



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

SYNERGIES COMMUNES - CPAS

CONSEILS ET RECOMMANDATIONS

07.2024

I. INTRODUCTION

À titre introductif, il convient de rappeler que les communes et les CPAS ont des compétences distinctes qui ne se recoupent pas. En effet, conformément à l'article 117 NLC, les communes (par l'intermédiaire de leur conseil communal) règlent tout ce qui est d'intérêt communal. Ce faisant, celles-ci développent des politiques de proximité pour la communauté locale et se chargent des préoccupations quotidiennes de leurs habitants. Leurs actions concernent tous les aspects de la vie collective (police administrative, mobilité, tourisme, logement, urbanisme et aménagement du territoire, environnement, commerce, affaires sociales, etc.). De leur côté, les CPAS sont principalement compétents en matière d'aide à la personne et agissent ainsi en tant que « bras social » des communes. Ils développent notamment, conformément à l'article 57 de la loi organique sur les CPAS, des actions en vue d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité et assurent non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive.

Bien que les communes et CPAS entretiennent des liens organiques étroits et partagent un même territoire d'action, leurs champs d'action sont donc bien distincts. Alors que les communes se concentrent sur la gestion des affaires locales, les CPAS sont chargés de fournir un filet de sécurité sociale pour les citoyens en difficulté.

Au vu des missions distinctes qui leur sont confiées, on aura donc compris qu'entre communes et CPAS, les métiers sont bien souvent différents même si certaines fonctions et certains mécanismes de fonctionnement s'avèrent relativement similaires.

Par conséquent, le cadre dans lequel les synergies communes-CPAS doivent s'inscrire est clair : celui du respect de l'autonomie de chaque institution et de ses missions ainsi que celui d'une relation d'égal à égal où communes et CPAS se voient dotés des mêmes outils stratégiques.

Avec des champs d'action distincts mais complémentaires sur un même territoire, la mutualisation semble une voie à suivre non seulement pour optimiser les ressources et réaliser des économies mais également pour améliorer la qualité des services fournis aux citoyens.

En regroupant les ressources et en partageant les coûts, ces deux institutions peuvent réaliser des économies significatives tout en maintenant un niveau élevé de qualité de service.

La mutualisation offre de nombreux avantages.

UNE UTILISATION PLUS EFFICACE DES RESSOURCES

La mise en commun de certains services peut être envisagée pour permettre une utilisation plus efficace des ressources, notamment humaines. Plutôt que d'avoir des équipes distinctes dans chaque commune et CPAS pour des fonctions similaires, les tâches peuvent être regroupées et gérées de manière centralisée. Ce regroupement est particulièrement indiqué pour les services « support ».

UN ACCÈS AUX RESSOURCES SPÉCIALISÉES

Les communes ou les CPAS disposant de ressources limitées dans certaines matières plus spécifiques peuvent bénéficier de l'expertise et des compétences disponibles dans l'autre entité. La collaboration voire la délégation de service dans un domaine spécifique permet ainsi de faciliter l'accès aux ressources spécialisées. Cela peut être le cas, par exemple, dans le domaine juridique.

UNE RÉDUCTION DES DOUBLONS

La mutualisation des services permet de rationaliser les processus et de réduire les redondances. En éliminant les doublons non seulement dans les opérations administratives et par la standardisation des procédures mais également en termes de services aux citoyens, les communes et les CPAS peuvent améliorer leur efficacité opérationnelle tout en réduisant les coûts.

UNE COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Enfin, la mise en place de synergies favorise la cohérence et l'harmonisation des politiques publiques. En travaillant ensemble, les communes et les CPAS peuvent coordonner leurs efforts pour assurer une approche cohérente dans des domaines tels que l'aide sociale, le logement ou l'emploi. Cela permet d'optimiser l'impact des politiques et des programmes sur le terrain.

La mutualisation des services entre les communes et les CPAS offre ainsi une solution stratégique pour maximiser l'efficacité et l'efficience des services publics locaux. En unissant leurs forces, en partageant leurs ressources et en coordonnant leurs actions, les institutions locales peuvent mieux répondre aux besoins de leur population, maximisant ainsi l'impact de leurs politiques pour le bien de tous.

II. DES LIENS ÉTROITS FORMALISÉS PAR LA LÉGISLATION

De nombreux dispositifs de la loi organique et de la Nouvelle loi communale (ci-après appelée NLC), applicables respectivement aux CPAS et aux communes de la Région bruxelloise, instituent ce lien fonctionnel.

On peut citer notamment la détermination du nombre de membres du conseil de l'action sociale établi en fonction de la composition du conseil communal, l'élection des membres du conseil de l'action sociale par le conseil communal, la prestation de serment des membres du conseil de l'action sociale entre les mains du bourgmestre ou encore les incompatibilités entre les fonctions de président du conseil communal et de président du conseil de l'action sociale ou entre les fonctions de bourgmestre ou échevins et de receveur du centre public d'aide sociale.

Rappelons également le rôle de tutelle administrative de la commune sur son CPAS et l'obligation pour la commune de couvrir le déficit de son CPAS.

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale prévoit un mécanisme particulièrement intéressant en termes de collaboration commune/CPAS : le comité de concertation.

Il est institué par l'article 26 § 2 de la loi organique: un comité de concertation, composé d'une délégation du conseil de l'action sociale et d'une délégation du conseil communal, se réunit au moins tous les trois mois. Le bourgmestre et le président du conseil de l'action sociale sont en tout cas présents lors de ces réunions.

L'article 26*bis* de la loi organique précise les décisions qui nécessitent l'avis du comité de concertation.

C'est le cas des décisions touchant :

- 1° le budget du centre et ceux des hôpitaux qui dépendent de ce centre ;
- 2° la fixation ou la modification du cadre du personnel ;
- 3° la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant qu'elles puissent avoir une incidence financière ou qu'elles dérogent au statut du personnel communal ;
- 4° l'engagement de personnel complémentaire, sauf en cas d'urgence, conformément aux dispositions de l'article 56 ;
- 5° la création de nouveaux services ou établissements et l'extension des structures existantes ;
- 6° la création d'associations conformément aux articles 118 et suivants ;
- 7° les modifications budgétaires dès qu'elles sont de nature à augmenter (ou à diminuer) l'intervention de la commune ainsi que les décisions qui tendent à aggraver le déficit des hôpitaux ;
- 8° le programme de politique générale et le plan triennal visés à l'article 72.

Le comité de concertation permet l'instauration d'un dialogue régulier et structuré entre les représentants des communes et des CPAS. Il peut ainsi constituer une plateforme essentielle pour la coordination des politiques publiques et la planification stratégique à long terme. En favorisant la collaboration, la coordination et la participation, ce mécanisme contribue à renforcer l'efficacité et la pertinence des politiques publiques et notamment sociales au niveau local.

Par ailleurs, l'article 26*bis* § 5 prévoit l'établissement par le comité de concertation d'un rapport annuel relatif aux économies d'échelle et aux suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités du centre public d'action sociale et de la commune. Ce rapport est annexé au budget du centre et au budget de la commune.

L'établissement d'un rapport conjoint sur les économies d'échelle et la suppression des doublons doit stimuler la réflexion et le dialogue entre le centre et la commune sur les possibilités de mutualisation et de synergies. L'objectif est de renforcer la cohérence et la complémentarité des actions menées par les deux entités. En alignant leurs efforts et leurs ressources, les communes et CPAS peuvent éviter les doublons, optimiser l'utilisation des fonds publics et garantir une approche plus globale et intégrée dans la prestation de services aux citoyens.

L'examen des rapports annexés aux comptes des communes et CPAS montre que toutes les institutions ne se situent pas au même niveau d'avancement dans la démarche de recherche de rationalisation des coûts. Les tentatives pour mettre en place des synergies au sein des différentes administrations locales sont bien réelles. Le niveau d'économies d'échelle réalisées varie cependant d'une entité à l'autre. Certaines réalisent des économies d'échelle plus poussées et formalisées dans des rapports assez détaillés tandis que pour d'autres, il y a encore une réelle marge de progression possible au niveau du rapport lui-même mais également en termes du suivi des réalisations dans le temps.

III. LES FORMES DE MUTUALISATION

À travers les synergies, les communes et les CPAS peuvent exploiter leur complémentarité pour répondre de manière plus efficace aux besoins de leur population. A la base de toute collaboration se trouve toutefois une volonté partagée de mettre en commun ses ressources en vue de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer les processus d'organisation.

Plusieurs niveaux de rapprochement sont possibles entre une commune et son CPAS allant du projet commun aux services gérés conjointement.

En termes de mutualisation, deux approches principales peuvent être envisagées : la coopération entre les services des deux administrations ou la délégation à l'une des institutions locales. En fonction des expertises de chacune des administrations et du degré de synergie recherché, l'une ou l'autre option peut être envisagée.

Dans le cadre de la coopération entre services, les équipes communales et du CPAS travaillent de concert, partagent les ressources et les compétences, et mettent en œuvre des initiatives communes. Pour la réalisation d'objectifs qu'ils ont en commun et qui n'obéissent qu'à des considérations d'intérêt public, les pouvoirs locaux concernés peuvent, sous certaines conditions, établir ou mettre en œuvre une telle coopération sans être contraints d'appliquer la réglementation des marchés publics (cf. article 31 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics - ci-après Loi MP).

Dans le cadre d'une délégation, l'une des institutions confie à l'autre la gestion ou la prestation de certaines fonctions ou services. Cette approche permet de réaliser des économies d'échelle en évitant les doublons et en optimisant l'utilisation des ressources disponibles. Il y a toutefois lieu de rappeler que mettre en œuvre cette délégation sans appliquer la réglementation des marchés publics n'est envisageable qu'à la condition qu'elle n'implique pas de rémunération en contrepartie (cf. article 1^{er}, § 6, de la directive 2014/24 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE).

En termes de ressources humaines, le mode déléguatif peut nécessiter la mise à disposition de personnel d'une administration à l'autre. La thématique des mises à disposition est développée au point VII.

Il convient d'être attentif au fait qu'en cas de coopération, une décision de rassemblement des prestations de support devra être prise par les organes respectivement compétents en la matière, à savoir le conseil communal et le conseil de l'action sociale.

En cas de délégation, il conviendra que l'organe qui délègue adopte une décision de délégation de la prestation tandis que l'autre organe devra adopter une décision d'acceptation de la délégation. À nouveau, dans ce cas, la compétence appartient au Conseil communal et au Conseil de l'action sociale.

Cette décision de mutualisation (et ce, que l'on se trouve dans le cadre d'une coopération ou d'une délégation) doit nécessairement faire l'objet d'une convention (soit de coopération, soit de délégation) entre les deux institutions, laquelle matérialise l'engagement réciproque des deux autorités locales en vue d'aboutir à un but commun et constitue le cadre juridique qui permet de recourir à la réalisation de prestations communes de support, au rapprochement ou à l'unification des services/prestations de support ou d'actions.

Les conventions doivent donc définir précisément les conditions de réalisation de la synergie ainsi que les responsabilités de chacun. Elles doivent également permettre aux autorités locales de régler un certain nombre de modalités juridiques et organisationnelles telles que la **contribution financière**, la **gestion des priorités**, les **conditions de mise à disposition du personnel ou des infrastructures**, la **question de l'exercice de l'autorité**, etc. En quelque sorte, le conventionnement offre une garantie juridique au dispositif local.

Toutes ces questions qui doivent donc être réglées conventionnellement font l'objet d'une analyse plus détaillée dans les parties spécifiques qui leur sont consacrées.

IV. LES SERVICES DE SUPPORT PARTAGÉS

Certaines institutions font le choix d'une collaboration étendue à travers le regroupement des services des deux administrations. Un travail préalable de ciblage des services concernés au sein des deux administrations doit être réalisé. L'objectif est d'identifier les similitudes et les particularités de chaque administration afin de dégager les services ou les processus qui peuvent être mis en commun.

Les services visés sont généralement les services « support ».

Cette forme de collaboration permet de réduire les coûts administratifs et d'optimiser l'efficacité des opérations. Elle peut inclure le partage des ressources humaines, des moyens (locaux ou outils) et également des coûts. Il en résulte un gain d'efficacité et des économies d'échelle.

La mutualisation peut concerner certains processus ou s'étendre à l'ensemble d'un service.

1. LE SERVICE ACHATS

Dans le domaine des achats, la mutualisation des services de deux institutions semble rencontrer de manière bien plus certaine les objectifs de simplification, de professionnalisation des acheteurs et d'économie d'échelle globale que des projets de mutualisation sporadiques ou occasionnels des marchés publics d'une commune et du CPAS de son ressort.

POINT D'ATTENTION

La réglementation des marchés publics ne s'oppose pas à la mise en place d'un service d'achat commun à deux pouvoirs adjudicateurs à condition qu'un texte l'institue et qu'aucune rémunération ne soit prévue, ce service pouvant être géré en commun ou au sein d'un des pouvoirs adjudicateurs sur la base d'une délégation. Ainsi ce service pourrait passer des marchés propres à la commune, propres au CPAS ou communs aux deux institutions en application des outils autorisés par la réglementation des marchés publics. Bien entendu, par « passer les marchés », il y a lieu de comprendre « préparer les décisions en matière de marchés publics qui devront être approuvées par les autorités compétentes en application de la législation relative aux pouvoirs locaux ».

Quelle que soit la forme du regroupement envisagé - une coopération ou une délégation - plusieurs processus peuvent être identifiés dans le cadre de la mutualisation : l'évaluation des besoins d'achats, la rédaction des cahiers spéciaux des charges, le choix du mode d'attribution, l'analyse des offres, la rédaction du rapport d'attribution, la procédure d'attribution du marché, le suivi des marchés ou encore la veille législative et réglementaire.

2. LES RESSOURCES HUMAINES

Il y a lieu tout d'abord de rappeler la similitude des statuts du personnel des communes et des CPAS fixée par l'article 42 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, qui stipule que « le personnel du centre public d'action sociale bénéficie des mêmes statuts administratif et pécuniaire que le personnel de la commune où le centre a son siège en ce compris les règles en matière de formation ».

Vu cette similitude de statuts, il est nécessaire de mettre en place une forme constante de coopération pratique entre les communes bruxelloises et les CPAS. Rappelons d'ailleurs l'obligation pour le CPAS de demander préalablement l'avis du comité de concertation pour toute fixation ou modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant qu'elle puisse avoir une incidence financière ou qu'elle déroge au statut du personnel communal (art 26bis, § 1, 3°, de la loi organique). L'article 26bis, § 2, impose également une obligation similaire aux autorités communales.

De manière générale, les communes et CPAS tentent de mettre en place une gestion du personnel harmonisée afin d'optimiser la gestion des ressources humaines au sens large.

Différents aspects sont visés par cette approche, notamment une gestion administrative conjointe dans les matières suivantes :

- les salaires ;
- les contrats ;
- les accidents du travail ;
- les pensions ;
- la formation ;
- la gestion de carrière ;
- les évaluations ;

- l'organisation conjointe des examens de recrutement à des grades communs ;
- la mise sur pied de groupes de travail communs sur différentes thématiques (diversité, etc.).

Ici aussi plusieurs processus peuvent être identifiés pour une mise en commun : l'accueil du personnel, le recrutement et la planification, l'évaluation, les sanctions disciplinaires, la formation, la gestion du bien-être au travail, la politique de mobilité, la gestion de l'absentéisme, l'*outplacement*, etc.

3. LE SERVICE MAINTENANCE

À l'instar du service achat, la centralisation des services de maintenance représente une opportunité stratégique pour optimiser l'efficacité opérationnelle, rationaliser les coûts et améliorer la qualité du service rendu. En unissant leurs ressources et leurs compétences, commune et CPAS peuvent créer une structure plus robuste et plus agile capable de répondre de manière plus efficace aux besoins d'entretien et de réparation des infrastructures et équipements publics.

Plusieurs activités peuvent être identifiées pour un rapprochement de services : la maintenance technique, l'entretien des bâtiments et voiries, les entretiens techniques et le contrôle des installations, la gestion de la sécurité des bâtiments, la gestion des accès, les interventions d'urgence, la mise en conformité des bâtiments, la gestion du parc automobile, la réalisation d'études, le contrôle et la gestion des chantiers, etc.

Citons ici l'exemple d'un CPAS et d'une commune partageant le même bâtiment, ce qui permet la mutualisation des coûts de maintenance et d'entretien du bâtiment.

4. LE SERVICE INFORMATIQUE

La mise en commun des services informatiques offre également de nombreux avantages en termes d'efficacité, de sécurité et de maîtrise des coûts.

Dans ce domaine, les communes et CPAS peuvent confier la gestion de l'informatique à une équipe dédiée *via* Paradigm (ex C.I.R.B).

De nombreux CPAS ont ainsi signé une convention tripartite avec la commune et Paradigm qui vise à sous-traiter la gestion de l'informatique à l'équipe « Iristeam » afin d'obtenir une vision à long terme de la gestion informatique. Il y a donc une seule équipe qui travaille de façon équilibrée entre la commune et le CPAS. Cette synergie permet également de mettre en place des systèmes identiques au niveau de l'administration communale et du CPAS, renforçant ainsi la stabilité des systèmes informatiques *via* l'exploitation d'un service informatique unique et conjoint.

Par ailleurs, citons d'autres projets en cours :

- le lancement d'une collaboration dans le cadre du développement de la facturation électronique ;
- la mise en place de projets de digitalisation des dossiers du personnel ;
- la mise en commun des appels à ressources et de la location dans le Data Center régional ;
- le projet WePulse...

V. LA CENTRALISATION DE POLITIQUES

En tant que pouvoirs locaux, les communes et les CPAS sont compétents pour tout un éventail de matières servant les besoins collectifs de la communauté. Compte tenu de l'étendue de leurs missions, il est intéressant de s'interroger sur des possibilités de créer certaines formes de synergie.

Cette réflexion, qui peut être menée dans le cadre de l'élaboration du rapport relatif aux économies d'échelle et aux suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités, peut aboutir à une volonté de centraliser un service rendu à la population.

Par cette approche plus globale, l'objectif poursuivi est de maximiser l'impact des politiques publiques et d'assurer une utilisation optimale des ressources disponibles. La centralisation peut consister en une mise en commun du service rendu à la population *via* un guichet unique par exemple.

Les domaines de centralisation sont variés et peuvent concerner diverses politiques telles que l'accueil de la petite enfance, le logement, l'emploi, la précarité sociale, la réinsertion sociale, le soutien aux personnes souffrant de handicap, l'offre d'activités aux seniors, etc.

VI. FOCUS SUR LA POLITIQUE DES ACHATS

Dans le cadre de leur politique d'achat, les communes et les CPAS sont libres de choisir entre acquérir seuls les travaux, les fournitures et les services qui répondent à leurs besoins ou se regrouper pour passer leurs marchés publics, le cas échéant en impliquant d'autres pouvoirs adjudicateurs ou encore de recourir à une centrale d'achat.

Les bénéfices pour les communes et leurs CPAS de coordonner et de mutualiser leurs achats sont multiples : économies d'échelles potentielles en raison du volume des commandes, réduction du nombre de procédures de passation différentes à gérer...

Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'un nombre important de postes différents avec une quantité réduite, d'options ou de variantes dans un métré récapitulatif ou un inventaire et la division du marché en un très grand nombre de lots de faible importance peuvent avoir un impact négatif sur les prix unitaires proposés en raison de l'absence d'effet de volume mais aussi rendre plus difficile la motivation de la décision d'attribution. Pour pallier ces risques, les pouvoirs adjudicateurs impliqués dans le projet devront parfois renoncer à certaines exigences spécifiques reprises dans leurs propres marchés publics pour entrer dans un modèle plus globalisé permettant d'atteindre un effet de masse suffisant. Un engagement sur une quantité minimale de commande par rapport aux quantités présumées reprises dans le métré récapitulatif ou l'inventaire est également de nature à faciliter l'obtention de prix unitaires plus intéressants. Dans le même ordre d'idées, la possibilité de passer régulièrement des petites commandes pour chaque pouvoir adjudicateur, la multiplication des adresses de livraison et des adresses de facturation sont toutes de nature à entraîner une surcharge logistique et administrative pour l'adjudicataire, laquelle sera nécessairement répercutée sur les prix unitaires proposés.

La mutualisation des achats entre une commune et son CPAS est habituellement mise en œuvre par la commune. Dans la mesure où il convient de s'assurer que la gestion des marchés publics mutualisés est confiée aux personnes les plus à même de réaliser cette mission en fonction de l'objet de ces marchés, des ressources disponibles ainsi que des expertises ou spécialisations chez chacun des partenaires, une analyse des ressources respectives devrait être réalisée avant la répartition de la gestion des procédures de passation entre ces deux pouvoirs adjudicateurs.

Si la mutualisation des achats offre incontestablement des avantages, la charge administrative, organisationnelle et juridique liée à sa mise en œuvre ne peut être ni minimisée, ni négligée. À titre d'exemples, citons une nécessaire concertation entre les parties (identification des besoins communs qui feront l'objet de la mutualisation, accord sur la répartition de la charge, adaptation éventuelle des clauses techniques et des métrés / inventaires aux besoins spécifiques de chacun, timing, détermination des droits, obligations et responsabilités de chaque partie, utilisation obligatoire ou facultative du contrat...), des procédures de passation potentiellement soumises à des règles plus contraignantes et, dans une certaine mesure, l'alignement de la planification des procédures de passation et de la durée des contrats en cours. Des synergies régulières devraient néanmoins inciter les parties à mettre en place une organisation plus structurée et mener à une utilisation plus efficiente des ressources disponibles, du fait notamment de la réutilisation des documents et des processus.

Le choix d'un ou de plusieurs pouvoir(s) adjudicateur(s) "partenaire(s)" dépend principalement de l'existence d'un besoin commun pour lequel un marché public doit encore être conclu, de la possibilité de mutualiser la réponse à leurs besoins ainsi que de la volonté politique de partager ses ressources. Dans certains cas, il pourrait en outre paraître plus opportun pour une commune ou un CPAS de s'orienter vers un ou plusieurs pouvoir(s) local (locaux) du même type qui a (ont) sensiblement les mêmes besoins ou vers un accord-cadre conclu ou à conclure par un autre pouvoir adjudicateur agissant en tant que centrale d'achat, plutôt que vers le CPAS ou la commune du même territoire.

Il est par conséquent primordial que les communes et les CPAS qui souhaitent recourir à un mécanisme d'achats groupés, prennent en considération les différentes options offertes en la matière, au regard de leur souhait d'implication dans les procédures d'achats, du nombre d'acheteurs désireux de grouper leur commande et de l'objet et/ou de la complexité des besoins mutualisables.

Dans le cadre de la présente analyse, deux techniques d'achat seront présentées : les marchés conjoints et les centrales d'achat. Il convient de ne pas les confondre. En effet, si le marché conjoint qualifié par la loi d'« occasionnel » ne concerne généralement qu'un seul marché public, la centrale d'achat se caractérise par le caractère permanent de ses activités. Par conséquent, comme le souligne l'Exposé des Motifs du projet de loi relative aux marchés publics déposé le 4 janvier 2016, « si le but est de passer un marché de manière ponctuelle, (le marché conjoint) semble être la meilleure option. En revanche, si l'objectif est de passer plusieurs marchés qui s'étalent sur une période déterminée, la possibilité de recourir à une centrale d'achat semble plus adaptée ». Il revient dès lors aux communes et aux CPAS d'être attentifs à cette distinction et de choisir la forme de collaboration la plus adaptée à leur situation.

1. LES MARCHÉS CONJOINTS

CARACTÉRISTIQUES

Depuis plusieurs décennies, communes et CPAS recourent régulièrement à des procédures conjointes pour la passation de leurs marchés publics de travaux, de fournitures et de services afin d'obtenir des conditions plus avantageuses (prix, délai d'exécution, garantie, service après-vente...) et de faire l'économie d'un double travail administratif d'élaboration de documents de marché, d'analyse des offres et de suivi des prestations.

Pour rappel, l'article 2, 36°, de la Loi MP définit le marché conjoint comme le « marché réalisé conjointement dans son intégralité ou non et pour le compte de plusieurs adjudicateurs ».

Par ailleurs, l'article 48 de la même loi, qui fixe le cadre dans lequel des pouvoirs adjudicateurs peuvent passer ensemble des marchés publics, se limite à formaliser le principe de responsabilité solidaire des pouvoirs adjudicateurs en ce qui concerne l'exécution des obligations qui leur incombent dans deux cas :

- lorsqu'une procédure de passation est menée conjointement dans son intégralité au nom et pour le compte de tous les pouvoirs adjudicateurs concernés ;
- lorsqu'un seul pouvoir adjudicateur gère la procédure de passation, en agissant pour son propre compte et pour le compte des autres pouvoirs adjudicateurs concernés.

Pour le reste, les pouvoirs adjudicateurs souhaitant passer conjointement un marché disposent d'une grande marge de manœuvre (en tout cas par rapport au droit des marchés publics) pour organiser la passation conjointe d'un marché public. Le deuxième alinéa du considérant 71 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE précise en effet que « la passation conjointe de marchés peut prendre différentes formes, depuis la passation coordonnée de marchés, en passant par la préparation de spécifications techniques communes pour des travaux, fournitures ou services qui seront acquis par un certain nombre de pouvoirs adjudicateurs, chacun d'entre eux menant sa propre procédure de passation, jusqu'aux cas où les pouvoirs adjudicateurs concernés mènent conjointement une procédure de passation, soit en agissant ensemble, soit en confiant à l'un d'entre eux la gestion de la procédure au nom de l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs ».

Même si, en théorie, un marché conjoint peut prendre des formes différentes, en pratique, lorsqu'une commune et un CPAS choisissent de collaborer par l'intermédiaire d'un marché conjoint, celui-ci prend la forme d'un marché public unique régi par un seul cahier spécial des charges et dont le suivi de l'exécution est à charge des parties intéressées. D'autres pouvoirs adjudicateurs étroitement liés à ces deux institutions (régies communales autonomes, ASBL communales, associations chapitre XII...) peuvent également être associés au projet.

Pour le reste, les marchés conjoints se voient appliquer les mêmes règles et procédures que les marchés publics « classiques ».

POINTS D'ATTENTION

Le recours à un groupement d'achat *via* un marché conjoint nécessite la conclusion d'une convention entre les parties prenantes à ce groupement afin d'édicter de façon simple, claire, précise, concise et cohérente les règles de fonctionnement du marché conjoint. Il s'ensuit que la convention doit notamment préciser :

- les membres du groupement ;
- sa durée ;
- son objet (le ou les marché(s) concerné(s)) ;
- la répartition des commandes entre les membres du groupement ;
- la désignation du membre (ci-après dénommé pouvoir adjudicateur « pilote ») qui sera chargé de mener tout ou partie de la procédure de passation et/ou du suivi de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres ;
- le rôle respectif du pouvoir adjudicateur « pilote » et des autres membres dans le cadre :
 - de la fixation des conditions du marché et du choix de la procédure de passation ;
 - de l'attribution du marché ;
 - de l'exécution du marché ;
- les obligations et responsabilités de chaque partie, y compris en ce qui concerne la facturation et les paiements ;
- les conditions du marché.

Lors de la rédaction des documents du marché, une attention particulière doit être apportée aux clauses régissant les modalités d'exécution du marché afin de tenir compte de la pluralité des pouvoirs adjudicateurs. Ces clauses, qui concernent notamment les lieux d'exécution ou de livraison, les quantités, les délais d'exécution et les modalités de facturation, doivent ainsi être suffisamment précises et détaillées afin de permettre aux opérateurs économiques de disposer de toutes les informations nécessaires à la remise d'une offre réellement compétitive.

Dans la mesure où les marchés publics passés par les communes et les CPAS n'ont pas forcément le même objet, il est essentiel, afin d'être certain que le volume des commandes soit suffisant pour entraîner des économies, de faire préalablement un inventaire des marchés publics susceptibles d'être intégrés dans un projet de mutualisation. L'objectif d'atteindre un volume de commande suffisant peut aussi être atteint en regroupant d'autres pouvoirs adjudicateurs que la commune et le CPAS. Par conséquent, il apparaît opportun que préalablement au lancement de leurs marchés conjoints, ils en informent au minimum les pouvoirs adjudicateurs avec lesquels ils sont étroitement liés afin que ceux-ci aient l'opportunité de rejoindre le groupement de commandes envisagé.

S'il ressort de la pratique que les communes et les CPAS ne passent des marchés conjoints que dans le cadre de marchés publics de fournitures et de services, il n'est pas du tout impensable qu'ils en passent aussi dans le cadre de marchés publics de travaux. Ces marchés peuvent ainsi recouvrir de nombreux domaines. À titre d'exemples, peuvent être cités :

- dans le cadre des marchés publics de travaux :
 - recouvrement de toitures ;
 - remplacement des châssis ;
- dans le cadre des marchés publics de fournitures :
 - achat de matériaux de construction, de matériel de quincaillerie, de matériel de peinture, de matériel pour l'entretien des espaces verts... ;
 - achat de matériel informatique ;
 - fourniture de carburant pour le parc automobile ;
 - fourniture de bureau ;
 - fourniture de denrées alimentaires ;
 - achat d'équipements de protection individuelle et de vêtements de travail ;
- dans le cadre de marchés de services :
 - services d'assurances ;
 - services juridiques ;
 - services postaux ;
 - services d'édition et de mise à disposition de chèques-repas ou de chèques-cadeaux ;
 - services de nettoyage (bâtiments, parc automobile...) ou d'entretien (ascenseurs, chaudière...)
 - prestations d'un service externe de prévention et protection au travail (SEPPT).

Le recours à la passation conjointe d'un marché peut être particulièrement indiqué dans le cas de marchés complexes, qui demandent des connaissances techniques ou opérationnelles très spécifiques (par exemple les marchés de services informatiques ou de services d'assurances) dont tout pouvoir adjudicateur ne dispose pas forcément. Pour ces marchés, si un des pouvoirs adjudicateurs dispose en interne des ressources nécessaires et l'autre pas, la passation conjointe est d'un grand intérêt.

Le marché conjoint est aussi la solution qui s'impose lorsque, pour des raisons techniques, la passation de deux marchés séparés n'aurait aucun sens (par exemple, les marchés liés à l'entretien ou à la rénovation d'un bâtiment qu'occupent conjointement la commune et le CPAS ou pour lequel ils sont copropriétaires).

Le recours à des marchés conjoints peut favoriser le développement d'interactions entre la commune et le CPAS et, en particulier, encourager la mise en place d'outils de coopération et de collaboration qui pourraient, si les résultats sont probants, engendrer des projets plus ambitieux.

La décision de recourir à un marché conjoint doit être prise en toute connaissance de cause. Une telle décision n'est en effet pas sans conséquence non seulement pour le pouvoir adjudicateur « pilote » qui voit augmenter sa charge de travail (travail de coordination, recours à des procédures ou des techniques d'achat plus complexes compte tenu d'un volume de commande plus important...) mais aussi pour l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs regroupés qui n'ont pas la même mainmise sur un marché conjoint que sur leurs propres marchés (nécessité de compromis). Par conséquent, une commune ou un CPAS qui souhaite lancer ou participer à un marché conjoint ne peut négliger les contraintes évoquées ci-dessus, ni d'autres aspects plus factuels, qui sont liés à l'objet du marché avant de prendre sa décision.

MISE EN ŒUVRE

POUR LES COMMUNES

En application de l'article 234, § 1^{er}, de la NLC, la décision de recourir à un marché conjoint mais également l'approbation de la convention qui règle le fonctionnement de ce marché conjoint ainsi que des documents que ladite convention lui impose d'approuver (généralement les documents du marché et le montant estimé dudit marché) reviennent en principe au conseil communal. Toutefois en application de l'article 234, § 3, alinéa 1^{er}, de la NLC, si le montant estimé (hors TVA) du marché conjoint (il s'agit du montant total estimé du marché conjoint et non du montant estimé pour la commune) est inférieur à 143 000 euros, le collège des bourgmestre et échevins est aussi habilité à prendre cette décision. En outre, en application de l'article 234, § 4, de la NLC, le conseil communal peut déléguer sa compétence de décider de recourir à un marché conjoint au secrétaire communal ou un ou plusieurs fonctionnaire(s) nommément désigné(s) lorsque la dépense afférente à ce marché relève du budget ordinaire et que le montant total estimé (hors TVA) du marché conjoint est inférieur à 30 000 euros.

En ce qui concerne les autres décisions relatives à la passation d'un marché conjoint et, en particulier, celle relative à l'attribution de ce marché, il appartient à la convention réglant le fonctionnement du marché conjoint de préciser la manière dont celles-ci doivent être adoptées. Généralement, c'est le pouvoir adjudicateur « pilote » qui est chargé de l'ensemble de la procédure de passation, du lancement du marché jusqu'à sa conclusion, les autres pouvoirs adjudicateurs se limitant à prendre acte des décisions prises par le pouvoir adjudicateur « pilote ». Bien entendu, d'autres organisations sont possibles (par exemple, exiger une approbation par les autres pouvoirs adjudicateurs de chaque décision partielle, du montant à engager ou du dépassement de l'estimation initiale, du choix de l'offre ou de la décision d'attribution dans son entièreté), c'est pourquoi il importe que la convention de marché conjoint clarifie la question. En application de l'article 236, §§ 1, 2 et 6 de la NLC, ces décisions relèvent au niveau des communes de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, sauf lorsque la décision de recourir à un marché conjoint a été prise par le secrétaire communal ou un ou plusieurs fonctionnaire(s) nommément désigné(s) en application d'une délégation du conseil communal. Dans ce cas, le secrétaire communal ou un ou plusieurs fonctionnaire(s) nommément désigné(s) en application d'une délégation sont compétents pour toutes les décisions liées à ce marché.

En ce qui concerne les décisions relatives au suivi de l'exécution d'un marché conjoint, il appartient ici aussi à la convention réglant le fonctionnement du marché conjoint de préciser la manière dont celles-ci doivent être adoptées. Si d'autres pouvoirs adjudicateurs que le pouvoir adjudicateur « pilote » sont autorisés à prendre des décisions directement exécutoires dans le cadre du suivi de l'exécution du marché (mesures d'office, modification du marché...), une parfaite coordination de ces décisions devra être établie entre les pouvoirs adjudicateurs. Pour les décisions à prendre au niveau des communes, en application de l'article 236, §§ 3, 4, 5 et 6 de la NLC, il revient au collège des bourgmestre et échevins de prendre ces décisions, sous réserve des éventuelles délégations accordées au secrétaire communal ou à un ou plusieurs fonctionnaire(s) nommément désigné(s) ou d'une situation d'urgence impérieuse dans le cadre de laquelle le bourgmestre (ou son remplaçant) et le secrétaire communal (ou son remplaçant) peuvent, d'initiative, prendre des décisions liées à l'exécution d'un marché conjoint.

POUR LES CPAS

En application de l'article 84 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, les décisions évoquées au point précédent qui sont prises au nom du CPAS dans le cadre de la passation d'un marché conjoint sont de la compétence du conseil de l'action sociale, sous réserve d'une éventuelle délégation au bureau permanent pour les marchés conjoints dont le montant total estimé (hors TVA) n'est pas supérieur à 140 000 euros ou au secrétaire général du centre pour les marchés conjoints dont le montant total estimé (hors TVA) est inférieur à 30 000 euros.

Quant aux décisions relatives au suivi de l'exécution du marché, elles sont aussi de la compétence du conseil de l'action sociale, sous réserve des éventuelles délégations qu'il a octroyées au bureau permanent ou au secrétaire général.

2. LES CENTRALES D'ACHAT

CARACTÉRISTIQUES

Les communes et les CPAS peuvent aussi opter pour une forme plus aboutie de regroupement de leurs achats, dénommée centrale d'achat. À cet effet, un de ces pouvoirs adjudicateurs intervient en qualité de centrale d'achat, à laquelle peuvent adhérer d'autres pouvoirs adjudicateurs (communes, CPAS, autres pouvoirs adjudicateurs étroitement liés aux communes et CPAS...).

Pour rappel, l'article 2, 6°, de la Loi MP définit une centrale d'achat comme « un (pouvoir) adjudicateur qui réalise des activités d'achat centralisées et éventuellement des activités d'achat auxiliaires telles que (définies dans la Loi MP) ».

Une centrale d'achat peut se voir confier des missions plus ou moins étendues par les communes et CPAS. Ces missions peuvent porter sur un achat « unique » ou sur des achats « répétés », c'est-à-dire des achats qui répondent à un besoin récurrent. Toutefois dans le cadre d'un regroupement des achats des communes et des CPAS, c'est essentiellement pour des achats récurrents qu'est envisagée la mise en place d'une centrale d'achat.

Une centrale d'achat peut remplir deux missions principales :

- l'acquisition de fournitures et de biens qu'elle stocke puis cède aux acheteurs (rôle de « grossiste ») ;
- la passation de marchés publics répondant aux besoins d'autres acheteurs pour le compte de ces derniers (rôle d'« intermédiaire »).

Ni les communes, ni les CPAS n'ont vocation à jouer le rôle de « grossiste » pour d'autres pouvoirs adjudicateurs. Ce type de missions ne sera dès lors pas développé ci-après.

De plus, à condition que cela soit en lien avec une activité d'achat centralisée qui lui est confiée et que le besoin relève des marchés publics autres que de défense ou de sécurité, la centrale d'achat peut également remplir un rôle accessoire d'activités d'achat auxiliaires. Dans ce cadre, elle peut également, sans publicité, ni mise en concurrence, fournir aux pouvoirs adjudicateurs qui y ont adhéré une assistance à la passation de leurs marchés publics. Cette assistance peut prendre plusieurs formes :

- mettre à disposition d'infrastructures techniques permettant aux acheteurs de conclure des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services ;
- conseiller les acheteurs sur le déroulement ou la conception des procédures de passation de marchés publics ;
- préparer et gérer des procédures de passation de marchés publics au nom de l'acheteur concerné et pour son compte.

Les communes et les CPAS peuvent aussi bien entendu faire appel aux centrales de marchés existantes. C'est déjà le cas pour un grand nombre d'administrations qui font appel à une centrale d'achat dans le secteur de l'énergie par exemple. À cet égard, une liste des centrales d'achat auxquelles les pouvoirs locaux bruxellois ont recours est reprise en annexe. Il convient toutefois d'insister sur le caractère non exhaustif et non vérifié du contenu de cette liste, dont le niveau de précision dépend pour l'essentiel des informations transmises par les pouvoirs locaux dans les dossiers transmis à l'Administration régionale en vue de l'exercice de la tutelle administrative.

POINTS D'ATTENTION

La constitution d'une centrale d'achat nécessite la mise au point d'un modèle de convention d'adhésion ainsi que, pour les centrales d'achat les plus importantes, d'un règlement qui vise à fixer de façon simple, claire, précise, concise et cohérente les règles de fonctionnement de la centrale d'achat. Ces documents doivent être approuvés par l'organe décisionnel compétent du pouvoir adjudicateur qui souhaite adhérer à la centrale d'achat. Ce dernier ne peut généralement y apporter aucune modification. On y trouvera notamment les informations suivantes :

- l'étendue des missions confiées à la centrale d'achat : la centrale peut ainsi se voir confier la gestion de toute la procédure de passation des marchés publics dont elle se charge ou seulement d'une partie de celle-ci (par exemple, les pouvoirs adjudicateurs adhérents peuvent devoir organiser eux-mêmes la mini-compétition dans le cadre de la passation d'un marché subséquent à un accord-cadre conclu par la centrale d'achat avec plusieurs participants) ;
- les droits et obligations des adhérents à la centrale d'achat ;
- les modalités d'adhésion, de retrait ou d'exclusion d'un adhérent ;
- la répartition éventuelle des charges et responsabilités entre la centrale d'achat et ses adhérents.

Au niveau des responsabilités, il y a lieu de souligner que la centrale d'achat prend seule en charge la responsabilité du déroulement et de la légalité des procédures de passation du marché public dont elle se charge. Les pouvoirs adjudicateurs adhérents ne sont, quant à eux, responsables que de la légalité des opérations de passation et / ou d'exécution qu'ils mènent. Sauf disposition contraire dans le règlement ou la convention d'adhésion, le pouvoir adjudicateur adhérent à une centrale d'achat de type « intermédiaire » est seul chargé des actes d'exécution du marché public passé par cette centrale d'achat.

Les marchés publics lancés par les centrales d'achat pour le compte de différents pouvoirs adjudicateurs (dont éventuellement elles-mêmes) prennent le plus souvent la forme d'accords-cadres, tels que définis à l'article 2, 35°, de la Loi MP. Un pouvoir adjudicateur qui n'est pas clairement identifié comme bénéficiaire d'un accord-cadre conclu par une centrale d'achat au moment du lancement de la procédure de passation, ne peut y avoir accès (article 43, § 1^{er}, 2^e alinéa, de la Loi MP). Pour le surplus, le cadre légal de cette technique d'achat particulière est principalement repris à l'article 43 de cette même loi.

Il s'ensuit qu'une commune ou un CPAS ne peut se lancer dans la constitution d'une centrale d'achat en l'absence d'une connaissance approfondie tant de la réglementation des marchés publics et du secteur d'activité faisant l'objet du marché que du fonctionnement d'une centrale d'achat. Le cas échéant, elle /il doit disposer d'un service d'acheteurs publics professionnels, performants et en nombre suffisant, qui disposent des compétences et de l'expérience nécessaires ainsi que d'une bonne connaissance du marché concurrentiel et des pratiques de négociation. Ainsi les pouvoirs adjudicateurs adhérents, qui ne disposent pas en interne de certaines compétences particulières, peuvent compter sur celles du personnel de la centrale d'achat.

Pour le pouvoir adjudicateur adhérent, le recours à une centrale d'achat présente un certain nombre d'avantages qui, toutefois, ne peuvent être exagérés :

- l'adhésion à une centrale d'achat peut être réalisée sans publicité, ni mise en concurrence. Le pouvoir adjudicateur adhérent se doit néanmoins de s'assurer au préalable que la centrale d'achat concernée est bien un pouvoir adjudicateur tel que défini à l'article 2, 1°, de la Loi MP ;
- l'adhésion à une centrale d'achat permet au pouvoir adjudicateur adhérent d'avoir directement accès aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services passés par la centrale d'achat et, de ce fait, de pouvoir directement conclure des marchés avec les adjudicataires de ces marchés sans avoir à organiser lui-même la procédure de passation. En outre, il bénéficie de la stratégie d'achat suivie par la centrale d'achat. Il bénéficie dès lors d'une réduction de sa charge de travail et des coûts engendrés par l'organisation de procédures de passation propres.

Il convient toutefois de préciser que les centrales d'achat peuvent demander une participation aux frais liés aux activités d'achat centralisées et aux activités auxiliaires d'achat aux pouvoirs adjudicateurs qui ont recours à leurs services.

D'autre part, certaines centrales d'achat exigent de leurs adhérents qu'ils adhèrent par ailleurs à chaque nouveau marché public avant le lancement de la procédure de passation y relative, ce qui implique que des décisions soient prises par l'organe décisionnel compétent non seulement pour la décision de principe d'adhérer à la centrale d'achat mais également pour l'adhésion à chaque marché public particulier à lancer par la centrale d'achat ;

- il n'est pas certain que les prix et la qualité proposés à la centrale d'achat seront plus intéressants que ceux que le pouvoir adjudicateur aurait pu lui-même obtenir en lançant son propre marché public (voir *supra*).

MISE EN ŒUVRE

POUR LES COMMUNES

1. Pour une commune qui souhaite agir en tant que centrale d'achat de manière permanente

En application de l'article 117, alinéa 1^{er}, de la NLC, il appartient au conseil communal de décider la création d'une centrale d'achat et d'en fixer les règles de fonctionnement et d'adhésion (convention d'adhésion et, le cas échéant, le règlement de la centrale).

En application de l'article 123 de la NLC, il revient au collège des bourgmestre et échevins de conclure les conventions d'adhésion avec les pouvoirs adjudicateurs qui souhaitent adhérer à la centrale d'achat.

Ensuite la commune qui agit en tant que centrale d'achat passe les marchés publics et/ou les accords-cadres conformément aux dispositions des articles 234 à 236 de la NLC, telles que éventuellement complétées ou limitées par le règlement de la centrale (par exemple, l'organisation d'une mini-compétition entre les participants à un accord-cadre conclu par une centrale d'achat dans le cadre de la passation de marchés subséquents à cet accord-cadre est généralement confiée au pouvoir adjudicateur adhérent).

2. Pour une commune qui adhère à une centrale d'achat

En application de l'article 117, alinéa 1^{er}, de la NLC, la décision de principe d'adhérer à une centrale d'achat est de la compétence du conseil communal. Cette adhésion est formalisée par l'approbation de la convention d'adhésion et, le cas échéant, du règlement de la centrale. Il y a lieu de souligner que, sauf disposition contraire dans la convention d'adhésion, ladite adhésion à une centrale n'implique pas pour le pouvoir adjudicateur adhérent de devoir automatiquement recourir à cette centrale lorsqu'il souhaite passer commande de travaux, fournitures ou services. Il conserve en effet son autonomie et est libre de passer le marché lui-même ou de faire appel à une autre centrale d'achat à laquelle il a adhéré.

En application de l'article 234, § 1^{er}, de la NLC, la décision de recourir aux services proposés par une centrale d'achat pour satisfaire à un besoin spécifique ainsi que la définition de la réponse à ce besoin, son estimation ainsi que le cadre budgétaire relatif à la dépense envisagée reviennent au conseil communal. Toutefois en application de l'article 234, § 3, alinéa 1^{er}, de la NLC, si le montant total estimé (hors TVA) du besoin spécifique est inférieur à 143 000 euros, le

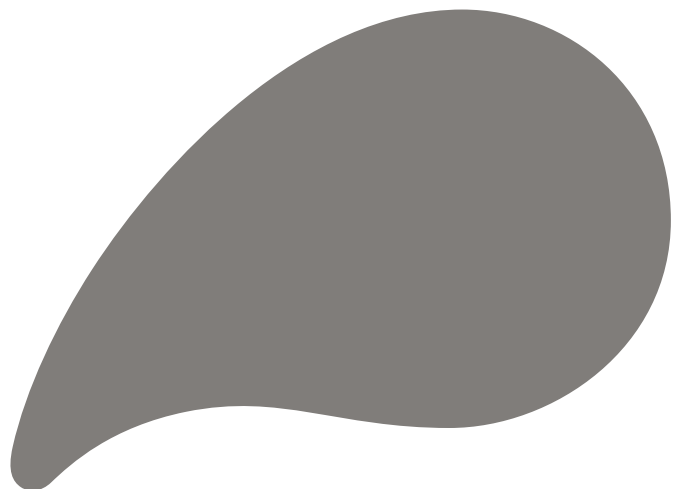
collège des bourgmestre et échevins est également habilité à prendre ces décisions. En outre, en application de l'article 234, § 4, de la NLC, le conseil communal peut déléguer sa compétence précitée au secrétaire communal ou un ou plusieurs fonctionnaire(s) nommé(s) lorsque la dépense afférente à ce besoin spécifique relève du budget ordinaire et que son montant total estimé (hors TVA) est inférieur à 30 000 euros.

Les décisions relatives à la passation d'un marché public subséquent à un accord-cadre conclu par une centrale d'achat (mini-compétition, choix de l'adjudicataire...) sont prises conformément aux dispositions des articles 234 à 236 de la NLC.

POUR LES CPAS

En application de l'article 24 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, les décisions évoquées au point précédent qui sont prises dans le cadre de la constitution d'une centrale d'achat ou de l'adhésion à une telle structure sont de la compétence du conseil de l'action sociale, sous réserve d'une éventuelle délégation au bureau permanent.

Quant aux autres décisions relatives à la passation de marchés publics ou d'accords-cadres dans le cadre d'une centrale d'achat, elles sont aussi de la compétence du conseil de l'action sociale, sous réserve des éventuelles délégations qu'il a octroyées au bureau permanent ou au secrétaire général, dans le respect des limites prévues à l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 précitée.



VII. LES RESSOURCES HUMAINES

En matière de personnel, il existe différentes formes de coopération entre les pouvoirs locaux en fonction de leur nature. En effet, d'une part, on peut décider de coopérer sans échanger des agents pour un projet commun. D'autre part, certains projets nécessitent une coopération plus intensive, où la mise à disposition d'agents d'un autre pouvoir local est bel et bien plus efficiente.

LES FORMES POSSIBLES DE COOPÉRATION

1. SANS MISE À DISPOSITION DE PERSONNEL

MISE À DISPOSITION - DÉFINITION

Par « mise à disposition », est visée « l'activité consistant à fournir de la main-d'œuvre à un tiers pouvant exercer, à l'égard de cette main-d'œuvre, une part quelconque de l'autorité patronale relevant normalement des prérogatives de l'employeur ».

L'autorité patronale^[1] est donc en partie ou entièrement exercée par le tiers (nommé ci-après « utilisateur ») et ce transfert est en outre nécessaire pour qualifier cette relation de travail de mise à disposition. Une distinction est opérée entre une mise à disposition d'une part et une simple coopération entre employeurs ou une sous-traitance de travaux d'autre part. Dans le premier cas, il y a transfert partiel ou complet de l'autorité patronale, mais pas dans le deuxième.

CARACTÉRISTIQUES

Une première possibilité de coopération en matière de personnel entre les communes et les CPAS bruxellois consiste à coopérer de manière purement externe. Dans cette forme de synergie, le membre du personnel reste employé de son administration locale et aucun échange n'a lieu dans le cadre d'un objectif ou d'un projet commun. L'agent reste sous l'autorité hiérarchique de son administration locale et, par conséquent, il n'y a pas de transfert de l'autorité de l'employeur.

ADMISSIBILITÉ JURIDIQUE

D'un point de vue juridique, rien ne s'oppose à une coopération purement externe sur un projet commun ou la poursuite d'un objectif commun. Cependant, il s'agit toujours de veiller à ce que la législation sur la mise à disposition ne s'applique pas lorsqu'on initie une coopération. Dans la pratique, ce n'est pas toujours facile à déterminer. Par exemple, dans le cadre d'un projet sur la diversité, on pourrait demander à un membre du personnel de s'y atteler pour une période plus longue, et ce tant dans une administration communale que dans un CPAS. Dans ce cas, cette relation de travail risque de devoir être qualifiée de mise à disposition.

La jurisprudence et la doctrine^[2] mentionnent différents faits qui pourraient indiquer qu'on est en présence d'une mise à disposition :

- l'employeur demande à son travailleur de suivre des instructions et directives auprès d'une autre administration ;
- la possibilité pour l'utilisateur d'intimer directement des ordres ou instructions au travailleur ;
- la possibilité pour l'utilisateur de sanctionner le travailleur ;
- l'obligation pour le travailleur d'assister à des réunions qui sont organisées par l'utilisateur ;
- l'exécution du travail placée sous le contrôle de l'utilisateur et non pas de l'employeur ;
- l'utilisation par le travailleur de l'infrastructure de l'utilisateur ;
- l'obligation pour le travailleur de justifier ses absences ou de demander des jours de congé auprès de l'utilisateur ;
- la présence du travailleur dans l'organigramme de l'utilisateur, sans qu'aucune distinction ne soit opérée entre ce travailleur et les travailleurs de l'utilisateur ;
- l'obligation pour le travailleur de soumettre à l'utilisateur des rapports concernant le travail accompli ;
- la mise à disposition au travailleur, par l'utilisateur, d'outils de travail, de vêtements de travail ou de véhicules de service.

1. L. Mendola, «Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers », Mouvement communal, n. 871, octobre 2012, 33.

Comme exemples d'autorité patronale, la jurisprudence et la doctrine retiennent notamment : la possibilité pour l'utilisateur de donner des instructions directes, l'accomplissement du travail sous le contrôle de l'utilisateur et non pas de l'employeur...

2. B. Lietaert, «Kunnen lokale besturen personeel ter beschikking stellen?», maart 2001, 32-35; L. Mendola, «Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers », Mouvement communal, n.871, octobre 2012, 33.

En cas de désaccord entre les parties en ce qui concerne la qualification de leur contrat, il appartient au juge de déterminer la relation de travail en tenant compte de tous les éléments factuels^[3].

2. AVEC MISE À DISPOSITION DE PERSONNEL

POSSIBILITÉS POUR LES POUVOIRS LOCAUX

Le prêt mutuel de personnel est l'un des procédés les plus efficaces pour promouvoir la synergie entre les communes et les CPAS. Lorsqu'un grand projet commun doit être réalisé sur une longue période ou que certains services sont en sous-effectif, cette construction permet d'échanger facilement du personnel entre les administrations locales en fonction des besoins.

L'utilisation effective de la construction susmentionnée de mise à disposition par les administrations locales dépend d'une part de la législation applicable et d'autre part du statut des membres du personnel des communes et CPAS.

AGENTS CONTRACTUELS

INTERDICTION DE PRINCIPE

Pour les membres du personnel contractuel travaillant dans les communes et CPAS bruxellois, la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs est d'application. Cette loi stipule explicitement que la mise à disposition de travailleurs à des utilisateurs est interdite^[4]. Ce n'est que dans des cas spécifiques définis par la loi qu'on peut déroger à cette interdiction^[5].

Pour les administrations locales, ces exceptions spécifiques ont été reprises dans d'autres législations.

EXCEPTIONS POUR LES COMMUNES BRUXELLOISES ET POUR LES CPAS

1. Possibilités de mise à disposition pour les communes bruxelloises

Article 144bis de la NLC

Un premier texte où l'on peut trouver une exception à l'interdiction de mise à disposition, spécifiquement pour les communes, est la NLC. Ainsi, son article 144bis dispose ce qui suit :

« Art. 144bis. Par dérogation à l'art. 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, les administrations communales peuvent pour la défense des intérêts communaux, mettre des travailleurs liés à elles par un contrat de travail à la disposition d'un CPAS, d'une société de logement social ou d'une association sans but lucratif.

Pour bénéficier de la possibilité prévue à l'al. 1^{er}, l'organe d'administration de la société de logement social ou de l'association sans but lucratif doit compter au moins un membre désigné par le conseil communal.

La mise de travailleurs à la disposition d'un utilisateur autorisé par l'al. 1^{er} est soumise aux conditions suivantes :

1° la mise à la disposition doit avoir une durée limitée et porter sur une mission qui a un rapport direct avec l'intérêt communal ;

2° les conditions de travail ainsi que les rémunérations, y compris les indemnités et les avantages, du travailleur mis à la disposition ne peuvent être inférieures à celles dont il aurait bénéficié s'il avait été occupé chez son employeur ; l'utilisateur est responsable, pendant la période pendant laquelle le travailleur est mis à sa disposition, des dispositions de la législation en matière de réglementation et de protection du travail applicables au lieu de travail au sens de l'art. 19 de la loi du 24 juillet 1987 précitée ;

3° les conditions et la durée de la mise à la disposition ainsi que la nature de la mission doivent être constatées dans un écrit approuvé par le conseil communal et signé par l'employeur, l'utilisateur et le travailleur avant le début de la mise à la disposition ;

4° la mise de travailleurs à la disposition d'un utilisateur visée à l'al. 1^{er} n'est autorisée que si l'utilisateur aurait pu lui-même engager le travailleur aux conditions dans lesquelles il a été engagé par l'administration communale. »

La disposition susmentionnée permet aux communes bruxelloises de mettre des agents contractuels à la disposition des CPAS bruxellois.

3. Ce faisant, le juge n'est pas tenu de se cantonner à la qualification que les parties ont donné à leur relation de travail dans un document écrit.

4. « Art. 31.§ 1. Est interdite l'activité exercée, en dehors des règles fixées aux chapitres Ier et II, par une personne physique ou morale qui consiste à mettre des travailleurs qu'elle a engagés, à la disposition de tiers qui utilisent ces travailleurs et exercent sur ceux-ci une part quelconque de l'autorité appartenant normalement à l'employeur, excepté pour certaines associations sans but lucratif désignées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. »

5. Cour d'Arbitrage du 10 juin 1998, nr. 67/98.

Les paragraphes suivants clarifient certaines autres conditions contenues dans la disposition légale :

La défense de l'intérêt communal : le terme « intérêt communal » est très difficile à définir. Ni la Constitution ni la NLC ne définissent explicitement ce qu'il faut entendre par ce terme. Les documents parlementaires relatifs à l'article 144bis se réfèrent à la jurisprudence qui définit l'intérêt communal comme les matières « qui relèvent de la compétence du conseil communal »^[6]. On pourrait définir l'intérêt communal comme ayant trait aux besoins collectifs de tous les habitants, ou, de manière encore plus pragmatique : « on pourrait définir l'intérêt communal comme étant toute activité et tout objet que les autorités communales estiment devoir s'attribuer pour autant que la Constitution ou la loi n'en ait pas octroyé la compétence à un autre pouvoir »^[7]. Vu le caractère vague de la notion, il faudra examiner au cas par cas les mises à disposition pour savoir si elles relèvent de « l'intérêt communal »^[8].

Les utilisateurs potentiels : la liste des utilisateurs visés par cet article (CPAS, société de logement social, ASBL) est une liste limitative, d'interprétation stricte. Cet article ne pourra être invoqué à l'appui d'une mise à disposition de personnel contractuel communal à destination d'autres utilisateurs (par exemple une autre commune).

La durée limitée : le texte législatif ne précise pas de limites concrètes à la durée de la mise à disposition. Il incombe donc à la commune de concrétiser cette notion en coopération avec l'utilisateur à l'aune de la nature de la mission envisagée.

2. Possibilités de mise à disposition pour les CPAS bruxellois

Article 60 de la loi sur les CPAS

Pour les CPAS, l'article 60, § 7, de la loi organique prévoit également des exceptions spécifiques à l'interdiction de la mise à disposition qui s'inscrivent dans la sphère sociale. Le CPAS peut recruter une personne^[9] pour lui donner la possibilité d'ouvrir des droits aux allocations de chômage. Par la suite, le CPAS peut choisir de mettre ce travailleur à la disposition de personnes morales de droit public et privé (par ex. les communes).

Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention entre le CPAS et l'utilisateur externe – par hypothèse la commune – reprenant des clauses dites « volet administratif » (horaire de travail, régime de congé, intervention financière de l'utilisateur...), des clauses dites « volet individuel » (durée de la mise à disposition, description des tâches), les modalités d'accompagnement et l'information relative à la possibilité de faire valider les compétences acquises durant l'emploi^[10].

Les utilisateurs externes qui veulent faire appel à ce système doivent en outre introduire une demande de coopération auprès du CPAS^[11].

Article 61 de la loi sur les CPAS

Une autre exception légale pour les CPAS se trouve à l'article 61 de la loi CPAS. Cet article stipule que :

« Art. 61. Le centre peut recourir à la collaboration de personnes, d'établissements ou de services qui, créés soit par des pouvoirs publics, soit par l'initiative privée, disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent, en respectant le libre choix de l'intéressé.

Le centre peut supporter les frais éventuels de cette collaboration, s'ils ne sont pas couverts en exécution d'une autre loi, d'un règlement, d'un contrat ou d'une décision judiciaire.

Dans le même but, le centre peut conclure des conventions soit avec un autre centre public d'action sociale, un autre pouvoir public ou un établissement d'utilité publique, soit avec une personne privée ou un organisme privé. Par dérogation aux dispositions de l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, les travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail par les centres publics d'action sociale peuvent, en application du présent alinéa, être mis par les centres à la disposition des partenaires qui ont conclu une convention avec le centre public d'action sociale sur la base de la présente loi organique. »

6. Voir Parl. St. Doc. 50 0458 - 2000/2001, 007, p.13.

7. L. Mendola, "Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers", Mouvement communal, n.871, octobre 2012, 29.

8. https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/communes/competences.

9. Ayant droit à l'aide sociale financière en application de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ou de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

10. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2019 relatif à l'emploi d'insertion visé à l'article 60, § 7 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

11. Voir « Art.2. L'utilisateur externe qui souhaite avoir recours à un emploi d'insertion doit introduire une demande de collaboration auprès d'un centre.

Outre les informations administratives de l'utilisateur externe, la demande de collaboration est accompagnée d'un formulaire reprenant notamment les informations suivantes :

- description du poste avec évaluation des risques en matière de bien-être au travail;
- lieu d'affectation;
- horaire de travail proposé;
- jours de fermeture annuels;
- projet d'insertion professionnelle proposé.

Après concertation avec Actiris et avec les centres, le Ministre établit le formulaire ainsi que les documents à y annexer. »

AGENTS STATUTAIRES

Il n'existe actuellement aucune réglementation légale spécifique encadrant la possibilité de mise à disposition pour le personnel statutaire employé par les communes ou les CPAS de Bruxelles.

Vu que :

- la loi précitée du 24 juillet 1987 ne s'applique pas aux agents statutaires ;
- il n'existe pas d'autre réglementation régissant spécifiquement la situation pour les communes et les CPAS bruxellois ;
- les régions flamande^[12] et wallonne^[13] ont adopté des dispositions décrétales spécifiques prévoyant la mise à disposition d'agents statutaires ;

nous devons en conclure qu'à défaut de disposition *ad hoc* en région bruxelloise, il n'est pas possible d'obtenir une mise à disposition valable pour ce groupe de membres du personnel^[14].

12. Décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale.

13. Décret du 14 mars 2024 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en ce qui concerne la fonction publique locale ; décret du 14 mars 2024 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fonction publique locale.

14. L. Mendola, "Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers », Mouvement communal, n.871, octobre 2012, 32.

VIII. LES MOYENS MATÉRIELS

Les administrations (communes ou CPAS) peuvent mutualiser l'utilisation d'équipements et d'infrastructures tels que des locaux, des véhicules, du matériel informatique ou des équipements de bureaux. La mise à disposition de terrains, de bâtiments, de locaux ou d'outils peut également mener à des économies. Cette mise à disposition de moyens permet de maximiser l'utilisation des ressources et de répondre aux besoins d'une commune ou d'un CPAS.

La mutualisation des moyens matériels (biens mobiliers ou immobiliers) devra nécessairement se faire dans le cadre de conventions conclues entre les deux parties prévoyant précisément les éléments à respecter dans pareille situation. À défaut, les responsables administratifs et les mandataires pourraient tout simplement se voir reprocher des détournements de biens publics. Il convient donc impérativement de comptabiliser les relations entre les entités tant dans les usages immobiliers que mobiliers.

Dans ce sens, le tableau ci-dessous établit (de façon non exhaustive et par moyen matériel) une liste d'éléments qui devront essentiellement figurer dans ces conventions.

Ainsi, par exemple :

Type de moyens matériels partagés	Éléments à préciser conventionnellement
Outillage	<ul style="list-style-type: none"> - Le propriétaire de l'outillage - L'outillage utilisé et son état - La durée de l'utilisation de l'outillage - La destination de l'utilisation de l'outillage - Les conditions de réservation et d'utilisation de l'outillage - L'entretien de l'outillage durant la période d'utilisation - L'identification de la/des responsabilités en cas de dégâts
Bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> - État des lieux d'entrée et de sortie du bâtiment - Description du bâtiment (superficie, nombre de pièces, aménagements intérieurs, équipements...) - L'occupation et l'usage du bâtiment - La durée de la mise à disposition/de la location - La responsabilité en ce qui concerne : <ul style="list-style-type: none"> • l'entretien et éventuelles réparations du bâtiment • la protection et la garde des lieux • le paiement des charges fixes (assurances, charges énergétiques, gestion quotidienne du bâtiment, taxes, intérêts...)
Véhicules	<ul style="list-style-type: none"> - Le propriétaire du véhicule utilisé - La destination de l'utilisation du véhicule - Les conditions de réservation et d'utilisation du véhicule - Le responsable en cas d'accidents avec le véhicule
Informatique	<ul style="list-style-type: none"> - La politique d'accès aux données - Les responsabilités quant à l'utilisation des outils informatiques

Précisons enfin qu'au plus la convention établira avec précision toutes les composantes décrites ci-dessous, au plus cela permettra aux deux institutions d'éviter la réalisation de risques qui pourraient potentiellement résulter de l'utilisation de ces moyens matériels tels que la perte de l'objet, la confusion du patrimoine entre les institutions, des problèmes liés à l'identification des responsabilités en cas d'incidents...

Toutefois, la simple mise à disposition de matériel à titre onéreux relève du champ d'application de la réglementation des marchés publics.

IX. CONCLUSIONS

En guise de conclusion, il faut souligner que :

- toute mutualisation doit d'abord respecter la loi, notamment en ce qui concerne le personnel et les marchés publics ;
- le choix de la forme de mutualisation (coopération ou délégation) doit être le choix assumé des deux entités ;
- quel que soit le domaine, la mutualisation choisie doit être cadrée par une convention entre les différentes parties, convention qui reprendra les règles claires et précises de fonctionnement.

Des entretiens menés avec différents acteurs locaux s'étant déjà inscrit dans un processus de mutualisation, il faut retenir les recommandations suivantes :

- la décision doit être prise en toute connaissance de cause car elle n'est pas sans conséquences en matière de charge de travail et sur la perte de pouvoir de l'entité ayant délégué à une autre ;
- une mutualisation réussie dépend de l'entente entre les dirigeants des différentes entités. L'idéal, pour que la mutualisation soit pérenne, est que ces aspects de gouvernance ne soient plus liés à des individus et à leur bonne volonté ;
- les responsables de service et les chaînes hiérarchiques doivent être définis de manière rigoureuse et non équivoque ;
- il convient de définir clairement et dès le début du processus les objectifs de la mutualisation ;
- il faut tenir compte de la résistance au changement d'une partie du personnel, qu'il convient de prévenir autant que possible ;
- le cas échéant, bien préparer en amont le volet IT/équipements qui peut potentiellement freiner le projet ;
- prendre en compte les différences de cultures entre les institutions ;
- la réunion des services administratifs en une implantation favorise considérablement les synergies ;
- l'entité qui délègue doit assurer le suivi de cette délégation.



X. QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

- Directeur des ressources humaines commun (commune et CPAS d'Auderghem)
- Fusion des services rémunérations (commune et CPAS d'Anderlecht)
- Collaboration dans la gestion des squats (commune et CPAS de Schaerbeek)
- Réunion des services achats (commune et CPAS de Berchem-Sainte-Agathe)
- Regroupement des administrations dans un bâtiment unique (commune et CPAS d'Etterbeek)
- Création d'un guichet unique pour le logement (commune et CPAS de Schaerbeek)
- Centralisation des trésoreries (*cash-pooling*) (commune et CPAS de Berchem-Sainte-Agathe)
- Centralisation de la gestion des logements de transit (commune et CPAS de Anderlecht)
- Centralisation de la politique de l'emploi et de la réinsertion professionnelle au sein du CPAS (commune et CPAS de Watermael-Boitsfort)
- Collaboration dans la gestion du sans-abrisme (commune et CPAS d'Ixelles)
- Marchés publics conjoints pour les assurances, l'énergie, les services postaux, les contrôles médicaux, l'outplacement, le service externe de prévention et de protection au travail... (divers communes et CPAS)

XI. TABLEAU DE SUIVI - MODÈLE

Un modèle de tableau de bord, à usage interne, est à votre disposition en ligne. Vous pouvez le télécharger en vous rendant sur <https://pouvoirs-locaux.brussels/synergies-communes-cpas>.

Nous vous encourageons à consulter cette ressource pour accéder à une version mise à jour et modifiable du tableau.

Ce tableau vise, pour les autorités des entités concernées, à se rendre compte de l'état d'avancement des différentes synergies. Il permet par exemple de se rendre compte si des projets sont bloqués ou si au contraire ils sont terminés.

XII. LISTE DES CENTRALES D'ACHAT RÉPERTORIÉES

Une liste, reprenant certaines informations relatives aux centrales d'achat auxquelles les pouvoirs locaux bruxellois ont (eu) recours, est à votre disposition en ligne.

Vous pouvez le télécharger en vous rendant sur <https://pouvoirs-locaux.brussels/synergies-communes-cpas>.

Nous vous encourageons à consulter cette ressource pour accéder à une version mise à jour.

Il convient toutefois d'insister sur le caractère non exhaustif et non vérifié de son contenu, dont le niveau de précision dépend pour l'essentiel des informations transmises par les pouvoirs locaux dans les dossiers transmis à l'administration régionale en vue de l'exercice de la tutelle administrative.



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

TITRE DE L'OUVRAGE

Synergies communes - CPAS

ÉDITEUR RESPONSABLE

Rochdi Khabazi, Directeur général

CONTACT

Bruxelles Pouvoirs locaux
pouvoirs-locaux@sprb.brussels
www.pouvoirs-locaux.brussels

Ce rapport existe uniquement en format digital.
N'imprimez ce document que si nécessaire.

Dépôt légal : 2024/14.404/6

© 2024 SPRB – Tous droits réservés