

Subventions, appels à projets, opérations patrimoniales des pouvoirs locaux : entre souci de simplification et vœu d’optimisation, effet d’annonce ou effet concret ?

Irène MATHY
Avocate au barreau de Bruxelles – Stibbe
Maître de conférences invitée à l’UCLouvain – Saint Louis – Bruxelles

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	58
1 Autonomisation (partielle) du collège en matière de subventions et d’appels à projets	59
2 Signatures	61
2.1 Signature des ordonnances, règlements, publications, actes et correspondances	61
2.2 Délégation de signature des actes authentiques passés pour les pouvoirs locaux	62
3 Donations et legs	62
3.1 Donations par acte authentique et legs	62
3.2 Donations portant sur des biens meubles corporels	64
4 Opérations patrimoniales des pouvoirs locaux	64
4.1 Opérations immobilières	66
4.2 Vente ou mise à disposition de biens meubles corporels	69
4.3 Règles générales de mise en concurrence et grands principes de droit administratif applicables aux opérations portant sur les biens des pouvoirs locaux	71
4.4 Disposition transitoire spécifique aux opérations immobilières et mobilières	75
5 Simplification et rationalisation des compétences et délégations en matière de marchés publics	75
6 Conclusion	76

Introduction

1. Le décret du 28 mars 2024¹ « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation² en vue de simplifier le fonctionnement et l’organisation des organes communaux et provinciaux »³ est entré en vigueur, pour l’essentiel de ses dispositions, le 1^{er} septembre 2024. On le sait, ce décret vise, à l’instar de son « jumeau » modifiant la loi sur les CPAS⁴, à alléger certaines procédures administratives locales, clarifier ou adapter la répartition des compétences entre les organes locaux et, de manière générale, simplifier et

dynamiser ainsi plusieurs aspects de leur fonctionnement quotidien et de leurs interactions économiques.

Cette réforme est le fruit d’une relecture approfondie des textes normatifs ainsi modifiés, menée de concert entre le SPW Intérieur et Action sociale et les différents acteurs de terrain (Union des Villes et Communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Association des Provinces wallonnes, Fédérations des directeurs généraux communaux, de CPAS et provinciaux, Fédération des Directeurs financiers, ...), en vue d’« alléger la vie des pouvoirs locaux »⁵.

Dès lors que le législateur a également poursuivi, selon ses dires, l’objectif d’approfondir l’harmonisation des règles applicables aux différents pouvoirs locaux, les pages qui suivent aborderont la réforme essentiellement par le prisme des organes communaux, et les commentaires se baseront principalement sur les dispositions applicables à ceux-ci, qui ont la plupart du temps été reproduites en des termes analogues pour les autres instances locales. On veillera toutefois à préciser, le cas échéant, les références des dispositions applicables aux autres pouvoirs locaux – provinces et CPAS, à tout le moins –, en note infrapaginale, en signalant au besoin les éventuelles distinctions résultant de variations de textes. Dans le même esprit, ce sont les travaux parlementaires relatifs aux dispositions afférentes aux communes qui ont été principalement analysés et seront, le cas échéant, reproduits par extraits.

2. Si le décret, qui compte au total pas moins de 111 articles, s’intéresse à de nombreuses thématiques différentes, on abordera essentiellement, dans les lignes qui suivent, les aspects suivants :

1. Ce décret a été adopté en séance plénière du Parlement wallon du 27 mars 2024 (Doc., Parl. w., 2023-2024, Texte n° 1631/7). Il est toutefois daté, dans sa publication officielle au *Moniteur*, du lendemain. Divers commentaires ayant suivi celui-ci visent l’une ou l’autre de ces dates, de manière indifférenciée ou non.
2. Ci-après, « C.D.L.D. »
3. M.B., 18 juin 2024, p. 75797 ; ci-après « décret modifiant le C.D.L.D. »
4. Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale en vue de simplifier le fonctionnement et l’organisation de leurs organes, M.B., 12 juillet 2024, p. 83894, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2024 ; ci-après « décret modifiant la loi organique des CPAS ».
5. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 3.

- la création de compétences propres ou déléguées dans le chef du collège en vue de l'octroi de certaines subventions ou de participation à des appels à projets au nom de la commune ;
- la simplification de la signature d'actes pour les communes, soit par voie de délégation soit par confirmation de la possibilité de recours à la signature électronique ;
- la clarification et la rationalisation des compétences des organes communaux en matière d'acceptation de donations, legs ou dons manuels ;
- une répartition des compétences plus pragmatique – sur papier en tous cas – en matière d'opérations immobilières et mobilières, ainsi qu'une précision du rôle des comités d'acquisition ;
- la prise en considération de certaines réalités économiques – et réglementaires – actuelles en matière de passation et d'exécution de marchés publics.

Au moment de l'examen de la réforme, l'Union des villes et des communes de Wallonie et la Fédération des CPAS wallons, qui ont remis un avis conjoint sur celle-ci, ont parfois déploré qu'on ne soit pas allé au bout des attentes exprimées par les acteurs de terrain⁶. Certaines de ces observations ont été entendues et ont fait l'objet, notamment, d'amendements visant à en tenir compte. L'on reviendra, ci-après, sur les critiques ou regrets laissés sans écho dans la version finale adoptée par le législateur.

En synthèse, l'objectif annoncé de la réforme était une « *simplification administrative, tel que souhaité globalement par la Déclaration de politique régionale (DPR) 2019-2024, en matière de fonctionnement et d'organisation des organes communaux et provinciaux ainsi que diverses procédures régies par le [CDLD] que ces pouvoirs locaux sont amenés à mettre en œuvre* ». Quant aux arbitrages effectués, il est par ailleurs précisé d'emblée que le projet a visé à « *dégauger les meilleurs équilibres entre les nombreuses volontés de simplification, d'allègement des procédures administratives, la sécurité juridique que demandent les services publics et tant la praticabilité que l'opérationnalité des modifications à apporter* »⁷.

On se permettra également une appréciation critique à cet égard, le cas échéant.

3. Sur le plan pratique, la réforme a également été accompagnée par l'émission de deux circulaires du 20 juin 2024 intéressant les sujets qui seront abordés dans la présente contribution, l'une concernant les aspects non patrimoniaux⁸, l'autre exclusivement consacrée aux opérations patrimoniales des pouvoirs locaux⁹.

Ces circulaires explicitent, sur certains points, la portée des dispositions commentées, au-delà du contenu des travaux parlementaires et en agréant l'explication fournie de divers exemples concrets qui permettent parfois de mieux cerner l'intention du législateur. En matière d'opérations patrimoniales, elle comporte en outre un rappel salutaire de certains principes essentiels de droit administratif, supposés guider toutes les opérations économiques des pouvoirs locaux.

1 Autonomisation (partielle) du collège en matière de subventions et d'appels à projets

4. Le décret du 28 mars 2024 introduit deux compétences nouvelles dans le chef du collège (communal)¹⁰ :

- d'une part, une compétence désormais propre¹¹ d'exercer d'initiative, en cas d'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues, les compétences du conseil communal en matière d'octroi de subventions (art. L1122-37, § 1^{er}, al. 2, du C.D.L.D.) ; cette compétence s'ajoute à la soustraction aux règles spécifiques en la matière des subventions de faible montant, ledit montant étant légèrement rehaussé à 3500 EUR¹² ;
- d'autre part, la compétence de décider de porter la candidature de la commune ou de la province aux appels à projets, d'assurer le respect des conditions de recevabilité et d'éligibilité et d'en faire le suivi (art. L1123-23, 12^o, du C.D.L.D. ; art. L2212-48, al. 4, du C.D.L.D.).

Dans les deux cas, la décision adoptée par le collège (communal) est communiquée au conseil à sa plus prochaine séance. Cette communication vaut simple information au conseil et n'implique ni ratification

6. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans *Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1*, pp. 78 et s.

7. *Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1*, p. 2.

8. <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2024-06/circulaire%20explicative%20simplif.pdf> ; ci-après « Circulaire du 20 juin 2024 ».

9. <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2024-06/circulaire%20op%C3%A9rations%20patrimoniales.pdf> ; ci-après « Circulaire du 20 juin 2024 'Opérations patrimoniales' ».

10. L'article 14 du décret du 28 mars 2024 modifiant le C.D.L.D. n'a pas d'équivalent pour les organes provinciaux, ni dans le décret du 28 mars 2024 modifiant la loi organique des CPAS. L'Association des Provinces wallonnes n'a pas manqué de le déplorer (voir son avis du 5 septembre 2023, reproduit dans *Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1*, p. 126), mais n'a obtenu aucune réaction du législateur. En revanche, l'article 71 du décret du 28 mars 2024 modifiant le C.D.L.D. établit la même compétence au profit du collège provincial en matière d'appels à projets (art. L2212-48, nouvel al. 4, du C.D.L.D.).

11. L'article 14 du décret du 28 mars 2024 abroge en effet, à l'article L1122-37, § 1^{er}, al. 1^{er}, du C.D.L.D., le 3^o qui permettait jusqu'ici au conseil communal de *déléguer* au collège sa compétence d'octroyer des subventions motivées par l'urgence ou par des circonstances impérieuses et imprévues. L'octroi par le collège de subventions (1^o) qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle ou (2^o) en nature demeure sujet à délégation préalable par le conseil communal suivant la même disposition. On ne commentera donc pas ces hypothèses ici.

12. Article 95 du décret du 28 mars 2024, modifiant l'article L3331-1, § 3, alinéas 1^{er} et 2, du C.D.L.D., dont certains entendent déduire une compétence du collège de « gérer » ces subventions...

(voir ci-dessous), ni prise d'acte par ce dernier¹³, en ce qui concerne l'octroi de subventions¹⁴. La candidature à un appel à projets doit, quant à elle, faire l'objet d'une prise d'acte par le conseil communal ou provincial.

5. En ce qui concerne les subventions, les travaux préparatoires du décret sont peu loquaces. Outre une paraphrase de la nouvelle disposition, le projet de décret se limite en effet à indiquer que « l'octroi des subventions par les pouvoirs locaux est simplifié »¹⁵, tandis que la circulaire du 20 juin 2024 se contente d'énoncer que l'objectif était d'obtenir une meilleure rapidité et une meilleure efficacité dans l'octroi des subventions communales, et de souligner que le collège voit ainsi ses compétences accrues¹⁶.

Lors des discussions en commission, il a également été précisé par le ministre des Pouvoirs locaux que l'objectif était d'« éviter la problématique que l'on a connue lors des différentes inondations, à savoir si nécessité il y a, on veut pouvoir assouplir les choses sans trop d'entraves »¹⁷.

A en croire les acteurs de terrain, le législateur aurait *in fine* manqué son objectif, au moins partiellement, en *alourdissant la charge de motivation* de l'octroi de subventions portant, la plupart du temps, sur des montants assez limités¹⁸. Ainsi, la Fédération des directeurs financiers des pouvoirs locaux aurait préféré une compétence globale, non assortie de conditions particulières, pour toute subvention en nature ou en numéraire d'une valeur inférieure à 5000 EUR – ou que, à tout le moins, toute subvention de moins de 5000 EUR soit soustraite au champ d'application du C.D.L.D. par l'article 95 du décret¹⁹. L'UVCW et la Fédération des CPAS wallons avaient émis la même réclamation dans leur avis conjoint²⁰, tout en déplorant également qu'on n'ait pas établi une possibilité de délégation de la compétence d'octroi des subventions de faible montant par le conseil au collège²¹.

Le ministre des Pouvoirs locaux a cependant balayé ces demandes, estimant apparemment que la révision à la hausse du montant des subventions non soumises aux règles du C.D.L.D. était une concession suffisante²². On s'interroge toutefois sur la consistance de cette posture, qui laisse planer une certaine insécurité

juridique concernant la compétence d'octroi de ces subventions de faible montant : en effet, la circonstance qu'elles ne soient pas soumises aux règles régissant les *modalités* d'octroi, de contrôle et de restitution des subventions énoncées par le Titre III, du Livre III de la Partie V du C.D.L.D. ne nous semble pas emporter comme telle la reconnaissance d'une compétence propre au collège concernant ces subventions.

Celles-ci relèvent donc toujours de la compétence du conseil communal, confirmée *a contrario* par la présente réforme, qui ne permet au collège de se saisir de l'octroi de subventions *que* dans l'hypothèse décrite par le nouvel article L1122-37, § 1^{er}, al. 2, du C.D.L.D. ici commenté, et laisse intacte l'habilitation faite au conseil communal par l'article L1122-37, § 1^{er}, al. 2, de *déléguer* au collège sa compétence d'octroi de subventions (1^o) qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle, ou (2^o) en nature.

Ainsi, la révision « à la hausse » de l'article L3331-1, § 3, si elle allège le *régime* d'un volume plus important de subventions communales, nous paraît sans incidence sur la *compétence* d'octroi de celles-ci.

L'effet manqué de la réforme semble donc ici reposer sur une certaine mécompréhension – regrettable – de l'articulation des dispositions du C.D.L.D. relatives aux subventions octroyées par les pouvoirs locaux.

6. En ce qui concerne la réponse aux appels à projets, le législateur indique ici avoir voulu clarifier les compétences des organes communaux en vue d'introduire les candidatures de la commune. Comme souligné dans les travaux préparatoires²³, à défaut de disposition spécifique dans le C.D.L.D., l'acte de candidature relevait en principe de la compétence résiduaire du conseil communal, au regard de l'article L1122-30 du Code. Cette situation était toutefois potentiellement pénalisante pour les communes, eu égard à la fréquence de réunion du conseil communal, par comparaison aux calendriers parfois très courts de certains appels à projets. Un raisonnement analogue est transposable aux provinces.

13. Contrairement au régime antérieurement applicable en vertu de l'ancien article L1122-37, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o.

14. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 6.

15. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 3.

16. Circulaire du 20 juin 2024, p. 10.

17. Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4, p. 16.

18. Voir en ce sens, notamment, l'avis de la Fédération des directeurs financiers des pouvoirs locaux, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 76.

19. *Id.*, p. 77.

20. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 80.

21. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, pp. 79 et 90. L'avis soulignait en effet que l'intervention systématiquement requise de la part du conseil et l'exigence parallèlement applicable, en cas de délégation, d'un crédit budgétaire disponible, étaient de nature à ralentir et à priver d'efficacité les petites subventions. Une faculté de délégation aurait pu être exercée en toute autonomie par le conseil communal, ce qui était de nature, selon les acteurs de terrain, à relativiser les réticences de l'autorité de tutelle... Voir, dans le même sens, l'avis de la Fédération des directeurs généraux communaux et de la Fédération des directeurs généraux de CPAS, Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 136.

22. Voir à ce sujet les discussions en commission entre M. Dispa et le ministre, Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4, pp. 16-17.

23. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 7.

L'attribution de la compétence de répondre aux appels à projets au collège vise donc à aborder cette question d'une manière plus pragmatique, en bénéficiant de la plus grande réactivité offerte par cet organe.

A noter toutefois que, paradoxalement, le projet de décret déposé au Parlement wallon prévoyait initialement que les décisions du collège en la matière devraient être soumises au conseil pour *ratification*²⁴. Cette particularité, au demeurant envisagée uniquement pour cet élément de la réforme, a suscité une levée de boucliers des acteurs de terrain, tant sur le plan juridique que d'un point de vue, justement, pragmatique.

Ainsi, l'UVCW et la Fédération des CPAS wallons avaient qualifié cette exigence d'« acte manqué » n'ayant « aucun sens »²⁵. L'avis expliquait – à juste titre – cette position comme il suit :

« Soit l'appel à projets prévoit un financement à 100 % du projet et l'accord du conseil communal semble superflu ; soit l'appel à projets prévoit une participation communale et le conseil communal aura alors le loisir de l'accepter indirectement. En effet, la participation communale au projet doit être prévue au budget. (...) »

Aussi, tel que rédigé, le projet d'article permet, certes, aux communes d'être plus réactives, mais n'allège pas la procédure ».

De même, les Fédérations des directeurs généraux communaux et des directeurs généraux de CPAS qualifiaient également l'exigence d'inutile et risquée, dans la mesure où elle interviendrait le plus souvent à contretemps, et placerait les instances devant l'alternative suivante : soit appréhender la communication du collège comme une simple information, rendant la figure de la ratification inutile, soit se saisir pleinement de la compétence de ratification au risque, le cas échéant, de saborder le travail fourni par l'administration et le collège en cas de refus de ratification²⁶.

Il faut également noter que le processus de ratification demeure exceptionnel en droit administratif et sujet à d'interminables débats de principe. En effet, eu égard au principe d'attribution des compétences, le concept même de ratification fait peu de sens en droit public belge : de deux choses l'une, soit la compétence a été valablement exercée par son titulaire, soit elle a été exercée par une instance incompétente, et la ratification ne peut couvrir cette incompétence initiale. Organiser un processus de ratification nous

paraît donc de nature à créer une certaine insécurité juridique quant à l'effectivité et la portée juridique de la nouvelle compétence conférée au collège en matière de réponse aux appels à projets.

Ces critiques ont trouvé écho dans l'introduction d'un amendement parlementaire²⁷ qui a été accueilli favorablement en commission²⁸. Il a été relevé à cette occasion que l'exigence de ratification paraissait effectivement contre-productive si le conseil devait *in fine* poser des conditions incompatibles avec la mise en œuvre du projet tel qu'introduit par le collège et liant la commune. Le ministre a finalement concédé assez facilement que cette ratification n'était pas indispensable²⁹.

C'est ainsi que la prise d'acte a remplacé l'exigence initiale de ratification. Cette prise d'acte reste un paradoxe, dans la mesure où l'on verra que dans d'autres matières, le législateur a précisément entendu supprimer cette exigence afin d'*exclure tout débat* au sein du conseil par rapport à une décision de l'organe exécutif ayant déjà sorti ses effets (voir *infra*, les modifications apportées en matière de marchés publics). Or, au vu de ce qui vient d'être énoncé, tel est précisément l'écueil potentiel en l'espèce...

2 Signatures

2.1 Signature des ordonnances, règlements, publications, actes et correspondances

7. La réforme ne modifie pas la compétence de signature des actes des pouvoirs locaux, mais officialise la faculté de recours à la signature électronique (nouvel art. L1132-3, § 1^{er}, al. 2³⁰, et nouvel art. L2213-1. § 1^{er}, al. 2, du C.D.L.D. ; nouvel art. 28 de la loi organique des CPAS), en précisant que la signature et, le cas échéant, la contresignature des actes se font « soit par une signature manuscrite, soit par une signature électronique ».

Le projet de décret indique que « la signature électronique est *instaurée* pour les différentes décisions et actes des organes locaux »³¹ (nous soulignons) et la présente comme une *demande* des acteurs communaux et des bourgmestres. Il s'agit, toujours selon les travaux parlementaires, d'*encourager* l'usage de la signature électronique et de s'aligner, de la sorte, sur d'autres initiatives similaires prises par d'autres entités fédérées³².

24. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 3.

25. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Projet n° 1631/1, pp. 79 et 93.

26. Avis des Fédérations des directeurs généraux communaux et des directeurs généraux de CPAS, Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 137.

27. Doc., Parl. w., 2023-2024, Amendements, n° 1631/2, amendement n° 3 de M. Dispa.

28. Voir en ce qui concerne la compétence du collège provincial, l'Amendement n° 14, validé sans débat en commission (Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4, p. 25).

29. Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4, p. 17-18.

30. Voir également, en ce qui concerne les actes relevant des compétences du directeur financier, le nouvel art. L1132-6, al. 2.

31. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 3 ; également Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4 – 1632/6, p. 6.

32. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 8.

Comme l'ont relevé l'Union des Villes et Communes et la Fédération des CPAS, toutefois, il faut considérer que la signature électronique était en réalité déjà actuellement admissible en vertu de la théorie de l'équivalence fonctionnelle. En effet, les termes « signature » et « contresignature » de l'ancien article L1132-3 du C.D.L.D. pouvaient se lire comme couvrant également la signature électronique, légalement organisée. Elles sollicitaient donc que le commentaire des articles soit précisé afin de ne pas laisser entendre qu'il s'agirait d'une nouvelle possibilité, jetant ainsi une certaine insécurité sur les pratiques éventuellement déjà développées par certains acteurs locaux³³. Cette demande n'a pas été entendue.

Il nous semble possible de souscrire à cette lecture de l'UVCW et de la Fédération des CPAS. Ainsi, l'intérêt essentiel des nouvelles dispositions serait de préciser que la notion de signature électronique couvre les différents types de signature électronique définis et réglementés comme tels par le droit de l'Union européenne³⁴, sans véritablement créer la faculté de recourir à de telles signatures, préexistante par application de ce droit lui-même.

2.2 Délégation de signature des actes authentiques passés pour les pouvoirs locaux

8. Il est désormais possible pour les représentants des pouvoirs locaux de ne plus se rendre en personne à l'étude de notaire détenant la minute de l'acte à passer au nom du pouvoir local. Il s'agit, de la sorte, de tenir compte de la réforme intégrée à la loi sur le notariat et permettant la passation d'actes authentiques par visioconférence³⁵.

Le bourgmestre, le directeur général et le directeur financier peuvent ainsi déléguer leur pouvoir de signature ou de contresignature à un collaborateur de l'étude notariale, le premier de sa propre initiative (art. L1132-8, § 1^{er}, du C.D.L.D.³⁶), les autres sur autorisation du collège communal (art. L1132-8, § 2³⁷)³⁸.

La délégation de signature ou de contresignature elle-même se fait par procuration authentique et doit identifier

précisément le ou les actes à passer par visioconférence auprès de l'étude notariale concernée, détentrice de la minute de l'acte (art. L1132-8, § 3³⁹).

Les mêmes règles sont reprises, *mutatis mutandis*, au profit du président du conseil de l'action sociale, du directeur général et du directeur financier du CPAS, à l'article 28, § 2, revu et augmenté de la loi organique des CPAS⁴⁰.

L'UVCW et la Fédération des CPAS wallons ont salué cet aspect de la réforme comme constituant une « avancée notable »⁴¹.

3 Donations et legs

9. Le décret vise ici à rationaliser l'exercice des compétences des organes locaux en vue de bénéficier de manière plus souple de la générosité de tiers.

10. Un double allègement manifeste est, d'emblée, introduit par le décret :

- Le principe de la double acceptation (provisoire et définitive) des donations est supprimé⁴².
- Le mécanisme de tutelle spéciale pour les donations et legs faits aux établissements publics est supprimé (ancien article L-1221-2 du C.D.L.D., intégralement remplacé par l'article 39 du décret du 28 mars 2024)⁴³.

11. Le décret établit pour le surplus deux séries de règles distinctes, selon qu'on envisage une libéralité formalisée par un acte authentique (donation solennelle ou legs) ou, au contraire, un « simple » don manuel.

3.1 Donations par acte authentique et legs

12. Le décret introduit tout d'abord une faculté de délégation, par le conseil communal ou le conseil de l'action sociale, de sa compétence d'acceptation des donations et des legs, au profit du collège (ou du bureau permanent)⁴⁴.

33. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 97.

34. Chacune des dispositions ici commentées précise en effet que « La signature électronique (...) se fait par une signature électronique, une signature électronique avancée ou une signature électronique qualifiée, visée respectivement aux articles 3.10, 3.11 et 3.12 du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE ». Le gouvernement peut apporter des précisions quant à cette modalité de signature.

35. Art. 9, § 3, de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, inséré par l'art. 167, 2°, de la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation des dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice.

36. Voir l'art. L2213-1, § 4, nouveau, du C.D.L.D. concernant le président du collège provincial.

37. Sur autorisation du collège provincial, concernant le directeur général et le directeur financier de la province (art. L2213-1, § 5).

38. La Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales » (p. 23) souligne que cette faculté de délégation s'ajoute à celle déjà existante de délégation de la compétence de signature à un ou plusieurs membres du collège communal, du collège provincial ou du conseil de l'action sociale. Cette délégation doit être donnée par écrit et est révocable à tout moment. Sa mention doit précéder la signature de tout document.

39. Art. L2213-1, § 6.

40. Art. 15 du décret du 28 mars 2024 modifiant la loi organique des CPAS.

41. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, pp. 78 et 98.

42. Suppression de la référence, devenue obsolète, à la loi du 12 juillet 1931 dans les articles L1221-1 et L1221-2, référence qui n'avait déjà plus d'équivalent pour les autres instances locales. La loi du 12 juillet 1931 a été abrogée par la loi du 19 janvier 2022 portant le livre 2, titre 3 « Les relations patrimoniales des couples » et le livre 4 « Les successions, donations et testaments » du Code civil.

43. Suppression confirmée par les travaux parlementaires, dans « un souci de simplification » (*Doc.*, Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 10).

44. Nouvel art. L1221-1, § 2 ; nouvel art. 80, § 2, de la loi organique des CPAS.

La même faculté de délégation existe dans le chef du conseil provincial, au profit de son collège (nouvel art. L2222-1, § 2, du C.D.L.D.).

Cette délégation ne peut cependant, dans chaque cas, concerner que des donations et legs sans charge ou condition, et dont la valeur estimée est inférieure à un certain montant.

En ce qui concerne les communes (et les CPAS), le montant est tributaire du nombre d'habitants de celle-ci, et se limite « au maximum » à :

- 1° 30 000 EUR dans les communes de moins de quinze mille habitants ;
- 2° 60 000 EUR dans les communes de quinze mille à quarante-neuf mille neuf cent nonante-neuf habitants ;
- 3° 120 000 EUR dans les communes de cinquante mille habitants et plus.

La détermination du seuil de délégation applicable s'opère sur la base des dernières données mises à jour portant sur le nombre d'habitants de la commune connus au moment de l'adoption de la délibération de délégation. Sans préjudice de la faculté de modifier les délégations octroyées, la fluctuation du nombre d'habitants est sans incidence sur la délégation une fois celle-ci adoptée et pour sa durée de validité (voir ci-dessous)⁴⁵.

La délégation au collège provincial est, quant à elle, plafonnée à 150 000 EUR⁴⁶.

Ces montants, supposés s'inspirer de ceux applicables en matière de marchés publics, peuvent paraître relativement faibles, en particulier dans la mesure où ils sont supposés couvrir l'acceptation de donations portant sur des biens *immeubles*⁴⁷.

La circulaire du 20 juin 2024 précise que la délégation peut toujours être assortie de conditions et qu'il incombe à l'organe délégataire de viser celle-ci dans la motivation des actes adoptés sur cette base⁴⁸. Par ailleurs, la délégation ne s'apparentant pas à un transfert de compétence, l'organe délégant demeure toujours libre d'exercer lui-même les compétences déléguées.

Enfin, le directeur financier est chargé de remettre un avis de légalité écrit préalable et motivé sur *tout projet* de décision du conseil, du collège ou du bureau permanent portant sur l'acceptation des donations et

legs dans les dix jours (cinq jours en cas d'urgence) de la réception du dossier⁴⁹. Cette exigence est applicable à toute opération, quelle qu'en soit l'incidence financière⁵⁰.

13. Il convient également de relever que les nouvelles dispositions ici commentées prévoient, chacune, que « *le Gouvernement peut, chaque fois que les circonstances le justifient, adapter les montants* » plafonnant la faculté de délégation⁵¹.

Dans son avis du 22 janvier 2024, la section de législation du Conseil d'Etat a épinglé cette compétence du gouvernement, réitérée dans plusieurs dispositions du décret comportant des seuils ou des plafonds⁵².

Ainsi, le Conseil d'Etat a rappelé qu'« *en vertu de l'article 162, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il revient au pouvoir législatif de régler les institutions communales et provinciales. Cette disposition n'exclut pas que des délégations soient accordées au Gouvernement, pour autant que les éléments essentiels de la réglementation soient déterminés par le législateur et ne soient pas laissés à l'appréciation du Gouvernement.* » En l'espèce, le Conseil d'Etat compare la délégation ici accordée en des termes très généraux à celles déjà contenues dans le C.D.L.D., notamment, en matière de montants applicables aux marchés publics et en déduit que cette délégation, « *faute d'être encadrée* », n'est pas admissible.

Cette remarque n'a guère ému le législateur, qui n'a revu ni le libellé des différents articles du décret comportant une délégation analogue (voir également ci-après), ni même les justifications de celles-ci contenues dans les travaux préparatoires.

14. Enfin, toute délégation octroyée en la matière prend fin de plein droit le dernier jour du quatrième mois qui suit l'installation du conseil communal/conseil de l'action sociale/conseil provincial de la législature suivant celle pendant laquelle la délégation a été octroyée⁵³.

Selon le législateur, l'objectif est d'interdire qu'une délégation puisse sortir ses effets sur plusieurs législatures successives. La période de quatre mois a été fixée afin de permettre la transition entre deux législatures et d'éviter ainsi tout vide juridique potentiel, concernant des donations ou legs qui seraient

45. Nouvel art. L1221-1, § 4 ; nouvel art. 80, § 4, de la loi organique des CPAS.

46. Nouvel art. L2222-1, § 2, du C.D.L.D.

47. L'Association des Provinces wallonnes avait d'ailleurs, notamment, plaidé pour que l'on vise un montant de 250 000 EUR, comme en matière de concessions (avis du 5 septembre 2023, *Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1*, p. 129). Cette demande est toutefois restée sans suite.

48. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 20.

49. Nouvel art. L1124-40, al. 1^{er}, 3^o bis, du C.D.L.D.

50. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 20.

51. Nouveaux art. L1221-1, § 5, et L2222-1, § 4, du C.D.L.D. ; nouvel art. 80, § 5, de la loi organique des CPAS.

52. Avis n° 74.906/4, *Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1*, p. 38.

53. Nouveaux art. L1221-1, § 3, et L2222-1, § 3, du C.D.L.D. ; nouvel art. 80, § 3, de la loi organique des CPAS.

acceptés par le collège entre la fin de la législature et une éventuelle nouvelle délibération de délégation.

3.2 Donations portant sur des biens meubles corporels

15. Il est désormais clarifié que la compétence d'acceptation des dons manuels non assortis de charges ou de conditions échoit au bourgmestre (ou au président de l'action sociale). Cette compétence peut être déléguée à un fonctionnaire, autre que le directeur financier⁵⁴.

Le fonctionnaire bénéficiaire de la délégation peut être indifféremment un agent statutaire ou contractuel⁵⁵.

Il est également possible de prévoir la délégation au profit d'une *fonction* ou d'un *grade*, au lieu de viser une personne nommément identifiée. La circulaire précise que cette manière de procéder permet l'exercice de la délégation par une personne « faisant fonction »⁵⁶.

Il convient de relever ici l'observation des acteurs de terrain, indiquant que les dons manuels, notamment, d'œuvres d'art, s'accompagnaient très souvent de conditions assez circonscrites (apposition d'une plaque mentionnant l'auteur de l'œuvre, exposition à la vue du public, etc.) qui avaient néanmoins pour effet de disqualifier automatiquement la compétence du bourgmestre⁵⁷. Il avait donc été sollicité de prévoir des exceptions à cette restriction de compétence, notamment pour admettre les conditions simplement liées à la destination ou à l'usage du bien donné. Cette observation n'a toutefois suscité aucun émoi ni débat en commission parlementaire⁵⁸.

L'UVCW et la Fédération des CPAS wallons avaient également relevé que la notion de don manuel, mise en avant par les travaux parlementaires, excluait *per se* les dons indirects, notamment par virement bancaire⁵⁹. Cette remarque est également restée lettre morte, de sorte qu'on doit considérer, par défaut, que de tels dons doivent faire l'objet d'une acceptation par le conseil, quel qu'en soit le montant... au temps des réglementations de plus en plus strictes en matière

de lutte contre le blanchiment de capitaux, on relèvera que cette conséquence est sans doute bienvenue, pourvu que les conseils communaux se saisissent effectivement de la question de la vérification de l'origine des fonds versés.

16. Un débat spécifique a par ailleurs été suscité par l'octroi de cette compétence propre, au niveau provincial, au *président* du collège provincial, ne disposant *a priori* pas de compétences propres, au contraire d'un bourgmestre.

L'Association des Provinces wallonnes avait dès lors sollicité que cette compétence, si elle était confirmée, soit encadrée juridiquement, notamment quant à la traçabilité et à l'opposabilité de la décision adoptée par le président et ses préalables administratifs éventuels⁶⁰. Cette préoccupation, qui avait trouvé écho dans un amendement parlementaire, a toutefois été balayée sans débat par le ministre des Pouvoirs locaux⁶¹.

4 Opérations patrimoniales des pouvoirs locaux

17. La réforme introduit, consolide, modifie ou clarifie une série de règles afférentes aux opérations contractuelles des pouvoirs locaux portant sur des éléments de leur patrimoine.

Après avoir clarifié et/ou réorganisé la répartition des compétences entre organes concernant ces opérations⁶², le décret introduit, par ailleurs, un nouveau Livre V « Opérations patrimoniales » dans la Partie III du C.D.L.D. « Dispositions communes aux communes et à la supracommunalité » (voir les art. 96 et s. du décret du 28 mars 2024) définissant de manière transversale les exigences procédurales et principes communs à celles-ci. Une démarche analogue a été menée concernant les CPAS et les associations chapitre XII⁶³.

Ce sont par ailleurs ces dispositions qui définissent les « opérations immobilières » et les « opérations mobilières » concernées par la réorganisation des compétences des organes locaux.

54. Nouveaux art. L1221-2 et L2222-1bis (pour le président du collège provincial) du C.D.L.D.; nouvel art. 80bis de la loi organique des CPAS. La Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales » (p. 22) souligne que le texte ne prévoit en revanche aucune exclusion concernant les collaborateurs du directeur financier ou des agents travaillant dans son service.

55. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 10.

56. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 21.

57. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 101 – l'avis cite encore l'hypothèse du don d'une œuvre pour le musée communal, ou le don de livres pour mise à disposition du public via la bibliothèque communale; également, en ce qui concerne les provinces, Avis de l'APW du 5 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 129, et Doc., Parl. w., 2023-2024, Amendements, n° 1631/2, amendement n° 16 de M. Dispa.

58. Rejet sans débat de l'amendement n° 16 précité, Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4 – 1632/6, p. 25.

59. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 101.

60. Avis du 5 septembre 2023, Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 129.

61. Rejet de l'amendement n° 17 de M. Dispa, Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4 – 1632/6, p. 25.

62. Art. 40 à 44 et 79 à 83 du décret du 28 mars 2024 modifiant le C.D.L.D.; art. 24 et 27 du décret modifiant la loi organique des CPAS.

63. Voir, ainsi, les articles L3511-1 à L3513-2 du C.D.L.D., formant le nouveau Livre V de la Partie III du Code (« Dispositions communes aux communes et à la supracommunalité »), intitulé « Opérations patrimoniales » et, d'autre part, les nouveaux articles 75bis, 75ter, 76bis, 76ter et 121, al. 2, de la loi organique des CPAS.

Par combinaison des différentes dispositions modifiées dans les deux décrets analysés, leur champ d'application personnel⁶⁴ est le suivant :

- les communes wallonnes, à l'exception de celles situées en Communauté germanophone et de la ville de Comines-Warneton ;
- les CPAS et associations Chapitre XII ;
- les provinces ;
- les intercommunales et associations de projet relevant de la compétence de la Région wallonne ;
- les régies communales et provinciales autonomes ;
- les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, situés sur le territoire de la Région wallonne, sauf en Communauté germanophone ;
- les sociétés à participation publique locale significative⁶⁵ ;
- les A.S.B.L. locales telles que définies à l'article L5111-1, 18°, du C.D.L.D.⁶⁶.

En cas d'opération impliquant deux entités publiques relevant de la présente liste, l'application des nouvelles règles doit intervenir dans le chef de l'entité à qui « appartient » le bien immobilier ou mobilier concerné. Nous revenons sur ce critère d'appartenance ci-après.

18. Ainsi, le champ d'application matériel de ces nouvelles règles recouvre :

- d'une part, les opérations mobilières, définies comme couvrant « la vente, l'échange, le droit d'emphytéose, le droit de superficie, le louage⁶⁷, le droit de chasse, le droit de pêche, la concession domaniale ou l'occupation précaire portant sur un bien immeuble qui appartient au pouvoir local », sans que cette liste soit exhaustive⁶⁸ ;
- d'autre part, les opérations mobilières, relatives « à la vente ou à la mise à disposition de biens meubles corporels qui appartiennent au pouvoir local »⁶⁹.

19. En ce qui concerne les entités soumises au C.D.L.D.⁷⁰, les « opérations mixtes » sont, cependant, expressément exclues du champ d'application du nouveau livre V de la Partie III. Par « contrat mixte », on entend « les opérations portant à la fois sur l'attribution de contrats relatifs à des opérations immobilières ou à la vente ou à la mise à disposition de biens meubles corporels qui appartiennent à la commune et sur l'attribution de marchés publics ou de concessions de services ou de travaux, sur l'octroi de toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public ou sur l'application d'un règlement-redevance » (art. L3511-1, § 2, du C.D.L.D.).

Trois types d'opérations mixtes sont donc visés par cette exclusion :

- les contrats impliquant la passation d'un marché public ou d'une concession de services ou de travaux (par exemple, une concession domaniale s'accompagnant d'une concession de services, un marché de travaux assorti de l'octroi d'un droit réel démembré et temporaire sur la construction à réaliser ou le terrain assiette de celle-ci) : ces opérations sont en effet globalement soumises, sous l'angle tant des compétences des organes locaux que de leur procédure de passation, aux réglementations et dispositions propres aux marchés ou aux concessions⁷¹ ;
- les opérations liées à une subvention, si la mise à disposition (gratuite) d'un bien communal vise précisément à soutenir la réalisation d'un projet s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre d'un régime établi sur la base des articles L3331-1 et suivants du C.D.L.D., ou l'octroi de toute contribution, aide ou tout avantage à des fins d'intérêt public⁷² ;
- les opérations portant sur l'exécution d'un règlement-redevance, telles que la mise en location de locaux communaux sur la base d'un règlement d'occupation ou la mise à disposition, moyennant redevance, de certains matériels communaux sur la base d'un règlement spécifique préalablement adopté par le conseil communal – ce sont alors

64. Voir également, concernant le nouveau Livre V de la Partie III du C.D.L.D., la définition de « pouvoir local » de l'article L3511-1 renvoyant à celle de l'article L3111-1, § 1^{er}, exception faite des zones de police uncommunales et pluricommunales et des zones de secours. Également Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 25.

65. Selon la définition de l'art. L5111-1, al. 1^{er}, 10°, du C.D.L.D.

66. C'est-à-dire celles majoritairement subventionnées par les pouvoirs locaux et/ou au sein desquelles plus de 50 % des membres du principal organe de gestion sont désignés par les pouvoirs locaux.

67. A noter que ce terme recouvre l'ensemble des contrats de location et, partant, tous les types de baux (Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 20).

68. Art. L3511-1, § 1^{er}, 2° ; Loi organique des CPAS, art. 75bis, § 2.

69. Art. L3511-1, § 1^{er}, 3° ; Loi organique des CPAS, art. 76bis, § 2.

70. La même exclusion n'est, en effet, pas reproduite dans les mêmes termes dans les nouvelles dispositions afférentes aux opérations patrimoniales des CPAS et des associations chapitre XII. Si l'on peut *a priori* le comprendre pour le cas des règlements-redevances, l'hypothèse de combinaison entre une opération patrimoniale et un marché public, une concession ou une subvention ne paraît en revanche pas inexistante dans le chef de ces entités. L'absence d'évocation de ces opérations mixtes dans le décret modifiant la loi organique des CPAS constitue donc, par comparaison avec le décret réformant le C.D.L.D., une lacune en termes de clarté et d'harmonisation. Certes, les travaux parlementaires précisent, concernant l'article 75bis introduit dans la loi organique des CPAS (opérations immobilières), que « l'on se référera à l'objet principal des contrats et autorisations. N'est dès lors pas visée la concession domaniale accessoire d'une concession de services ou de travaux, ou encore la superficie-conséquence découlant d'une servitude » (Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1632/1, p. 8). Mais alors, pourquoi l'avoir expressément inscrit dans le texte normatif pour les autres pouvoirs locaux ? mystère...

71. Il est renvoyé, pour le surplus, à ce qui sera exposé ci-après concernant les légères adaptations de rationalisation introduites dans l'exercice des compétences des organes locaux en termes de passation et d'exécution des marchés publics.

72. En dehors de l'hypothèse des subventions, les travaux parlementaires et la circulaire « Opérations patrimoniales » n'explicitent pas ce qui serait ainsi visé.

les procédures et conditions de ce règlement, adopté en vertu de la compétence réglementaire du conseil, qui sont pertinentes pour encadrer l'opération concernée⁷³.

Par ailleurs, on soulignera que les titres et chapitres insérés dans le C.D.L.D. visent expressément des opérations *contractuelles*, ce qui exclut les régimes d'autorisation unilatérale, dont notamment ceux concernant l'occupation du domaine public. Ainsi, « *le permis de stationnement (nécessaire pour le placement de chaises de café sur un trottoir ou de barrières pour une fête de village par exemple) ainsi que la permission de voirie (requise pour l'installation d'un distributeur de boissons ou d'une terrasse de café permanente) ne sont pas visés par ces nouvelles règles* »⁷⁴.

20. Enfin, on l'a dit, la réforme s'accompagne de l'émission d'une circulaire traitant spécifiquement des opérations patrimoniales des pouvoirs locaux. Cette circulaire abroge, au passage, la circulaire du 26 avril 2011 relative aux achats et ventes de biens meubles notamment via les sites d'achat-vente en ligne et la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux⁷⁵.

4.1 Opérations immobilières

a) Fixation des conditions de l'opération et des modalités de procédure et faculté de délégation

21. Pour rappel, on vise ici toutes opérations de nature contractuelle portant sur des biens « appartenant » au pouvoir local concerné. Il en résulte que les opérations par lesquelles un pouvoir local entend *acquérir* le bien d'un tiers ou obtenir des droits réels ou personnels sur un tel bien ne sont pas concernées par les nouvelles dispositions.

Selon la circulaire du 20 juin 2024, il convient par ailleurs d'envisager le terme « appartenir » de manière relativement large, et recouvrant également les hypothèses où le pouvoir local dispose *déjà* de certains droits réels ou personnels sur un bien⁷⁶. L'on

peut donc en déduire, par exemple, que les nouvelles règles s'appliquent à une opération par laquelle une commune, locataire d'un immeuble, entendraient sous-louer celui-ci en tout ou partie à un tiers⁷⁷.

22. La compétence de principe de fixer les conditions et les modalités de la procédure d'attribution des contrats relatifs à des opérations immobilières et d'adopter les conditions contractuelles qui régissent l'opération est conférée au conseil communal (respectivement, au conseil provincial et au conseil de l'action sociale)⁷⁸.

Par exemple, dans le cas d'une vente immobilière, c'est le conseil qui :

- choisit de recourir soit à la procédure de gré à gré, soit à la vente publique ;
- fixe les conditions essentielles et éventuellement substantielles de la vente ;
- fixe le prix minimum de la vente basé sur l'estimation du bien (voir *infra*) ;
- fixe les modalités de publicité et de la procédure d'attribution du contrat⁷⁹.

23. Le conseil communal/provincial (ou le conseil de l'action sociale) peut dorénavant déléguer sa compétence de fixation des conditions et modalités des procédures d'attribution des contrats portant sur les opérations immobilières. La délégation peut être modalisée par le conseil, par exemple en l'assortissant de certaines conditions ou en la limitant uniquement à certains types d'opérations⁸⁰.

Elle bénéficie au collège (ou au bureau permanent) et est, en tout état de cause, limitée en fonction de la valeur de l'opération envisagée.

Ainsi, la délégation est à nouveau limitée⁸¹, au maximum, aux opérations immobilières d'un montant estimé, conformément à l'article L3512-2, inférieur à :

- 1° 30 000 EUR dans les communes de moins de quinze mille habitants ;
- 2° 60 000 EUR dans les communes de quinze mille à quarante-neuf mille neuf cent nonante-neuf habitants ;

73. Les travaux parlementaires donnent les exemples suivants : règlements-redevance pour l'occupation des salles communales, règlements-redevance pour la location d'une salle pour l'organisation de funérailles inter-conviccionnelles et multi-philosophiques, règlements-redevance pour l'occupation du domaine public pour les activités foraines (Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 10), règlements-redevance pour la mise à disposition de matériel destiné à l'organisation de manifestations ou de festivités, prêts de livres dans une bibliothèque (Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11 et 12).

A noter que cette dernière exclusion est également exprimée aux nouveaux articles L1222-1^{quinquies} et L 12222-1^{septies}. Il en résulte que tant les règles de compétence que les règles de fond énoncées par la réforme ne sont pas applicables à l'adoption et à la mise en œuvre de ces règlements-redevances et des opérations accessoires à ceux-ci.

74. A. PONCHAUT, « Opérations patrimoniales – Nouvelles règles de mise en concurrence et d'estimation », UVCW ASBL, juillet 2024, https://www.uvcw.be/no_index/files/13265-article-24-07-dcr-opérations-patrimoniales---transparence-et-estimation.pdf, p. 5. Le même auteur relève que la structure des nouvelles dispositions introduites dans la loi organique des CPAS n'est pas aussi explicite, mais qu'en pratique, elle aboutit à un résultat quasiment équivalent, la délivrance d'autorisations unilatérales demeurant assez marginale dans le chef des CPAS et des associations chapitre XII.

75. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 3.

76. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 26.

77. Voir en ce sens, A. PONCHAUT, *op. cit.*, p. 3.

78. Art. L1222-1, § 1^{er}, et L2222-1^{ter}, § 1^{er}, du C.D.L.D. ; art. 75, § 1^{er}, de la loi organique des CPAS.

79. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 10-11. La circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales » (p. 7) ajoute que le conseil peut également être amené à « préciser l'utilisation de la somme obtenue conformément à la circulaire budgétaire et au plan de gestion éventuel ».

80. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11.

81. Art. L1222-1, § 2, al. 2, et L2222-1^{ter}, § 2, al. 2, du C.D.L.D. ; art. 75, § 3, al. 2, de la loi organique des CPAS.

3° 120 000 EUR dans les communes de cinquante mille habitants et plus.

A nouveau, la détermination du seuil de délégation applicable s'opère sur la base des dernières données mises à jour portant sur le nombre d'habitants de la commune connu au moment de l'adoption de la délibération de délégation. Sans préjudice de la faculté de modifier les délégations octroyées, la fluctuation du nombre d'habitants est sans incidence sur la délégation une fois celle-ci adoptée et pour sa durée de validité (voir ci-dessous)⁸².

24. La valeur de l'opération immobilière doit être appréhendée *par contrat*. Ainsi, en cas d'attribution de plusieurs contrats de bail, le seuil de délégation s'applique contrat de bail par contrat de bail, ou lot par lot⁸³.

La valeur à prendre en considération correspond à la valeur vénale estimée du bien ou au montant estimé de l'opération multiplié, le cas échéant, par la durée du contrat. Lorsque le contrat peut être reconduit ou que la durée du contrat peut être prorogée et que la durée totale du contrat, reconductions ou prolongations comprises, peut être supérieure à dix ans, la valeur de l'opération correspond à l'estimation de la valeur annuelle du contrat multipliée par dix sans que cette somme puisse être inférieure au montant estimé pour la durée minimum initiale du contrat⁸⁴.

De prime abord, le plafond de délégation pourrait paraître assez faible, voire abscons... il a d'ailleurs été critiqué par les acteurs de terrain comme étant inadéquat par rapport à l'objectif poursuivi⁸⁵.

Ceux-ci ont notamment fait remarquer que l'analogie utilisée avec les marchés publics, combinée avec le critère de durée des opérations à évaluer, était particulièrement peu pertinente dès lors que la durée maximale normale d'un marché public était de quatre ans, par comparaison aux dix années prises en considération ici⁸⁶.

Lors des débats parlementaires, il a été plaidé de rehausser les seuils de délégation jusqu'à 250 000 EUR⁸⁷, mais le ministre des pouvoirs locaux a indiqué que les seuils prévus étaient suffisants pour, à la fois, apporter plus de fluidité et *respecter* le conseil communal⁸⁸.

A la lecture, cependant, de la circulaire du 20 juin 2024 relative aux opérations patrimoniales des pouvoirs locaux, il apparaît que la valeur à prendre en considération, pour tout octroi d'un droit *autre* que le droit de propriété sur le bien immobilier du pouvoir local, doit se comprendre comme se rapportant au montant qui sera effectivement payé annuellement par le cocontractant, et à la valeur du bien, proratisée en considération du droit consenti sur celui-ci et ventilée – ou non – en fonction de la durée de ce droit. C'est en ce sens qu'il faudrait donc comprendre l'expression « *montant estimé de l'opération* ».

Ainsi, par exemple, la circulaire vise, comme « estimation de la valeur annuelle du droit consenti » en cas d'octroi d'un droit d'emphytéose sur un immeuble, une valeur annuelle de 3500 EUR, qu'on comprend correspondre au montant du *canon* ou de la redevance emphytéotique annuelle. Il en résulte que, en suivant cette logique, un droit d'emphytéose de 20 ans aurait une « valeur » de 70 000 EUR et entrerait encore dans le champ des délégations pour les « plus grandes communes ». C'est, de la même manière, la redevance due dans le cadre d'un contrat de superficie, ou le loyer payé dans le cadre d'un bail qui doit être pris en considération⁸⁹.

Cette appréhension permet de relativiser partiellement les regrets exprimés par les acteurs de terrain quant à l'effectivité de la délégation désormais permise. Certes, il n'en reste pas moins que, pour les plus petites communes, elle aboutit encore à ce que la délégation soit plafonnée, par exemple, aux baux d'un loyer inférieur à 250 EUR par mois⁹⁰... ce qui questionne effectivement la pertinence de l'utilisation de tels seuils différenciés en fonction du nombre d'habitants, alors que la taille de la plupart des biens immobiliers concernés et, sous réserve de certaines particularités locales, leur valeur ne sont en principe pas – ou peu – tributaires de la taille de la commune...

En outre, les exemples donnés par la circulaire confirment l'interprétation de l'expression « *lorsque le contrat peut être reconduit ou que la durée du contrat peut être prolongée* » redoutée par l'UVCW et la Fédération des CPAS : ainsi, eu égard aux facultés légales de prolongation applicables à de tels contrats, tout bail de résidence principale, même de très courte durée, sera évalué en fonction de sa « valeur estimée » sur une durée de dix ans... et il en va de même, *a fortiori*, des baux commerciaux et des baux à ferme⁹¹.

82. Art. L1222-1, § 4, et L2222-1ter, § 4, du C.D.L.D. ; art. 75, § 5, de la loi organique des CPAS.

83. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11 ; Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 8.

84. Art. L1222-1, § 2, al. 3, et L2222-1ter, § 2, al. 3, du C.D.L.D. ; art. 75, § 3, al. 3, de la loi organique des CPAS.

85. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 80.

86. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 103.

87. Voir également l'avis du 5 septembre 2023 de l'APW, Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 129.

88. Doc., Parl. w., 2023-2024, Rapport n° 1631/4, p. 22 et p. 26 en ce qui concerne les provinces.

89. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 9.

90. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 103.

91. Exemple repris, d'ailleurs, par la Circulaire « Opérations patrimoniales », p. 9.

25. On relèvera encore que la circulaire recommande aux organes bénéficiant de la délégation de viser expressément celle-ci dans leurs décisions la mettant en œuvre.

La circulaire rappelle, enfin, qu'une délégation n'est pas un transfert de compétence et que l'autorité qui détient la compétence de principe – le conseil – peut donc toujours exercer les compétences qu'elle a déléguées. La délégation peut, par ailleurs, être assortie de conditions et est toujours révocable par l'organe délégant.

Elle ajoute toutefois que « *le délégant ne peut cependant, bien évidemment, pas revenir sur une décision prise par le délégué et la modifier* »⁹². L'on peut sans doute comprendre le propos s'il s'agit de rappeler que l'organe délégant n'est pas supposé, en principe, évoquer un dossier déjà pris concrètement en charge par l'organe délégataire et « court-circuiter » de la sorte le processus administratif en cours⁹³. En revanche, l'on n'aperçoit pas ce qui empêcherait le délégant, dans les limites permises par le droit administratif, de retirer la décision adoptée par l'organe délégataire, par exemple, si elle fait l'objet d'un recours ou d'une décision de suspension de l'autorité de tutelle et que l'organe délégataire rechigne à admettre l'éventuelle illégalité contenue dans sa décision ou dans la préparation de celle-ci.

26. On rappellera, à nouveau, que le Conseil d'Etat a critiqué de manière générale l'habilitation faite au Gouvernement de modifier les montants de délégation « chaque fois que les circonstances le justifient »⁹⁴. Les travaux préparatoires précisent uniquement qu'il s'agit « notamment » de tenir compte de l'évolution des prix sur le marché de l'immobilier⁹⁵, ce que la section de législation avait considéré comme insuffisamment précis en termes de « balises » de cette habilitation, au regard de l'exigence de loi formelle contenue à l'article 162 de la Constitution.

27. Comme en matière de dons et legs (voir *supra*) et de marchés publics (art. L1222-3, § 4, du C.D.L.D.), toute délégation octroyée par le conseil prend fin de plein droit le dernier jour du quatrième mois qui suit l'installation du conseil de la législature suivant celle pendant laquelle la délégation a été octroyée⁹⁶. La *ratio legis* de cette disposition est identique à celle évoquée plus haut⁹⁷.

b) Engagement de la procédure, approbation du résultat des négociations, attribution du contrat et suivi de son exécution (en ce compris les modifications non substantielles)

28. La compétence propre du collège (ou du bureau permanent) pour mener la procédure, y compris attribuer le contrat et y apporter des modifications non substantielles en cours d'exécution est par ailleurs établie⁹⁸. Il s'agit donc pour le collège d'exécuter les décisions du conseil communal (ou du collège, sur délégation) prises en application de l'article L1222-1.

Concrètement, la circulaire du 20 juin 2024 indique que cette compétence recouvre les missions et décisions suivantes :

- procéder aux mesures de publicité adéquates suivant les modalités arrêtées par l'organe compétent ;
- examiner l'admissibilité des candidatures et des offres ;
- approuver le résultat des négociations ;
- établir/approuver une analyse comparative des offres dans un rapport motivé ;
- attribuer le contrat et, dès lors, approuver, dans la limite des conditions fixées initialement par l'organe compétent, le prix final de l'opération, le co-contractant, le projet d'acte/de contrat à conclure ;
- renoncer à attribuer le contrat ;
- résilier le contrat⁹⁹.

En cas de procédure incluant des négociations, le collège/bureau permanent « *approuve le résultat des négociations intervenues dans la limite prévue par les documents et, le cas échéant, la réglementation applicable à l'opération immobilière en cause* ». Suivant la circulaire, le terme « approuver » « *ne signifie pas nécessairement « mener » les négociations* »¹⁰⁰ et cette approbation peut intervenir en même temps que l'attribution. L'on en déduit que le collège peut, dans les limites des conditions fixées au lancement de l'opération, confier la négociation à certains agents et/ou à des consultants extérieurs, pourvu qu'il vérifie et valide, *in fine*, le processus intervenu.

Dans l'hypothèse où le conseil se serait contenté de fixer les conditions particulières de l'opération sans adopter un projet de contrat ou d'acte authentique, le collège peut adopter celui-ci dans le respect des conditions fixées par ledit conseil.

92. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 9.

93. En ce sens, P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 282-283.

94. Art. L1222-1, § 5, et L2222-1ter, § 5, du C.D.L.D. ; art. 75, § 6, de la loi organique des CPAS.

95. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11.

96. Art. L1222-1, § 3, et L2222-1ter, § 3, du C.D.L.D. ; art. 75, § 4, de la loi organique des CPAS.

97. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11.

98. Art. L1222-1bis et L2222-1quater du C.D.L.D. ; art. 75, § 2, de la loi organique des CPAS.

99. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 10.

100. *Ibid.*

29. Comme le soulignent les travaux préparatoires, fait partie intégrante de cette compétence la décision de renoncer à attribuer le contrat mais également la compétence de résiliation du contrat¹⁰¹.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le collège (ou le bureau permanent) décidait de renoncer à attribuer le contrat, la procédure qui devrait alors être recommencée suivant d'autres modalités devrait faire l'objet d'une nouvelle décision de lancement adoptée dans le respect des compétences définies par l'article L1222-1 et des éventuelles délégations accordées en exécution de celui-ci.

Il en va de même, par ailleurs, de l'hypothèse où le collège constaterait la nécessité d'apporter une modification *substantielle* au contrat déjà conclu. Une telle modification emporterait en réalité la *résiliation* du contrat existant – relevant de la compétence du collège – et l'adoption d'une nouvelle décision de principe en vue de *relancer* la conclusion d'un nouveau contrat – relevant de la compétence du conseil.

30. La circulaire du 20 juin 2024 souligne encore que cette compétence est *exclusive* dans le chef du collège/du bureau permanent, en telle sorte que le conseil ne pourra jamais attribuer lui-même un contrat portant sur une opération immobilière, le modifier (de manière non substantielle) ou le résilier, pourvu que le collège s'en tienne aux modalités initialement fixées pour l'opération, aux règles juridiques régissant celle-ci et/ou aux grands principes de droit administratif¹⁰².

Enfin, elle émet un avertissement, non autrement étayé ou développé, quant à l'application de la théorie du mandat apparent, exhortant les organes locaux à « *agir avec prudence lors des échanges avec d'éventuels cocontractants. Ces échanges ne peuvent avoir pour conséquence d'engager le pouvoir local alors qu'aucune décision de l'organe compétent n'est adoptée* »¹⁰³. Sans entrer dans une analyse de droit civil qui dépasserait le cadre de la présente contribution, il nous semble toutefois que cet éventuel écueil pourrait être évité par le rappel exprès, dans les documents de publicité/mise en concurrence, que le contrat envisagé ne pourra être valablement formé que suite à l'adoption d'une décision formelle en ce sens de l'organe compétent.

31. De leur côté, l'UVCW et la Fédération des CPAS wallons ont déploré que la compétence propre du collège d'attribuer les contrats ne soit pas assortie d'une faculté de délégation, à l'un de ses membres ou à un

fonctionnaire, à tout le moins pour des contrats récurrents et/ou de mise à disposition de courte durée. La formalité d'un passage systématique en collège leur paraîtrait en effet « *lourde et sans plus-value* »¹⁰⁴.

Le grief nous paraît toutefois relativement faible, dans la mesure où, à notre connaissance, la plupart des collèges communaux se réunissent de façon hebdomadaire ou au moins bimensuelle, et où la réforme permet déjà de restreindre leur intervention à la validation des négociations menées par des tiers et du rapport d'analyse établi par ceux-ci.

c) Pouvoir de représentation du Comité d'acquisition

32. On relèvera enfin que l'article L3512-1, al. 4, nouveau du C.D.L.D. énonce que :

« *Les comités d'acquisition d'immeubles, chargés par les pouvoirs locaux des opérations immobilières, ne doivent pas justifier envers les tiers d'un mandat spécial pour agir en tant que représentant du pouvoir local.*

Au sein de ces comités, les agents habilités à authentifier les conventions représentent de plein droit, lors de la signature des actes, les pouvoirs locaux pour les missions qui leur sont confiées ».

Il convient par ailleurs de souligner que, dans le cadre de l'obligation d'estimation préalable désormais imposée par le Livre V de la Partie III (voir ci-dessous), la circulaire du 20 juin 2024 précise que la mission d'estimation éventuellement confiée à un commissaire du comité d'acquisition doit s'accompagner dès le départ d'un engagement du donneur d'ordre de confier une mission globale (de l'estimation à la passation de l'acte) audit comité d'acquisition¹⁰⁵.

L'on en déduit un objectif explicite de renforcement du rôle de ces comités dans les opérations immobilières des pouvoirs locaux et, indirectement, de supervision de telles opérations par l'administration régionale.

4.2 Vente ou mise à disposition de biens meubles corporels

33. A nouveau, il convient de souligner que seules les opérations (contractuelles) portant sur les biens « du » pouvoir local sont ici visées. En effet, l'acquisition ou la prise en location de biens meubles par un pouvoir local tombe en principe dans le champ d'application des marchés publics de fournitures¹⁰⁶.

101. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11.

102. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », pp. 11-12.

103. *Ibid.*

104. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 104.

105. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 31.

106. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 26.

La circulaire du 20 juin 2024 souligne encore que les dispositions introduites par la réforme ne s'appliquent pas non plus :

- s'il existe, au sein du C.D.L.D., de la loi organique ou de toute autre législation spécifique, d'autres dispositions régissant la compétence des organes concernant une opération déterminée ; elle cite à cet égard la vente mobilière de bois, régie par le Code forestier¹⁰⁷ ;
- aux opérations régies au moins pour partie par un règlement-redevance (voir *supra*)¹⁰⁸.

a) Fixation des conditions de l'opération et des modalités de procédure et faculté de délégation

34. La compétence de principe de fixer les conditions et les modalités de la procédure d'attribution des contrats relatifs à la vente ou à la disposition de biens meubles corporels qui appartiennent à l'instance locale concernée et d'adopter les conditions contractuelles qui régissent l'opération est ici aussi conférée au conseil communal (respectivement, au conseil provincial et au conseil de l'action sociale)¹⁰⁹.

Il revient donc au conseil de :

- choisir le type de procédure (gré à gré ou vente publique, par exemple) ;
- fixer les conditions essentielles et éventuellement substantielles de l'opération ;
- fixer le prix minimum de l'opération, compte tenu de l'estimation du bien ;
- fixer les modalités de publicité et de la procédure d'attribution¹¹⁰.

35. Le conseil communal/provincial (ou le conseil de l'action sociale) peut également, comme pour les opérations immobilières, déléguer sa compétence de fixation des conditions et modalités des procédures d'attribution des contrats portant sur ces opérations mobilières. La délégation peut être assortie de conditions ou être limitée à certains types d'opérations. Elle bénéficie au collège (ou au bureau permanent) et est à nouveau limitée en fonction de la valeur de l'opération envisagée.

Somme toute paradoxalement, eu égard à ce qui a été indiqué ci-dessus quant à la valeur prise en considération pour les opérations immobilières, ce sont les mêmes valeurs qui s'appliquent – avec un effet

pratique potentiellement fort différent, donc – aux opérations mobilières¹¹¹.

Les mêmes règles de détermination du seuil de délégation en fonction des derniers chiffres de population disponibles et d'estimation de la valeur « totale » du contrat en fonction de sa durée et de ses possibilités de reconduction sont également applicables¹¹². La valeur s'estime également contrat par contrat ou lot par lot¹¹³.

La circulaire du 20 juin 2024 reprend des considérations identiques concernant la possibilité d'assortir la délégation de conditions, la nécessité pour le collège de se référer à l'acte de délégation dans ses décisions, ainsi que quant à la nature de la délégation et sa portée¹¹⁴. Il est donc renvoyé aux commentaires qui ont été émis ci-dessus à cet égard.

Il est également renvoyé à ce qui a déjà été énoncé plus haut concernant l'habilitation faite au Gouvernement de modifier les seuils de délégation chaque fois que les circonstances le justifient¹¹⁵ ; les travaux parlementaires évoquant uniquement l'hypothèse de prise en considération d'une « évolution des prix »¹¹⁶.

36. A nouveau, et pour des motifs identiques, toute délégation octroyée par le conseil prend fin de plein droit le dernier jour du quatrième mois qui suit l'installation du conseil de la législature suivant celle pendant laquelle la délégation a été octroyée¹¹⁷.

b) Engagement de la procédure, approbation du résultat des négociations, attribution du contrat et suivi de son exécution (en ce compris les modifications non substantielles)

37. La compétence propre du collège (ou du bureau permanent) pour mener la procédure, y compris attribuer le contrat et y apporter des modifications non substantielles en cours d'exécution est ici aussi établie¹¹⁸. Il peut adopter le projet de contrat ou d'acte authentique afférant à l'opération si le conseil s'est contenté d'en fixer les conditions particulières.

Cette compétence propre se voit conférer la même interprétation et la même portée qu'en matière immobilière¹¹⁹.

107. La circulaire rappelle par ailleurs, *in fine*, la teneur de l'article 53 du Code forestier et l'exigence que l'offre à choisir dans le cadre d'une vente de gré à gré dépasse d'au moins 1/3 la valeur du bien (Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 35).

108. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 12.

109. Art. L1222-1ter, § 1^{er}, et L2222-1quinquies, § 1^{er}, du C.D.L.D. ; art. 76, § 1^{er}, de la loi organique des CPAS.

110. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 11-12 ; Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 13.

111. Art. L1222-1ter, § 2, al. 2, et L2222-1quinquies, § 2, al. 2, du C.D.L.D. ; art. 76, § 3, al. 2, de la loi organique des CPAS.

112. Art. L1222-1ter, § 2, al. 3, et § 4, et L2222-1quinquies, § 2, al. 3, et § 4, du C.D.L.D. ; art. 76, § 3, al. 3, et § 5, de la loi organique des CPAS.

113. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 12.

114. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 15.

115. Art. L1222-1ter, § 5, et L2222-1quinquies, § 5, du C.D.L.D. ; art. 76, § 6, de la loi organique des CPAS.

116. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 12.

117. Art. L1222-1ter, § 3, et L2222-1quinquies, § 3, du C.D.L.D. ; art. 76, § 4, de la loi organique des CPAS.

118. Art. L1222-1quater, et L2222-1sexies, du C.D.L.D. ; art. 76, § 2, de la loi organique des CPAS.

119. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 16.

En cas de procédure incluant des négociations, il est à nouveau prévu que le collège/bureau permanent « approuve le résultat des négociations intervenues dans la limite prévue par les documents et, le cas échéant, la réglementation applicable à l'opération immobilière en cause », ce qui ne veut pas dire qu'il doit nécessairement mener lui-même ces négociations (voir *supra*).

La compétence du collège couvre ici aussi celle de renoncer au contrat ou de le résilier. En cas de renonciation, une nouvelle procédure éventuelle devrait faire l'objet d'une nouvelle décision adoptée conformément à l'article L1222-1ter, § 1^{er} ou § 2.

A nouveau également, la compétence du collège doit s'appréhender de manière exclusive, sauf nécessité d'intervention du conseil pour relancer une nouvelle procédure d'attribution de l'opération de vente ou mise à disposition, en cas de renonciation du collège à la procédure initiale ou de résiliation du contrat conclu, notamment en raison de la nécessité d'y apporter une modification substantielle¹²⁰.

La circulaire émet, enfin, un avertissement similaire concernant l'applicabilité de la théorie du mandat apparent (voir *supra*)¹²¹.

4.3 Règles générales de mise en concurrence et grands principes de droit administratif applicables aux opérations portant sur les biens des pouvoirs locaux

38. Le législateur et l'autorité de tutelle ont par ailleurs saisi l'occasion de la présente réforme pour, d'une part, consacrer expressément certaines règles « implicites » applicables aux opérations patrimoniales contractuelles des pouvoirs locaux et, d'autre part, rappeler les grands principes généraux du droit administratif devant en toute hypothèse être respectés dans le cadre de telles opérations.

C'est précisément l'objet du nouveau Livre V introduit dans la Partie III du C.D.L.D. (art. L3511-1 à L3513-2)¹²², complété par la circulaire « Opérations patrimoniales ».

a) Transparence, égalité et publicité

39. Ainsi, tout d'abord, il est dorénavant expressément prévu que les autorités locales « agissent avec transparence » et qu'une publicité appropriée doit être réalisée avant la conclusion de tout contrat. L'absence de publicité constitue l'exception et doit être dûment motivée¹²³.

L'exigence de publicité préexistait bien évidemment à sa consécration légale¹²⁴. Elle était rappelée dans les anciennes circulaires régionales et confortée par la jurisprudence, au titre des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, dont se déduit le principe de transparence en droit belge, et au titre des mêmes principes également consacrés par le droit primaire européen¹²⁵. Il existait toutefois certaines zones d'ombre quant à la systématique de l'exigence de publicité et sa portée¹²⁶.

Le législateur vient en quelque sorte éclaircir ces zones d'ombre, tout en réservant cependant la possibilité de justifier l'absence de publicité par une « motivation adéquate ». Cette motivation doit alors être liée à des spécificités du dossier.

En synthèse, le principe est que le pouvoir local qui procède à une vente ou à l'octroi de droits réels ou personnels ou à une mise à disposition de l'un de ses biens sans publicité préalable justifie qu'il n'y avait qu'un seul cocontractant potentiel pour cette opération¹²⁷.

La circulaire du 20 juin 2024 fournit quelques illustrations à cet égard :

- vente d'un excédent de voirie au seul riverain pouvant être intéressé par le bien ;
- vente d'un bien enclavé au propriétaire de la parcelle qui l'enclave¹²⁸.

40. Une autre exception spécifique est expressément prévue par le nouvel article L3512-1 du C.D.L.D. (art. 75bis de la loi organique des CPAS), en cas d'opérations immobilières conclues entre pouvoirs publics. En effet, l'entité « qui conclut avec un ou plusieurs pouvoirs publics un contrat relatif à une opération immobilière n'est pas tenue de recourir

120. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 17.

121. *Ibid.*

122. Art. 75bis, 75ter, 76bis, 76ter et 121, al. 2, de la loi organique des CPAS.

123. Art. L3512-1, al. 1^{er} et L3513-1, al. 1^{er}, du C.D.L.D. ; art. 75bis, § 1^{er}, et 76bis, § 1^{er}, de la loi organique des CPAS.

124. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 20.

125. Art. 49 et 56 du TFUE, toutefois applicables uniquement en cas d'intérêt transfrontalier – lui-même interprété de manière relativement flexible.

126. Ainsi, A. PONCHAUT rappelle que par un arrêt du 20 novembre 2017, *Laera*, n° 239.913, le Conseil d'Etat a laissé entendre que « le principe constitutionnel d'égalité n'implique pas, à défaut de disposition légale, que les communes seraient tenues de recourir à l'adjudication publique ou restreinte pour aliéner leurs biens immobiliers ou de procéder systématiquement à une publicité » et qu'un requérant devait également faire preuve de diligence pour manifester en temps utile son intérêt par rapport à des opérations dont il ne pouvait raisonnablement ignorer la préparation (*op. cit.*, p. 6).

127. A. PONCHAUT rappelle, à cet égard, l'exemple de l'arrêt *Immorocha*, n° 220.328, du 13 juillet 2012, dans lequel le Conseil d'Etat a validé une opération d'échange de terrains par une commune, dans la mesure où la parcelle échangée était la seule susceptible de répondre aux besoins d'intérêt général poursuivis par la commune. Cet arrêt de référé a même été confirmé au fond, le 30 janvier 2015 (n° 230.062). Ce précédent laisse toutefois perplexe, dans la mesure où, si la commune pouvait le cas échéant justifier son acquisition de la parcelle en question, il est difficile de considérer que cette acquisition ne pouvait se réaliser que par un échange avec un autre bien de la commune, et que cet autre bien n'était pas susceptible d'intéresser d'autres opérateurs économiques que le propriétaire de la parcelle échangée.

128. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 29.

systématiquement à une mise en concurrence si le projet envisagé poursuit un but d'intérêt général et est attribué, sauf exception dûment motivée ou disposition légale spécifique, au prix estimé »¹²⁹.

Ainsi, la dispense de publicité pour les opérations entre pouvoirs publics dans un but d'intérêt général ne vaut que si l'opération est conclue au prix estimé, *sauf exception*.

Cette exception dans l'exception vise, selon les travaux préparatoires, notamment les hypothèses liées à la politique de logement du pouvoir local¹³⁰. Pour le surplus, les travaux parlementaires soulignent que le principe de base d'attribution au prix estimé vise au respect de l'intérêt général des deux cocontractants – pouvoirs publics.

L'UVCW et la Fédération des CPAS ont réclamé la suppression de cette obligation d'attribution au prix estimé pour pouvoir bénéficier de l'exception aux mesures de publicité. Elles estiment en effet que cette condition ne serait pas compatible avec de nombreuses opérations qui seraient précisément conclues entre pouvoirs publics à un autre prix *pour des raisons d'intérêt public*¹³¹. En soi, il incombera alors aux pouvoirs publics concernés de s'en justifier de manière adéquate et suffisante.

41. La publicité s'entend comme l'ensemble des moyens mis en œuvre pour faire connaître l'opération projetée par tous et susciter des offres de prix. Elle doit être adéquate : *« le choix de la durée et des vecteurs de diffusion de la publicité (publication sur le site internet du pouvoir local, affichage, insertion d'annonces répétées dans la presse et/ou sur site web spécialisé, etc.) doit dépendre de l'intérêt que peut susciter l'opération des autorités locales. Pour limiter les frais, la publicité réalisée dans les journaux peut ne reprendre que certains éléments essentiels (objet de l'opération, date et heure ultime de remise des offres, le cas échéant, le ou les indicateurs de performance énergétique, etc.) et renvoyer, pour le surplus, au site internet du pouvoir local »¹³².*

Le législateur n'a pas précisé, quant à lui, ce qu'il entendait par des mesures de publicité *« appropriées au cas d'espèce »*.

A. PONCHAUT donne l'exemple de la vente d'un petit terrain enclavé, susceptible de faire l'objet d'une publicité très ciblée adressée aux propriétaires riverains¹³³.

En s'inspirant de la jurisprudence, on peut considérer qu'une mesure de publicité doit être suffisamment complète quant à la portée et aux modalités de l'opération envisagée, et durer suffisamment longtemps pour que les opérateurs économiques intéressés *« soient dans la possibilité d'en prendre raisonnablement connaissance de manière effective et de décider, après mûre réflexion, de manifester ou non leur intérêt en fonction de cette publicité »¹³⁴.*

Il faut donc que la mesure de publicité permette de prendre connaissance de tous les éléments pertinents de l'opération et, en particulier, de toute condition essentielle à respecter ou de tout critère à satisfaire pour pouvoir remporter l'opération.

La circulaire souligne bien à propos, à cet égard, qu'il ne peut s'agir de confondre *enquête publique* – portant, le cas échéant, sur la pertinence ou l'intérêt de l'opération aux yeux des administrés ou des riverains du site concerné – et *publicité*, la première ne permettant pas la remise d'offres et ne pouvant donc suffire à rencontrer l'objectif de susciter des offres émises en pleine connaissance de cause, et ne pouvant dispenser le pouvoir local de solliciter expressément celles-ci¹³⁵.

42. A noter par ailleurs que le législateur ne définit pas, pour le surplus, *la procédure* à suivre par le pouvoir local ou les modalités de celle-ci. Dès lors qu'une publicité adéquate a été organisée, l'entité locale conserve son autonomie quant au choix entre, par exemple, une vente de gré à gré ou une vente publique, pourvu que tout tiers intéressé ait été mis en mesure de formuler son offre.

En outre, le pouvoir local peut évidemment assortir l'opération de certaines conditions ou charges¹³⁶, et répartir les offres non seulement en fonction

129. Comme le souligne la circulaire du 20 juin 2024, une exception équivalente n'est pas prévue en cas d'opération portant sur un bien mobilier, dans la mesure où, dans cette hypothèse, l'opération consiste *a priori* dans le chef du pouvoir public qui acquiert ou obtient certains droits sur le bien concerné, en un marché public, exempté de publicité uniquement dans les hypothèses propres à cette réglementation (Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 30).

130. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 20.

131. Avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 80.

132. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 27, qui renvoie également, en matière de publicité d'une opération de vente, aux recommandations contenues dans la Communication du 10 juillet 1997 de la Commission européenne concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (J.O.C.E., C.209, 10 juillet 1997, pp. 3 et s.).

133. Op. cit., p. 8 ; également Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 30.

134. C.E., 23 décembre 2005, *Kinepolis Mega*, n° 233.355.

135. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 28. La circulaire comporte également, pour le surplus, certaines recommandations pratiques quant à l'utilisation de la plateforme « Biddit » pour la vente de biens immeubles et d'autres sites de vente en ligne ou aux enchères, tout en rappelant que le recours à un site *payant* constitue, comme tel, un marché public de services dans le chef du pouvoir local en faisant usage... à passer suivant les principes essentiels applicables aux marchés de faible montant.

136. Tout en veillant également à éviter la requalification de l'opération en marché public ou en concession, si la charge imposée devait s'apparenter à la réalisation de travaux ou à la prestation de services répondant à un besoin défini par le pouvoir local ou à une mission d'intérêt général. Voir également A. PONCHAUT, op. cit., p. 8 ; Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », pp. 26-27.

du prix proposé (le cas échéant) mais également en fonction d'autres critères, pourvu que ceux-ci soient objectifs et en lien raisonnable de proportionnalité avec un but légitime poursuivi par l'entité à travers ceux-ci.

La circulaire rappelle encore à cet égard que les éventuels cahiers de charges et conditions de telles opérations ne peuvent contenir de mesures créant une différence de traitement entre les candidats qu'à la condition qu'une telle mesure repose sur des critères objectifs, raisonnablement liés – et proportionnés – au but poursuivi¹³⁷.

b) Estimation préalable

43. Par ailleurs, toute opération doit en principe se fonder sur une estimation récente réalisée par une instance tierce dont la compétence peut être justifiée, ou par un expert indépendant. L'exigence d'une estimation récente et suffisamment documentée était déjà contenue dans la circulaire de 2016.

Cette exigence est donc partiellement consolidée par le législateur, en telle sorte que, sous cet angle, elle paraît alourdir la charge administrative des pouvoirs locaux, qui devront désormais impérativement se plier à l'exercice de l'estimation, qui plus est auprès d'un tiers, à moins de justifier de pouvoir se départir de ces nouvelles obligations légales dans un cas déterminé (voir *infra*).

L'estimation doit porter sur la valeur du bien ou du droit consenti sur celui-ci¹³⁸. Elle a pour vocation de permettre au pouvoir local de conclure l'opération envisagée en pleine connaissance de cause, au titre des principes généraux de bonne administration¹³⁹. Il ne s'agit pas comme tel de lui imposer de la conclure au prix estimé, mais en revanche, de justifier d'un éventuel écart négatif par rapport à celui-ci¹⁴⁰. Rien n'empêche par ailleurs le pouvoir local de solliciter une nouvelle estimation s'il trouve la première peu pertinente ou trop peu étayée par exemple.

44. Les dispositions précisent que l'estimation doit être récente. Selon les travaux parlementaires, « une estimation de moins d'un an peut être considérée comme récente »¹⁴¹. La circulaire du 20 juin 2024 recommande par ailleurs d'actualiser les estimations, même ayant servi de base de dossier, si plus d'une année s'est écoulée¹⁴². Il peut toutefois être indiqué d'actualiser une estimation, même « récente », si elle ne tient pas compte des dernières évolutions relatives au bien ou au contexte économique pertinent.

Enfin, il est également recommandé de se réserver une preuve écrite de l'estimation obtenue « afin notamment de pouvoir l'opposer dans le cadre d'une procédure de contestation qui pourrait naître ultérieurement à l'opération »¹⁴³.

45. Il existe également des exceptions à l'exigence d'estimation récente, qui doivent cependant être à nouveau strictement justifiées. Les travaux parlementaires donnent quelques illustrations supposées guider les pouvoirs locaux à ce sujet.

Ainsi, pour les opérations immobilières, le législateur relève que « dans le cas de certaines situations (par exemple : la valeur de concession d'une sépulture, la valeur d'un contrat pour implanter un kiosque bancaire sur le domaine public, des occupations précaires du domaine public comme un emplacement de stationnement d'un jour réservé, etc.), il est concrètement très difficile de savoir qui va savoir estimer dans les règles de l'art cette opération. C'est pourquoi il y a lieu de permettre un mécanisme dérogatoire moyennant une motivation adéquate »¹⁴⁴.

Pour les opérations mobilières, le législateur indique également que « dans le cas de certaines situations (par exemple : la vente de biens meubles qui n'ont quasi plus aucune valeur tel un véhicule déclassé), la vente au plus offrant, moyennant une publicité adéquate, doit pouvoir être acceptée ; sans que la commune ne doive déboursier des deniers pour réaliser cette estimation. (...) »¹⁴⁵.

137. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 28. A noter que la circulaire donne l'exemple, deux pages plus loin, d'une clause réservant la vente de biens communaux aux seuls habitants de la commune (p. 30). L'on réservera toutefois l'hypothèse où les biens concernés présenteraient un intérêt transfrontalier, auquel cas cette clause serait en toute hypothèse inadmissible au regard du droit primaire européen.

138. Art. L3512-2 et L3513-2 du C.D.L.D. ; art. 75ter et 76ter de la loi organique des CPAS.

139. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21.

140. Circulaire du 20 juin 2024, « Opérations patrimoniales », p. 32. A. PONCHAUT propose l'exemple d'un immeuble abandonné en plein cœur d'une agglomération, n'ayant pas trouvé preneur suite à des mesures de publicité appropriées, que le pouvoir local déciderait de vendre en deçà du prix estimé afin de faire disparaître ce danger (op. cit., p. 9).

141. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, pp. 21 et 22. A. PONCHAUT déplore que ce délai ne figure pas dans le texte normatif même, alors qu'il est également usité dans d'autres réglementations, tel que l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par un SLSP (art. 2) (op. cit., p. 10).

142. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 31.

143. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21.

144. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21. A noter que l'exemple du prix de concession de sépulture et de l'emplacement de stationnement d'un jour laissent perplexes, dans la mesure où les concessions de sépulture et les autorisations temporaires de stationnement font la plupart du temps l'objet d'un règlement-redevance, exclu expressément du champ d'application du Livre V (voir *supra*). Il n'est donc pas certain que ces exemples très spécifiques soient particulièrement éclairants ou pertinents pour comprendre la portée de l'exception.

145. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21.

46. Le législateur énumère, enfin, les personnes habilitées à réaliser l'estimation pour les opérations immobilières¹⁴⁶. Celle-ci doit être « *sollicitée, sauf exception dûment motivée, auprès d'un expert indépendant, un commissaire d'un comité d'acquisition, un notaire, un géomètre-expert immobilier inscrit au tableau tenu par le conseil fédéral des géomètres-experts, un expert immobilier inscrit au tableau visé à l'article 3 de la loi du 11 février 2013 organisant la profession d'agent immobilier ou un architecte inscrit à l'ordre des architectes* ».

Le recours à un expert externe et indépendant de l'autorité doit permettre de garantir l'impartialité de l'estimation¹⁴⁷.

Elle doit cependant, en principe – et s'il n'est pas fait appel à un commissaire auprès d'un comité d'acquisition – faire l'objet d'un marché public de services pour la désignation de l'architecte, du notaire, du géomètre-expert ou de l'expert immobilier chargé de cette mission¹⁴⁸.

Il convient toutefois de préciser qu'outre la possibilité de déroger, moyennant due motivation, à l'obligation de *réalisation* d'une estimation préalable, le législateur permet également une dérogation dûment motivée à la réalisation de cette estimation *par un expert externe*.

Dans ce cas, les travaux parlementaires précisent que « *lorsque le pouvoir local ne recourt pas à un expert indépendant et que l'estimation ne peut se baser sur un système automatisé, cette estimation doit être réalisée par une personne dont la compétence est motivée. Il pourrait dès lors s'agir d'un agent de l'administration disposant d'une expertise en la matière. Il conviendra de conserver une preuve des points de comparaison utilisés par la personne dont la compétence est motivée pour aboutir à l'estimation* »¹⁴⁹.

Le législateur admet par ailleurs qu'une série de situations pourraient justifier l'absence de recours à un expert indépendant, à savoir¹⁵⁰ :

- une opération où les frais engendrés par l'estimation seraient manifestement supérieurs au bénéfice financier attendu de l'opération en cause ;
- en cas de mise en location d'un logement, le recours à la grille indicative des loyers instituée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2019 instaurant une grille indicative des loyers en exécution de l'article 89 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation ;

- une mise à disposition d'un bien sur base d'une convention d'occupation précaire de très courte durée ;
- une mise à disposition d'un bien dans l'urgence suite à un événement exceptionnel et imprévisible ;
- lorsqu'une disposition légale spécifique régit la fixation du prix, du loyer, du canon, etc., tel, par exemple, dans le cadre des baux à ferme.

La motivation du pouvoir local pourra donc, le cas échéant, reposer sur l'une de ces différentes hypothèses.

47. Le même principe d'estimation indépendante est réitéré pour les opérations mobilières. Il est ici uniquement fait référence à un expert indépendant, sans autre précision.

Les travaux parlementaires énumèrent en revanche également une série de situations où le pouvoir local pourra justifier de ne pas recourir à un expert externe¹⁵¹ :

- vu la grande diversité des biens mobiliers corporels, il peut se trouver des cas où il n'existe pas d'expert indépendant pouvant réaliser une estimation pour un type de bien particulier ;
- dans certains cas, le coût de la procédure d'estimation pourrait être supérieur au bénéfice financier de l'opération mobilière ou en réduire considérablement l'attrait. Cela peut notamment être le cas pour des petits biens mobiliers, des épaves de véhicules ;
- dans certains cas, une estimation peut être réalisée sans devoir engager des frais via notamment certains sites internet spécialisés dans l'estimation de biens, comme pour les véhicules d'occasion par exemple.

Le recours à cette exception devra, à nouveau, être dûment justifié dans la décision de l'organe compétent.

c) Principes de droit administratif applicables à toutes les opérations des pouvoirs locaux

48. La circulaire du 20 juin 2024 sur les opérations patrimoniales des pouvoirs locaux consacre une section spécifique – assez brève – au rappel de plusieurs principes essentiels de droit administratif, devant être respectés par les autorités locales, que l'on se trouve ou pas dans le champ d'application des nouvelles dispositions commentées ci-avant¹⁵².

146. Art. L3512-2 du C.D.L.D. ; art. 75^{ter} de la loi organique des CPAS.

147. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21.

148. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 32.

149. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21.

150. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 21.

151. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, pp. 21-22.

152. Voir en ce sens Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 36.

On y trouve ainsi le rappel des principes¹⁵³ :

- d'égalité et non-discrimination ;
- de motivation (par renvoi à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs) ;
- de minutie.

La circulaire exhorte également les pouvoirs locaux, concernant les opérations d'*acquisition* menées par ceux-ci qui ne relèveraient pas du champ d'application des marchés publics, à disposer d'une estimation indépendante récente du bien ou du droit convoité, en vertu précisément du devoir de minutie. L'instance locale devrait également justifier d'une acquisition ou de la prise d'un droit à un prix supérieur à son estimation¹⁵⁴.

49. Rappelons enfin que les règles et principes qui précèdent s'appliquent également de manière indifférenciée aux biens relevant du domaine public ou du domaine privé des pouvoirs locaux. Le cas échéant, certaines opérations requerront une désaffectation préalable¹⁵⁵, mais cette circonstance ne modifie pas, en aval de cette étape, les exigences s'imposant à l'autorité locale souhaitant disposer de l'un de ses biens.

Le pouvoir local pensera enfin, le cas échéant, à viser le caractère d'utilité publique de son opération afin de bénéficier de l'exemption des droits d'enregistrement¹⁵⁶.

4.4 Disposition transitoire spécifique aux opérations immobilières et mobilières

50. A noter que dans le cadre d'une procédure d'attribution de contrat relatif à une opération immobilière ou mobilière, les délibérations et actes pris postérieurement à l'entrée en vigueur du décret ne sont pas soumis aux nouveaux articles L-3511-1 à L-3513-2 du C.D.L.D.¹⁵⁷ et restent soumis aux dispositions qui étaient antérieurement en vigueur en la matière si une délibération de principe régissant la passation du contrat a été adoptée préalablement à l'entrée en vigueur du décret.

La délibération de principe est celle qui fixe les conditions et les modalités de la procédure de passation du contrat et adopte les conditions contractuelles qui régissent l'opération¹⁵⁸. Il s'agit, pour ainsi dire, de la délibération de *lancement* de l'opération en question.

A supposer, donc, que l'opération ait été lancée avant le 1^{er} septembre (ou 1^{er} octobre) 2024, sa conclusion ne sera pas soumise aux dispositions nouvelles du C.D.L.D. ou de la loi organique des CPAS, en termes de principes applicables à ces opérations. Elles seront toutefois déjà soumises aux règles de compétences évoquées ci-avant et, par ailleurs, demeurent soumises aux principes généraux rappelés par la circulaire du 20 juin 2024.

5 Simplification et rationalisation des compétences et délégations en matière de marchés publics

51. Ce volet de la réforme s'attache à deux aspects bien distincts, concernant d'une part la fluidification de certaines procédures de marchés publics et, d'autre part, la prise en considération des évolutions réglementaires récentes, induites par le droit européen, quant aux opérations de vérification et paiement en cours d'exécution des marchés.

52. Sur le premier aspect, on supprime essentiellement, chaque fois qu'elle était prévue, l'exigence de « prise d'acte », par le conseil communal des décisions prises par le collège en vertu de compétences propres ou déléguées¹⁵⁹.

Cette suppression a pour effet, selon les termes du législateur, d'« exclure toute discussion » entre les membres du conseil¹⁶⁰.

53. Le second aspect vise à permettre, à la demande expresse des acteurs de terrain¹⁶¹, plus de réactivité au sein des organes locaux afin de tenir compte de la réforme récente des délais de vérification et paiement introduite dans les règles générales d'exécution des marchés publics.

Pour rappel, en effet, l'arrêté royal du 12 août 2024¹⁶² modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics (A.R. RGE), en ce qui concerne les règles de paiement impose, pour tous les marchés lancés à compter du 1^{er} janvier 2025, un délai unique de trente jours pour les opérations de vérification et de paiement des créances liées à l'exécution des marchés publics.

153. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », pp. 34-35.

154. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 36.

155. Voir à ce sujet, Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 33.

156. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 36.

157. Art. 111 du décret du 28 mars 2024 modifiant le C.D.L.D. ; art. 43 du décret modifiant la loi organique des CPAS.

158. Circulaire du 20 juin 2024 « Opérations patrimoniales », p. 33.

159. Art. 46 du décret du 28 mars 2024, modifiant l'art. L1222-3, § 1^{er}, al. 2, du C.D.L.D., art. 48 modifiant l'art. L1222-6, § 1^{er}, al. 2, du C.D.L.D., art. 49 modifiant l'art. L1222-7, § 2, du C.D.L.D. et art. 50 modifiant l'art. L1222-8, § 1^{er}, al. 2, du C.D.L.D. (compétences d'initiative du collège en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles).

160. Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 12.

161. Not. avis conjoint du 12 septembre 2023, reproduit dans Doc., Parl. w., 2023-2024, Projet n° 1631/1, p. 80.

162. M.B., 16 septembre 2024, p. 108064.

Aussi, la réforme du C.D.L.D., anticipant l'adoption de cet arrêté royal, introduit une nouvelle faculté de délégation de la compétence de vérification des travaux, fournitures et services prestés ou reçus et de validation du montant admis en paiement, afin d'éviter de devoir attendre le prochain collège communal ou le prochain conseil de l'action sociale pour prendre une telle décision.

Le collège communal (art. L1222-4, § 3, C.D.L.D.) ou le conseil de l'action sociale (art. 84, § 3bis, de la loi CPAS) peut désormais déléguer au directeur général ou au directeur général adjoint ses compétences de vérification, en vue du paiement des travaux, fournitures ou services acceptés en paiement, d'invitation à facturer et de fixation du montant effectivement dû¹⁶³.

Cela signifie pratiquement que le délégué pourra vérifier l'état d'avancement des travaux correspondant à chaque déclaration de créance, le corriger, dresser procès-verbal des travaux acceptés et du montant correspondant et inviter l'entrepreneur à introduire sa facture en conséquence ; il en ira de même en matière de services et de fournitures.

En cas de délégation, les décisions du directeur général ou du directeur général adjoint sont communiquées au collège lors de sa plus prochaine séance¹⁶⁴.

54. On peut relever ici une petite particularité distinctive entre le régime applicable aux communes et aux CPAS, en termes de durée de validité de la délégation accordée.

Ainsi, en ce qui concerne les CPAS, la délégation éventuellement accordée par le conseil de l'action sociale est régie par le cadre général de l'article 84 de la loi organique des CPAS, en telle sorte qu'elle prend fin, de plein droit, le dernier jour du quatrième mois qui suit l'installation du conseil de l'action sociale de la législature suivante.

Or, si une règle similaire a été également prévue par plusieurs des dispositions introduisant de nouvelles facultés de délégation dans le C.D.L.D. (voir

ci-dessus), l'article L1222-4, § 3, tel que modifié par l'article 47 du décret du 28 mars 2024, est, quant à lui, muet à cet égard. Les délégations accordées par le collège en la matière ne prendront donc fin que par l'effet d'une décision expresse (ou implicite) de celui-ci, et non de manière automatique.

6 Conclusion

55. A la lecture de ce qui précède, l'on peut considérer que les décrets du 28 mars 2024 apportent effectivement quelque souplesse à la gestion quotidienne des pouvoirs locaux dans le cadre de différents aspects de leurs interactions économiques. On peut toutefois s'interroger sur la portée pratique effective de certaines réformes, en particulier en matière immobilière – qu'on parle de l'acceptation des donations ou legs ou des opérations portant sur les biens des pouvoirs locaux – ou de subventions. Il sera donc intéressant d'observer la mise en œuvre – ou non – de ces éléments *sur le terrain*, ainsi que de scruter l'usage qui sera éventuellement fait, par le Gouvernement, de la délégation « douteuse » qui lui a été conférée en vue de tenir compte, précisément, des réalités concrètes qui se présenteront.

Concernant, par ailleurs, les différentes opérations contractuelles des pouvoirs locaux, l'on se permettra de regretter qu'un principe général et transversal de publicité n'ait pas été énoncé, également pour les opérations portant sur les biens de tiers mais échappant à la réglementation des marchés publics. La timidité de la réforme – et de la circulaire – sur ce point alimentera donc encore les débats juridiques dans tous les cas où les pouvoirs locaux s'estimeront dispensés de recourir à une publicité (adéquate), là où l'intérêt économique et concurrentiel de l'opération sera, précisément, démontré par la persistance de contestations face à ces opérations trop discrétionnaires...

Le praticien se « réjouira » sans doute, cyniquement, de voir ainsi son activité contentieuse assurée pour les années à venir ; le juriste déplorera néanmoins cette occasion manquée pour la clarté du droit...

163. Soit, les opérations visées aux articles 95, 120 et 150 de l'arrêté du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics.

164. Art. L1222-4, § 3, al. 2, du C.D.L.D.