Code de l'environnement ainsi que la désignation d'un fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative.

5. 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"⁹.

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.

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.

6. La police administrative générale et les incivilités

L'article 119bis de la nouvelle loi communale autorise le conseil communal à *assortir de sanctions pénales ou administratives* les infractions à ses ordonnances de police.

A 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 119bis de la nouvelle loi communale 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 par une telle ordonnance.

L'article 119bis prévoit par ailleurs une procédure particulière, appelée la procédure du "paragraphe 8bis", impliquant de la part du parquet une décision, éventuellement tacite, de ne pas poursuivre, lorsque le comportement que l'on entend sanctionner fait également l'objet d'une incrimination, distincte de celle prévue par le règlement communal, dans le cadre d'une loi ou d'un décret. Ainsi en va-t-il par exemple d'un abandon de déchets qui constitue une infraction au décret déchets mais également à l'obligation imposée par la commune d'utiliser des sacs payants ou conteneurs à puce pour la mise à la rue des déchets ménagers¹⁰.

Cette dernière possibilité, élément de réponse à l'interdiction de double incrimination existant dans le cadre de la procédure prévue par l'article 119bis NLC, perd néanmoins de son intérêt au vu des nouvelles possibilités introduites par le décret "délinquance environnementale" du 5.6.2008 dans le Code de l'environnement. Ce texte prévoyant dorénavant explicitement la possibilité, pour la commune, de faire de la double incrimination pour certaines infractions déterminées en matière environnementale (cf. supra).

⁸ L'UVCW a, à cet égard, mis un modèle à la disposition de ses membres dans l'Espace Environnement, au sein du dossier délinquance environnementale.

⁹ En application de la L. 12.1.1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

¹⁰ Cf. NLC, art. 119bis, par. 8bis.

La mobilité

Alexandre PONCHAUT
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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. Son rôle en matière de sécurité routière est essentiel. 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

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, ...).

A. La voirie communale innomée

Aussi appelée voirie communale ordinaire, la voirie communale innomée constitue une catégorie résiduaire dans laquelle tombent toutes les voies de communication qui n'ont pas été rangées dans une autre classe.

La voirie innomée est librement administrée et entretenue par la commune.

Elle peut être créée de différentes manières: par les pouvoirs publics (ouverture de voiries nouvelles par la commune et abandon de portions de grandes voiries par la province ou la Région); par des particuliers (voiries publiques sur assiette privée, p.ex. en cas de lotissement); par le fait du public (passage du public pendant 30 ans - 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.

B. La voirie communale vicinale

Une voie de communication appartient à la catégorie de la voirie vicinale par suite d'une décision de l'autorité administrative compétente, conformément à la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux (on dit qu'elle est "inscrite à l'atlas des chemins"). Ces chemins servent souvent à la mise en œuvre de la mobilité douce¹.

L'élargissement, le redressement, l'ouverture ou la suppression des chemins vicinaux sont décidés par la députation permanente, éventuellement à l'initiative de la commune.

Il existe un atlas des chemins vicinaux pour chaque ancienne commune. Ils sont conservés par les services techniques des provinces.

¹ P. Pieters, *Dossier Mobilité douce*, Mouv. comm., 5/2003.

C. Les voiries régionales, provinciales et autoroutes

A 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)², les routes régionales et les routes provinciales. Celles-ci sont gérées et entretenues par les autorités publiques dans le domaine desquelles elles se trouvent.

2. L'obligation de sécurité de la commune³

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 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 desquelles 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 de l'art. 1384, al. 1^{er}, C. civ.), 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)⁴. La responsabilité fondée sur la faute de la commune est distincte de la précédente et peut s'ajouter à celle-ci.

² La matière a été régionalisée, il n'existe plus de routes de l'Etat.

³ S. Smoos, *La responsabilité des communes en matière de voirie*, *Mouv. comm.*, 10/2005.

⁴ 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.

4. Les outils de gestion de la voirie⁵

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.

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, de 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

1. Arrêtés et ordonnances de police

Sur la base de son pouvoir de police administrative générale, la commune est compétente pour ajouter, retirer ou modifier les aménagements opérés en exécution du Code de la route (p.ex. la signalisation), pour autant que la situation présente temporairement ou ponctuellement un danger pour la circulation.

Cette compétence permet par exemple aux autorités communales de barrer une rue en raison de son affaissement, d'interdire la circulation dans une rue pendant la durée d'un événement ponctuel tel une brocante ou une braderie, etc.

Relevant du pouvoir de police administrative de la commune, les mesures adoptées peuvent concerner toutes les voiries traversant son territoire, sauf les autoroutes.

Dans la majorité des cas, la mesure temporaire de circulation routière ressortira de la compétence du bourgmestre. Celui-ci prend un arrêté de portée individuelle ou particulière (p. ex. la fermeture de telle rue à la circulation). Lorsque la mesure, bien que temporaire, a une portée générale (p. ex. l'interdiction de circuler sur une portion importante du territoire de la commune), c'est le collège communal (non plus le conseil) qui est, depuis 2007, compétent pour adopter une ordonnance de police temporaire relative à la circulation routière⁶.

2. Règlements complémentaires de circulation routière

Les mesures permanentes (sans limitation de durée) ou périodiques (concernant certaines périodes déterminées mais se répétant dans le temps) sont exclues de la compétence de police administrative générale des communes. Sont par exemple visées ici la réglementation du stationnement, la mise à sens unique d'une rue, la limitation de la vitesse dans un virage, les mesures de circulation relatives à la tenue du marché hebdomadaire, etc.

⁵ Voyez aussi N. Fraselle et S. Smoos, Les compétences des communes en matière de circulation routière, *Mouv. comm.*, 5/2005.

⁶ Cette compétence est attribuée au collège par l'art. 130bis NLC, les ordonnances de police relatives à d'autres matières continuant quant à elles à relever de la compétence du conseil communal.

Les communes sont ainsi compétentes pour adopter des règlements complémentaires de circulation routière qui viendront préciser localement les dispositions du Code de la route. Ces règlements complémentaires sont soumis à une tutelle d'approbation différente selon la voirie concernée. Ainsi, le conseil communal adopte d'initiative les règlements complémentaires concernant les voiries communales et provinciales et les soumet à l'approbation du Gouvernement wallon⁷. 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 attributions⁸.

C. 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 1976⁹, 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, de 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, ...).

⁷ La tutelle fédérale sur les règlements complémentaires de circulation routière, ayant 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 décembre 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.

⁹ A.M. 11.10.1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière et ses annexes.

Fiche 2 - Les occupations privatives du domaine public

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 domaniale¹

La concession domaniale² 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.

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

¹ En vertu du droit européen, la procédure de mise en concession doit respecter les règles de publicité et de mise en concurrence des futures concessionnaires.

² Qu'il convient de distinguer de la concession de service public.

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 CDLD. 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°, CDLD, notamment en le représentant pour la conclusion de la convention.

Fiche 3 - 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. L'ouverture, la modification ou la suppression de voiries communales

L'ouverture d'une nouvelle voie de communication communale, la modification (c'est-à-dire l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries) ou la suppression d'une voirie communale innommée existante est soumise à l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement. Le collège communal, réceptionnant les demandes, les soumet à enquête publique¹.

En matière de voirie vicinale, le pouvoir de décision est partagé entre le conseil communal et le collège provincial².

2. Les actes et travaux impliquant les impétrants

Un code de bonnes pratiques relatif aux impétrants a été réalisé par l'Union des Villes et Communes de Wallonie en collaboration avec les impétrants. Ce code, qui vise aussi bien les chantiers initiés par la commune que par un impétrant, vise en premier lieu la mise en place d'une concertation qui doit permettre à tous les intervenants de mieux réaliser leurs missions. Il comprend un certain nombre de recommandations basées surtout sur l'information (réunion de concertation entre le maître de l'ouvrage et les impétrants, information en cours de chantier, ...).

Le code a été inséré dans les clauses administratives du cahier des charges-type de la Région wallonne³ et de la sorte rendu obligatoire pour les pouvoirs locaux en ce qui concerne les marchés publics passés dans le cadre des travaux subsidiés par la Région. De plus, le décret relatif aux travaux subsidiés impose la tenue, par le maître d'ouvrage, d'une réunion plénière d'avant-projet, issue du Code de bonnes pratiques, qui rassemble toutes les personnes habilitées à représenter les organismes susceptibles d'intervenir dans le cours de l'élaboration et de la réalisation de l'investissement de voirie⁴. L'objectif de ces dispositions est d'éviter la tenue de nouveaux travaux dans le même périmètre dans les deux années suivant la réalisation du chantier.

A l'avenir, le décret "impétrants"⁵ encadrera l'ensemble de ces travaux. Il imposera notamment aux impétrants de programmer leurs chantiers au moins deux fois par an. Ces chantiers devront par ailleurs être coordonnés et il sera 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

¹ Cwatup, art. 129 bis et 129 quater.

² L. 10.4.1841, art. 27 à 28 bis.

³ Cahier des charges-type "RW 99" approuvé par le Gouvernement wallon le 11.2.1999.

⁴ Décr. 29.4.2004, art. 8.

⁵ Décr. 30.4.2009 rel. à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau.

préalables, concomitantes et postérieures au chantier (garantie, information des riverains, état des lieux, ...). L'entrée en vigueur de ce décret-cadre nécessite l'adoption d'un arrêté d'exécution. Au plus tard, elle aura lieu au 1^{er} janvier 2011.

3. La signalisation des chantiers

La signalisation des chantiers établis sur la voie publique incombe à celui qui exécute les travaux⁶. 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. La signalisation en question doit être conforme aux dispositions de l'arrêté ministériel du 7 mai 1999 relatif à la signalisation des chantiers et des obstacles sur la voie publique. Le bourgmestre peut compléter les conditions minimales que l'arrêté ministériel prévoit.

4. L'indemnisation des nuisances dues aux chantiers de voirie⁷

La loi du 3 décembre 2005, modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2008, prévoit l'indemnisation des travailleurs indépendants victimes de nuisances suite à la réalisation de travaux sur le domaine public. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, sauf trois de ses articles - permettant l'octroi de l'indemnisation - qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

L'indépendant a droit à une indemnité compensatoire de perte de revenus durant la période où l'établissement de l'entreprise est fermé par suite des nuisances, pour autant que, notamment, son établissement ait été "fermé" pendant au moins 7 jours.

Un fonds est chargé d'octroyer cette indemnisation aux indépendants concernés. Jusqu'alors financé par des cotisations des maîtres d'ouvrage (la Région, les impétrants, la province, la commune), ce fonds est, depuis le 1^{er} janvier 2009, exclusivement alimenté par une dotation fédérale, sous réserve de certaines dispositions transitoires.

La commune, en tant qu'autorité publique, joue également un rôle dans la procédure administrative pour l'indemnisation des indépendants. Elle est tenue d'informer par écrit ou par voie électronique (site internet) tous les indépendants concernés dont l'établissement est situé dans un rayon d'un kilomètre autour des travaux, en ce compris les établissements localisés sur le territoire de la commune voisine. Elle sera également chargée de délivrer une attestation confirmant que l'établissement subit des nuisances.

L'autorité fédérale responsable de l'octroi de l'indemnisation, du suivi de la procédure et des éventuelles sanctions, ainsi que du versement de l'indemnité compensatoire de perte de revenus, est le Fonds de participation.

⁶ A.R. 1.12.1975, art. 78.1.1, portant Règlement général sur la police de la circulation routière.

⁷ A. Ponchaut, La loi instaurant une indemnisation des travailleurs indépendants victimes de nuisances dues à la réalisation de travaux sur le domaine public : de nouvelles règles, *Mouv. comm.*, 4/2009, pp. 189-195.

Fiche 4 - La mobilité

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. Les outils de gestion

A. Le plan urbain de mobilité

Le décret relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales du 1^{er} avril 2004 prévoit un outil de gestion de la mobilité à l'échelle supra-communale pour les agglomérations urbaines wallonnes. Le plan urbain de mobilité (PUM) aura 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.

B. Le plan communal de mobilité¹

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, la Région wallonne n'a pas de PUM effectif sur son territoire, le PCM quant à lui est une réalité bien présente dans les communes wallonnes. Plus d'une centaine de communes sont lancées 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 enjeux et 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 CCATM³, ou à défaut la CLDR⁴, qui peuvent à tout moment formuler des suggestions qu'elles jugent utiles. A mi-parcours de l'élaboration, une phase d'information de la population est organisée sur base

¹ T. De Schutter, *Les plans communaux de mobilité et les mobilités convenant: 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 Commission communale d'aménagement du territoire et de mobilité.

⁴ Commission locale de développement rural (cette commission n'est mise en œuvre que lorsqu'une commune rurale entame une opération de développement rural).

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 ou de la charge du personnel communal relatif à l'élaboration du PCM, pour un montant maximum de 200.000 euros.

C. La gestion des déplacements des agents communaux

Le développement d'outils de gestion des déplacements des agents communaux dépasse la problématique des simples déplacements domicile-travail des personnes. En effet, au-delà de l'amélioration des conditions de travail, ces outils apportent des possibilités d'amélioration de l'offre de transport et de l'accessibilité des sites communaux qui profitent tant aux agents qu'aux citoyens et ce, d'autant que les sites des administrations communales sont majoritairement encore situés dans les centres urbains ou les noyaux d'habitat. Le rôle d'impulsion que doit jouer la commune auprès des entreprises situées sur son territoire afin que celles-ci apportent une attention accrue aux déplacements de leurs travailleurs et soutiennent les actions communales en matière de mobilité sera, par ailleurs, grandement facilité si l'action de l'administration communale peut être citée en exemple.

Deux instruments existent pour gérer la question des déplacements du personnel communal: le plan de déplacements d'administration, déclinaison du plan de déplacements d'entreprise pour les administrations publiques, ainsi que le diagnostic mobilité, obligatoire notamment pour les administrations publiques de plus de 100 travailleurs.

1. Plan de déplacements d'administration⁵

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 par exemple 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, etc.

La Région wallonne travaille, en collaboration avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie, à la mise en place d'une méthodologie de travail pour la réalisation de plans de déplacements appliqués aux administrations communales, afin d'encourager et de faciliter la démarche pour les communes.

⁵ T. De Schutter, *Dossier Plan de déplacements d'entreprises*, *Mouv. comm.*, 8-9 2003.

2. Diagnostic mobilité

La loi-programme du 8 avril 2003, modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2003, oblige les entreprises et organismes publics occupant en moyenne plus de cent travailleurs à établir, tous les trois ans et avec une première application au 30 juin 2005, un diagnostic des déplacements domicile-travail de leurs employés⁶. Le diagnostic doit être établi pour chacun des sites de l'entreprise ou de l'administration occupant en moyenne au moins 30 travailleurs.

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, peut être, de par la concertation qu'il nécessite avec les organes de représentation des travailleurs, 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.

*D. Le plan de déplacements scolaires*⁷

Le décret du 1^{er} avril 2004⁸ relatif au transport et aux plans de déplacements scolaires a créé le Plan de déplacements scolaires. Celui-ci est réalisé par une ou plusieurs commissions d'école, chaque école disposant de sa propre commission qui est créée par le pouvoir organisateur.

Le Plan de déplacements scolaires est un ensemble de mesures concertées visant à gérer les déplacements de ou vers l'école dans une perspective de développement durable. Il s'adresse à l'ensemble du public scolaire d'un établissement: élèves, enseignants, membres du personnel de l'école et toutes autres personnes effectuant régulièrement des déplacements de ou vers l'école.

Les objectifs du Plan de déplacements scolaires sont d'améliorer la sécurité, l'environnement et la qualité de vie sur le chemin et aux abords des écoles par une sensibilisation du public scolaire aux problématiques de sécurité et d'environnement. Il vise également à redonner confiance aux parents quant à la sécurité des déplacements scolaires.

La Région wallonne peut octroyer des subventions pour la réalisation et la mise en œuvre d'un plan de déplacements scolaires. Les commissions territoriales de déplacements scolaires, au nombre de six en Région wallonne, doivent promouvoir, déterminer les établissements prioritaires, et veiller à la cohérence des plans de déplacements scolaires entre eux et avec les plans communaux de mobilité.

Les communes, en tant que gestionnaires de voirie, sont impliquées dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des plans de déplacements scolaires: une réunion d'information portant sur la politique de mobilité de la commune, et, le cas échéant, sur le plan communal de mobilité, est organisée après la mise en place de la commission d'école; une réunion de concertation est organisée après la rédaction de l'avant-projet de plan de déplacements scolaires, qui contient les actions à mettre en œuvre; le collège communal est par ailleurs informé de l'évolution du projet à toutes les étapes de la procédure d'élaboration. Enfin, l'avis du collège communal est requis sur le projet de Plan de déplacements

⁶ T. De Schutter, *Le diagnostic mobilité, Mouv. comm.*, 1/2003.

⁷ T. De Schutter, *La mobilité scolaire, Mouv. comm.*, 5/2004 (et dossier).

⁸ M.B. 1.7.2004.

scolaires et est contraignant pour les actions qui impliquent une intervention de la commune (aménagement de voirie, mise à disposition de personnel pour la sécurité, ...).

2. Les soutiens régionaux

Outre les crédits octroyés pour la réalisation des études relatives au Plan communal de mobilité ou au Plan de déplacements scolaires, la Région wallonne 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. Les crédits d'impulsion

Les communes qui disposent d'un Plan communal de mobilité adopté ou d'un plan de déplacements scolaires peuvent, dans le cadre du Plan Escargot du Ministre wallon en charge de la Mobilité, obtenir des subventions pour la mise en œuvre des actions qui y sont inscrites.

Ces subventions portent sur des montants équivalant à 75 % du montant du projet avec un montant maximal qui varie selon le nombre d'habitants de la commune: le montant est limité à 150.000 euros pour les communes inférieures à 10.000 habitants, à 200.000 euros pour les communes de 10.000 à 50.000 habitants et à 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, etc.

B. Les autres financements

Les projets inscrits dans les outils de gestion de la mobilité peuvent également être financés par le biais du programme triennal⁹ ou au travers de crédits particuliers (Plan Mercure, PIC Verts,...) ou spécifiques (aménagement ou balisage de sentiers, ...).

Pour ce qui concerne les travaux réalisés sur les voiries communales afin de faciliter la circulation des transports en commun, des crédits, dits d'"intermodalité", sont disponibles auprès de la Société régionale wallonne des Transports (SRWT) et de la Direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques du SPW.

Certaines communes peuvent bénéficier d'un financement régional pour l'engagement ou le maintien de l'engagement d'un agent ayant la fonction de conseiller en mobilité.

C. 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 et régionales, 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 transport, et de développer un langage commun entre les différents acteurs de la problématique.

⁹ V. Fiche 6: Les subsides – Le programme triennal des travaux subsidiés dans la partie Finances communales de ce Focus.

Un réseau, auquel collabore l'Union des Villes et Communes de Wallonie pour ce qui est des communes, a été constitué à la suite des formations de Conseiller en Mobilité.

*D. L'information, la sensibilisation et la participation citoyenne*¹⁰

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 sur les questions de mobilité et, partant, permettre leur utilisation ou leur développement. La participation citoyenne permet d'aller plus loin, en associant les citoyens à la décision.

En matière d'information et de sensibilisation de la population, les communes développent leurs propres outils de communication (bulletin communal, valves communales, réunions d'information, voire même conseils consultatifs communaux sur la question, ...). Des démarches spécifiques, initiées par la Région wallonne, existent également. C'est notamment le cas de la **Semaine de la mobilité**¹¹, 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.

¹⁰ T. De Schutter, *La conférence de citoyens: un exemple de bonne gouvernance en matière de mobilité*, *Mouv. comm.*, 12/2004.

¹¹ V. notre site, Espace Mobilité et *Mouv. comm.*, 11/2004.

Fiche 5 - Les transports en commun¹

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. Le développement des transports en commun constitue 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, complémentaire 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. La Société régionale wallonne des Transports (SRWT) et les Tec

Les Tec sont les opérateurs de transport de personnes par route en Région wallonne. Ils parcourent chaque année plus de 115 millions de kilomètres pour transporter plus de 240 millions de voyageurs, qui embarquent depuis l'un des 19.000 arrêts implantés sur tout le territoire de la Région.

A. Le rôle des communes au sein du groupe Tec

Le groupe Tec² est constitué de 5 sociétés d'exploitation (Tec Brabant wallon, Tec Charleroi, Tec Hainaut, Tec Liège-Verviers et Tec Namur-Luxembourg) et de la SRWT, qui les chapeaute. Ce sont des associations de droit public qui sont régies par le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne.

Les communes sont actionnaires, à 49 %, du capital des sociétés d'exploitation des Tec. A ce titre, les communes délèguent chaque année des représentants aux assemblées générales des Tec.

Les communes sont également représentées aux conseils d'administration des Tec. On y retrouve en effet huit administrateurs représentant les communes, dont les présidents des conseils d'administration. On retrouve également des représentants des communes au conseil d'administration de la SRWT, puisque ses membres sont choisis parmi les membres des conseils d'administration de chacune des sociétés d'exploitation.

La présence des communes au sein des conseils d'administration des sociétés d'exploitation leur permet de proposer des améliorations quant à l'offre de transport et des réorganisations du réseau. La bonne connaissance du territoire, des attentes des usagers et des besoins de la population rendent les interventions des représentants des communes au sein des conseils d'administration essentielles.

¹ V. notre dossier *Mobilité et transport en commun*, *Mouv. comm.*, 3/2005.

² M. Masy, *Les TEC: une offre diversifiée de mobilité*, *Mouv. comm.*, 11/2005.

B. Le contrat de gestion des Tec 2005-2010

Le contrat de gestion détermine les missions qui doivent être remplies par le groupe Tec et les moyens qui lui sont attribués pour ce faire.

Le contrat de gestion 2005-2010 prévoit notamment l'amélioration et la diversification de l'offre en fonction de la demande réelle, l'augmentation de la fréquentation, l'amélioration de la satisfaction des usagers, ainsi que la sécurisation du réseau. La modernisation du parc de véhicules et l'innovation technologique pour le matériel roulant (biocarburants, ...) sont également inscrits dans les contrats de gestion.

Le contrat de gestion confie par ailleurs aux Tec la mission de *manager de la mobilité*. Ceux-ci devraient, à ce titre, progressivement, se voir confier des missions de coordination des acteurs de la mobilité et de fourniture de services complémentaires, notamment avec les services de taxis, ainsi qu'une mission de diffusion d'information.

L'atteinte des objectifs inscrits dans les contrats de gestion nécessite le concours des communes: mesures infrastructurelles en faveur de la fluidité des transports publics (priorité des bus aux carrefours, sites propres, ...) et de la complémentarité avec les modes doux, entretien des abribus, préavis en cas de travaux sur le réseau routier concerné par la circulation des bus, collaboration avec les services de police pour la sécurisation de certaines lignes de transport, ...

C. Les partenariats avec les communes

Les partenariats entre les communes et les 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* constitue le meilleur 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, ...). Classiquement, le partenariat consiste à ce que la commune prenne en charge le coût du chauffeur, alors que les Tec mettent à la disposition de la commune le bus et une formation pour le chauffeur. Les autres frais (entretiens, carburants, ...) sont répartis entre les partenaires.

Un autre exemple est celui permettant aux communes de mettre à la disposition des usagers des transports en commun des *abribus*³. Le confort, la propreté et la protection contre les intempéries sont, pour les usagers des Tec, un des aspects les plus importants, avec la ponctualité et la rapidité du voyage. Le partenariat consiste à ce que la SRWT mette à disposition de la commune, gratuitement, et installe l'infrastructure de l'arrêt, alors que la commune se charge de l'entretien des installations.

D'autres types de partenariats importants peuvent encore se nouer, 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, ...

2. Les services de taxis

La réglementation relative aux services de taxis est longtemps restée, malgré la régionalisation de la matière en 1988, régie par la loi du 27 décembre 1974 et ses arrêtés d'exécution. Un décret du 18 octobre 2007 a néanmoins été adopté par le Parlement wallon, afin de doter la Région wallonne de sa propre réglementation. Divers arrêtés d'exécution ont été adoptés le 3 juin 2008.

³ M. Masy, *Le TEC bâti avec vous dans vos communes*, Mouv. comm., 4/2004.

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. Selon cette nouvelle réglementation, 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.

Fiche 6 – La politique de stationnement

Le stationnement constitue nonante cinq pour cent 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 justifie l'importance croissante que portent les pouvoirs locaux à la mise en place d'une politique de stationnement.

En plus de constituer un levier important en termes de mobilité, la politique de stationnement est un outil essentiel en matière de développement local : meilleure accessibilité, dynamisation de certains quartiers, création d'espaces de convivialité pour 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 le en voirie. Elle implique également de tenir compte du stationnement hors voirie, du stationnement public et privé, en surface et en infrastructure, ...

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-lourd, 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-relai.

Ces choix s'inscriront généralement dans le cadre de l'élaboration d'un plan communal ou urbain de mobilité (v. fiche 4 : point 1) ou, plus particulièrement, d'un plan communal de stationnement. L'offre et la demande de stationnement évolue constamment. Une évaluation périodique de la politique de stationnement sera souvent nécessaire.

2. Les mesures à la disposition des communes pour règlementer le stationnement

Aujourd'hui, le stationnement est une matière partiellement dépenalisée. 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 dépenalisé

Par la dépenalisation 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 dépenalisé nécessite trois éléments: l'adoption d'un règlement complémentaire de circulation routière, la détermination de la rétribution et un contrôle adéquat.

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 1 : point 4, B, 2).

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'utilisateur 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'utilisateur devra une rétribution prorata temporis (le montant de celle-ci pourra être progressif¹, linéaire, ... selon l'effet recherché) ou, si l'utilisateur ne paie pas volontairement celle-ci, une rétribution forfaitaire.

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 dépenalisé peut être effectuée en interne à l'administration communale. Elle aura 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 pénalisées. Il en sera ainsi du stationnement dangereux (sur les passages pour piéton, sur les trottoirs, ...), du stationnement alterné ou encore du stationnement sur les emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite.

¹ 50 cents pour 1 heure, deux euros pour 2 heures, ...

Les infractions à ces stationnements sont donc pénales. Elles devront être constatées par des agents qualifiés au sens du Code de la route, à savoir principalement le personnel du cadre opérationnelle de la police locale ou fédérale. Les sanctions sont en outre clairement déterminées par la législation fédérale et dépendront du degré de l'infraction constatée.

La marge de manœuvre de la commune est donc plus réduite qu'en matière de stationnement dépenalisé. 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, ...).

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 en place d'une signalisation compétente dans le centre urbain.

L'aménagement de parking de délestage 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 palier 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.

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 et, s'il est doté d'un parking, l'offre de stationnement. La question de la gestion du stationnement privé est une problématique dont s'est saisie la Région wallonne. Celle-ci est actuellement en train d'élaborer un guide visant à évaluer l'impact des projets immobiliers sur la mobilité et permettre aux communes de mieux les appréhender.

L'énergie

Marianne DUQUESNE
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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'énergie¹;
- le transport;
- la distribution;
- la fourniture (vente au client final).

Par le passé, l'ensemble de ces activités étaient réalisées par les mêmes acteurs².

Sous l'impulsion de l'Union européenne³, le marché a été progressivement libéralisé en Région wallonne⁴. La libéralisation est aujourd'hui totale, et ce, depuis le 1^{er} janvier 2007, en ce sens que tout consommateur est libre d'acheter son énergie au fournisseur de son choix.

A 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 (Electrabel, SPE, GDF, 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.

Les gestionnaires des réseaux de distribution (**GRD**) sont des personnes morales de droit public, essentiellement des intercommunales, dont la plupart sont mixtes en ce sens qu'intervient un partenaire privé. Notons, s'agissant des intercommunales mixtes, que la participation minimale des communes, antérieurement fixée à 51 %, a été élevée à 70 % dans un premier temps et, dans un second, à plus de 75 %⁵.

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 Région wallonne⁶ et la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) pour les matières qui relèvent des compétences de l'Etat fédéral⁷.

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 et la dir. 2003/54 qui l'abroge et la remplace et, pour le marché du gaz, la dir. 98/30/CE du 22.6.1998 et la dir. 2003/55/CE du 26.6.2003 qui l'abroge et la remplace. Notons qu'un troisième paquet législatif a été proposé par la Commission européenne le 19.9.2007.

⁴ Voir, pour le marché de l'électricité, le décr. du 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité et la L. du 29.4.1999 rel. à l'organisation du marché de l'électricité et, pour le marché du gaz, le décr. du 19.12.2002 rel. à l'organisation du marché régional du gaz et la L. du 12.4.1965 rel. au transport de produits gazeux et autres par canalisation.

⁵ Voir, à cet égard, l'art. 7 du décr. 12.4.2001 et l'art. 6 du décr. 19.12.2002, tels que modifiés par les décr. 17.7.2008.

⁶ Notamment la distribution et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

⁷ Notamment les tarifs et les infrastructures de transport.

Fiche 2 - La performance énergétique des bâtiments (PEB)

Consciente de sa trop haute production de CO₂, 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 bâtiments¹ va permettre 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 bâtiments², 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 est progressive. Les premières exigences sont d'application depuis le 1^{er} 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, le niveau d'isolation thermique global du bâtiment doit être inférieur ou égal à K45 (à l'exception des bâtiments industriels qui sont soumis au K55)³. Les exigences d'isolation thermique et de ventilation s'étendent à l'ensemble de ces bâtiments.

Depuis le 1^{er} mai 2010, ces exigences sont encore renforcées et complétées par de nouveaux indicateurs rendant compte de la consommation d'énergie primaire⁴ globale du bâtiment. Dans un premier temps, ces indicateurs ne concernent que certaines catégories de bâtiments neufs et assimilés⁵ (les bâtiments résidentiels, les immeubles de bureaux et de services, les bâtiments destinés à l'enseignement).

En outre, pour les bâtiments neufs d'une superficie utile totale supérieure à 1.000 m², 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.

Les dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments figurent aux articles 237/1 à 237/39 du Cwatupe et les exigences PEB aux articles 530 à 576 du même code⁶.

¹ Décr.-cadre 19.4.2007 mod. le Cwatupe en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, M.B. 29.5.2007.

² Dir./CE 2002/91/CE 16.12.2002, sur la performance énergétique des bâtiments (*J.O.C.E.* L 001, 4.1.2003).

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 (Cwatupe, art. 549).

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 Les art. 543 et 544 définissent les bâtiments assimilés à des bâtiments neufs pour l'application des exigences relatives à la performance énergétique des bâtiments.

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.

2. Les nouveaux acteurs et la nouvelle procédure depuis le 1^{er} mai 2010

De nouveaux acteurs et de nouveaux documents sont apparus avec l'entrée en vigueur complète de la réglementation PEB le 1^{er} mai 2010. La procédure de gestion des permis d'urbanisme est substantiellement modifiée pour les bâtiments neufs et assimilés et les travaux de rénovation importants, avec pour conséquence un allongement de la durée de suivi des dossiers par les communes⁷.

Les nouveaux acteurs de la PEB sont:

- le **déclarant PEB**: maître de l'ouvrage ou acquéreur; c'est la personne physique ou morale tenue de respecter les exigences PEB;
- le **responsable PEB**: architecte du projet ou personne agréée, il est désigné par le déclarant et est chargé de la conception et de la description des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les exigences PEB ainsi que du contrôle de l'exécution des travaux relatifs à la PEB;
- 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 nouveaux documents de la PEB sont:

- l'**engagement PEB**: document par lequel le déclarant et le responsable PEB déclarent sur l'honneur avoir pris connaissance des exigences PEB et des sanctions applicables en cas de non-respect de celles-ci. Il est joint à la demande de permis;
- l'**étude de faisabilité technique, environnementale et économique**: document qui, au regard des objectifs du projet, contient une liste de mesures d'économie d'énergie satisfaisant à des critères coût-efficacité. Elle est jointe à la demande de permis;
- la **déclaration PEB initiale**: document qui décrit les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les exigences PEB et qui comprend une estimation du résultat attendu du calcul de la PEB. Elle est envoyée par le déclarant à la commune 15 jours avant le commencement des travaux;
- la **déclaration PEB finale**: document qui décrit les mesures mises en œuvre afin de respecter les exigences PEB et qui comprend le résultat du calcul de la performance énergétique du bâtiment. Elle est adressée au collègue dans les 6 mois de la réception du bâtiment⁸.

Un logiciel est mis à la disposition des responsables PEB par la Région wallonne 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 Région wallonne. Via ce support informatique, les communes peuvent accéder aux informations relatives aux demandes de permis qu'elles ont à traiter.

Cette nouvelle procédure, caractérisée par l'arrivée de nouveaux acteurs 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 importants.

Pour les travaux de rénovation simple et les changements d'affectation visés à l'article 549 du Cwatupe, une autre procédure, très similaire à celle en vigueur avant le 1^{er} mai 2010 et caractérisée par la remise d'un formulaire joint au dossier de demande de permis, est d'application.

⁷ Une analyse détaillée des nouvelles exigences et des modifications de procédure relative à l'entrée en vigueur complète de la réglementation PEB est disponible dans l'espace énergie de notre site internet aux pages: <http://www.uvcw.be/articles/33,491,486,486,3293.htm> et <http://www.uvcw.be/articles/33,491,486,486,3404.htm>

⁸ A défaut de réception, elle doit être transmise dans les 18 mois, soit de l'occupation du bâtiment, soit de l'achèvement du chantier.

L'Union a rédigé à l'intention des communes un manuel pour la gestion de ces nouvelles procédures⁹.

3. Les sanctions à partir du 1^{er} mai 2010

Les manquements aux exigences de performance énergétique des bâtiments sont passibles de sanctions pour les différents acteurs.

Les communes auront la faculté de rechercher et de constater les manquements aux exigences PEB et, dans ce cas, de percevoir les amendes administratives qui seraient infligées aux contrevenants. La commune pourra cependant laisser cette compétence aux fonctionnaires de la Région wallonne; dans ce cas, les amendes alimenteront le Fonds énergie¹⁰.

⁹ Ce document peut être téléchargé sur notre site web à la page <http://www.uvcw.be/publications/online/70.htm>.

¹⁰ 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.

Fiche 3 - 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 énergétiques" visant à financer des conseillers en énergie dans les communes. Suite à 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 et plus généralement des dispositions du Cwatupe ayant trait à la performance énergétique des bâtiments;
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.

¹ La charte est consultable sur la page web <http://www.uvcw.be/espaces/cadredevie/488.cfm>

Fiche 4 - L'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments

En ne tenant pas compte des transports générés, le chauffage des bâtiments constitue 51 % des consommations énergétiques du secteur tertiaire, et l'éclairage 20 %. 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 parc de bâtiments.

Pour anticiper la certification énergétique des bâtiments¹ 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 URE² 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 1^{er} juin 2010 (voir *Fiche 5 – La certification énergétique des bâtiments*). La certification énergétique des bâtiments non résidentiels est attendue à moyen terme, probablement en 2012; les bâtiments publics et ouverts au public d'une superficie utile totale supérieure à 1.000 m² devront alors afficher lisiblement et visiblement cette carte d'identité énergétique. Le citoyen pourra ainsi visualiser les performances des bâtiments anciens mais aussi nouveaux.

² URE: Utilisation rationnelle de l'énergie

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 ses 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 *cd-rom Energie+* (accessible sur <http://energie.wallonie.be>) propose des *clauses énergétiques*⁶ à insérer dans les cahiers des charges et 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, le réseau électrique, les ascenseurs, ...

Les techniques sont déclinées par type de bâtiment:

- bureau, école, ...;
- maison de repos, hôpital.

La publication "*Pour une gestion efficace 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.

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 <http://www.uvcw.be/articles/33.685.486.486.2805.htm>.

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 <http://www.uvcw.be/articles/33.685.486.486.2786.htm>.

⁵ Pour une présentation complète de l'audit énergétique: v. M. Duquesne, *Audit énergétique de bâtiment: Pourquoi? Comment?* *Mouv. comm.*, 10/2009.

⁶ L'article *Energie+*, "un outil précieux pour aider les gestionnaires à économiser l'énergie dans les bâtiments" publié sur le site web de l'Union (<http://www.uvcw.be>) à la rubrique énergie offre un lien direct vers les clauses énergétiques.

Le cœur du guide est constitué de fiches pratiques. Il peut être téléchargé ou commandé à la page web <http://energie.wallonie.be/fr/guide-pratique-pour-une-gestion-efficiente-de-l-energie-au-niveau-communal.html?IDC=6101&IDD=12070>

4. Les aides

La Région wallonne 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 Tertiaire y compris les hôpitaux, les maisons de repos, les chauffe-eaux solaires collectifs,
- le Facilitateur Cogénération,
- le Facilitateur Eolien,
- le Facilitateur Bois-Energie pour le service public,
- le Facilitateur Hydro-Energie,
- le Facilitateur Biocarburants,
- les Facilitateurs Solaire Photovoltaïque,
- le Facilitateur Education-Energie
- le Facilitateur Social,
- le Facilitateur Pompes à chaleur.

Leurs coordonnées complètes sont disponibles sur le site web de la Région à la page: <http://energie.wallonie.be/fr/un-reseau-de-facilitateurs-a-votre-service.html?IDC=6062>

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 Région wallonne⁷. 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.

Ce subside est calculé TVA comprise. En, cas de cumul avec d'autres subsides, l'intervention financière de la Région dans le cadre d'Ureba est ramenée respectivement de 50 à 25 % et de 30 à 15 %.

⁷ A.G.W. 10.4. 2003 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 des bâtiments modifié par l'A.G.W. 15.3.2007 et l'A.G.W. 26.6.2008.

Le texte de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 et le mode d'emploi Ureba disponibles sur <http://energie.wallonie.be> (rubrique "aides et primes") détaillent précisément les conditions, les critères techniques et la procédure à respecter pour pouvoir prétendre aux subsides.

Ponctuellement, la Région octroie des subventions "exceptionnelles" couvrant de manière plus importante le montant d'investissements URE⁸.

⁸ 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).

Fiche 5 - 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 Région wallonne, la certification énergétique des bâtiments est inscrite dans le décret-cadre du 19 avril 2007 relatif à la performance énergétique des bâtiments¹.

Ce décret prévoit qu'à terme, **chaque propriétaire** dispose, aux moments-clés de la vie du bâtiment (construction, vente, location ou changement de locataire, ...), 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), le certificat est établi par l'Administration wallonne sur base de la déclaration PEB finale².

Pour les **bâtiments existants**, les propriétaires devront recourir à la procédure de certification établie par la Région wallonne et faire appel à un certificateur PEB³ 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.

Ces certificats devront être affichés de manière visible (lieux de passages, ...) **et lisible** par le citoyen dans les bâtiments de service public ou d'équipement communautaire, ainsi que dans les **bâtiments publics, ouverts au public** et d'une superficie utile totale supérieure à **1.000 m²**. Le rôle d'exemple des pouvoirs locaux est ainsi mis en avant.

Le certificat PEB devra être communiqué à l'acheteur ou au locataire potentiel. 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**.

Depuis le 1^{er} juin 2010, le certificat PEB est obligatoire lors de la vente d'une habitation unifamiliale existante dont l'accusé de la première demande de permis d'urbanisme est postérieur au 30 novembre 1996 et antérieur au 1^{er} mai 2010.

¹ Décr.-cadre 19.4.2007 mod. le Cwatup en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, M.B. 29.5.2007.

² Voir Fiche 2 – La performance énergétique des bâtiments (PEB).

³ Le certificateur PEB est une personne physique ou morale agréée pour cette mission en Région wallonne.

Le calendrier de mise en œuvre de la certification PEB pour les bâtiments résidentiels existants⁴ est échelonné selon le type de bâtiments résidentiels, le type de transactions et l'âge du bâtiment. Trois dates jalonnent ce phasage: le 1^{er} juin 2010, le 31 décembre 2010 et le 1^{er} juin 2011.

La certification PEB des bâtiments non résidentiels, quant à elle, est attendue à moyen terme, probablement en 2012. Les modalités de certification pour ce type de bâtiments ne sont actuellement pas connues.

L'Union a rédigé à l'intention de ses membres une synthèse sur la certification PEB et ses impacts pour les pouvoirs locaux⁵.

⁴ 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.

⁵ Cette synthèse est disponible sur notre site web à la page <http://www.uvcw.be/articles/3,491,486,486,3397.htm>.

L'enseignement

*Reine-Marie BRAEKEN, Secrétaire générale, et le staff du CECP
Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces*

Fiche 1 - 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 entre la gauche et la droite:

- 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 l'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, des subventions de fonctionnement et des subventions d'équipement, de même que des subventions pour les bâtiments scolaires.

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 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 décrets. Service public de proximité, le réseau officiel subventionné répond, de 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 2003¹ organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné,

¹ M.B. 21.1.2004.

toutes les écoles organisées par les communes et les provinces sont devenues non confessionnelles.

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 1^{er} 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 2001² 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 2001³ 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.

De plus, à partir de l'année 2004, une partie des moyens nouveaux est versée dans un fonds de réserve, le "Fonds Ecureuil pour les générations futures"⁴. Enfin, le Gouvernement de la Communauté française a lancé, dès 2005, un programme de réduction de l'endettement.

² M.B. 3.8.2001.

³ M.B. 2.8.2001, err. 12.9.2001.

⁴ Décr. 20.6.2002 rel. à la création du Fonds Ecureuil de la Communauté française, M.B. 19.7.2002.

Fiche 2 - 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 nouveau 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 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.

4. L'enseignement spécialisé : un appui pour l'enseignement communal

L'enseignement spécialisé est destiné aux enfants et aux adolescents 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 il le fait déjà pour l'enseignement ordinaire, l'enseignement spécialisé vise à assurer, pour tous, la meilleure intégration sociale et/ou l'insertion socioprofessionnelle.

5. L'enseignement officiel subventionné: un réseau à part entière

Le réseau officiel subventionné est un réseau officiel, pluriel 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 décret du 17 décembre 2003¹ et doté d'un projet éducatif et pédagogique spécifique, il constitue un réseau à part entière (e.a. décr. 24.7.1997, art. 74, sur les missions prioritaires), jouant dans le cadre du libre choix au même titre que l'enseignement de la Communauté française et l'enseignement libre.

6. 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.

7. L'enseignement officiel subventionné: un enseignement de qualité

Dans le cadre de la liberté pédagogique reconnue par l'article 6 de la loi du 29 mai 1959, 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.

¹ M.B. 21.2.2004.

Fiche 3 - Le projet éducatif du réseau officiel subventionné

"S'il n'y avait pas l'enfant à élever, à protéger, à instruire et à transformer en homme pour demain, l'homme d'aujourd'hui deviendrait un non-sens et pourrait disparaître".

D. Decroly

Au niveau d'un réseau d'enseignement, le **projet éducatif** constitue un projet de politique de l'éducation.

Le **projet pédagogique** définit, quant à lui, les options pédagogiques et les choix méthodologiques en cohérence avec les intentions, les buts et les valeurs du projet éducatif.

La mise en œuvre des projets éducatif et pédagogique est assurée par les équipes éducatives locales au travers du projet d'établissement qui tient compte des spécificités locales.

Le réseau officiel subventionné est:

- un réseau officiel puisqu'il est organisé par des pouvoirs publics: les communes et les provinces;
- un réseau subventionné bénéficiant de subventions en provenance de l'Etat;
- un réseau qui associe des pouvoirs organisateurs de petite, moyenne et grande importance;
- un réseau démocratique, proche des citoyens, puisque géré par des mandataires élus par la communauté locale et responsables vis-à-vis d'elle;
- le premier réseau d'enseignement fondamental qui regroupe plus de 50 % des effectifs scolaires.

Faisant siennes les valeurs reprises dans les décrets du 24 juillet 1997 sur les missions prioritaires de l'école et du 14 mars 1995 relatif à l'école de la réussite, **le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces**, association représentative et porte-parole du réseau au niveau de l'enseignement fondamental, spécial et artistique à horaire réduit, entend défendre, dans le respect et la tolérance, une école communale ouverte à tous, respectueuse de toutes les conceptions philosophiques et idéologiques, proche du citoyen, centrée sur le développement et l'épanouissement de l'enfant.

1. Une citoyenneté responsable

L'école communale ou provinciale **proche du citoyen** est **démocratique**.

Gérée par des responsables élus, elle s'efforce de répondre aux aspirations et aux besoins de la collectivité locale en matière d'éducation.

Elle encourage le jeune à participer à la **construction d'une société démocratique** et l'amène à s'exercer à la **citoyenneté responsable** en créant des lieux et des temps de parole où chacun a le droit de s'exprimer et d'être écouté.

Elle est par excellence le **point de rencontre**, le milieu social, le lieu où l'on étudie, où l'on joue ensemble, où l'on partage la vie de tous les autres enfants.

Respectueuse de toutes les conceptions philosophiques et idéologiques, elle est une école de tolérance refusant tout endoctrinement ou neutralisme pris dans le sens de non-engagement et de passivité; elle s'enrichit de **l'échange** et de la **confrontation d'idées et de convictions différentes**.

2. Le respect des droits de l'enfant

L'école communale ou provinciale, *respectueuse des droits de l'enfant*, prend en charge le développement de sa personne dans sa totalité. Elle vise à son mieux-être *affectif, physique et intellectuel*.

La gestion dynamique de l'école génère une qualité de vie qui privilégie *l'épanouissement personnel, la confiance en soi, la socialisation, la solidarité, l'autonomie, le sens des responsabilités, la liberté, l'efficacité, la créativité, le développement corporel, la curiosité d'esprit, l'esprit critique, ...*

Le dialogue, le débat d'idées, la collégialité suscitent *la motivation* nécessaire pour atteindre ces objectifs.

L'erreur ne sera plus sanction mais au contraire *source de défis, d'ajustements et de dépassement de soi*.

3. La maîtrise des compétences de base

L'école communale ou provinciale s'engage à amener les enfants qui lui sont confiés à *la maîtrise des compétences de base en ayant pour chacun d'eux la meilleure ambition*, ce qui les rendra aptes à suivre avec succès leur cursus scolaire et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle.

4. L'égalité des chances

L'école communale ou provinciale, ouverte à tous, *refuse toute sélection* sociale ou économique: elle réserve une sollicitude équitable envers *tous les enfants* qui lui sont confiés.

Les *projets pédagogiques* s'inscriront dans la politique de l'éducation du réseau qui constitue un cadre de référence et de réflexion. Ils seront élaborés en tenant compte des aspirations et des besoins spécifiques des communautés éducatives locales.

Fiche 4 - 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 Communauté française et dotés d'un statut spécifique inscrit dans le décret du 6 juin 1994, tel que modifié¹, 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 que "*les chapitres II à IV et le chapitre VI du présent titre (titre III - Du personnel) sont applicables au personnel visé à l'article 17 (devenu 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 subsidié de l'enseignement officiel subventionné ayant prévu des règles spécifiques en la matière², qui prévoient notamment la compétence du collège communal pour la désignation des temporaires, moyennant ratification par le conseil communal dans les trois mois (CDLD, art. L1213-1, et décr. 6.6.1994, art. 27bis).

¹ M.B. 13.10.1994.

² Pour en savoir plus, R.-M. Braeken, *L'Enseignement communal*, éd. Vanden Broele, Bruges.

- La compétence du collège pour la désignation temporaire d'un chef d'école lorsque la durée du remplacement est inférieure à 15 semaines;
- l'instauration d'une procédure de licenciement d'un temporaire (décr. 06.06.1994, art. 25);
- une nomenclature spécifique des peines disciplinaires (art. 64);
- la compétence du collège pour le prononcé des peines disciplinaires légères (rappel à l'ordre, blâme, retenue sur traitement, suspension par mesure disciplinaire); la compétence du conseil pour les peines lourdes (rétrogradation, mise en disponibilité par mesure disciplinaire, démission d'office, révocation) (art. 60);
- la création de Commissions paritaires dans le cadre du décr. 6.6.1994.

Fiche 5 – Le statut des membres du personnel subsidié

Le décret fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné a été adopté le 6 juin 1994 et a été publié au *Moniteur belge* du 13 octobre 1994.

Récemment, il a intégré les éléments suivants:

- le dispositif relatif aux congés et organisant la protection de la maternité¹;
- le régime prioritaire applicable au membre du personnel victime d'un acte de violence²;
- 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 directeurs⁴;
- 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 pédagogiques⁵;
- 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 promotion⁶;
- la suppression de la limite d'âge fixée à 55 ans dans le cadre des nominations à titre définitif⁷.

Matières abordées⁸

- Devoirs et incompatibilités
- 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

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 Pour plus d'informations, voir "*L'Enseignement communal*", Editions Van Den Broele.

- 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

1. 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 2007⁹ a créé un statut propre aux directeurs d'école, entré en vigueur au 1^{er} 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.

A 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.

Après une procédure d'adoption plutôt chahutée, la mise en œuvre de ce texte a suscité de nombreuses difficultés.

Comme le CECP l'avait craint, certains des arrêtés d'exécution de ce texte ont été finalisés avec retard et d'autres n'ont toujours pas, à l'heure actuelle, été adoptés par la Communauté française.

Il en est notamment ainsi de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française sensé déterminer les modalités selon lesquelles l'évaluation des directeurs stagiaires se déroule et fixer le modèle du rapport d'évaluation.

Outre des problèmes de mise en œuvre, ce texte engendre également de nombreux problèmes d'interprétation. Certaines lacunes et imperfections du texte ont d'ailleurs déjà nécessité la modification du décret à plusieurs reprises.

Afin d'aider au mieux les pouvoirs organisateurs face à la complexité de ce texte, nous leur avons d'ailleurs récemment adressé un courrier rappelant certains principes dont l'application s'avère régulièrement problématique.

Mais plus fondamentalement, c'est la limitation de la liberté des pouvoirs organisateurs dans le choix du personnel de cadre qui pose problème.

⁹ M.B. 15.5.2007.

B. Matières abordées

- *Dispositions générales*
- *Des dispositions communes aux directeurs de tous les réseaux*
 - Des missions du directeur
 - De la formation initiale des directeurs
 - De la lettre de mission
 - 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 dévolution des emplois de directeur
 - 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 sans classe
 - Des centres de gestion
- *Dispositions modificatives, transitoires et finales*

2. 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 2004¹⁰ apportant une certaine stabilisation à la fonction, le décret du 2 juin 2006¹¹ a instauré à leur intention un véritable cadre organique.

¹⁰ M.B. 23.6.2004.

¹¹ 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
 - 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*

3. 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 2006¹² 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

¹² M.B. 19.5.2006.

- Des devoirs et incompatibilités
 - 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'acte de violence
 - 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*

Fiche 6 – Le subventionnement

1. Les subventions de fonctionnement

A. 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.

B. 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 janvier¹ est multiplié par les taux suivants:

- élève de l'enseignement maternel ordinaire:	378,98 €;
- élève de l'enseignement primaire ordinaire:	464,90 €;
- élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 2, 3 ou 5:	447,01 €;
- élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 6 ou 7:	462,14 €;
- élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 4:	522,53 €;
- élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 1, 2, 3, 5 ou 8:	620,90 €;
- élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 6 ou 7:	650,61 €;
- élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 4:	710,00 €;
- élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 1, 2, 3 ou 5:	432,52 €;
- élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 6 ou 7:	1.504,30 €;
- élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 4:	1.731,67 €.

Ces montants sont indexés, chaque année civile, sur l'indice général des prix à la consommation à la date du 1^{er} janvier.

Le décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire² 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.

¹ Sauf pour l'enseignement maternel ordinaire où on ne prend en compte que 88,6 % des élèves régulièrement inscrits à cette date.

² M.B. 28.6.2004.

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*,

- en fonction de l'indice socio-économique attribué à l'implantation (*à raison de 80 % du Fonds de solidarité*)³:
 - toutes les implantations se sont vues 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.

Outre les subventions de fonctionnement, un montant forfaitaire est attribué pour les élèves des niveaux primaire et secondaire pour la prise en compte de l'organisation des cours philosophiques. En 2010, ces taux sont les suivants:

- par élève du niveau primaire ordinaire: 23,4641216 €,
- par élève des niveaux primaire et secondaire spécialisés: 48,4436767 €.

2. Les subventions-traitement

A. Le principe

Les subventions-traitement 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 Communauté française. Le subventionnement du personnel varie en fonction du niveau d'enseignement.

B. Les fonctions subventionnées

L'article 27, alinéa 1^{er}, 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.

L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 2 octobre 1968⁴ énumère les fonctions subventionnées.

³ 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).

⁴ M.B. 22.10.1968.

1. Dans l'enseignement maternel

- Instituteur(trice) maternel(le)
- Instituteur(trice) maternel(le) chargé(e) des cours en immersion linguistique
- Instituteur(trice) maternel(le) chargé(e) des cours en immersion en langue des signes
- Maître(sse) de psychomotricité

2. Dans l'enseignement primaire

- Instituteur(trice) primaire
- Instituteur(trice) primaire chargé(e) des cours en immersion linguistique
- Instituteur(trice) primaire chargé(e) des cours en immersion en langue des signes
- Maître(sse) de religion
- Maître(sse) de morale
- Maître(sse) de cours spéciaux
- Maître(sse) chargé des cours en immersion linguistique
- Maître(sse) de seconde langue

C. Le calcul de l'encadrement

1. Dans l'enseignement maternel ordinaire

L'encadrement maternel est constitué de demi-emplois dont le nombre est déterminé – et applicable du 1^{er} 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 prévues⁵:

- le 10^e jour de classe après les vacances d'automne;
- le 10^e jour de classe après les vacances d'hiver;
- le 10^e jour de classe après les vacances de carnaval;
- le 10^e jour de classe après les vacances de printemps.

2. 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

⁵ Actuellement, les augmentations de cadre sont prévues le 11^e jour qui suit les différents congés énumérés. Un projet de décret prévoit cependant une modification applicable dès l'année scolaire 2010-2011.

physique, le complément de périodes destiné à l'encadrement spécifique des élèves de P1/P2, auxquelles on ajoute l'éventuel complément de direction, les périodes à réserver au cours de langue moderne, et les éventuelles périodes à réserver à l'adaptation à la langue de l'enseignement.

Le calcul du nombre de périodes constituant ce 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, cours d'adaptation à la langue de l'enseignement, ...). Il s'applique du 1^{er} octobre au 30 septembre suivant mais un recomptage au 30 septembre est prévu en cas de variation de la population scolaire d'au moins 5 %.

3. Dans l'enseignement fondamental et secondaire spécialisés

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:

- 1) 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 (sauf hypothèse de recomptage au 30 septembre en cas de variation de la population scolaire de 5 %);
- 2) pour le type 5 d'enseignement: la moyenne des présences enregistrées:
 - durant l'année scolaire précédente, si ce type était déjà organisé;
 - durant le mois de septembre ou à partir de la mise en place de ce type, s'il n'était pas précédemment organisé.

Après le 30 septembre 2010, le capital-périodes peut être recalculé chaque fois que la population scolaire augmente d'au moins 10 %:

- pendant 10 jours de classe consécutifs, pour les types d'enseignement 1, 2, 3, 4, 6, 7 et 8;
- pendant une période d'au moins 20 jours de classe consécutifs, pour le type d'enseignement 5.

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.

Calcul de l'encadrement "enseignants" pour l'enseignement fondamental spécialisé

Les nombres guides propres à chaque type d'enseignement sont fixés comme suit:

<i>Types d'enseignement</i>		<i>Nombres guides</i>
1 et 8	- 49 premiers élèves	- 9
	- À partir du 50 ^e élève	- 10
2, 3 et 4	- 34 premiers élèves	- 6
	- À partir du 35 ^e élève	- 7
5	• Dans une école	
	- 49 premiers élèves	- 9
	- À partir du 50 ^e élève	- 10
	• Dans un hôpital et/ou dans une institution médicale reconnue	
	- 34 premiers élèves	- 6
	- À partir du 35 ^e élève	- 7
6 et 7	- 34 premiers élèves	- 5
	- À partir du 35 ^e élève	- 7

Le capital-périodes se calcule, par type d'enseignement, en appliquant la formule suivante:

- **nombre d'élèves multiplié par 28 et divisé par le nombre guide correspondant.**

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).

Calcul de l'encadrement "enseignant" pour l'enseignement secondaire spécialisé

Les nombres guides sont fixés comme suit:

<i>Types d'enseignement</i>	<i>Formes d'enseignement</i>		
	1	2	3
1	-	-	7
2	6	7	-
3	6	7	7
4	6	6	6
5	5	5	5
6	5	5	5
7	5	5	5

Le capital-périodes se calcule par type et par forme d'enseignement, en appliquant la formule suivante:

- ***nombre d'élèves multiplié par le nombre d'heures hebdomadaires de la grille-horaire et divisé par le nombre guide correspondant.***

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 différents quotients obtenus. 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).

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 réhabilitation effectués par des personnes dont l'emploi n'est pas organisé ou subventionné par la Communauté française.

Les nombres guides varient selon les types et les niveaux d'enseignement que fréquentent les élèves. Ils sont fixés comme suit:

<i>Type d'enseignement</i>	<i>Niveau d'enseignement</i>	<i>Nombres guides</i>
1	Enseignement primaire	1
	Enseignement secondaire	0,5
2	Enseignement fondamental	3,9
	Enseignement secondaire	1,5
3	Enseignement fondamental	0,7
	Enseignement secondaire	0,3
4	Enseignement fondamental	5
	Enseignement secondaire	3,5
5A externe		1
6	Enseignement fondamental	1,7
	Enseignement secondaire	1,5
7	Enseignement fondamental	2,9
	Enseignement secondaire	1,6
8	Enseignement primaire	1

Le capital-périodes se calcule par type et par niveau d'enseignement selon la formule suivante:

- *nombre d'élèves multiplié par le nombre guide.*

Le capital-périodes attribué à l'école est égal à la somme des produits obtenus selon la règle mentionnée ci-avant.

Le pourcentage du capital-périodes qui peut être utilisé est fixé à 97 % (arrondis à l'unité supérieure).

Calcul du capital-périodes pour les personnels auxiliaires d'éducation et/ou administratifs

a) Enseignement fondamental

Sur base du calcul du nombre d'élèves, des heures réservées aux emplois de surveillant-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:

<i>Pour tous les établissements qui comptabilisent:</i>	<i>Attribution de:</i>
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 de surveillant-éducateur peut être modifié chaque fois que le capital-périodes est recalculé.

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*, de *surveillant-éducateur* et du *personnel administratif*, le capital-périodes est égal au produit d'un nombre de périodes (38) par un nombre guide.

<i>Nombre guide</i>
1 pour 80 élèves
2 pour 160 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.

Un emploi d'*éducateur-économiste* est subventionné par établissement et cet emploi ne fait pas partie du capital-périodes.

Sur base du calcul du nombre d'élèves, des heures supplémentaires réservées aux emplois de *surveillant-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:

<i>Pour tous les établissements qui comptabilisent:</i>	<i>Attribution de :</i>
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.

D. Les autres statuts

1. Les aides complémentaires

Les conventions conclues entre la Communauté française et la Région wallonne, d'une part, et la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, permettent de financer des aides à la promotion de l'emploi (APE), des agents contractuels subventionnés (ACS) et des agents PTP (programme de transition professionnelle) afin de proposer un encadrement supplémentaire essentiel à de nombreux établissements scolaires.

Les Commissions zonales de gestion des emplois sont chargées de remettre, au Gouvernement, des propositions de répartition de ces postes entre les établissements scolaires.

Dans l'enseignement fondamental ordinaire, l'engagement d'agents ACS/APE est réservé en majorité à des postes de puériculteur(trice)s et de maître(sse)s de psychomotricité, mais aussi à des postes d'enseignant(e)s titulaires ou maîtres spéciaux, ou à du personnel d'encadrement. L'engagement d'agents PTP est, quant à lui, consacré aux activités d'assistant(e)s aux instituteur(trice)s maternel(le)s ou primaires, assistant(e)s à la gestion administrative de l'école ou encore d'ouvrier(ère).

2. Les agents engagés à charge des fonds communaux

Afin de répondre à des besoins locaux ou particuliers, les pouvoirs organisateurs peuvent recruter et rémunérer, à charge des fonds communaux, du personnel supplémentaire pour autant que sa situation financière soit en équilibre.

3. Les subventions pour les bâtiments

A. Les fonds des constructions scolaires

1. Le Service général des Infrastructures scolaires publiques subventionnées dans l'enseignement officiel subventionné (SGISPS)

Ce service est placé sous l'autorité directe du Ministre qui a les bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné dans ses attributions (actuellement, Monsieur Jean-Marc Nollet) et 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.

2. Le Service général de Garantie des Infrastructures scolaires subventionnées pour l'enseignement officiel subventionné (SGGISS)

Ce service est également placé sous l'autorité directe du Ministre qui a les bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné dans ses attributions et 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.

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 de l'Exécutif du 8 janvier 1993⁶

L'arrêté de l'Exécutif du 8 janvier 1993 fixe les normes physiques et financières à respecter pour obtenir le subventionnement des constructions par la Communauté française.

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'Etat.

4. Les organes représentatifs des pouvoirs organisateurs doivent être consultés

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 et spécialisé officiel subventionné.

C. De dispositifs particuliers

1. Le programme prioritaire de travaux (PPT)

Le Programme prioritaire de travaux est mis en œuvre par le décret du 16 novembre 2007⁷. 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;
- rencontrer en priorité les besoins spécifiques des établissements scolaires qui accueillent les élèves cumulant des handicaps socioculturels;
- aider prioritairement les établissements scolaires qui, au sein de leur réseau, souffrent manifestement du manque de moyens financiers de leur pouvoir organisateur;
- améliorer l'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite.

⁶ M.B. 9.3.1993.

⁷ M.B. 24.1.2008.

2. Le partenariat public-privé (PPP)

Nous vous renvoyons à la fiche 7 - *Focus sur quelques grands dossiers récents*, point 2 "Les bâtiments scolaires", point B "Le Programme de financement exceptionnel des bâtiments scolaires".

Fiche 7 - Focus sur quelques grands dossiers récents

Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces a apporté aux communes et aux provinces son conseil et son expertise dans toute une série de dossiers qui se sont développés durant la précédente législature et la législature en cours. Nous en citerons quelques-uns qui ont mobilisé les énergies et suscité bien des débats.

1. Les avantages sociaux

Entré en vigueur le 1^{er} septembre 2001, le décret du 7 juin 2001¹ relatif aux avantages sociaux voulait apporter aux communes la sécurité juridique: il met un terme aux interprétations extensives de la notion d'avantage social développées par la jurisprudence tant des tribunaux judiciaires que du Conseil d'Etat. Il vise à la transparence en prévoyant la communication de la liste des avantages sociaux octroyés aux partenaires concernés et le contrôle par l'autorité communale de leur utilisation. Il évite la concurrence déloyale entre réseaux d'enseignement en empêchant de donner à un établissement une attractivité complémentaire par le biais des avantages sociaux. A cet égard, "l'effet cliquet" constitue un régulateur d'une extrême importance.

Nonobstant l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, le libre n'a pas désarmé. Le recours qu'il a introduit devant la Cour d'arbitrage² a ouvert une brèche dans le système mis en place par le décret de 2001. Les derniers arrêts de la Cour d'appel de Liège, en date du 20 décembre 2004, condamnent trois communes: Awans, Wanze et Plombières, en s'appuyant sur une amplification de l'interprétation du décret du 7 juin 2001 donnée par la Cour d'arbitrage qui met en exergue les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits à l'article 24 de la Constitution.

Soucieuse d'aider les communes dans ce dossier difficile, le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces a pris diverses initiatives:

- l'établissement d'une collaboration privilégiée avec Maître Marc Uyttendaele avec, pour objectif premier, de fournir à l'ensemble des pouvoirs organisateurs un argumentaire solide pour leur permettre de répondre aux prétentions de l'enseignement libre;
- la négociation d'une intervention financière d'Ethias dans l'assistance juridique aux communes affiliées, actuellement confrontées aux menées vindicatives du libre;
- le soutien des trois communes condamnées en appel dans leur pourvoi en Cassation.

Par trois arrêts prononcés le 7 juin 2007, la Cour de cassation a toutefois cassé les trois arrêts prononcés le 20 décembre 2004 par la Cour d'appel.

Elle a en effet déclaré que la Cour d'appel, en considérant que les avantages non repris dans la liste exhaustive du décret rentrent néanmoins manifestement, a priori, dans la notion générale d'avantages "supplémentaires" telle que définie par la Cour d'arbitrage, viole l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 et les articles 2 et 3 du décret du 7 juin 2001.

Il n'est donc désormais plus question pour les pouvoirs organisateurs des écoles libres de revendiquer le bénéfice de prestations non prévues par l'article 2 du décret du 7 juin 2001. Le caractère exhaustif de cette liste est ainsi réaffirmé.

Parallèlement, il convient de considérer qu'un avantage non repris dans la liste ne peut davantage être consenti par un pouvoir organisateur aux élèves qui fréquentent les écoles qu'il

¹ M.B. 26.6.2001.

² Arrêt n° 56/2003 14.5.2003, M.B. 2.6.2003.

organise, sous peine de violer la Constitution. Cette conception a d'ailleurs été admise par le Tribunal de première instance de Charleroi, par un jugement du 5 janvier 2007.

La Cour de cassation a cependant estimé qu'un juge qui, comme la Cour d'appel de Liège, constate que, bien que non reprise dans la liste, une prestation est néanmoins un avantage social – ou un avantage "supplémentaire" – et doit, en conséquence, être accordée aux élèves des écoles libres situées sur le territoire d'une commune si cette dernière l'octroie aux élèves de son propre réseau, viole les articles 2 et 3 du décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux.

La Cour d'appel de Mons s'est donc vu renvoyer ces affaires et, par trois arrêts rendus le 12 février 2010, a rendu sa décision.

D'un point de vue pécuniaire, ces décisions s'avèrent satisfaisantes dans la mesure où les indemnités auxquelles sont condamnées les communes sont, eu égard aux demandes initiales des écoles libres, relativement réduites.

En ce qui concerne le fond des dossiers, la Cour rappelle, dans un premier temps, la distinction opérée par la Cour de cassation entre la situation des parties avant l'entrée en vigueur du décret du 7 juin 2001 et après celle-ci et que, pour cette dernière période, il convient de faire application de la conception restrictive des "avantages sociaux", le décret établissant une liste *exhaustive* des avantages qui constituent des avantages sociaux au sens de l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire du 29 mai 1959.

La Cour applique raisonnablement cette analyse à l'organisation de restaurants et de cantines scolaires, à l'organisation de l'accueil des enfants une heure avant le début et une heure après la fin des cours, à la garderie du repas de midi (entre une demi-heure et une heure), à l'accès aux infrastructures communales, aux aides financières ou en nature à des associations, ...

Si le début du raisonnement de la Cour est engageant pour les communes, la suite de celui-ci pourrait toutefois avoir des conséquences non négligeables au sein des écoles communales. Elle relève en effet que:

- la commune d'Awans a contribué financièrement au transport des classes de neige et au transport pour des classes vertes;
- la commune de Wanze (ou l'Amicale des Elèves et des Anciens élèves subsidiée par la commune) a pris en charge une partie du coût des classes de neige;
- la commune de Plombières a organisé de nombreuses excursions scolaires et est intervenue dans les frais de transport des enfants partant en classe de mer;

et considère que, ce faisant, les communes ont commis une faute engageant leur responsabilité sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil dans la mesure où elles n'ont pas octroyé ces avantages aux élèves de l'école libre.

La Cour d'appel de Mons qualifie donc les classes de dépaysement, classes de neige et excursions scolaires ainsi que le transport y relatif d'avantages sociaux, le cas échéant, hors liste et s'écarte ainsi complètement de la position adoptée, tant en 2004 qu'en 2007, par la Cour de cassation.

Dans un jugement avant-dire droit du 2 février 2010, le Tribunal de première instance d'Arlon a, quant à lui, reconnu que les classes de dépaysement et les voyages scolaires ne constituent pas des avantages sociaux dans la mesure où ils ne sont pas visés par le décret, sauf dans les hypothèses visées à l'article 2, 6°, 8° et 9°, à savoir:

- l'organisation de colonies scolaires spécifiques pour enfants présentant une santé déficiente;
- l'accès aux infrastructures communales, provinciales et de la Commission communautaire française permettant une activité éducative, à l'exception des bâtiments scolaires en ce compris les piscines, sauf celles visées au 7°;
- l'accès aux plaines de jeux organisées et aux cures de jour pendant le temps scolaire et pendant les vacances sur le territoire de la commune.

Le CECP est particulièrement attentif à ce dossier vu ses implications financières importantes au niveau communal.

2. Les bâtiments scolaires

A. Le Programme prioritaire de travaux

Le décret du 16 novembre 2007³ consacre la volonté politique de la Communauté française (voir Déclaration de politique communautaire de 2004) de fusionner le Programme d'Urgence (PU) et le Programme de Travaux de Première Nécessité (PTPN) en un seul programme, au motif qu'il existait peu de différences entre les types de travaux visés par les programmes antérieurs. La différence essentielle résidait dans les montants maxima autorisés de part et d'autre.

Le CECP avait d'emblée donné son assentiment à une initiative visant à rationaliser les procédures comme il l'avait du reste suggéré en son temps.

Il avait, toutefois, lors des concertations officielles, introduit une série de propositions et a obtenu satisfaction sur les points suivants:

- la répartition des crédits entre réseaux sur base de leurs populations scolaires respectives, mettant ainsi un terme à un système de répartition défavorable à l'officiel subventionné;
- l'extension du champ d'application du Programme aux académies et conservatoires;
- la reconnaissance décrétole des organes de coordination et de représentation des pouvoirs organisateurs comme acteurs déterminants du dispositif;
- l'inclusion dans les critères d'accès des mesures destinées à assurer la protection contre le vol, les intrusions et le vandalisme.

Le CECP a cependant regretté le désinvestissement prévu du Programme Prioritaire pour les années 2010 et suivantes: selon le texte décrétole, l'enveloppe annuelle devait être ramenée aux montants cumulés PU et PTPN de l'exercice 2006. Cette contrainte était imposée par la Communauté française et devait constituer la contribution du Programme Prioritaire de Travaux (P.P.T) au projet de Partenariat Public-Privé (cf. littéra B ci-dessous).

De facto, cette disparition n'a pas – jusqu'à présent – été concrétisée, l'entrée en vigueur du décret organisant le financement exceptionnel sous forme de partenariat public-privé (16.11.2008) ayant été suspendue.

Le CECP a, en outre, participé activement à la rédaction de l'arrêté d'exécution et de la circulaire relative à la procédure d'octroi des subventions.

En vue d'améliorer encore le service aux pouvoirs organisateurs provinciaux et communaux, le CECP a conclu un accord de coopération avec le Service général des Infrastructures publiques subventionnées de la Communauté française.

Le double rôle du CECP en cette matière est de sélectionner les demandes de subventions et de défendre les dossiers devant la Commission chargée de délibérer sur la validité de ceux-ci et de répartir les moyens financiers dévolus au Programme prioritaire.

Il joue, en outre, un rôle de Conseil auprès des pouvoirs organisateurs concernés.

Les engagements 2009 pour le réseau officiel subventionné ont porté sur 150 dossiers pour un total de 10.610.515 € de subventions.

Les crédits 2010 pour notre réseau s'élèvent à 12.003.678 €.

³ M.B. 24.1.2008.

B. Le Programme de financement exceptionnel des bâtiments scolaires

Le Gouvernement de la Communauté française, conscient de l'insuffisance des moyens déployés dans le cadre des fonds classiques pour répondre aux besoins existants en termes de rénovation, d'extension, de modernisation, d'efficacité ou de sécurisation des bâtiments scolaires, a décidé de mettre au point une opération non récurrente de financement alternatif.

L'opération, conçue initialement sous la forme juridique du partenariat public-privé (PPP), devait permettre de dégager entre 1 milliard et 1 milliard 100 millions d'euros pour rénover une partie du parc immobilier à destination scolaire (+/- 15 %). Il s'agissait d'une option additionnelle par rapport aux structures de financement et de subventionnement existantes⁴.

Le réseau officiel subventionné était particulièrement concerné par cette opération, sachant que de nombreux dossiers étaient en attente d'une promesse ferme au Service général des Infrastructures publiques subventionnées (ex-Fonds des bâtiments scolaires) et que l'attribution des promesses de principe a été suspendue en attendant une résorption des dossiers "en souffrance". La dotation annuelle dudit fonds était et reste, en effet, nettement insuffisante pour faire évoluer un arriéré qui remonte, pour certains dossiers, à une dizaine d'années, voire davantage.

Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces a participé activement aux négociations en veillant à faire inscrire dans le dispositif les mesures visant à assurer aux pouvoirs organisateurs intéressés toutes les sûretés et garanties requises.

Après une négociation de près de trois ans sur le projet du Gouvernement, ses esquisses successives, sa modélisation juridico-financière, la méthode de travail, ... et les rapports déposés par le Consultant, un décret a pu voir le jour. Il s'agit du décret du 14 novembre 2008⁵ relatif au programme de financement exceptionnel de projets de rénovation, construction, reconstruction ou extension de bâtiments scolaires via des partenariats public-privé.

Qu'en est-il aujourd'hui? Interpellé par les incertitudes relatives au coût financier et au coût de construction de la formule PPP, le nouveau Gouvernement de la Communauté française a tenu à marquer une pause dans la mise en application du décret du 14 novembre 2008 et a confié au Ministre Jean-Marc Nollet, en charge des Bâtiments scolaires, le soin d'étudier la question et, le cas échéant, de proposer des solutions alternatives.

A cet effet, le décret-programme du 17 novembre 2009, en son article 16, reporte d'une année l'exécution du décret du 14 novembre précité.

Dans l'intervalle, le CECP a participé à plusieurs réunions de concertation au Cabinet du Ministre Jean-Marc Nollet dont le but était de rechercher des voies alternatives au dispositif PPP initial, par trop onéreux.

Il demande entre autres que la priorité soit réservée aux 35 dossiers restant en lice dans le PPP appelé à disparaître et aux 25 demandes de promesse ferme inscrites au rôle du FBSEOS.

Il s'oppose à toute réduction de l'enveloppe consacrée au Programme prioritaire de travaux et revendique, plus généralement, une révision à la hausse du financement des bâtiments scolaires.

Les discussions se poursuivent, d'autres formules sont à l'étude.

3. L'encadrement différencié

Le décret du 30 avril 2009⁶ instaure l'encadrement différencié qui remplace, depuis le 1^{er} juin 2009, le dispositif des discriminations positives.

⁴ Ne sont toutefois concernés par le financement alternatif que les investissements supérieurs à 750.000 euros.

⁵ M.B. 3.3.2009.

⁶ M.B. 9.7.2009.

L'encadrement différencié est mis en place en deux temps:

- durant l'année scolaire 2009-2010, les moyens octroyés aux implantations reconnues en discriminations positives ont été augmentés;
- à partir de l'année scolaire 2010-2011, une nouvelle liste des implantations bénéficiaires est établie. Celles-ci sont classées en cinq catégories et bénéficient de moyens supplémentaires en fonction de la classe à laquelle elles appartiennent durant cinq années scolaires consécutives.

Compte tenu du contexte budgétaire actuel, un décret du 8 juillet 2010⁷ a modifié le décret du 30 avril 2009 et a prévu d'affecter uniquement 10 des 25 millions d'euros supplémentaires prévus initialement dans le cadre de cette seconde phase.

Ces moyens supplémentaires seront accordés, de manière égale entre l'enseignement secondaire ordinaire et l'enseignement fondamental ordinaire, sous forme de moyens humains. L'enseignement fondamental ordinaire recevra ainsi 3.358 périodes en capital-périodes.

A partir de l'année scolaire 2010-2011, les moyens en encadrement différencié s'élèveront donc à 14.583 périodes et 5.592 millions d'euros de fonctionnement, les moyens financiers complémentaires restant donc à hauteur de ceux affectés en 2009-2010.

Pour chaque niveau d'enseignement, la population scolaire a été divisée en 20 tranches de 5 % chacune.

A partir de l'année scolaire 2010-2011:

- **les moyens humains** sont répartis sur les 4 premières tranches - la 3^e tranche étant divisée en une tranche 3a) et une tranche 3b) -, soit 20 % des élèves,
- **les moyens de fonctionnement** sont répartis, sur les deux premières tranches et sur la partie de la 3^e tranche (3a) qui bénéficiait déjà de l'encadrement différencié pour l'année scolaire 2009-2010 (soit 12,5 % des élèves du fondamental).

On ne peut que se réjouir de l'amplification des interventions en faveur des élèves défavorisés. Via l'équipe pédagogique du réseau, le CECP apportera son aide aux écoles pour une optimisation de ces nouvelles ressources.

4. La formation continuée des enseignants

La formation continuée des enseignants est organisée sur base de deux décrets datés du 11 juillet 2002⁸:

- l'un relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ordinaire,
- l'autre relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement spécialisé, d'enseignement secondaire ordinaire et des centres PMS et à la création d'un Institut de la Formation en cours de carrière.

Cette dualité décrétole ne va pas sans poser problème. Si la révision des textes et leur fusion dans un seul et même décret sont souhaitées par l'ensemble des partenaires, le processus n'est pas encore enclenché officiellement.

Depuis l'entrée en vigueur de ces deux décrets, le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces, via son Centre de Formation, propose aux pouvoirs organisateurs des modules de

⁷ M.B. 16.8.2010.

⁸ M.B. 31.8.2002.

formation obligatoire tant dans l'enseignement fondamental ordinaire que dans l'enseignement spécialisé, auxquels s'ajoutent des propositions de formation volontaire.

Autant savoir, en 2008-2009:

- 1.316 modules obligatoires ont été organisés au profit des quelque 17.000 enseignants du fondamental ordinaire, en ce compris les maîtres spéciaux d'éducation physique, cours philosophiques et seconde langue;
- 186 modules facultatifs ont été organisés, 21 dédoublés et 1 détriplé, ce, au profit des 6.227 enseignants du fondamental ordinaire inscrits;
- 17 modules obligatoires ont concerné 1.749 membres du personnel de spécialisé, fondamental et secondaire;
- 46 modules leur ont été proposés dans le cadre de la formation volontaire. Ils ont été organisés au profit de 168 membres du personnel.

Pour l'année civile 2009, 24 modules de formation ont été organisés au profit de 210 membres du personnel de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

C'est dire l'ampleur de la tâche! Ajoutons que, sur le plan qualitatif, le haut degré de satisfaction des participants témoigne de la qualité de nos programmes de formation qui répondent aux besoins et s'inscrivent dans le concret.

Un regret: la modicité des moyens alloués à la formation, considérée pourtant à juste titre comme indispensable, moyens qui – restriction budgétaire oblige – seront encore rabotés de 15 % en 2010-2011.

5. L'enseignement spécialisé

Le décret du 3 mars 2004⁹ a été modifié par quelques décrets qui ont apporté des nouveautés particulièrement importantes dans l'organisation de l'enseignement spécialisé.

A. Les modifications

Voici un bref résumé des modifications:

- reconnaissance des "classes expérimentales" à pédagogies adaptées aux autistes, polyhandicapés et aphasiques/dysphasiques en complément à la "typologie". Mais pas encore de normes spécifiques;
- suppression du délai de 3 mois pour l'intégration permanente partielle et pour l'intégration temporaire, c'est-à-dire la possibilité pour les élèves pour lesquels on identifie des difficultés spécifiques d'être pris en charge par l'enseignement spécialisé tout en restant dans leur école. En résumé, l'enseignement spécialisé peut accompagner tout élève à besoins spécifiques intégré dans l'enseignement ordinaire même s'il n'a pas été inscrit dans l'enseignement spécialisé;
- l'intégration peut être organisée pour tout élève, quelque soit le type d'enseignement dont il relève. Il ne faudra plus demander de dérogation;
- simplification administrative importante des différents procédés d'intégration;
- des surveillants-éducateurs supplémentaires pour les écoles de type 3 et création de la fonction dans le niveau fondamental spécialisé;
- adaptation de l'organisation du cours d'éducation physique dans le primaire pour les types 4 et 5 d'enseignement spécialisé.

⁹ M.B. 3.6.2004

Certaines de ces modifications ont eu un impact également dans d'autres textes dont le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre:

- la notion de continuum pédagogique entre le fondamental et le secondaire a été ajoutée pour l'enseignement spécialisé, à l'instar de ce qui était déjà prévu pour l'enseignement ordinaire;
- a été insérée l'obligation pour l'école d'enseignement ordinaire de préciser dans son projet d'établissement ce qu'elle compte mettre en œuvre pour favoriser l'intégration des élèves à besoins spécifiques.

B. Les recours dans l'enseignement secondaire spécialisé

Le principe des recours est nouveau pour l'enseignement spécialisé et a été inscrit dans le décret "Missions" par le décret du 5 février 2009. Le Conseil de recours de l'enseignement de caractère non confessionnel est à présent opérationnel.

Les recours sont prévus dans toutes les formes d'enseignement spécialisé concernant:

- l'inscription dans une forme d'enseignement spécialisé;
- le passage d'une forme d'enseignement spécialisé à une autre.

Plus spécifiquement en forme 3, les recours peuvent porter sur:

- le passage de phase;
- la délivrance des diplômes, certificats et attestations, sauf le Certificat de Qualification qui n'est pas susceptible de recours;
- l'autorisation de présenter l'épreuve de qualification;
- l'inscription dans une forme;
- le passage d'une forme d'enseignement à une autre.

Plus spécifiquement en forme 4, les recours peuvent porter sur:

- le passage de classe, de degré;
- la délivrance des diplômes, certificats et attestations (et donc la décision d'échec ou de réussite avec restriction), sauf le Certificat de Qualification qui n'est pas susceptible de recours;
- l'autorisation de présenter l'épreuve de qualification;
- l'inscription dans une forme;
- le passage d'une forme d'enseignement à une autre.

La "non-décision" par le conseil de classe:

- de passage d'une phase à l'autre,
- de présenter un élève à la qualification,

équivalent à un refus et, par conséquent, est susceptible de recours.

Afin d'éviter les problèmes, il est conseillé aux Pouvoirs organisateurs d'intégrer dans leur règlement des études les modalités essentielles concernant les recours:

- modalités d'organisation des différentes épreuves à caractère sommatif;
- déroulement des délibérations;
- modalités de la communication des décisions des conseils de classe aux élèves et à leurs parents ou à la personne investie de l'autorité parentale.

Voici un récapitulatif des dates pour les recours internes:

Date de clôture :	10/12	10/5	30/6
Refus d'autoriser l'accès à la qualification	x	x	
Forme (Inscription – Changement)	x	x	x
Certificats – Attestations (sauf CQ)			x

Recours externes

S'ils ne sont pas satisfaits, comme dans l'enseignement ordinaire et après le recours interne, les parents peuvent introduire un recours "externe" auprès du "Conseil de recours pour les décisions des Conseils de classe dans l'enseignement secondaire spécialisé" dans les 10 jours qui suivent la confirmation de refus par l'établissement scolaire.

La procédure d'introduction des recours est similaire à celle de l'enseignement ordinaire:

- le dossier dûment motivé est envoyé, par recommandé, avec une copie à l'école;
- l'école peut envoyer des pièces complémentaires et demander à être entendue par le conseil de recours;
- le conseil de recours se référera au programme d'études et au PIA de l'élève pour prendre sa décision;
- le conseil de recours maintient ou réforme la décision du conseil de classe.

Ainsi que prévu à l'article 99 du décret du 24 juillet 2007, la justification et l'argumentation du conseil de classe quant à chacune de ses conclusions sont donc particulièrement importantes puisque les décisions du Conseil de recours se fondent sur:

- la correspondance entre les compétences acquises par l'élève et les compétences qu'il doit normalement acquérir;
- en fonction des programmes d'études;
- en fonction du plan individuel d'apprentissage de l'élève.

C. L'enseignement en alternance adapté à l'enseignement spécialisé

Le décret du 3 juillet 1991 organisant l'enseignement secondaire en alternance a été modifié en instaurant l'organisation d'un enseignement spécialisé en alternance pour les élèves des formes 3 et 4, et ce, avec la collaboration des CEFA.

Quelques différences par rapport à l'alternance organisée dans l'enseignement ordinaire:

- l'élève du spécialisé qui poursuit sa scolarité en alternance reste un élève du spécialisé où il génère le même encadrement que pour l'enseignement spécialisé de plein exercice; cette disposition permet un retour à temps complet, à tout moment, au sein de l'enseignement spécialisé, dans les mêmes conditions que celles appliquées avant la collaboration avec le CEFA;
- le conseil de classe de l'enseignement spécialisé accueillera des représentants du CEFA collaborant;
- la préparation à l'alternance est réalisée par l'enseignement secondaire spécialisé, en son sein;

- c'est l'établissement d'enseignement spécialisé qui délivrera les diplômes ou certificats.

D. Les Commissions consultatives

L'article 125 du décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé, qui détermine les différentes missions des Commissions consultatives de l'enseignement spécialisé, ajoute une nouvelle tâche à ces organes d'avis.

A la demande du chef de la Cellule des accidents du travail de l'enseignement, la Commission sera chargée d'apporter un avis éclairé sur la responsabilité des élèves de l'enseignement spécialisé qui commettent des actes de violence. Dans l'hypothèse où la capacité de discernement de l'élève ne serait pas établie, la Communauté française ne serait plus tenue d'entamer des poursuites à l'encontre des parents de l'élève.

6. L'enseignement secondaire artistique à horaire réduit

En termes d'encadrement pédagogique, ou de dotations de périodes de cours, les moyens accordés au secteur de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit par la Communauté française ne tiennent pas compte de l'évolution globale des populations scolaires inscrites dans l'ensemble des écoles. Il manque ainsi de 13 à 30 % de dotations suivant le domaine concerné (il existe quatre domaines: musique, arts de la parole et du théâtre, arts plastiques visuels et de l'espace, danse). L'existence d'une enveloppe fermée de dotations de périodes de cours pour toute la Communauté française – calculée en 1997 – et un nombre d'élèves en augmentation constante ne sont en effet pas compatibles. Cela implique des classes surchargées ou des listes d'attente et cela signifie que les élèves qui désirent s'inscrire à certains instruments doivent attendre un an ou davantage avoir d'avoir accès aux cours.

D'autre part, des cours commencent à ne plus pouvoir être assumés: une réelle pénurie voit le jour pour les cours de formation musicale (solfège), percussion, guitare, déclamation et danse classique. Un certain nombre de remplacements pour d'autres disciplines sont également plus difficiles à assurer.

Par ailleurs, la Communauté française continue à fermer les yeux sur la situation des licenciés qui donnent cours en académie et qui sont rémunérés comme des régents. Cette injustice n'est certes pas de nature à encourager des candidats à entreprendre des études supérieures dans de telles conditions.

Si la Communauté française a des problèmes de trésorerie, les communes ne sont pas souvent mieux placées, il s'ensuit une diminution de l'aide administrative dont les directions des académies ont le plus grand besoin ... surpopulation d'un côté, pénuries d'enseignants de l'autre et aide administrative en moins, on a connu des époques meilleures.

Fiche 8 - 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 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 réduit¹. 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 et sa participation aux concertations ministérielles prévues par l'article 5 du Pacte scolaire et la loi du 14 juin 1978;
- 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;
- la publication de livres, de périodiques et de documents;
- etc.

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 spécial et à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

Les statuts de l'asbl ont été publiés au *Moniteur belge* des 24 octobre 1991, 9 janvier 1997 et 11 juin 1998. La coordination des statuts, en application de la loi du 2 mai 2002, a été réalisée en date du 22 décembre 2005.

Quelques données statistiques - Année scolaire 2006-2007

1. Nombre de **communes** organisant de l'enseignement: 269
 - a. fondamental ordinaire: 264
 - b. spécial: 20
 - c. artistique: 72
2. Nombre de **provinces** organisant de l'enseignement (en ce compris la Co.Co.F.):
 - a. fondamental ordinaire: 2
 - b. spécial: 5
 - c. artistique: 0

1 Décr. 14.11.2002 (M.B. 5.12.2002); A.G.C.F. 17.12.2003 (M.B. 16.4.2004); décr. 3.3.2004 (M.B. 19.4.2004).

3. Nombre *d'écoles* communales et provinciales (au 1.10.2006):
 - a. fondamentales ordinaires: 939
 - b. spéciales: 57
 - c. artistiques: 102

4. Nombre *d'élèves* - communes et provinces (au 1.10.2006):
 - a. fondamental ordinaire: 244.293 élèves, soit **50,99** % des effectifs globaux.
 - b. spécialisé: 8.152, soit **26,53** %.
 - c. artistique: 89.267, soit **90,70** %.

Sources: ETNIC, Statistiques rapides. Effectifs scolaires. Plein exercice 2005-2006.

Le sport, l'enfance, la culture

Sylvie SMOOS

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 1^{er} 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 décret¹ qui règle les droits et obligations généraux des cercles et de leurs membres, la reconnaissance comme sportif de haut niveau, espoir sportif ou partenaire d'entraînement, la reconnaissance des fédérations sportives, des fédérations sportives de loisirs et des associations sportives. Ce décret traite aussi des subventions et de l'encadrement, de la formation et de son subventionnement.

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 décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives² qui énonce les règles applicables.

Les investissements visés par le décret concernent:

- la construction, l'extension, la rénovation, l'acquisition des infrastructures sportives tels que terrains de sport en plein air, bassins de natation, salles de sport, infrastructures ludiques initiant la pratique du sport;
- la construction, l'extension, la rénovation, l'acquisition des bâtiments indispensables à l'installation des infrastructures qu'on vient de citer, à savoir les vestiaires, sanitaires et commodités y afférents, les réserves à matériel, les locaux techniques et administratifs, les salles de réunion, de formation et de presse, les locaux médico-sportifs, le logement de fonctions, les tribunes et gradins, l'accueil et la billetterie, la cafétéria;
- la construction, l'extension, la rénovation et l'acquisition d'infrastructures destinées à l'hébergement et à la formation des sportifs de haut niveau, y compris les locaux annexes y afférents;
- la construction, l'extension et la rénovation des abords des infrastructures sportives (accès, parking, plantations, mobilier urbain, éclairage, clôtures);
- l'acquisition du premier équipement sportif, nécessaire au fonctionnement de l'installation immobilière à l'exclusion du matériel d'entretien;
- la réalisation d'installations techniques liées à la sécurité, à l'information et à l'accessibilité des utilisateurs.

¹ Décr. 8.12.2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française (M.B. 20.2.2007).

² M.B. 18.3.1999.

Les provinces, communes, intercommunales et les régies communales autonomes peuvent bénéficier de la subvention pour les petites infrastructures ainsi que pour les grandes infrastructures et les infrastructures spécifiques de haut niveau.

Le décret prévoit pour les petites infrastructures (c'est-à-dire celles dont le coût est inférieur à 1.200.000 euros hors TVA et frais d'acte) un taux de subside de 75 % alors que, pour les installations qui ont pour objet de définir un espace sportif, couvert ou non dans le cadre d'un projet d'animation de quartier accessibles à tous (sports de rue), ce taux est porté à 85 %. En ce qui concerne les grandes infrastructures (c'est-à-dire celles dont le coût est supérieur à 1.200.000 euros hors TVA et frais d'acte), ainsi que pour les infrastructures spécifiques de haut niveau (c'est-à-dire, d'une part, les installations immobilières spécialement conçues pour organiser des manifestations sportives de niveau national et international et qui assurent aux sportifs et aux spectateurs des conditions d'accueil et de sécurité optimales dans le respect du cahier des charges imposé par les organisateurs et les instances compétentes en matière de sécurité et, d'autre part, des infrastructures spécifiques d'accueil exclusivement réservées aux sportifs de haut niveau ou à l'éducation du sportif en vue de sa formation pour atteindre le haut niveau) le taux de subvention est de 60 %.

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, en respectant 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 intégrés³.

La reconnaissance est accordée pour une durée de dix ans. Parmi les conditions de reconnaissance, il convient de retenir l'établissement d'un plan annuel d'occupation et d'animation garantissant l'accès à des activités de sport pour tous, la mise en place d'un conseil des utilisateurs locaux, l'imposition de conditions qualitatives et quantitatives minimales pour les infrastructures concernées.

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 Gouvernement de la Communauté française d'application du décret du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés du 15 septembre 2003⁴ 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.

3. Le sport de quartier

Par "*sport de quartier*", on vise un ensemble d'activités physiques qui peuvent se dérouler dans un ou plusieurs quartiers différents. Ces activités sportives de quartier sont organisées par une structure

³ M.B. 18.4.2003.

⁴ M.B. 7.11.2003.

locale au profit des habitants d'un ou plusieurs quartiers urbains ou ruraux. Dans le cadre de ces activités, la structure locale utilise le sport comme un outil permettant de favoriser à la fois l'inclusion sociale et l'épanouissement des personnes. Il peut s'agir de l'organisation soit de plusieurs activités sur un même site, soit d'une même activité sur plusieurs sites, soit encore d'une seule activité sur un seul site.

Des subventions peuvent être obtenues pour l'organisation d'activités sportives de quartier et ce, en respectant les conditions prévues dans le décret du 12 mai 2004⁵ et dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2005⁶.

Ces subventions couvrent une partie des frais d'organisation, d'information, de matériel, d'encadrement et de déplacement induits par un programme d'animation.

Les communes, les CPAS, les centres sportifs locaux et les centres sportifs locaux intégrés sont au nombre des bénéficiaires desdites subventions.

4. Les programmes de développement sportif

Les communes peuvent bénéficier d'une subvention visant à encourager la réalisation de programmes de développement sportif réservés aux jeunes de moins de 18 ans et poursuivant un des objectifs suivants:

- la création de cercles sportifs pour autant qu'ils n'entrent pas en concurrence directe avec une structure locale existante gérant une discipline sportive identique;
- la lutte contre le décrochage sportif, notamment par la création de cercles répondant spécifiquement à cet objectif.

Le programme s'étale sur un mois minimum et deux mois maximum, à raison d'un projet par trimestre. Une séance hebdomadaire minimum est obligatoire. Le programme fait l'objet d'une campagne d'information faisant état du soutien de la Communauté française.

L'octroi de la subvention est subordonné à l'organisation d'un encadrement pédagogique.

La subvention est destinée à couvrir forfaitairement les frais d'organisation, de formation, de matériel, d'encadrement et de déplacement induits par le programme.

Toute cette matière est régie par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 septembre 1997⁷.

⁵ Décr. 12.5.2004 fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation d'activités sportives de quartier, M.B. 18.6.2004.

⁶ A.G.C.F. 20.5.2005 visant l'application du décr. 12.5.2004 fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation d'activités sportives de quartier, M.B. 20.7.2005.

⁷ A.G.C.F. 22.9.1997 fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation de programmes de développement sportif, M.B. 7.1.1998.

Fiche 2 - 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.

A 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.

Ainsi, la commune qui le souhaite peut notamment mettre en place un milieu d'accueil qui peut prendre la forme d'une crèche ou d'une maison communale d'accueil de l'enfance. En outre, la commune peut également faire appel aux accueillantes d'enfants conventionnées. La commune peut aussi mettre sur pied une politique extra-scolaire. 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.

1. Les milieux d'accueil subventionnés

Tout d'abord, il convient de rappeler que tout milieu d'accueil organisant de manière régulière l'accueil d'enfants de 0 à 12 ans doit en faire la déclaration préalable à l'ONE et se conformer au Code de qualité de l'accueil arrêté par le Gouvernement de la Communauté française¹.

Par ailleurs, tout milieu d'accueil organisant de manière régulière l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans doit en outre avoir obtenu préalablement une autorisation de l'Office.

En outre, une distinction est à opérer entre les milieux d'accueil subventionnés, qui font l'objet du présent chapitre, et les milieux d'accueil non subventionnés (par exemple, maisons d'enfants, accueillantes d'enfants autonomes). En ce qui concerne ces derniers, il faut savoir que la commune peut favoriser l'offre d'accueil en subsidiant les structures d'accueil non subventionnés afin de les rendre plus accessibles.

Enfin, les conditions d'ouverture, de participation financière des parents, de personnel minimum requis ainsi que les modalités pour l'obtention d'une subvention sont précisées dans l'arrêté du 27 février 2003² du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil.

A. La crèche

La crèche est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants âgés de zéro à trente-six mois avec du personnel qualifié et dont l'accès ne peut être limité à une tranche

¹ A.G.C.F. 17.12.2003 fixant le Code de qualité et de l'accueil, M.B. 19.4.2004.

² M.B. 21.5.2003.

d'âge plus restreinte. Sa capacité d'accueil est de dix-huit places au moins et de quarante-huit places au plus.

Le pouvoir organisateur d'une crèche peut être soit un pouvoir public, tel qu'une commune ou un CPAS, soit une asbl.

B. Le préguardiennat

Le préguardiennat est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants âgés de dix-huit à trente-six mois avec du personnel qualifié et dont l'accès ne peut être limité à une tranche d'âge plus restreinte. Sa capacité d'accueil est de dix-huit places au moins et de quarante-huit places au plus.

Le pouvoir organisateur d'une crèche peut être soit un pouvoir public, tel qu'une commune ou un CPAS, soit une asbl.

C. La maison communale d'accueil de l'enfance

La maison communale d'accueil de l'enfance est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants âgés de zéro à six ans avec du personnel qualifié. Sa capacité d'accueil est de douze places au moins et de vingt-quatre places au plus.

La maison communale d'accueil de l'enfance est gérée par un ou par plusieurs pouvoirs publics, par une structure où les pouvoirs publics sont majoritaires ou par une association sans but lucratif ayant conclu une convention avec la commune conformément au modèle établi par l'ONE.

D. Le service d'accueillantes d'enfants conventionnées

Le service d'accueillantes d'enfants conventionnées est un service chargé d'organiser l'accueil des enfants âgés de zéro à six ans chez des accueillantes d'enfants conventionnées auprès de ce service. Ce service peut être une crèche ou une maison communale d'accueil de l'enfance. Le service d'accueillantes d'enfants conventionnées rattaché à une crèche ou à une maison communale d'accueil de l'enfance comprend au moins cinq accueillantes d'enfants.

L'accueillante d'enfants est une personne qui assure, de jour ou de nuit, à l'endroit où elle réside habituellement, l'accueil des enfants âgés de zéro à six ans. L'accueillante d'enfants peut être conventionnée auprès d'un service d'accueillantes d'enfants ou être autonome. L'accueillante d'enfants a une capacité d'accueil de un à quatre enfants équivalents temps plein. Cette capacité d'accueil est fixée en tenant compte des enfants de moins de trois ans de l'accueillante d'enfants.

E. La crèche parentale

La crèche parentale est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants de 0 à 36 mois encadrés en partie par du personnel qualifié et en partie par des parents. Elle peut accueillir jusqu'à 14 places.

La crèche parentale, tout comme la crèche et le préguardiennat, ne peut aucunement poursuivre un but de lucre et est gérée et organisée par une personne de droit public, par un établissement d'utilité publique ou par une asbl.

2. L'accueil extra-scolaire

La commune qui souhaite mettre en oeuvre 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 ATL³.

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 oeuvre 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 oeuvre 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.

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.

Fiche 3 - 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 2009¹ 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.

2. Les centres culturels

Le décret du 28 juillet 1992² donne une base légale aux conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels.

Parmi ces conditions, on peut citer le fait qu'ils doivent être organisés en asbl, conjointement par des personnes de droit public, dont, notamment, les communes, et des associations de droit privé. Tout pouvoir public associé à un centre culturel doit apporter une contribution à la fois sous la forme d'un apport de fonds et sous la forme d'un apport de services.

Par ailleurs, le centre culturel a pour rôle d'assurer le développement socioculturel d'un territoire déterminé, dans le respect des tendances idéologiques et philosophiques. Par développement socioculturel, il faut entendre l'ensemble des activités destinées à réaliser des projets culturels et de développement communautaire fondés sur la participation active du plus grand nombre, avec une attention particulière aux personnes les plus défavorisées. Ces activités doivent, notamment, tendre à:

- offrir des possibilités de création, d'expression et de communication;
- fournir des informations, formations et documentations qui concourent à une démarche d'éducation permanente;
- organiser des manifestations mettant en valeur les œuvres du patrimoine culturel local, régional, communautaire, européen, international et francophone;
- organiser des services destinés aux personnes et aux associations et qui favorisent la réalisation des objectifs du centre.

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

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 Décr. 28.7.1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subventions des centres culturels, M.B. 8.10.1992.

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.

Elle peut prêter certains appareils dont elle dispose: projecteur, magnétoscope, installation d'éclairage, enregistreur, vidéo, matériel didactique, ..., 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'Etat fédéral

Des *subsides* peuvent être octroyés à la commune en matière d'infrastructure culturelle: le décret du 17 juillet 2002³ 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 oeuvres 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.

Le "*contrat-culture*" qui planifie, par convention, les investissements culturels qui seront consentis par le Ministère de la Culture de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et l'autorité communale sur

³ Décr. 17.7.2002 rel. à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles, M.B. 24.9.2002.

une période de 5 ans vise à conforter et à améliorer les infrastructures et institutions existantes ainsi qu'à élaborer de nouveaux projets. Les principaux axes qui peuvent être retenus sont, par exemple: le renforcement de moteur de maillage culturel local et régional, le développement de projets déjà en œuvre (dans le domaine des arts de la rue, des arts de la scène, de l'expression et de la créativité, des activités plastiques et littéraires, etc.), l'accentuation des politiques transversales, entre les différentes institutions culturelles ou entre les secteurs de la culture, de l'éducation, du tourisme et du social.

Enfin, en matière *d'épanouissement culturel et sportif*, l'arrêté royal du 10 septembre 2009⁴ octroie, pour 2009 une subvention de 4.426.666 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 de l'Intégration sociale rappelle 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, ...).

⁴ M.B. 7.10.2009 (c'est une politique suivie).

Le développement local

Katlyn VAN OVERMEIRE
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 environ 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 matières 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, combien d'entreprises qui 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!

Répartition régionale des investissements locaux en 2007

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>Belgique</i>
Communes	78,8 %	53,4 %	64,7 %	59,4 %
Provinces	7,4 %	10,2 %	-	6,4 %
CPAS	-	-	12,1 %	-
Zones de police	-	-	-	-
Organismes divers	-	-	-	-
Intercommunales	13,8 %	36,4 %	23,2 %	34,2%

Source: Dexia

L'action de la commune dans le champ économique a pris une forme particulièrement structurée au travers des **intercommunales de développement économique**². 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 urbains³. Le décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément et à l'octroi des subventions à des associations de gestion centre-ville vient récemment de pérenniser ce dispositif. L'arrêté d'exécution de ce décret devrait être pris d'ici peu. 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

¹ F. Lannoy, *Développement économique: la commune, moteur essentiel*, Mouv. comm., 4/2005.

² R. Degueldre, *Les intercommunales de développement économique: des métiers en mutation, s'adapter pour mieux servir*, Mouv. comm., 6-7/2005.

³ A. Depret, *La gestion du centre-ville: Association des Managers de Centres-villes (AMCV) - Arlon-Hannut*, Mouv. comm., 12/2004.

notamment un volet important en économie sociale. Citons enfin les agences de développement local (ADL), dispositif accessible à toute commune ou groupe de commune de moins de 40.000 habitants (cf. fiche suivante).

Fiche 2 - L'Agence de développement local: un outil pour les petites et moyennes communes¹

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") s'attache 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 notamment²), 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. L'Agence de développement local (ADL) propose aux citoyens d'agir ensemble pour le développement de leur commune.

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:

- réunir l'ensemble des acteurs locaux dans un partenariat de développement local;
- initier et animer ce partenariat qui associe les pouvoirs publics, les secteurs privés et associatif sur le territoire de la commune ou des communes associées;
- identifier la nature des besoins et des potentialités locales en tenant compte des aspects économiques de la création d'emplois;
- déterminer, dans le plan d'actions, les objectifs prioritaires et mettre en œuvre ceux-ci;
- susciter et coordonner les actions partenariales définies dans le plan d'action;
- 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;
- 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;
- 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 des préceptes contenus dans ce décret ainsi que des rapports d'activités que les agents rédigent chaque année, on peut identifier trois missions principalement remplies par les ADL³.

La première est de mettre en réseau l'ensemble des acteurs privés, publics et associatifs qui sont présents sur le terrain. Ce faisant, le travail de l'ADL permet de faire émerger de nouvelles activités porteuses d'emploi durable.

Dans certains cas, elle est véritablement l'opérateur qui concrétise une politique. L'ADL est alors porteuse de projets créateurs d'activités et de richesse. Ce faisant, les agences prolongent au niveau local certaines mesures existantes, notamment en ancrant territorialement les mesures prises à l'échelon régional, fédéral, voire européen. En tant que porteuses de projets, elles peuvent même se positionner comme opératrices, concrétisant l'axe politique soutenu par les autorités supérieures.

¹ S. Ferminé, *Les ADL: un outil local au service de l'emploi*, *Mouv. comm.*, 6-7/2005.

² T. de Biourge, *Le développement local grâce au partenariat public/privé*, *Mouv. comm.*, 10/2005.

³ O. Dubois, *Focus sur l'apport des ADL à la réalisation des objectifs du Plan stratégique transversal n° 1*, *Mouv. comm.*, 6-7/2007.

Enfin, l'ADL assume également un rôle de relais entre les niveaux de pouvoir et de décision. Ainsi, en référence aux politiques et aux mécanismes mis en place par ces autres niveaux de pouvoir, l'apport - essentiel - de l'ADL au bon fonctionnement des initiatives est de donner corps à celles-ci en initiant et soutenant leur ancrage local. C'est notamment en soutien des plus petits porteurs de projets (PME, TPE), voire envers certains acteurs économiques délaissés, que les ADL ont un rôle important à jouer.

Un arrêté du Gouvernement wallon daté du 15 février 2007 a annoncé le début de la phase de pérennisation des agences au travers d'une procédure d'agrément. Concrètement, sur base d'un dossier étayé soumis à l'Administration (DGO6) et sur avis d'une commission, les Ministres de l'Economie, de l'Emploi et des Pouvoirs locaux octroient, pour une durée de 3 ans, un agrément aux agences, assorti d'une subvention visant à couvrir partiellement l'engagement de deux personnes.

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 pluri-communalité).

Au 1^{er} septembre 2010, la répartition des 53 agences agréées était la suivante:

Les formes juridiques choisies pour les projets d'agences de développement local agréées

	<i>Projets-pilotes</i>	<i>Nouveaux projets</i>
ASBL	11	9
RCA	1	1
RCO	31	Non accessible
Total	43	10

L'Union des Villes et Communes de Wallonie, en partenariat avec la Région wallonne, anime le "réseau des ADL"⁴.

⁴ V. notre site internet, rubrique Réseau des ADL: <http://www.uvcw.be/espaces/adl/> et A. Depret, *ADL le réseau s'installe et les acteurs s'expriment*, *Mouv. comm.*, 10/2004.

L'Europe et l'International

Isabelle COMPAGNIE

Delphine GOFFAUX

Clarisse GOFFIN

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - 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 de nombreux programmes et financements à l'intention des autorités locales qui, en y participant et dans le cadre d'un véritable processus gagnant-gagnant, financent à moindre coût leurs politiques locales tout en servant les objectifs et donc la construction de l'Europe.

La Commission s'appuie sur un nombre croissant de programmes en tous genres qui permettent aux municipalités de développer sur le terrain des actions à moindre coût tout en s'intégrant directement aux politiques européennes.

Nous passerons en revue ici ces différents programmes dont la programmation a, pour la majeure partie, débuté en 2007 et se terminera en 2013.

De 2007 à 2013

Dans cette programmation, la majeure partie des sommes sont désormais réallouées aux dix nouveaux Etats membres pour leur mise à niveau. Des modifications importantes interviennent dans les principes de fonctionnement et la mise en œuvre des fonds structurels et des programmes communautaires.

A titre d'exemple, depuis 2007 et dans le cadre de la réforme de la politique de cohésion, seuls trois instruments financiers existent encore (Feder, FSE et Fonds de cohésion) pour servir trois objectifs: **Convergence, Compétitivité régionale et emploi, et Coopération transfrontalière**. Concrètement surtout, leur mode de gestion s'apparente pour une plus large part à celui qui préside aux programmes centralisés, en particulier quant à la nécessité de voir les projets développés par un réseau européen transnational¹.

Les programmes centralisés, toujours très nombreux, ont pour certains été remodelés. Nous citerons ici quelques exemples des principaux programmes qui peuvent intéresser les municipalités.

1. Le Programme jumelages

L'année 2007 a marqué un tournant dans ce programme puisque, le 6 avril 2005, la Commission européenne a adopté le nouveau Programme 2007-2013, intitulé "L'Europe pour les citoyens". Celui-ci fait suite au Programme "Jumelages", qui devient l'une des trois actions-cibles du nouveau programme.

Celui-ci vise à encourager la coopération entre les citoyens et les organisations citoyennes de différents pays dans l'esprit de se rencontrer et d'agir ensemble dans un environnement européen qui respecte leur diversité.

Les objectifs généraux du programme consistent à:

- donner aux citoyens l'occasion d'interagir et de participer à la construction d'une Europe toujours plus proche, unie dans sa diversité culturelle et s'enrichissant de cette diversité;
- forger une identité européenne, fondée sur des valeurs, une histoire et une culture communes reconnues;

¹ V. également I. Compagnie, *Fonds structurels et politique régionale européenne 2007-2013: se préparer à la nouvelle donne*, Mouv. comm., 11/2004.

- améliorer la compréhension mutuelle des citoyens européens en respectant et célébrant la diversité culturelle, tout en contribuant au dialogue interculturel.

Les activités sont toujours financées suivant le principe du *cofinancement européen* (les promoteurs doivent prouver leur engagement en faveur du projet en trouvant des sources de financement autres que la subvention). Cependant, celui-ci ne se traduit plus, à l'inverse du précédent Programme "Jumelages" par un pourcentage, mais bien par une *indemnité forfaitaire* (variable selon les Etats membres) calculée sur la base du nombre de participants, des frais d'organisation et de la distance (en km) entre les villes jumelées qui participent à l'action.

Les objectifs du programme sont traduits par un soutien à trois types d'actions:

1. **Action I - *Des citoyens actifs pour l'Europe***: implique les citoyens directement, que ce soit à travers les activités de jumelage des villes ou d'autres types de projets de citoyens.
2. **Action II - *Une société civile active pour l'Europe***: vise les organisations de la société civile au niveau européen à travers, d'une part, un soutien structurel sur la base de leur programme de travail et, d'autre part, un soutien à des projets transnationaux.
3. **Action III - *Ensemble pour l'Europe***: soutient des événements à haute visibilité, des études et des outils d'information, s'adressant au public le plus large possible à travers les frontières, ce qui rendra l'Europe plus tangible pour ses citoyens.

Comme les années précédentes, les appels à projets seront diffusés aux communes et mis en ligne sur l'espace Europe/International du site internet de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, dans la rubrique *Appels à projets*. Il faut néanmoins noter que 2009 marque l'apparition de modifications dans les dossiers de candidatures à remettre à partir de 2010, et notamment dans les formats à respecter (c'est ainsi que la majorité des documents sont à envoyer sous format électronique).

Nous conseillons aux organismes qui souhaitent faire une demande de financement au titre du programme "L'Europe pour les citoyens" de consulter le lien suivant:

http://ec.europa.eu/citizenship/guide_fr.html

2. Les autres financements européens

De manière générale, ce programme *L'Europe pour les citoyens*, fait partie d'une nouvelle génération de programmes pour l'éducation et la culture qui rassemble également les programmes "*Education et formation tout au long de la vie*", "*Jeunesse en action*" et "*Culture*".

A. *L'éducation et la formation tout au long de la vie*

Pour rappel, dans la programmation 2007–2013, l'Union européenne a décidé de placer toutes les initiatives de formation et l'enseignement professionnel sous l'égide unique du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Avec un financement de près de 7 milliards d'euros entre 2007 et 2013, ce programme global représente un investissement significatif pour l'avenir de l'Europe.

Ce programme permet "*à des individus à l'école, à l'université et dans des entreprises dans toute l'Europe, et à toutes les étapes de leur vie, d'explorer toutes sortes d'opportunités d'apprentissage stimulantes*". Il existe quatre sous-programmes, qui renouvellent des initiatives précédentes ayant pris fin en 2006. Chacun de ces sous-programmes couvre un secteur d'enseignement ou de formation particulier:

1. Comenius (enseignement secondaire),
2. Erasmus (enseignement supérieur),
3. Leonardo da Vinci (formation professionnelle)
4. et Grundtvig (formation des adultes).

Selon la Commission, le regroupement de divers programmes permet une administration simplifiée. Parmi les changements significatifs, on notera la plus grande priorité accordée au contrôle national des initiatives, une utilisation plus importante du financement forfaitaire, un usage plus répandu des contrats uniques pour des actions décentralisées et une portée plus étendue pour les transferts entre programmes.

D'autres projets sont financés au titre du volet transversal du programme, dans des domaines touchant à tous les niveaux de l'éducation, notamment l'apprentissage des langues, les technologies de l'information et de la communication, la coopération politique et la diffusion et l'exploitation des résultats des projets.

Pour de plus amples informations sur le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, veuillez consulter le lien suivant: http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/index_fr.html

B. La jeunesse en action

Le programme "Jeunesse en action" est destiné à inciter les jeunes à s'impliquer dans l'élaboration de la future Union européenne.

Les objectifs du programme "Jeunesse en action" visent à *"la promotion de la citoyenneté active, de la solidarité et de la compréhension mutuelle parmi les jeunes"* et le renforcement de la lutte contre l'exclusion et la discrimination. Les cinq objectifs généraux de ce programme sont les suivants:

1. promotion auprès des jeunes de la citoyenneté active en général et de leur citoyenneté européenne en particulier;
2. développement de la solidarité et de la tolérance;
3. encouragement de la compréhension par le biais d'échanges et de dialogues interculturels, aussi bien en Europe que dans le reste du monde;
4. amélioration de la qualité des systèmes de soutien des activités des jeunes ainsi que des capacités des organisations de jeunesse;
5. promotion de la coopération européenne dans le secteur de la jeunesse.

Ces objectifs sont également en harmonie avec les buts d'autres programmes actuels, qui soulignent l'importance de l'éducation, de la connaissance, de l'apprentissage tout au long de la vie, de la citoyenneté et de la culture.

Les cinq actions du programme qui soutiennent ces objectifs ont pour principal groupe-cible les 15-28 ans, mais, dans certains cas, cette catégorie peut être étendue aux 13-30 ans.

L'action "Jeunesse pour l'Europe" vise à rapprocher les jeunes Européens du processus décisionnel de l'Union européenne par le soutien d'activités qui encouragent un sens de la citoyenneté européenne active chez les jeunes.

Le "Service volontaire européen" offre la possibilité d'exercer une activité bénévole à plein temps pour une durée allant jusqu'à douze mois dans un autre pays en Europe ou ailleurs dans le monde. Ouverte aux jeunes entre 18 et 30 ans, cette action est gratuite pour les bénévoles.

L'action "Jeunesse dans le monde" reconnaît la dimension internationale de la vie actuelle. Cette action promeut des projets, des échanges, des réseaux et la coopération entre des jeunes et des organisations de jeunesse en Europe et dans le monde entier.

L'action "Système de soutien à la jeunesse" offre un soutien aux ONG et mouvements de jeunesse actifs au niveau européen.

L'action "Soutien à la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse" vise quant à elle l'implication active des jeunes dans les débats d'élaboration de politiques et un dialogue plus structuré avec les responsables politiques au moyen de séminaires nationaux et transnationaux sur des thèmes en rapport avec la jeunesse.

Essentiellement décentralisé, le système de gestion permet une proximité rapprochée avec les bénéficiaires. Chacun des pays participants travaille par le biais d'une agence nationale à la promotion et à la mise en œuvre du programme, ainsi qu'à la concertation avec la Commission européenne, les promoteurs de projet et les jeunes impliqués.

Pour tout savoir sur le programme «Jeunesse en action», rendez-vous à l'adresse:

http://ec.europa.eu/youth/index_en.html

C. La culture

Bénéficiant d'une augmentation substantielle au niveau du financement (400 millions d'euros contre 232 millions précédemment) par rapport au programme "Culture 2000" (en vigueur de 2000 à 2006) qui l'a précédé, le nouveau programme indique un élargissement des actions de l'Union européenne dans ce secteur.

L'objectif premier du programme est de développer la coopération transfrontalière entre organismes et créateurs culturels dans toute l'Europe, avec trois objectifs spécifiques:

1. promotion de la mobilité transnationale des personnes actives dans le secteur culturel,
2. encouragement à la circulation des œuvres et produits artistiques et culturels
3. et, enfin, stimulation du dialogue interculturel en Europe.

Plus de trois quarts du budget total du programme seront directement consacrés à des milliers d'organismes culturels dans toute l'Europe pour les aider à travailler ensemble à l'élaboration et au lancement de projets culturels et artistiques. Parmi ces organismes culturels, on trouve notamment des théâtres, des musées, des associations professionnelles, des centres de recherche, des universités ou encore des instituts.

Trois types d'actions sont prévus:

1. le premier couvre les projets de coopération dont la durée de vie est comprise entre trois et cinq ans et qui occupent au moins six opérateurs culturels de différents pays. Ceux-ci peuvent être issus d'organismes qui travaillent dans le même domaine ou pas;
2. le type de projet suivant implique des mesures de coopération à plus court terme, d'une durée maximale de deux ans. Toute initiative doit impliquer au moins trois opérateurs culturels de pays différents. Les fonds disponibles vont de 50.000 à 200.000 euros. La Commission est particulièrement désireuse de soutenir des projets qui encouragent la coopération à long terme;
3. la dernière sous-catégorie est celle des actions à haute visibilité, destinées à promouvoir et célébrer la culture en Europe. Parmi les exemples, on notera la manifestation "Capitales européennes de la culture" ou encore la remise de prix destinés à récompenser de jeunes talents européens. À partir de l'année 2011, deux villes de deux différents États membres seront Capitales européennes de la culture.

Pour de plus amples informations sur le programme "Culture", rendez-vous à l'adresse: http://ec.europa.eu/culture/index_fr.htm

A côté de ce programme pour l'éducation et la culture, il existe d'autres programmes qui peuvent intéresser les municipalités.

Progress

Le programme Progress a pour objet d'apporter une aide financière à la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales. Il contribue ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Doté d'un budget de 743 millions d'euros, Progress finance des activités d'analyse et d'apprentissage mutuel, de sensibilisation et de diffusion ainsi que des aides aux principaux acteurs pour la période 2007-2013. Le programme est divisé en cinq sections correspondant à cinq grands domaines d'activité:

1. l'emploi,
2. la protection et l'inclusion sociale,
3. les conditions de travail,
4. la lutte contre la discrimination
5. et la diversité, ainsi que l'égalité hommes-femmes.

Le budget proposé est de 743 millions d'euros pour la période 2007-2013. La répartition des fonds entre les différentes sections respecte les limites inférieures suivantes : emploi 23 %, protection sociale et inclusion 30 %, conditions de travail 10 %, lutte contre la discrimination et diversité 23 %, égalité hommes-femmes 12 %. Les 2 % restants sont affectés aux frais de gestion du programme.

Le programme finance les types d'actions suivants:

- les activités d'analyse;
- les activités d'apprentissage mutuel, de sensibilisation et de diffusion;
- l'aide aux principaux acteurs, c'est-à-dire la contribution aux frais de fonctionnement des principaux réseaux de l'Union, la constitution de groupes de travail, le financement de séminaires de formation, la création de réseaux d'organismes spécialisés et d'observatoires à l'échelle de l'Union, l'échange de personnel entre administrations nationales et la coopération avec les institutions internationales.

L'année 2010 a été désignée comme "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale".

Pour de plus amples informations sur le programme "Progress", rendez-vous à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Life +

Avec un budget de 2,143 millions d'euros pour la période 2007-2013, l'instrument financier Life + fournira une **aide spécifique pour le développement et la mise en œuvre des politiques environnementales et des stratégies européennes**. Septante huit pourcents de cette somme seront destinés au cofinancement des projets (22 % sont réservés aux dépenses opérationnelles de la DG environnement), dont 50 % seront réservés pour le financement des projets Nature et Biodiversité. Par ailleurs, au moins 15 % des fonds affectés à des subventions d'action pour des projets sont réservés à des projets transnationaux.

Le cofinancement des subventions d'action se monte au maximum à 50 % des coûts éligibles. Toutefois, pour les projets de protection d'habitats ou d'espèces prioritaires, Life + peut financer jusqu'à 75 % de ces coûts.

Enfin, seuls les 27 Etats membres sont éligibles, toutefois la participation des pays tiers sera possible si des fonds communautaires sont disponibles.

Life + finance des projets dans 3 volets thématiques:

- Life + Nature et Biodiversité
- Life + Politique environnementale et Gouvernance
- Life + Information et Communication

Par ailleurs, le Programme Life+ a le vent en poupe depuis que la Commission européenne a approuvé le financement de plus de 140 nouveaux projets. Plus de la moitié des fonds seront alloués au nouveau volet Nature et Biodiversité. Fort d'une augmentation budgétaire de l'ordre de 10 % chaque année, et exceptionnellement de 20 % en 2009, le Programme Life+ entend bien pouvoir disposer d'une plus grande réserve de candidats proposant des projets de qualité.

L'objectif principal

L'objectif général de Life + est de contribuer au développement, à la mise en œuvre, à la surveillance, à l'évaluation et à la communication de la politique et du droit communautaire en matière d'environnement, en vue de contribuer à la promotion du développement durable dans l'UE. Life + soutiendra notamment la mise en œuvre du sixième programme d'action pour l'environnement, qui vise à lutter contre le changement climatique, à enrayer la réduction de la diversité de la nature et de la biodiversité, à améliorer l'environnement, la santé et la qualité de la vie, à promouvoir l'utilisation et la gestion durables des ressources naturelles et des déchets, et à élaborer l'approche stratégique du développement des politiques et de leur mise en œuvre, ainsi qu'à informer/sensibiliser.

Pratiquement, voici ce que couvrent ces thématiques.

a. Life + Nature et Biodiversité

Pratiquement, on peut séparer la thématique Nature et Biodiversité en deux sous-thématiques.

Life + Nature se penchera sur la démonstration de projets de bonnes pratiques en relation avec la mise en œuvre des directives Oiseau (79/409/EEC) et Habitat (92/43/EEC), comprenant le réseau des sites Natura 2000. Ici l'acquisition de terrain pourra être financée et une part importante du budget du projet devra être consacrée aux actions de conservations concrètes.

Life + Biodiversité visera la *démonstration de projets innovants* pour la mise en œuvre d'objectifs de communication 2006 de la Commission à propos de l'arrêt de la perte de biodiversité (COM (2006) 216 final). Ici l'acquisition de terrain n'est pas possible, et une part importante du budget du projet devra être consacrée à des actions concrètes en conservation. Les départements d'outre-mer français sont également concernés par ces subsides.

Le cofinancement sera généralement de 50 % mais pourra atteindre 75 % pour les priorités qui concernent clairement les habitats et les espèces.

b. Life + Politique environnementale et gouvernance

Celui-ci aura pour but de consolider la base de connaissances et d'aider les États membres à obtenir des résultats meilleurs et plus rapides dans l'application de la politique communautaire en matière d'environnement (ex.: soutien à la mise en réseau des gestionnaires des sites de conservation de la nature).

Ici, 13 objectifs prioritaires sont concernés; changements climatiques, eau, air, sols, environnement urbain, bruit, substances chimiques, santé et environnement, déchets et ressources naturelles, forêts, innovations, approches stratégiques et gouvernance.

Le cofinancement sera de maximum 50 %.

c. Life + Information et communication

Celui-ci vise à sensibiliser davantage aux problèmes environnementaux et à assurer le partage des meilleures pratiques pour fournir les bases pour les décisions politiques en environnement et des informations accessibles aux citoyens sur l'état de l'environnement (ex.: soutien en faveur d'événements tels que la Semaine européenne de la mobilité).

Ici les priorités sont la dissémination d'information, le développement des consciences et des compétences spécifiques des conséquences environnementales comme la prévention des feux de forêts.

Le cofinancement sera de maximum 50 %.

Le programme Life + continuera à être **LE** programme européen pour le financement d'actions en vue d'appliquer les politiques et stratégies environnementales européennes.

Les informations et la documentation relatives aux appels sont disponibles sur le site du programme Life +. <http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>

Pour conclure, on peut voir que dans un environnement plus concurrentiel, les pouvoirs locaux wallons devront donc montrer plus d'agressivité pour aller chercher ces subventions européennes là où elles se trouvent et à se montrer moins timides face aux programmes gérés directement par la Commission européenne. Ne perdons pas de vue que de très nombreux programmes thématiques européens de financement sont accessibles aux collectivités locales, pour plusieurs milliards d'euros.

Fiche 2 - Les communes sur la scène internationale

Dans ce champ très riche qu'est la coopération inter-municipale au niveau international, nous ne retiendrons ici que la coopération au développement¹, que l'on confie désormais aussi aux autorités locales. 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 très récent de ses responsabilités politiques? Rien d'étonnant donc 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 aussi aux 262 villes et communes de Wallonie. Aux niveaux belge et wallon, elles disposent pour ce faire de deux instruments institutionnels:

- d'une part, l'initiative lancée par la Région wallonne pour appuyer des projets de coopération décentralisée dans les pays en développement,
- et, d'autre part, le Programme fédéral de Coopération internationale communale.

Les autorités wallonnes avec, successivement, leur Ministre-Président et leur Ministre en charge des Relations extérieures, soutiennent ainsi depuis 2002 les communes wallonnes afin qu'elles puissent mener, en propre et à leur initiative (c'est le sens de la coopération "décentralisée"), des actions de développement au sein des douze pays partenaires suivants: Algérie, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, République démocratique du Congo, Maroc, Palestine, Rwanda, Sénégal, Haïti et Vietnam.

Sur le terrain et depuis huit ans maintenant, ce ne sont pas moins de quarante 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 les services concernés de la Région wallonne, à savoir la Direction des Relations internationales, procèdent par voie d'appels à projets annuels, que l'Union des Villes et Communes de Wallonie diffuse à ses membres par ses moyens de communication électroniques. Pour la seule année 2009, six nouveaux projets communaux ont été approuvés dans le cadre de cet appel.

Depuis l'an 2000, a aussi été lancé, cette fois au niveau fédéral, un Programme de Coopération internationale communale. Financé par la Direction Générale de la Coopération au Développement, 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 du Sud afin de leur permettre de mieux prendre en charge leur propre développement et ainsi améliorer le bien-être de leurs populations.

Développé et mis en œuvre par l'Union des Villes et Communes de Wallonie pour le volet wallon, ce programme voit actuellement vingt-cinq municipalités wallonnes mener, au départ d'un partenariat structuré avec une commune du Sud, des actions d'appui institutionnel dans le cadre des "métiers de la ville". Concrètement, ces communes appuient, principalement par des actions de formation sur le terrain, leurs homologues de cinq pays africains dans des domaines aussi variés que l'état civil, l'accompagnement social des populations défavorisées, les finances locales, le développement économique local, l'assainissement ou la gestion des déchets.

Avec une volonté commune d'aller encore plus loin, à la traditionnelle approche "projets", se substitue désormais une approche "processus", itérative, plus adaptée à la réalité de la coopération inter-municipale et plus porteuse en termes d'impacts dans le Sud. Dans les faits, ceci s'est traduit d'une part par une concentration géographique (dans les cinq pays africains que sont la République Démocratique du Congo, le Sénégal, le Maroc, le Bénin et le Burkina Faso) et, d'autre part, par la transition d'une programmation annuelle vers une programmation quinquennale, le cycle en cours

¹. V. M.-D. Simonet, *En matière internationale, l'expertise municipale est indispensable*, interview d'A. Depret, *Mouv. comm.*, 3/2006.

étant 2008-2012. Une attention renforcée est aussi prêtée dès la préparation des interventions dans le Sud, définies de manière globale et concertée par l'ensemble des partenariats en présence pour chacun des pays soutenus par le programme. Il en va de même au niveau de la mise en œuvre sur le terrain, où sont favorisées au maximum les synergies et les cohérences entre les actions réalisées par l'ensemble des partenaires. Pour renforcer ces synergies, des plateformes de concertation ont été mises en œuvre dans chacun des pays. Dans le cadre de ces plateformes, les partenaires se réunissent régulièrement en Belgique comme dans chaque pays africain; une réunion annuelle est également prévue dans chaque pays du Sud, rassemblant les communes de ce pays et tous leurs partenaires wallons et bruxellois.

Fiche 3 - 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 (<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>) est une assemblée consultative de l'Union européenne qui compte, depuis le dernier élargissement de l'Union européenne, 344 membres effectifs et 344 membres suppléants provenant des 27 Etats membres. Il s'agit, à travers cette institution, que les pouvoirs publics les plus proches du citoyen - bourgmestres, 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 (http://www.coe.int/t/Congress/default_fr.asp). Il compte 318 membres titulaires et 318 membres suppléants, tous élus, représentant plus de 200.000 collectivités locales et régionales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Les municipalités wallonnes y sont représentées par le Président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. 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/homepage.htm>) est la fédération de plus de 50 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 plus de 37 pays, représentant environ 100.000 villes et régions. Ici aussi, c'est le Président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie qui assure la représentation des villes et communes de notre Région au sein de cette instance européenne. Le CCRE s'attache notamment à encourager toutes les formes d'échanges et de coopération entre collectivités territoriales européennes.

2. Au niveau mondial

L'organisation mondiale Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU: <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&L=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 plate-forme 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. A nouveau, les autorités locales wallonnes y sont bien représentées puisque leurs élus siègent comme membres effectifs respectivement au nombre de trois au Conseil mondial de la CGLU et de deux à son Bureau exécutif.

En outre, depuis 2007 a été créé au sein de CGLU un Groupe de Travail appelé ***Capacity and Institution Building (CIB) Working Group***. Ce Groupe consacre ses travaux au renforcement des capacités des institutions locales dans le monde, et plus spécifiquement dans les pays en développement. Il rassemble en son sein les associations de villes et communes (canadienne, britannique, néerlandaise, etc.) qui mettent en œuvre avec leurs membres des programmes de coopération décentralisée en partenariat avec des municipalités du Sud. Le Service international de l'UVCW fait partie de ce groupe qui concentre une bonne partie de ses efforts à l'efficacité de l'aide. Dans la foulée de la ***Déclaration de Paris***, il a ainsi élaboré un ***Document d'orientation sur l'efficacité de l'aide*** dans le contexte de la coopération municipale, qui a été adopté par le Conseil mondial le 13 novembre 2009 et a reçu un très bon accueil auprès de la communauté des bailleurs de fonds (téléchargeable à l'adresse internet suivante: http://cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/FR_UCLG_Position_Paper_Final.pdf).

Fiche 4 - 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 (www.europa.eu.int) représente encore et toujours une mine d'informations pour les pouvoirs locaux, tant en matière de programmes et subventions européennes 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 en permanence, sur l'espace International de son site internet (<http://www.uvcw.be/espaces/international/>), une information actualisée qui regroupe à la fois les dimensions européenne et internationale de la coopération inter-municipale. Trois outils concrets sont notamment disponibles:

1. la mise en ligne quasiment en temps réel des appels à projets auxquels peuvent participer les collectivités locales, présentés sous forme synthétique et conviviale;
2. une base de données reprenant l'ensemble des partenariats internationaux développés en Europe et dans le monde par les communes wallonnes, illustrés d'exemples de projets qu'elles ont réalisés;
3. une "bourse" des partenariats qui présente les offres de coopération internationale reçues de l'étranger.

En outre, dès 2009, l'espace Europe/International s'est prolongé par un blog spécifiquement dédié au Programme fédéral de Coopération internationale communale. L'on y trouvera notamment le descriptif synthétique de tous les partenariats actifs dans le Programme, ainsi qu'une masse d'informations utiles aux communes wallonnes qui sont actives, ou simplement se poseraient des questions ou envisageraient une action en matière de coopération au développement (<http://www.cic-gis.be>).

Le CENTRE PUBLIC
D'ACTION SOCIALE



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

Le centre public d'action sociale

Christophe ERNOTTE

Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - Le centre public d'action sociale: ses missions

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.

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...

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.

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 sociale¹ remplace, depuis le 1^{er} 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, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. L'intégration sous forme d'un emploi est privilégiée pour les moins de 25 ans, ce dernier étant une des manières les plus sûres d'acquies une autonomie.

Au 1^{er} septembre 2010, les montants mensuels par catégorie sont de:

- 493,54 euros pour une personne cohabitante,
- 740,32 euros pour une personne isolée,
- 987,09 euros pour une personne ayant famille à charge.

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.

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.

¹ L. 26.5.2002 concernant le droit à l'intégration (M.B. 31.7.2002).

H. La protection des mineurs

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 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.

Si personne n'accepte la tutelle telle que prévue dans le Code civil (art. 396), il appartient au CPAS de l'assurer.

I. L'aide pour certaines catégories d'étrangers

Les étrangers disposent du même droit à l'aide sociale que tout un chacun, sauf lorsque la loi en dispose autrement.

Ainsi, la mission du CPAS se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne *illégalement* dans le Royaume.

La mission du CPAS est aussi limitée à l'égard d'un étranger 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.

Par contre, certains demandeurs d'asile peuvent prétendre à un hébergement dans une des initiatives locales d'accueil développées par des CPAS ou à une aide financière en fonction du fait qu'ils relèvent de l'ancienne ou de la nouvelle procédure d'asile. Depuis 2009, suite à la saturation du réseau d'accueil, plusieurs milliers de demandeurs d'asile primo-arrivants n'ont pu, faute de place, bénéficier d'une aide matérielle dans une structure d'accueil et ont été répartis entre les CPAS du pays pour y percevoir une aide financière.

J. L'aide spécifique au paiement des pensions alimentaires

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le CPAS a comme 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.

K. La mise au travail - L'insertion socioprofessionnelle

L'insertion professionnelle est devenue une mission légale des CPAS, leur imposant une obligation de moyens.

Des outils sont directement à la disposition des CPAS pour ce faire:

1. l'article 60, par. 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 en 1991 à 4.195 en 2010²;
2. l'article 61 par référence à l'article 61 de la loi organique des CPAS: moins utilisé que l'article 60, par. 7, celui-ci est néanmoins l'outil le plus performant avec un taux de réinsertion professionnelle durable de 68 % (contre 42 % pour l'art. 60 par. 7)³ (423 personnes concernées en 2010) ;

² V. Radioscopie des politiques d'insertion socioprofessionnelle dans les CPAS wallons 2010.

3. l'Activa: il s'agit d'une mesure d'activation récente mais qui est fort utilisée par les CPAS (367 activa en 2010);
4. le Sine (initiative d'insertion sociale): il s'agit d'une mesure d'activation dans le cadre de l'économie sociale (306 activations en 2010);
5. le programme de transition professionnelle (PTP): 170 activations en 2010.

Il y a aussi les différents partenariats qui peuvent être mis en place par les CPAS afin de mieux préparer les bénéficiaires. Citons comme partenariat: les EFT-OISP, 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 mazout permet d'octroyer une allocation de chauffage aux ménages à faibles revenus.

L'allocation de chauffage est octroyée chaque année pour toutes les livraisons d'un combustible éligible effectuées pendant la période de chauffe. Celle-ci s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Les combustibles éligibles sont: le gasoil de chauffage acheté en vrac et à la pompe, le pétrole lampant acheté en vrac et à la pompe et le propane acheté en vrac.

Le montant de l'allocation de chauffage varie en fonction du prix au litre du combustible éligible.

Par ménage et par période de chauffe, une quantité maximale de 1.500 litres est prise en considération pour l'octroi d'une allocation de chauffage.

Pour la saison de chauffe 2009, près de 100.000 ménages ont bénéficié d'une allocation de chauffage.

2. Le Fonds gaz/électricité

Le Fonds gaz/électricité a été institué par la loi du 4 septembre 2002⁴.

Cette loi charge les CPAS:

- d'accorder un accompagnement et une guidance sociale et budgétaire en faveur des personnes qui ont notamment des difficultés à payer leur facture de gaz et d'électricité. Cet accompagnement comprend la négociation des plans de paiement et/ou la mise en place d'une guidance budgétaire;
- d'octroyer une aide sociale financière aux personnes dont la situation d'endettement est telle qu'elles ne peuvent plus faire face, malgré leurs efforts personnels, au paiement de leurs factures de gaz et d'électricité.

Pour l'année 2010, les moyens financiers du fonds s'élèvent à plus de 56 millions d'euros. Pour la Région wallonne, plus de 300 équivalents temps plein sont financés. Plus de 22 millions d'euros sont destinés aux aides financières et aux actions de prévention.

³ V. étude de la Fédération, www.uvcw.be/cpas.

⁴ L. 4.9.2002 visant à confier aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies.

3. Le Fonds social de l'eau

Le Fonds social de l'eau permet d'octroyer une aide financière aux ménages en difficulté de paiement de leurs factures d'eau. L'intervention du fonds est limitée à 282 euros par an par ménage, majorée de 85 euros par personne à partir de la quatrième personne du ménage.

Ce mécanisme d'aide est organisé sous la forme d'un droit de tirage. Les sommes destinées à couvrir les dépenses d'intervention sont gardées sur un compte bancaire par les distributeurs. Lorsque les CPAS décident d'octroyer une aide, les distributeurs déduisent de la dette du consommateur le montant de l'aide accordée.

Pour l'année 2008, on enregistrait 11.421 interventions en Région wallonne.

4. Les plans d'action préventive en matière d'énergie (PAPE)

Les plans d'action préventive en matière d'énergie regroupent un ensemble d'actions qui visent à aider une population fragilisée à faire des économies d'énergie (sans diminuer le confort) et ainsi l'amener à réduire sa facture énergétique.

La guidance sociale énergétique englobe trois types d'actions:

- des actions de nature curative lorsqu'un ménage a été soumis à la commission locale pour l'énergie (CLE);
- des actions de nature préventive à destination de personnes ou ménages socialement fragiles;
- des actions d'information visant à faciliter l'accès aux aides financières existantes permettant notamment de réaliser des investissements énergétiques.

Chaque année, un appel à projets est lancé auprès des CPAS par le Ministre en charge de l'Energie. Les plans retenus ont une durée de deux ans.

5. Le Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE)

Le Fonds de réduction du coût global de l'énergie poursuit un double objectif:

- octroyer des prêts bon marché à tous citoyens;
- intervenir dans le financement des mesures structurelles permettant de réduire les factures énergétiques des ménages précarisés faisant partie d'un public-cible déterminé.

Le fonds n'a pas pour mission d'octroyer directement les prêts aux particuliers. Il opère par le biais d'entités locales qui réalisent les objectifs du FRCE sur le terrain. Les entités locales sont créées au niveau local par les villes et les communes qui souhaitent prendre part au dispositif. La création de l'entité locale doit se faire en concertation avec le CPAS.

Les entités locales utilisent les moyens financiers du fonds pour octroyer les prêts à taux réduit. Chaque entité locale dispose d'un droit de tirage auprès du fonds. Les prêts sont plafonnés à 10.000 euros par logement et sont remboursables sur une durée maximale de 5 ans.

Les investissements qui entrent en ligne de compte pour le financement via les moyens du fonds relèvent de la même catégorie que ceux qui donnent droit à une déduction fiscale (l'audit énergétique du logement, le remplacement et l'entretien des anciennes chaudières, l'isolation du toit, l'installation de double vitrage, ...)

Actuellement, au niveau wallon, cinq entités locales ont été créées: à Charleroi, La Louvière, Liège, Mons et Soignies

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.

Depuis quelques années, des services de médiation de dettes sont créés par des CPAS. En effet, la loi sur le surendettement du 5 juillet 1998⁵ 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 livrent plus de 3.000.000 de repas par an⁶.

Beaucoup de CPAS ont développé un service *d'aide ménagère*. 71 fonctionnent dorénavant via le dispositif des titres-services⁷. A 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'optimiser le bien-être mental, physique et social du bénéficiaire qui, pour des raisons de santé, a besoin d'une assistance renforcée à son domicile.

Ces services prestaient, en 2008, 1.467.454,77⁸ heures et employaient plus de 1.500 aides familiales.

Via notamment le dispositif Idess, il y a aussi des personnes qui assurent des petits travaux d'entretien, de réparation et d'aménagement d'habitat.

⁵ Publiée au M.B. 31.7.1998 et dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1.1.1999.

⁶ Source: Région wallonne - DGASS.

⁷ Source: Onem.

⁸ Source: Région wallonne - DGO5. Ces chiffres n'intègrent pas les gardes à domicile.

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 de personnes de soixante ans au moins et, à titre exceptionnel, de personnes de moins de soixante ans qui y ont leur résidence habituelle et y bénéficient, en fonction de leur dépendance, de services collectifs familiaux, ménagers, d'aide à la vie journalière et, s'il y a lieu, 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 résidents peuvent être hébergés au maximum 3 mois ou 90 jours cumulés par année civile.

Les maisons de repos et maisons de repos et de soins publiques représentaient 9.991 travailleurs en 2009 et 12.873 lits en 2010⁹. Elles doivent représenter 29 % de la programmation.

La *résidence-services* est une formule entre la maison de repos et le domicile au sens "classique".

C'est un ou 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.

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.

⁹ Source: Onssapl et Inami.

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. L'épanouissement culturel et sportif

Pour la première fois en 2003, a été prise une mesure fédérale ayant pour objectif d'intégrer les personnes défavorisées dans la vie sociale en permettant leur participation aux activités culturelles et sportives ainsi que leur accès aux technologies de l'information et de la communication. Une enveloppe de 7.002.400 euros est réservée en 2010 aux CPAS belges à ce propos. Une subvention particulière de 4.200.000 euros est en outre octroyée aux CPAS pour les activités liées à la non-reproduction de la pauvreté chez les enfants des usagers des centres.

Parallèlement à cette mesure fédérale, la Communauté française a initié les "chèques sports" destinés aux CPAS: cette mesure concerne les affiliations des jeunes en difficultés (6 à 18 ans) aux clubs ou aux stages sportifs. La mesure est complémentaire à celle existant au niveau fédéral mais le Ministre des Sports n'a pas reconduit en 2010 le financement permettant de mettre en œuvre la mesure.

Fiche 2 - Le centre public d'action sociale: son fonctionnement¹

Le CPAS est administré par le conseil de l'action sociale, composé de conseillers de l'action sociale, dont le nombre est fonction de la population. Le conseil communal procède à leur élection.

1. La répartition des sièges

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 suite aux dernières élections communales.

Les listes de candidats devront respecter une certaine mixité.

La répartition des sièges s'opère en divisant le nombre de sièges à pourvoir par le nombre de membres du conseil communal, multiplié par le nombre de sièges détenus par chaque groupe au sein du conseil communal.

Il faut donc d'abord déterminer le nombre de sièges de conseiller de l'action sociale qui sera attribué à chaque groupe politique et ce, par application d'une règle de trois au départ du nombre de sièges détenus au conseil communal. Le nombre d'unités détermine le nombre de sièges immédiatement acquis.

Pour ce qui est des sièges non attribués, ceux-ci le seront en fonction de l'ordre d'importance des décimales. En cas d'égalité, le siège est attribué aux listes participant au pacte de majorité.

2. La désignation des membres du conseil

La désignation des membres du conseil de l'action sociale a lieu en séance publique lors de la séance d'installation du conseil communal, à savoir le premier lundi de **décembre** qui suit les élections ou le premier jour ouvrable suivant, s'il s'agit d'un jour férié légal.

Sont élus de plein droit par le conseil communal, les candidats repris sur une liste signée par une majorité du groupe politique concerné.

Le président du conseil de l'action sociale est, quant à lui, désigné au travers du pacte communal de majorité. Il doit aussi être membre du conseil de l'action sociale.

3. Le début du mandat

Le mandat des membres du conseil de l'action sociale prend cours le 1^{er} janvier suivant les élections communales.

La séance d'installation a lieu au plus tard le 15 janvier.

Alors qu'auparavant le mandat des membres du conseil prenait cours début avril, depuis la législature 2006-2012, une entrée en fonction plus rapide des nouveaux organes communaux a été mise en œuvre afin de réduire les délais séparant les élections et le début des mandats.

¹ Pour plus de développements, Voir aussi *Le fonctionnement du CPAS*, E. Ernotte et M.-C. Thomaes-Lodefier, UVCW, Fédération des CPAS, 2007.

4. 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.

Etant donné le lien entre le traitement du président, celui de l'échevin et donc indirectement celui de bourgmestre, il y a lieu de s'interroger sur la détermination du traitement de ce dernier.

Le traitement du bourgmestre est fixé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en son article L1123-15: il s'agit d'un montant variable en fonction du nombre d'habitants de la commune.

Y a-t-il un plafond de revenus pour le président du CPAS?

Oui, celui-ci est fixé à l'article 38, par. 2, de la loi organique:

*"La somme du traitement du président d'un conseil de l'action sociale et des indemnités, traitements, jetons de présence et autres avantages tels que définis par le Gouvernement, perçus par le président précité en rétribution d'activités exercées en dehors de son mandat, est égale ou inférieure à une fois et demie le montant de **l'indemnité parlementaire** perçue par les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat".*

Soit un montant annuel de 146.770,89 euros (à l'indice 1,3195).

"Sont pris en considération pour le calcul de ce montant, les indemnités, traitements, jetons de présence et autres avantages découlant de l'exercice d'un mandat, d'une fonction, d'un mandat dérivé ou d'une charge publics d'ordre politique".

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,
- 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.

Dans cette dernière hypothèse, est notamment visée la Commission locale pour l'Energie (CLE). Le sens du mot obligatoire doit être compris comme découlant directement d'une obligation de participation du centre imposée par un texte légal ou réglementaire. *A contrario*, ne sont donc pas visées les représentations qui découlent d'une adhésion libre du CPAS.

Quel est le montant du jeton de présence?

Le jeton de présence alloué pour les réunions du **conseil** de l'action sociale est d'un montant **identique** à celui alloué aux conseillers communaux de la commune du siège du centre public d'action sociale.

Par contre, le jeton de présence alloué pour les participations aux réunions du bureau permanent ou des autres comités ou pour la vérification de la comptabilité, est **fixé librement** par le conseil de l'action sociale sans qu'il puisse excéder le montant du jeton de présence prévu pour les réunions de ce conseil.

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.

5. Le respect de la vie privée

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 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 francs à cinq cents francs*".

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.

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.

6. 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.

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.

Le président est *tenu* de convoquer le conseil de l'action sociale:

- soit à la demande du bourgmestre,
- 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 au siège du CPAS, à moins que le conseil n'en décide autrement pour une réunion déterminée.

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.

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 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;
- 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.

Ces règlements sont soumis pour approbation au conseil communal.

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, de par 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 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).

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 secrétaire du CPAS, le bureau permanent pourra également exercer cette compétence.

d. L'autorité sur le receveur pour la tenue de la comptabilité

Conformément à la loi organique, le receveur - local ou régional - est chargé de la tenue de la comptabilité du centre et ce, sous la surveillance du bureau permanent.

e. 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.

3. Fonctionnement

Les réunions du bureau permanent se tiennent au lieu indiqué par le règlement d'ordre intérieur, à savoir, en principe, au siège du centre.

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 secrétaire 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.

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 au lieu indiqué par le règlement d'ordre intérieur (arrêté par le conseil), sauf décision contraire motivée du comité intéressé.

Si le conseil désigne un autre fonctionnaire que le secrétaire pour assurer la rédaction des procès-verbaux des réunions des comités, le secrétaire peut néanmoins assister, sans voix délibérative, aux réunions du comité spécial.

7. 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 majorité².

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,

² Le pacte de majorité est celui visé au CDLD, art. L1123-1 et ss.

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.

- lorsque le conseil communal vote une motion de méfiance³ constructive à son encontre.

En cas *d'empêchement* 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.

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 extrajudiciaires;
- la signature des pièces avec le secrétaire;
- 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;
- ...

Afin de réaliser une plus grande synergie 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.

B. Le secrétaire du CPAS

Chaque centre public d'action sociale a un secrétaire.

Au même titre que le secrétaire communal, le secrétaire du CPAS est le fonctionnaire dirigeant de l'institution.

Le statut administratif et pécuniaire du secrétaire du CPAS (comme du receveur local) est fixé par un règlement établi par le conseil de l'action sociale dans les limites des dispositions prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 fixant les conditions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'action sociale.

Les compétences du secrétaire sont définies dans la loi organique des CPAS:

- le secrétaire *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

³ 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.

- conseil et du bureau permanent. Il est spécialement chargé de la rédaction des procès-verbaux de ces réunions;
- sous l'autorité du président, le secrétaire instruit les affaires, dirige l'administration et est le **chef du personnel**;
 - le secrétaire est le gardien de la **légalité**. 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 secrétaire 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 secrétaire est responsable de **l'établissement des mandats** de paiement et des états de recouvrement;
 - le secrétaire élabore **l'avant-projet de budget** et les avant-projets de modifications budgétaires;
 - le secrétaire assure le **suivi budgétaire** et peut à tout moment prendre connaissance des éléments comptabilisés;
 - le secrétaire se conforme aux **instructions** qui lui sont données par le président, le conseil, le bureau permanent;
 - le secrétaire **signe avec le président** les pièces émanant du centre.

Aux conditions et modalités à définir par le nouveau Gouvernement régional, le conseil de l'action sociale procède à l'évaluation du secrétaire.

C. Le receveur

Chaque CPAS a un receveur qui peut être régional ou local. Le receveur local d'un CPAS d'une commune de 20.000 habitants ou moins peut être nommé, sur décision du conseil de l'action sociale, receveur de la même commune.

Le statut administratif et pécuniaire du receveur local est fixé comme celui du secrétaire du CPAS.

Les compétences légales principales du receveur sont les suivantes:

- le receveur local ou régional est chargé, sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes du centre public d'action sociale et **d'acquitter sur mandats réguliers** les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence du montant de chaque article du budget;
- il est tenu de faire tous **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;
- sous l'autorité du bureau permanent, le receveur local ou régional est chargé de la **tenue de la comptabilité** du centre et est responsable de la gestion de la trésorerie;
- le receveur local exerce ses fonctions, en tant que membre du personnel, sous **l'autorité du président** et le receveur régional exerce ses fonctions sous l'autorité hiérarchique du gouverneur ou du commissaire d'arrondissement. Le receveur régional est toutefois soumis à l'autorité fonctionnelle du président pour les prestations effectuées pour le centre public d'action sociale;
- le receveur remplit, pour les biens des **enfants placés** sous la tutelle du CPAS, les mêmes fonctions que pour les biens du CPAS.

La responsabilité importante et réelle du receveur est scellée dans des dispositions particulières prévoyant qu'il doit fournir un **cautionnement** dont le montant est fixé par le conseil dans les limites déterminées par le Gouvernement.

Aux conditions et modalités à définir par le nouveau Gouvernement régional, le conseil de l'action sociale procède à l'évaluation du receveur.

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.

A 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 secrétaire 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.

8. Le budget

Le budget est un document de gestion prévisionnelle contenant les autorisations impératives de *recettes et de dépenses* pendant un exercice (du 1^{er} 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 (subsidés ou remboursements des différents niveaux de pouvoirs, dotation communale, participation des bénéficiaires, récupération auprès des débiteurs d'aliments, etc.).

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).

Pour l'exercice suivant, le conseil de l'action sociale arrête chaque année le budget des dépenses et des recettes du centre. Une note de politique générale ainsi qu'un rapport du comité de concertation sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le centre public d'action sociale sont annexés à ces budgets.

Après approbation de l'avant-projet de budget par le conseil, il est transmis, pour avis, au comité de concertation avec la commune.

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 septembre,
- et au gouverneur de province pour exercice de la tutelle générale.

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 envoyée au CPAS dans un délai de 40 jours à compter du jour où le budget a été transmis à la commune, à défaut de quoi le conseil communal sera supposé avoir donné son approbation.

Le conseil communal peut soit approuver, imputer, ou modifier le budget du CPAS. Toute décision de modification ou d'imputation doit être motivée.

En cas d'imputation ou de modifications au budget, le dossier complet est soumis, par les soins du centre, avant le 15 novembre de la même année, à l'approbation du collège provincial.

Le conseil de l'action sociale et le conseil communal peuvent se pourvoir auprès du Gouvernement contre les décisions du collège provincial concernant le budget.

Durant tout l'exercice budgétaire, le conseil de l'action sociale peut effectuer des ajustements internes de crédits au sein d'une même enveloppe budgétaire sans que soit dépassé le montant global initial de l'enveloppe; la liste des crédits ainsi transférés sera annexée au compte annuel. La loi organique des CPAS précise, en son article 91, que:

"Toutefois, durant tout l'exercice budgétaire, le conseil de l'action sociale peut effectuer des ajustements internes de crédits au sein d'une même enveloppe budgétaire sans que soit dépassé le montant global initial de l'enveloppe. La liste des crédits transférés en vertu du présent paragraphe sera annexée au compte.

Forment une enveloppe budgétaire les allocations portées aux différents articles qui ont la même nature économique dans un même code fonctionnel, la nature économique étant identifiée par les deux premiers chiffres du code économique".

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 procédera à une modification de ce budget. Celle-ci sera soumise aux approbations 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.

9. 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 résultats; 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 résultats et l'annexe, prenant en considération le volet "général" de la nouvelle compatibilité.

Le receveur établit le compte de l'exercice précédent.

Les comptes annuels signés par le receveur, auxquels sont annexés les comptes des agents spéciaux de recettes, sont transmis au conseil de l'action sociale avant le 1^{er} 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 1^{er} 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 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 **1^{er} juin** qui suit la clôture de l'exercice, à l'approbation du conseil communal.

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 transmise au centre dans les deux mois de la réception des comptes, à défaut de quoi le conseil communal est censé avoir donné son approbation.

En cas d'improbation par le conseil communal, les comptes, accompagnés de la délibération du conseil, sont soumis par les soins du centre, avant le **1^{er} août** de l'année susmentionnée, à l'approbation du collège provincial qui arrête définitivement les comptes.

Le conseil de l'action sociale et le conseil communal peuvent se pourvoir auprès du Gouvernement contre les décisions du collège provincial concernant le compte du CPAS.

10. 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.

A. La tutelle générale

Copie de toute décision du CPAS - à l'exclusion des décisions d'octroi d'aide individuelle et de récupération - est transmise au collège communal.

La transmission des décisions aux autorités de tutelle se fait dans les quinze jours de leur adoption par les organes du CPAS.

Le collège communal peut **suspendre**, par un arrêté motivé, dès qu'une décision "nuit à l'intérêt communal et notamment aux intérêts financiers de la commune".

Le gouverneur peut, lui aussi, par arrêté motivé, **suspendre** l'exécution de l'acte par lequel un CPAS viole la loi ou blesse l'intérêt général. Ce pourquoi, certaines décisions lui sont obligatoirement transmises.

Par ailleurs, le Gouvernement et, pour les CPAS de moins de vingt mille habitants, le gouverneur peuvent, par un arrêté motivé, **annuler** l'acte par lequel un CPAS viole la loi ou blesse l'intérêt général.

B. La surveillance et le contrôle du CPAS

La surveillance et le contrôle du CPAS s'opèrent essentiellement à deux niveaux:

- d'une part, par le Gouvernement de la Région wallonne,
- d'autre part, par le collège communal.

Le Gouvernement wallon dispose d'un service d'inspection qui est chargé de la surveillance et du contrôle du fonctionnement des CPAS et des divers services et établissements qui en relèvent.

Le collège communal est, lui aussi, chargé de la surveillance et du contrôle du CPAS qui comportent le droit, pour un membre délégué par le collège qui ne peut être le président du conseil de l'action sociale, de:

- visiter tous les établissements;
- prendre connaissance, sans déplacement, de toute pièce et de tout document - à l'exception des dossiers d'aide individuelle et de récupération -;
- et de veiller à ce que les centres observent la loi et ne s'écartent point de la volonté des donateurs et testateurs.

Le membre délégué par le collège est tenu au secret. Cette surveillance ne s'applique pas aux dossiers d'aide individuelle.

Le CPAS est également soumis au contrôle et à l'inspection de différents niveaux de pouvoirs (et leurs administrations) en fonction des missions et des services développés: droit à l'intégration sociale, accueil des candidats réfugiés politiques, service d'aide aux familles, maison de repos, ...

C. La tutelle spéciale

La tutelle spéciale vise des actes bien déterminés, spécialement énumérés par la loi.

Certaines décisions du CPAS sont soumises à la tutelle spéciale, à savoir l'avis, l'approbation et l'autorisation.

L'avis est une simple formalité préalable obligatoire. Le CPAS est tenu de demander l'avis, il n'est pas tenu de se conformer à cet avis.

L'approbation est l'acte par lequel une autorité supérieure déclare qu'une décision émanant du CPAS peut sortir ses effets parce qu'elle ne viole aucune règle de droit et ne blesse pas l'intérêt général. C'est une tutelle préventive. Aussi longtemps que l'approbation n'est pas donnée, la décision prise ne peut pas sortir ses effets.

L'autorisation est l'acte par lequel une autorité supérieure déclare qu'une décision projetée du CPAS, et qui ne peut être prise en l'absence de cette autorisation, est conforme au droit et ne blesse pas l'intérêt général. Avant cette autorisation, il n'y a rien.

Ainsi, par exemples:

- le cadre du personnel est soumis à l'avis du collège communal et à l'approbation du gouverneur,
- le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du conseil communal,
- les expropriations pour cause d'utilité publique sont soumises, après avis du collège communal, à l'autorisation du Gouvernement.

Fiche 3 - 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.

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 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.

Depuis le décret du 8 décembre 2005, 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 CDLD, 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.

De plus, certaines décisions sont soumises à l'approbation du conseil communal: règlements d'ordre intérieur, création de services, d'établissements et d'associations, budgets, comptes.

¹ Ch. Rep., doc 1.734, session 1990-1191.

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.

Le collège communal exerce également la **tutelle générale** sur toutes les décisions du centre, ainsi que la tutelle spéciale d'avis sur les décisions les plus importantes du CPAS.

En outre, le collège dispose d'un droit de suspension, par arrêté motivé, de toute décision du CPAS qui nuit à l'intérêt communal.

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, au cadre, au statut du personnel, à l'engagement de personnel complémentaire, et à la création de services, d'établissements et d'associations.

De même, les décisions de la commune concernant la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel ou les décisions concernant la création de nouveaux services sociaux sont également soumises à la concertation.

Ce comité de concertation veille à établir annuellement un rapport sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le CPAS. Ce rapport doit être présenté 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 réalisation du rapport sur les synergies et les **économies d'échelles**, la modification de la loi organique a permis l'organisation de réunions conjointes facultatives.

En effet, l'article 34bis nouveau 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*".

Le conseil de l'action sociale arrête chaque année, pour l'exercice suivant, le budget des dépenses et celui des recettes du centre. Il appartient au président de commenter ces budgets lors des séances du conseil communal à l'ordre du jour desquelles est inscrite l'approbation des budgets.

De même, les comptes sont commentés par le président du centre lors de leurs présentations pour approbation au conseil communal.

On le voit, ces relations sont complexes mais équilibrées. Elles doivent permettre au CPAS de développer une action sociale performante avec des moyens de gestion modernes.

TABLE DES MATIERES

Quelques mots en guise d'introduction– māj 1-9-2010

Mise à jour 1^{er} septembre 2010 – Avertissement - māj 1-9-2010

Liste des auteurs - māj 1-9-2010

La commune: mise en perspective en guise d'introduction

1. La commune, premier échelon de la démocratie politique
2. L'organisation politique communale
3. L'administration communale
4. Les missions des communes
 - A. La commune, "investisseur" de premier plan
 - B. L'ordre public
 - C. La propreté et la salubrité publiques
 - D. L'état civil
 - E. La gestion des routes et la mobilité
 - F. Le cadre de vie: aménagement du territoire, logement, environnement, énergie
 - G. L'enfance
 - H. Le bien-être des citoyens (sport, culture, cohésion sociale)
 - I. Par delà les frontières
5. Les moyens financiers
6. Le para-local

La gouvernance et ses outils

1. La gouvernance en Wallonie
2. L'ancrage local de la gouvernance
3. Les pouvoirs locaux et les outils de la gouvernance wallonne
 - A. Les principes de subsidiarité et d'autonomie locale
 - B. La transparence et la participation citoyenne
 - C. La planification stratégique
 - D. Une gestion moderne et performante de l'organisation publique
 - E. le rôle et l'éthique du mandataire élu
 - F. La stratégie de la bonne gouvernance

LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Le conseil communal

Fiche 1 - La composition du conseil communal

Fiche 2 - Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux

1. Les incompatibilités de fonction
2. Les incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance

Fiche 3 - L'installation du conseil communal

1. L'installation et la prestation de serment
2. Le tableau de préséance

Fiche 4 - 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
 - A. La démission
 - B. La déchéance
 - C. L'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller communal ou l'acceptation d'un traitement ou d'un subside de la commune
 - D. Le mariage ou la cohabitation légale avec un autre membre du conseil communal
2. La continuité des fonctions
3. Le remplacement
 - A. Le congé parental
 - B. La vacance

Fiche 5 - Les droits et les devoirs du conseiller communal - māj 1-9-2010

1. Les droits du conseiller communal
 - A. Le droit à l'assistance, pour les conseillers handicapés, d'une personne de confiance
 - B. Le droit de regard
 - C. Le droit d'initiative
 - D. Le droit de consultation des dossiers en rapport avec le point inscrit à l'ordre du jour
 - E. Le droit, pour les conseillers communaux, de poser des questions écrites et orales au collège communal
 - F. Le droit de visiter les établissements et services communaux
2. Les devoirs du conseiller et les interdictions liées à son mandat
 - A. Le devoir de discrétion et le secret professionnel
 - B. L'interdiction de siéger et de poser certains actes
 - C. La sanction en cas de "transfuge"

Fiche 6 - Le fonctionnement du conseil communal - māj 1-9-2010

1. Le règlement d'ordre intérieur (ROI)
2. La fréquence des réunions du conseil communal
3. Les réunions communes du conseil communal et du conseil de l'action sociale
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
 - B. Les exceptions
5. L'ordre du jour
6. L'information du public quant aux séances du conseil communal - La publicité des séances/le huis clos
 - A. L'information du public
 - B. La publicité des séances - Le huis clos
7. La présidence, l'ouverture et la clôture des réunions - La police des réunions
 - A. La présidence, l'ouverture et la clôture des réunions
 - B. La police des réunions du conseil communal
8. Le quorum de présence
 - A. Le principe
 - B. La dérogation
9. Le vote au conseil communal
 - A. La forme du vote
 - B. Le quorum de vote
10. Le procès-verbal des réunions du conseil communal
 - A. Le contenu du procès-verbal
 - B. L'approbation du procès-verbal

- C. *La transcription du procès-verbal et la signature*
- 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*
 - B. *L'institution de conseils consultatifs*
- 12. Les organes intracommunaux

Fiche 7 - Les attributions du conseil communal

Le collège communal

Fiche 1 - La constitution du collège communal et sa composition

- 1. Le pacte de majorité - Sa rupture en cours de législature
 - A. *Le pacte de majorité*
 - B. *La rupture de pacte en cours de législature*
- 2. La composition du collège
 - A. *La mixité obligatoire*
 - B. *Le président du CPAS, membre du collège*
 - C. *Le nombre d'échevins*
- 3. La désignation des échevins - Le serment
- 4. Le rang des échevins

Fiche 2 - Les incompatibilités propres aux membres du collège communal

Fiche 3 - La durée du mandat d'échevin - Sa fin prématurée - La continuité des fonctions – Le remplacement des échevins

- 1. La durée du mandat d'échevin
- 2. La fin prématurée du mandat d'échevin
 - A. *La perte de qualité de conseiller communal*
 - B. *La démission volontaire et la démission d'office*
 - C. *L'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat d'échevin*
 - D. *La révocation*
 - E. *La motion de méfiance individuelle*
- 3. La continuité des fonctions
- 4. Le remplacement des échevins

Fiche 4 - Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour les membres du collège communal

Fiche 5 - Le fonctionnement du collège communal - māj 1-9-2010

- 1. Le principe de responsabilité du collège devant le conseil et les mécanismes de méfiance
- 2. Le règlement d'ordre intérieur
- 3. Le lieu et la date des réunions du collège - La convocation du collège
 - A. *Le cas des réunions ordinaires*
 - B. *Le cas des réunions extraordinaires*
- 4. L'ordre du jour des réunions du collège
- 5. La publicité des séances du collège communal
- 6. La présidence des réunions - L'ouverture et la clôture de celles-ci
 - A. *La présidence des réunions*
 - B. *L'ouverture et la clôture des réunions*

7. Le quorum de présence
8. Le vote au collège communal
 - A. *La forme du vote (vote public ou scrutin secret)*
 - B. *Le quorum de vote*
9. Le procès-verbal des réunions du collège communal
 - A. *Le contenu du procès-verbal*
 - B. *L'approbation du procès-verbal*
 - C. *La notification du procès-verbal au receveur communal*
10. Les dispositions particulières relatives à certaines communes

Fiche 6 - Les attributions du collège communal - La répartition interne des attributions

1. Les attributions du collège communal
2. La répartition interne des attributions

Fiche 7 - Les signes distinctifs des échevins et du président de CPAS

Le bourgmestre

Fiche 1 - La désignation du bourgmestre

1. La désignation automatique
 - A. *Le principe*
 - B. *La dérogation*
2. Le serment

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

1. La durée du mandat de bourgmestre
2. La fin prématurée du mandat de bourgmestre
 - A. *Le décès*
 - B. *La démission*
 - C. *La perte de qualité de conseiller*
 - D. *La révocation*
 - E. *La motion de méfiance individuelle*
3. La continuité des fonctions
4. Le remplacement en cas d'absence ou d'empêchement
 - A. *Le remplacement provisoire*
 - B. *Le remplacement définitif*

Fiche 4 - La délégation de pouvoirs du bourgmestre - La délégation de signature du bourgmestre

1. La délégation de certains pouvoirs
2. La délégation de signature

Fiche 5 - Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour le bourgmestre

Fiche 6 - Les attributions du bourgmestre

1. La mission générale d'exécution des lois et règlements
2. Les missions de police administrative
3. La mission d'autorité sur les services de police au niveau de la commune

4. La mission d'officier de l'état civil

Fiche 7 - Les signes distinctifs du bourgmestre

Le statut des mandataires communaux

Fiche 1 - Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins – māj 1-9-2010

1. Les principes de fixation
 - A. *Le traitement sensu stricto*
 - B. *Les autres avantages*
2. La rétribution maximale des mandataires locaux
3. Le droit au traitement, la renonciation et la demande de compensation
4. Le remboursement de frais
 - A. *Le principe*
 - B. *Les applications pratiques*

Fiche 2 - Les jetons de présence des membres du conseil communal

1. Les principes d'octroi des jetons de présence
2. Le statut fiscal des jetons de présence

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 – māj 1-9-2010

1. Le contrôle régional mis en place par les arrêtés du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007
2. Le contrôle fédéral des mandats
 - A. *Ratio legis*
 - B. *Le champ d'application*
 - C. *Les obligations*

Fiche 4 - Le régime fiscal des frais professionnels des mandataires locaux – māj 1-9-2010

1. Les bourgmestres et échevins
2. Les conseillers communaux

Fiche 5 - La pension des bourgmestres et échevins

1. Les principes d'octroi
2. La formule de calcul
 - A. *La notion de traitement annuel de base: détermination de l'élément "a" de la formule*
 - B. *Le nombre de mois à prendre en considération pour le calcul de la pension: détermination de l'élément "t" de la formule*
3. La péréquation
 - A. *La péréquation des pensions relatives à des mandats exercés avant le 1^{er} janvier 2001*
 - B. *La péréquation des pensions relatives à des mandats exercés à partir du 1^{er} janvier 2001*

Fiche 6 - Le congé politique des mandataires locaux – māj 1-9-2010

1. Le secteur public
2. Le secteur privé

Fiche 7 - Le cumul d'un mandat politique local avec un revenu de remplacement

1. Le cumul d'un mandat politique et d'une allocation de chômage
2. Le cumul d'un mandat politique et d'un revenu provenant de l'assurance maladie
3. Le cumul d'un mandat politique et d'une prépension
4. Le cumul d'un mandat politique et d'une pension

Fiche 8 - Le cumul d'un mandat politique local avec un autre mandat politique

1. En termes de rémunération
2. En nombre de mandats

Fiche 9 - L'honorariat des mandataires locaux

1. L'octroi du titre honorifique des fonctions
2. Les distinctions honorifiques

La participation des citoyens

Fiche 1 - L'information du citoyen

1. L'information générale du citoyen - La publicité active
2. L'information individuelle du citoyen - La publicité passive
3. L'information spécifique au fonctionnement du conseil
 - A. L'information en amont des réunions du conseil
 - B. L'information lors des réunions du conseil communal
 - C. L'information en aval des réunions du conseil communal

Fiche 2 - La participation du citoyen

1. Les conseils consultatifs
2. La consultation populaire
3. Les mécanismes non institutionnels de participation citoyenne
 - A. La consultation
 - B. La concertation
 - C. La coproduction: l'exemple du budget participatif

La tutelle administrative

Fiche 1 - Le cadre institutionnel et les principales notions en matière de tutelle administrative

1. Le cadre constitutionnel et réglementaire
2. Les principales notions
 - A. La tutelle ordinaire et la tutelle spécifique
 - B. Les mécanismes de tutelle préalable et les mécanismes de tutelle a posteriori
 - C. La tutelle obligatoire et la tutelle facultative
 - D. La tutelle générale et la tutelle spéciale

Fiche 2 - La tutelle administrative ordinaire en Région wallonne - *màj 1-9-2010*

1. La tutelle ordinaire en Région wallonne sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1999
 - A. La tutelle générale d'annulation
 - B. La tutelle spéciale d'approbation
2. La tutelle ordinaire en Région wallonne aujourd'hui
 - A. Champ d'application quant aux personnes
 - B. Les mécanismes de tutelle

Fiche 3 – Le projet etutelle

1. Le contexte
2. Le système etutelle
3. L'expérience-pilote
4. Le passage à la production
5. Le support et les formations

Les marchés publics

Fiche 1 – Définitions et principes

1. Définitions
2. Principes généraux

Fiche 2 – Les règles de compétence en matière de passation des marchés publics

1. Le conseil communal
2. Le collège communal

Fiche 3 – La tutelle sur les décisions en matière de marchés publics

Fiche 4 – Les modes de passation des marchés publics - *màj 1-9-2010*

1. L'adjudication
2. L'appel d'offres
3. La procédure négociée sans publicité
4. La procédure négociée avec publicité
5. Les marchés conjoints et les centrales d'achat
6. La procédure spéciale en logements sociaux

Fiche 5 – La publicité dans les marchés publics - *màj 1-9-2010*

1. Les seuils de publicité
2. Les mécanismes de publicité
 - A. *L'avis de pré-information*
 - B. *L'avis de marché*
 - C. *L'avis de marché passé*

Fiche 6 – L'accès au marché et la sélection qualitative - *màj 1-9-2010*

1. Les causes d'exclusion
2. La sélection qualitative
 - A. *Le principe*
 - B. *Le contenu*
 - C. *Application selon le mode de passation*

Fiche 7 – L'attribution du marché

1. La décision d'attribution – Naissance du lien contractuel
2. L'incidence de la tutelle sur la décision d'attribution

Fiche 8 – La motivation, l'information, le délai d'attente et les voies de recours - *màj 1-9-2010*

1. Les marchés atteignant les seuils de publicité européenne
 - A. *La motivation*
 - B. *L'information des candidats et des soumissionnaires*

- C. *Le délai d'attente*
- D. *Les voies de recours*
- 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*
 - B. *Les voies de recours*
 - C. *Les règles propres aux marchés dont le montant de la dépense à approuver ne dépasse pas 67.000 euros HTVA*

Fiche 9 – Les incompatibilités et les confits d'intérêt

1. Dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation
2. Dans la législation relative aux marchés publics

Fiche 10 – L'exécution des marchés publics

1. L'application du cahier général des charges
2. Quelques grands principes relatifs à l'exécution des marchés publics
 - A. *Le cautionnement*
 - B. *La modification unilatérale du contrat*
 - C. *Les avenants au contrat*
 - D. *Le défaut d'exécution, les mesures d'office et les sanctions*
3. La révision du prix
 - A. *Les marchés de travaux*
 - B. *Les marchés de fournitures et de services*
4. Le paiement du prix
 - A. *Services faits et acceptés, acomptes et avances*
 - B. *Délais et modalités de paiement*
 - C. *Les intérêts de retard*
 - D. *L'enregistrement en matière de travaux*

Fiche 11 – L'informatisation des avis de marchés (IAM)

1. Les objectifs IAM
2. La délivrance de codes d'accès
3. Les avantages IAM
4. Le Portail des Marchés publics

La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires et de leurs agents

Fiche 1 - La responsabilité civile

1. Historique
 - A. *Quant à la mise en cause des communes*
 - B. *Quant à la distinction "organe" et "préposé"*
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*
 - B. *La responsabilité pour faute présumée et la responsabilité sans faute de la commune*
 - C. *La couverture d'assurance*
3. Conclusion

Fiche 2 - La responsabilité pénale

1. La responsabilité pénale des mandataires
 - A. *Les infractions intentionnelles*
 - B. *Les infractions non intentionnelles*

- C. Les sanctions
- 2. Le rôle de la commune en cas de responsabilité d'un de ses mandataires
 - A. La mise à la cause de la commune
 - B. La responsabilité civile des amendes pénales
 - C. Une couverture d'assurance "défense pénale"

LA COMMUNE ET SES RESSOURCES

Les finances communales

Fiche 1 - Les finances communales: structures et évolutions récentes – māj 1-9-2010

1. Des missions, des dépenses, des investissements
2. Les recettes
3. Une politique maîtrisée - Un budget en équilibre

Fiche 2 - La fiscalité communale – Généralités

Fiche 3 - La fiscalité communale: additionnels à l'IPP et au PRI - māj 1-9-2010

Fiche 4 - La fiscalité communale - Les taxes - māj 1-9-2010

1. Les taxes généralement perçues par les communes
2. Quelques commentaires

Fiche 5 - Les finances communales - Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations) - māj 1-9-2010

1. Le Fonds des communes
 - A. Le refinancement et la révision des critères de répartition et du mode d'indexation du Fonds des communes
 - B. Les Fonds spécial de l'aide sociale
 - C. Le devenir des charges financières liées aux prêts d'aides extraordinaires
2. Le Fonds des communes germanophones
3. Les dotations de compensation

Fiche 6 - Les subsides - Le programme triennal des travaux subsidiés - māj 1-9-2010

Fiche 7 - La nouvelle comptabilité communale - māj 1-9-2010

1. Généralités
2. La comptabilité budgétaire
3. La comptabilité générale
4. Les principes comptables dans d'autres formes de gestion

Fiche 8 - Le Centre régional d'Aide aux Communes - māj 1-9-2010

Fiche 9 - La commune, pouvoir "dispensateur" de subventions - māj 1-9-2010

1. Le cadre légal des subventions communales
2. Le champ d'application de la réglementation
3. Les obligations incombant aux bénéficiaires de subventions
4. Les droits et obligations du pouvoir dispensateur
5. La formalisation des subventions par les communes

Fiche 10 – Le Plan eComptes: doter tous les pouvoirs locaux d'outils publics de gestion et de connaissance des finances locales

1. Les objectifs
2. Un concept novateur
3. Une haute technicité atteinte grâce à la mutualisation
4. Les perspectives de développement

Fiche 11 – L'expérience-pilote du droit de tirage pour l'entretien des voiries communales

Le personnel communal

Fiche 1 - Les différentes catégories de personnel - māj 1-9-2010

1. Le choix entre engagement statutaire et engagement contractuel: examen de la sphère de l'autonomie locale
 - A. Sur le plan de la légalité
 - B. L'enseignement de la jurisprudence
2. Les modalités de recrutement
3. La situation juridique des agents
 - A. Les agents statutaires
 - B. Les agents contractuels

Fiche 2 - Le cadre et les statuts du personnel - māj 1-9-2010

1. Le cadre
2. Le statut administratif
3. Le statut pécuniaire

Fiche 3 - Le statut syndical

1. La procédure syndicale
2. La structure de négociation syndicale

Fiche 4 - Les grades légaux - Secrétaire communal et receveur local

1. Le secrétaire communal
2. Le receveur communal

Le patrimoine communal

Fiche 1 - Les aliénations et les acquisitions immobilières

1. Les aliénations immobilières
 - A. Généralités
 - B. Les autorités compétentes
 - C. La procédure
2. Les acquisitions immobilières
 - A. Les négociations
 - B. La délibération de principe
 - C. L'intervention du collègue

Fiche 2 - La vente mobilière de bois

Fiche 3 - Les baux

1. Les baux à loyer

- A. La commune est bailleur
- B. La commune est preneur
- 2. Les baux commerciaux
- 3. Les baux à ferme

Fiche 4 - Les expropriations pour cause d'utilité publique

- 1. Les formalités administratives
- 2. La phase judiciaire
 - A. La procédure ordinaire
 - B. La procédure d'extrême urgence

L'informatique et les nouvelles technologies

Fiche 1 - L'informatisation des administrations communales

Fiche 2 - Le site internet communal

Fiche 3 - La sécurité informatique

Fiche 4 - La lutte contre la fracture numérique

Fiche 5 - L'informatique communale de demain - *màj 1-9-2010*

- 1. Un intérêt accru des décideurs
- 2. Une plus grande autonomie
- 3. Une mutualisation de projets

LES MODES DE GESTION A LA DISPOSITION DE LA COMMUNE

Les modes de gestion: régies, intercommunales, association de projet, convention entre communes, asbl

Fiche 1 - Les différents modes de gestion - Régie ordinaire et autonome - *màj 1-9-2010*

- 1. La gestion sans intermédiaire
- 2. La gestion par l'intermédiaire de la régie
 - A. La régie communale ordinaire
 - B. La régie communale autonome

Fiche 2 - La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale - *màj 1-9-2010*

- 1. Généralités
 - A. La forme de l'intercommunale
 - B. Les organes de l'intercommunale
 - C. Le contrôle sur l'intercommunale
 - D. Les principes de bonne gouvernance
 - E. La transparence et la participation
- 2. Les métiers des intercommunales
 - A. Les intercommunales de développement économique
 - B. Les intercommunales de gestion de déchets
 - C. Les intercommunales de gestion des eaux
 - D. Les intercommunales de distribution d'énergie
 - E. Les intercommunales sociales et hospitalières

F. Les autres métiers des intercommunales

Fiche 3 - La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes - māj 1-9-2010

1. L'association de projet
2. La convention entre communes

Fiche 4 - La gestion par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif

1. La participation de la commune à une association sans but lucratif
2. Le contrôle de la commune sur l'association sans but lucratif

LES MISSIONS DE LA COMMUNE

La police et la sécurité

Fiche 1 - La police administrative - māj 1-9-2010

1. La police administrative générale
2. Les polices administratives spéciales
3. Les rapports entre police administrative générale et polices administratives spéciales
4. Les sanctions administratives communales

Fiche 2 - La police locale - māj 1-9-2010

1. Les services de police
2. La police administrative et la police judiciaire
3. Le bourgmestre, officier de police administrative
4. Le bourgmestre, chef de la police locale
5. Les rapports entre le bourgmestre et le chef de corps
6. Les tâches administratives des services de police
7. Les zones de police
8. Les pouvoirs du bourgmestre à l'égard de la police fédérale
9. La tutelle spécifique de l'Etat fédéral sur la police locale

Fiche 3 - La sécurité et la prévention - māj 1-9-2010

Fiche 4 - Les services d'incendie et de secours - māj 1-9-2010

1. Les services d'incendie
 - A. La situation actuelle
 - B. La réforme de la sécurité civile
2. Les services d'aide médicale urgente

L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures

Fiche 1 - L'état civil et la population - māj 1-9-2010

1. L'état civil
2. La population

Fiche 2 - Les funérailles et sépultures - māj 1-9-2010

L'aménagement du territoire

Fiche 1 - L'aménagement du territoire – Généralités - *màj 1-9-2010*

Fiche 2 - L'aménagement du territoire - Cadre légal et réglementaire - *màj 1-9-2010*

1. Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)
2. Les plans de secteur
3. Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Cwatup)

Fiche 3 - La planification et la réglementation communale en matière d'aménagement du territoire - *màj 1-9-2010*

1. Le schéma de structure
2. Le règlement communal d'urbanisme
3. Le plan communal d'aménagement
4. Le rapport urbanistique et environnemental

Fiche 4 - Le permis d'urbanisme et le permis de lotir - *màj 1-9-2010*

1. Le permis d'urbanisme
2. Le permis de lotir et d'urbanisation
3. La délivrance de permis
4. La procédure de droit commun
 - A. La procédure d'octroi avec avis du fonctionnaire délégué
 - B. La procédure d'octroi sans avis du fonctionnaire délégué
5. Une procédure particulière: les permis publics
6. L'évaluation des incidences sur l'environnement
7. Les actes et travaux de minime importance

Fiche 5 - Le patrimoine protégé

Fiche 6 - Les opérations d'aménagement actif

1. La rénovation urbaine
2. La revitalisation urbaine
3. La réhabilitation des sites d'activité économique

Fiche 7 - Les implantations commerciales - *màj 1-9-2010*

Le logement

Fiche 1 - L'ancrage local du logement – *màj 1-9-2010*

1. La synergie commune-Région
 - A. Le plan bisannuel d'actions "logement" et son contrat d'objectifs
 - B. Les aides régionales au logement
2. La synergie entre acteurs locaux
 - A. La concertation multipartite
 - B. La synergie commune-société de logement de service public
 - C. La synergie avec l'agence immobilière sociale
 - D. La synergie avec le secteur privé: aide aux partenariats public/privé (PPP)

Fiche 2 - La police du logement

1. Le permis de location

2. L'insalubrité
3. La réquisition des immeubles abandonnés et la prise en gestion des logements inoccupés
 - A. La réquisition d'immeubles abandonnés
 - B. La prise en gestion ou en location d'un logement inoccupé

Fiche 3 – Les sociétés de logement de service public

1. La forme juridique des sociétés de logement
2. Les missions des sociétés de logement
3. Les ressources financières
4. Les organes de gestion
 - A. L'assemblée générale
 - B. Le conseil d'administration
 - C. Le directeur-gérant
 - D. Le comité d'attribution
 - E. Le comité consultatif des locataires et des propriétaires
5. Le contrôle et la tutelle administrative
 - A. Le contrôle
 - B. La tutelle
 - C. Les audits
 - D. Le plan de gestion
 - E. Les sanctions
6. Les relations entre les sociétés de logement et les communes

L'environnement

Fiche 1 - Le développement durable - *màj 1-9-2010*

Fiche 2 - Les établissements classés: la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes - *màj 1-9-2010*

1. Le permis d'environnement et le permis unique
 - A. Les établissements soumis à permis
 - B. La délivrance des permis
 - C. Les études d'incidences
 - D. Les conditions d'exploitation
2. La déclaration d'exploitation
3. Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et la police administrative générale
4. La police des établissements classés et les compétences fédérales de santé et de sécurité publiques

Fiche 3 - La gestion des déchets

1. La commune, autorité normative et fiscale
2. Le Plan wallon des déchets
3. La taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers
4. Les subsides aux communes en matière de déchets
5. Le plan des centres d'enfouissement technique

Fiche 4 - La gestion de l'eau - *màj 1-9-2010*

1. La gestion de l'eau potable
2. La gestion de l'eau usée
 - A. En zone d'assainissement collectif: la constitution du réseau d'égouttage

- B. En zone d'assainissement autonome
- C. En zone d'assainissement transitoire
- 3. La gestion des cours d'eau
 - A. La gestion des cours d'eau non navigables
 - B. La gestion des cours d'eau par le biais des contrats de rivière
- 4. La prévention des inondations

Fiche 5 - La nature et la biodiversité - māj 1-9-2010

- 1. Le Code forestier
- 2. La gestion de la nature et de la biodiversité
- 3. Natura 2000

Fiche 6 - L'air

Fiche 7 - L'assainissement des sols

Fiche 8 – La répression des atteintes à l'environnement

- 1. Les missions de surveillance et le protocole de collaboration communes/DPE
- 2. Les mesures administratives sur les activités et les permis
- 3. La répression pénale
- 4. Les amendes administratives
- 5. Le référé environnement
- 6. La police administrative générale et les incivilités

La mobilité

Fiche 1 - La voirie et la sécurité routière

- 1. Le statut de la voirie
 - A. La voirie communale innommée
 - B. La voirie communale vicinale
 - C. Les voiries régionales, provinciales et autoroutes
- 2. L'obligation de sécurité de la commune
- 3. Le rôle du gestionnaire de la voirie
- 4. Les outils de gestion de la voirie
 - A. La hiérarchisation du réseau routier
 - B. La police de la circulation routière
 - C. Les aménagements de voirie

Fiche 2 - Les occupations privatives du domaine public

- 1. Les autorisations unilatérales
 - A. Le permis de stationnement
 - B. La permission de voirie
- 2. La concession domaniale

Fiche 3 - Les travaux de voirie - māj 1-9-2010

- 1. L'ouverture, la modification ou la suppression de voiries communales
- 2. Les actes et travaux impliquant les impétrants
- 3. La signalisation des chantiers
- 4. L'indemnisation des nuisances dues aux chantiers de voirie

Fiche 4 - La mobilité

1. Les outils de gestion
 - A. Le plan urbain de mobilité
 - B. Le plan communal de mobilité
 - C. La gestion des déplacements des agents communaux
 - D. Le plan de déplacements scolaires
2. Les soutiens régionaux
 - A. Les crédits d'impulsion
 - B. Les autres financements
 - C. La formation des agents
 - D. L'information, la sensibilisation et la participation citoyenne

Fiche 5 - Les transports en commun

1. La Société régionale wallonne des Transports (SRWT) et les Tec
 - A. Le rôle des communes au sein du groupe Tec
 - B. Le contrat de gestion des Tec 2005-2010
 - C. Les partenariats avec les communes
2. Les services de taxis

Fiche 6 – La politique de stationnement - *màj 1-9-2010*

1. Concilier l'offre et la demande de stationnement
2. Les mesures à la disposition des communes pour réglementer le stationnement
 - A. Le stationnement dépenalisé
 - B. Le stationnement pénalisé
 - C. Les autres outils

L'énergie

Fiche 1 – Le marché de l'énergie

Fiche 2 – La performance énergétique des bâtiments – *màj 1-9-2010*

1. Les exigences
2. Les nouveaux acteurs et la nouvelle procédure à partir du 1^{er} mai 2010
3. Les sanctions à partir du 1^{er} mai 2010

Fiche 3 – Les conseillers en énergie

Fiche 4 – L'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments - *màj 1-9-2010*

1. Les bâtiments neufs
2. Les bâtiments existants
3. Les outils
4. Les aides

Fiche 5 – La certification énergétique dans les bâtiments – *màj 1-9-2010*

L'enseignement

Fiche 1 - L'enseignement fondamental - Bref historique

Fiche 2 - Le rôle des communes en matière d'enseignement

1. L'autonomie des provinces et des communes

2. L'enseignement officiel subventionné: un service public de proximité
3. L'enseignement fondamental: une vocation communale par excellence
4. L'enseignement spécialisé: un appui pour l'enseignement communal
5. L'enseignement officiel subventionné: un réseau à part entière
6. L'enseignement officiel subventionné: un choix de société
7. L'enseignement officiel subventionné: un enseignement de qualité

Fiche 3 - Le projet éducatif du réseau officiel subventionné

1. Une citoyenneté responsable
2. Le respect des droits de l'enfant
3. La maîtrise des compétences de base
4. L'égalité des chances

Fiche 4 - La spécificité du secteur de l'enseignement

Fiche 5 – Le statut des membres du personnel subsidié - *màj 1-9-2010*

1. Le statut des directeurs
 - A. *Présentation*
 - B. *Matières abordées*
2. Le statut des puériculteurs
 - A. *Présentation*
 - B. *Matières abordées*
3. Le statut des maîtres de religion
 - A. *Présentation*
 - B. *Matières abordées*

Fiche 6 – Le subventionnement - *màj 1-9-2010*

1. Les subventions de fonctionnement
 - A. *Le principe*
 - B. *Les montants*
2. Les subventions-traitement
 - A. *Le principe*
 - B. *Les fonctions subventionnées*
 - C. *Le calcul de l'encadrement*
 - D. *Les autres statuts*
3. Les subventions pour les bâtiments
 - A. *Les fonds des constructions scolaires*
 - B. *Les conditions d'intervention des fonds*
 - C. *De dispositifs particuliers*

Fiche 7 - Focus sur quelques grands dossiers récents - *màj 1-9-2010*

1. Les avantages sociaux
2. Les bâtiments scolaires
 - A. *Le programme prioritaire de travaux*
 - B. *Le programme de financement exceptionnel des bâtiments scolaires*
3. L'encadrement différencié
4. La formation continuée des enseignants
5. L'enseignement spécialisé
 - A. *Les modifications*
 - B. *Les recours dans l'enseignement secondaire spécialisé*
 - C. *L'enseignement en alternance adapté à l'enseignement spécialisé*

- D. Les commissions consultatives
6. L'enseignement secondaire artistique à horaire réduit

Fiche 8 - Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces - *màj 1-9-2010*

Le sport, l'enfance, la culture

Fiche 1 - Le sport – *màj 1-9-2010*

1. Les infrastructures sportives
2. Les centres sportifs locaux
3. Le sport de quartier
4. Les programmes de développement sportif

Fiche 2 - L'enfance – *màj 1-9-2010*

1. Les milieux d'accueil subventionnés
 - A. La crèche
 - B. Le préguardiennat
 - C. La maison communale d'accueil de l'enfance
 - D. Le service d'accueillantes d'enfants conventionnées
 - E. La crèche parentale
2. L'accueil extra-scolaire

Fiche 3 - Les activités culturelles – *màj 1-9-2010*

1. Les bibliothèques
2. Les centres culturels
3. Le soutien communal à la culture
4. Le partenariat culture avec la Communauté française et l'Etat fédéral

Le développement local

Fiche 1 - La commune, moteur essentiel de l'activité économique – *màj 1-9-2010*

Fiche 2 - L'Agence de développement local: un outil pour les petites et moyennes communes - *màj 1-9-2010*

L'Europe et l'International

Fiche 1 - Les communes sur la scène européenne - *màj 1-9-2010*

- De 2007 à 2013
1. Le programme Jumelages
 2. Les autres financements européens
 - A. L'éducation et la formation tout au long de la vie
 - B. La jeunesse en action
 - C. La culture

Fiche 2 - Les communes sur la scène internationale - *màj 1-9-2010*

Fiche 3 - Les organes de représentation des communes au niveau international - *màj 1-9-2010*

1. Au niveau européen

- A. Le Comité des Régions
 - B. Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)
 - C. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)
2. Au niveau mondial

Fiche 4 - Les canaux d'information internationaux – māj 1-9-2010

LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

Fiche 1 - Le centre public d'action sociale: ses missions – māj 1-9-2010

1. Des missions légales générales...
 - A. La mission fondamentale de droit à l'aide sociale
 - B. Le droit à l'intégration sociale
 - C. L'information et l'accompagnement administratif
 - D. La guidance psychosociale
 - E. L'information au public
 - F. L'affiliation à un organisme assureur
 - G. La garde des biens confiés
 - H. La protection des mineurs
 - I. L'aide pour certaines catégories d'étrangers
 - J. L'aide spécifique au paiement des pensions alimentaires
 - K. La mise au travail - L'insertion socioprofessionnelle
 - L. L'énergie
2. ... ou conventionnelles
 - A. L'organisation de services
 - B. Le partenariat
 - C. La coordination sociale
 - D. L'aide juridique
 - E. L'épanouissement culturel et sportif

Fiche 2 - Le centre public d'action sociale: son fonctionnement – māj 1-9-2010

1. La répartition des sièges
2. La désignation des membres du conseil
3. Le début du mandat
4. Le statut des mandataires
 - A. Le président
 - B. Les conseillers de l'action sociale
5. Le respect de la vie privée
 - A. Le secret
 - B. Le huis clos
6. Les organes du CPAS
 - A. Le conseil de l'action sociale
 - B. Le bureau permanent
 - C. Le comité spécial
7. Les acteurs
 - A. Le président
 - B. Le secrétaire du CPAS
 - C. Le receveur
 - D. Le travailleur social
8. Le budget