



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

**Avant-projet de décret visant à renforcer la gouvernance et la transparence
dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-
locales et de leurs filiales**

Gouvernance et éthique en Wallonie

12 Décembre 2017

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE**

Table des matières

Préambule – objet du présent avis	3
Rappel des lignes de force de la position de l'Union des Villes et Communes de Wallonie ...	4
1. La préservation et la défense du modèle intercommunal.....	4
2. Les principaux défauts du cadre de contrôle et de gouvernance	4
3. La restauration de la confiance par le renforcement, proportionné et praticable, de l'éthique et de la transparence.....	5
4. La préservation des avoires des pouvoirs locaux et de l'intérêt communal.....	5
Analyse du texte en projet.....	7
La préservation du modèle intercommunal.....	7
Les principaux défauts du cadre de contrôle et de gouvernance	7
L'extension du champ d'application des mesures éthiques et de contrôle.....	7
L'optimisation du cadre de gouvernance intercommunal.....	9
La restauration de la confiance par le renforcement, proportionné et praticable, de l'éthique et de la transparence.....	12
La rémunération des mandataires.....	12
Le traitement des dirigeants locaux.....	14
La rétrocession des rémunérations de mandats.....	16
L'ouverture vers le public des conseils d'administration des intercommunales et des réunions des comités de gestion des associations de projet.....	17
La publicité active	18
Les incompatibilités.....	19
Les sanctions en cas de défaut de déclaration ou de restitution de rémunération	19
Les délégués au contrôle dans les intercommunales	19
La préservation des avoires des pouvoirs locaux et de l'intérêt communal.....	19
Conclusion	21

PRÉAMBULE – OBJET DU PRÉSENT AVIS

Suite à « l'affaire Publifin », l'Union des Villes et Communes de Wallonie a, d'initiative, sur la base des réflexions menées en interne depuis le 22 décembre 2016 et des orientations présentées au Parlement par le Gouvernement wallon en date du 27 janvier 2017, arrêté une **position circonstanciée en date du 14 février 2017**.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a ensuite été amenée à se prononcer sur divers textes en préparation au sein de la précédente majorité, textes qui étaient la conséquence directe de la Commission d'enquête Publifin :

- projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales ;
- avant-projet de décret modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation visant à encadrer la gouvernance et l'éthique en Wallonie ;
- avant-projet de décret sur l'empêchement des bourgmestres et échevins.

L'analyse de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a fait l'objet d'un **avis du Conseil d'administration rendu le 9 mai 2017**.

Sur les trois textes précités, seul le décret du 12 octobre 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation visant à encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin est entré en vigueur.

L'avant-projet de décret visant à encadrer la gouvernance et l'éthique en Wallonie a fait l'objet de remaniements par le nouveau Gouvernement et l'Union des Villes et Communes de Wallonie est à nouveau amenée à se pencher sur les nouveautés envisagées qui semblent aller encore un peu plus loin en matière d'éthique, de transparence et de gouvernance. C'est avec grand intérêt que le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'est penché sur ces nouveautés.

Le présent avis se veut être un avis global sur le texte en projet tout en se concentrant davantage sur les nouvelles modifications amenées par l'avant-projet de décret visant à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.

La question des modes de gouvernance et des réformes visant au renforcement de l'éthique de la gestion publique ne se limitant pas, loin s'en faut, au contexte des pouvoirs locaux, ni aux textes ayant déjà fait l'objet d'avant-projets dans le chef du Gouvernement wallon, le présent avis aborde la question dans son ensemble, en tenant compte des enjeux globaux du dossier, sans se limiter à l'examen des dispositions en projet au sens strict.

Notons enfin que, comme pour ses précédents avis, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a examiné les projets du Gouvernement sous l'angle de l'opportunité, avec pour prismes la défense de la démocratie locale et de ses institutions, la plus-value pour les services publics locaux, la proportionnalité et la praticabilité des mesures.

RAPPEL DES LIGNES DE FORCE DE LA POSITION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Le présent avis se réfère régulièrement à nos précédentes positions des 14 février et 9 mai 2017, que nous ne redévelopperons pas ici dans leur intégralité. Nous y renverrons donc les lecteurs pour prise de connaissance des détails de nos différents arguments et propositions.

D'une manière générale, les lignes de force qui constituent les fondements du présent avis, peuvent être synthétisées comme suit.

1. LA PRÉSERVATION ET LA DÉFENSE DU MODÈLE INTERCOMMUNAL

L'Union des Villes et Communes de Wallonie tient à rappeler que les communes ont créé les intercommunales pour gérer, dans un cadre mutualisé, dynamique et proactif, des pans de l'intérêt communal, afin de rendre aux citoyens des services publics de qualité, accessibles à tous et partout, en dépit de contraintes techniques, normatives et financières d'une complexité sans cesse croissante.

La grande majorité d'entre elles sont plus que performantes et ont doté notre région, au départ du terrain local, d'outils de service public indispensables, notamment dans les domaines de la gestion des déchets, des eaux, des réseaux d'énergie, des soins de santé et du développement économique, tout en continuant à innover à mesure du développement des besoins et nouveaux enjeux de la société.

Nous tenons à rappeler l'importance de leur apport et, en dépit d'une image médiatique défavorable et de la complexité du secteur, notre attachement à ces services publics essentiels à la collectivité, dont les communes sont initiatrices.

2. LES PRINCIPAUX DÉFAUTS DU CADRE DE CONTRÔLE ET DE GOUVERNANCE

Il est un fait que les mécanismes de transparence des outils intercommunaux sont déjà extrêmement poussés dans l'état actuel de la législation. Il en ressort qu'il est difficile de pointer l'insuffisance du cadre de transparence s'imposant aux intercommunales comme expliquant les dérives mises au jour dans le cadre de l'affaire Publifin, d'autant moins que le cadre juridique ne justifie et n'excuse pas tous les comportements individuels.

Les mécanismes demeurent toutefois perfectibles, notamment en termes de transparence active, mais aussi et surtout, et c'est là un élément central des dérives mises au jour, en termes de champ d'application, compte tenu des politiques de filialisations et prises de participations en entreprises privées, faisant échapper nombre de décisions stratégiques, de mandats, de rémunérations, voire de conflits d'intérêts, aux mécanismes de transparence, et aux mécanismes de contrôle en place par les associés communaux.

Par ailleurs, nous avons déjà soulevé à maintes reprises la question du caractère paradoxal de la gouvernance des intercommunales, avec les difficultés et incohérences propres à ce système hybride, qui tend à distendre le lien entre les intercommunales et les communes qu'elles regroupent, et, par-là, à minimiser l'exercice du contrôle par les communes et par les conseillers communaux de l'activité des intercommunales.

La nécessité du resserrement, par une évolution du cadre de gouvernance, des liens de maîtrise entre les communes et les intercommunales, et celle de supprimer la possibilité de développer en dehors de tout cadre de contrôle et de transparence des activités privées en cascade, nous

semblent, sur le plan normatif, constituer deux leçons fondamentales à tirer de l'expérience du cas Publifin.

3. LA RESTAURATION DE LA CONFIANCE PAR LE RENFORCEMENT, PROPORTIONNÉ ET PRATICABLE, DE L'ÉTHIQUE ET DE LA TRANSPARENCE

Les deux grandes failles du cadre de gouvernance et de transparence n'expliquant pas à elles seules les dérives constatées, dans le champ des comportements individuels ; face à une forme de normalisation des excès, l'éthique de la gestion publique mérite également que l'on s'attarde à l'établissement d'un certain nombre de limites que le bon sens et la probité individuels ne suffisent visiblement pas à imposer.

Aussi, avons-nous, nous-mêmes, développé un ensemble de propositions et recommandations en vue de structurer et de poser des limites aux systèmes de rémunération, de renforcer le cadre de transparence de la gestion publique et celui des interdictions de cumuls.

L'ensemble des mesures de cet ordre doit toutefois s'analyser à la lumière de critères de praticabilité et de proportionnalité. A défaut, le bon fonctionnement et la performance des services publics seront affectés, et, à certains égards, la légalité, voire la constitutionnalité, des mesures envisagées pourrait ne pas être assurée.

4. LA PRÉSERVATION DES AVOIRS DES POUVOIRS LOCAUX ET DE L'INTÉRÊT COMMUNAL

Le précédent Gouvernement avait annoncé une démarche de cartographie et de rationalisation des structures, qui ne peut que nous inciter à la plus grande prudence.

Les intercommunales sont, rappelons-le, constituées par les communes pour gérer de manière mutualisée ce qui relève de l'intérêt communal, dont la définition appartient, en application de la Constitution, à chaque commune, garante qu'aucune action publique nécessaire à la vie en société sur son territoire ne soit laissée pour compte.

C'est dans ce cadre que les communes ont créé les intercommunales, pour gérer, dans un cadre mutualisé, dynamique et proactif, des pans de l'intérêt communal, afin de rendre aux citoyens des services publics de qualité, accessibles à tous et partout, en dépit de contraintes techniques, normatives et financières d'une complexité sans cesse croissante.

La définition de l'intérêt communal nous semble devoir demeurer l'apanage des autorités communales, et non régionales.

Le Gouvernement wallon doit s'abstenir de porter atteinte à la notion constitutionnelle d'intérêt communal, en listant par le menu les activités que les communes seraient en droit de mutualiser.

Par ailleurs, les intercommunales sont la propriété de leurs associés communaux et nous comptons que le Gouvernement préserve un patrimoine qui n'est pas le sien. Rappelons que l'article 16 de la Constitution garantit le droit de propriété : *« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité »*.

En outre, la poursuite de réformes visant à corriger des difficultés éthiques dans certaines structures ne peut être le prétexte à forcer la reprise ou la fusion d'intercommunales de petite taille par des structures régionales ou d'autres structures supra-communales de grande taille, dans un souci de

parts de marché ou de « correction » des majorités politiques par regroupements de territoires desservis.

ANALYSE DU TEXTE EN PROJET

Nous procédons à l'analyse critique du texte en projet structurée au regard des lignes de force de la position et des propositions établies par l'Union des Villes et Communes de Wallonie en ses avis des 14 février 2017 et 9 mai 2017.

LA PRÉSERVATION DU MODÈLE INTERCOMMUNAL.

Le modèle intercommunal et sa philosophie ne sont pas remis en cause par les textes en projet. Ceci, sous la réserve de la manière dont la Région wallonne envisagera les suites à donner au travail de mise sur pied du cadastre des structures publiques dont nous n'avons à ce jour aucun retour. Les actifs des pouvoirs locaux et associés doivent impérativement être protégés, de même que la maîtrise locale de la notion d'intérêt communal. Nous y reviendrons plus avant dans le cadre du présent avis.

LES PRINCIPAUX DÉFAUTS DU CADRE DE CONTRÔLE ET DE GOUVERNANCE

Nous avons pointé deux défauts principaux au cadre de gouvernance et de contrôle actuel du modèle de gouvernance : le caractère trop limité du champ d'application des mesures éthiques et de contrôle, d'une part, et l'optimisation du cadre de gouvernance intercommunale, d'autre part.

Le texte en projet constitue une avancée appréciable, tant sur les aspects de contrôle que sur les aspects de la gouvernance en tant que telle.

La prise en compte du contrôle des filiales et des sociétés à participation publique significative rencontre largement les attentes de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Nous nous interrogeons toutefois sur la pertinence de certaines mesures qui nous semblent problématiques quant au fond.

Sur le deuxième point, nous saluons les nouvelles mesures envisagées en termes de renforcement de la gouvernance dans le cadre de la maîtrise des projets intercommunaux par les associés communaux, et singulièrement dans les rapports entre conseils communaux et assemblées générales. C'était là un point de faiblesse des projets du précédent Gouvernement et nous nous félicitons que nos revendications en la matière aient ici trouvé un écho favorable.

L'extension du champ d'application des mesures éthiques et de contrôle

Remarque préliminaire : Le texte en projet, se limitant au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ne fait mention que des entreprises à participation publique LOCALE significative. Il va de soi que le cadre de gouvernance ne serait complet si toutes les participations publiques susceptibles de contrôle régional, et donc singulièrement toutes les participations directes ou indirectes de la Région wallonne, n'étaient pas soumises au même régime de contrôle et de transparence. Nous comptons donc que le cadre décréteil en projet au niveau de la démocratie locale sera complété des dispositions nécessaires touchant aux autres niveaux de pouvoirs publics.

A cet égard, il nous avait précédemment été objecté que certaines participations régionales de nature conjoncturelles, dans le cadre du soutien à des entreprises en difficulté, s'accommoderaient mal d'un cadre de contrôle et de transparence contraignant. Nous ne voyons pas en quoi le cadre défini serait incompatible avec de telles opérations, à tout le moins sur le plan de la déclaration de mandats et des limites de rémunération de ceux-ci, ni sur la publicité des participations.

Nous notons que le critère de détermination retenu pour la définition d'une entreprise à participation publique locale significative est celui des 20 % de parts ou de désignation de 50 % des membres du principal organe de gestion. Le texte en projet crée en outre une tutelle générale d'annulation sur des structures semblables aux sociétés à participation publique locale significative telles que définies à l'article 5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹.

L'exposé des motifs prévoit : « *En prévoyant une tutelle générale d'annulation, on donne la faculté au Gouvernement d'appeler n'importe quel acte de la société agissant d'initiative ou sur recours sans s'encombrer d'une transmission obligatoire d'actes à déterminer ou encore d'une tutelle spéciale d'approbation* ».

Nous nous interrogeons sur le fondement légal d'une telle disposition, la Région wallonne peut-elle imposer de telles obligations à une entreprise de droit privé ? Ne serait-ce d'ailleurs pas un dangereux précédent pour notre économie que d'admettre le principe de mise sous tutelle publique d'une société privée (car *in fine*, une société dans laquelle une intercommunale ne détient pas assez de parts pour y disposer d'une majorité décisionnelle est une société privée) ?

Quant au fond, nous nous interrogeons également sur le manque de sécurité juridique de la tutelle générale d'annulation sur le fonctionnement d'une entreprise. Par ailleurs, une telle disposition comporte le risque d'ébranler sérieusement les partenariats publics privés et plus spécialement les partenariats industriels ou de services longues durées (incinérateur, usine de production, société de service, etc.) construits autour d'un partenaire privé qui dispose de son propre personnel et de son propre management.

Nous émettons de sérieux doutes, pour peu que la légalité d'une telle mesure puisse être établie, quant à l'acceptation par l'actionariat privé et le management de se conformer aux nouveaux principes édictés. Dès lors, le risque de voir les partenaires privés se désengager ou sortir les pouvoirs locaux publics de ces partenariats est réel.

Pour ces motifs, il serait opportun de monter la limite de participation publique locale 50 % + 1 part et non 20 %. En effet, une société dont le capital est majoritairement détenu par le privé (soit 50 % des voix + 1) doit logiquement se voir appliquer les règles de management et du droit privé des sociétés. Inversement, il se justifie qu'une société détenue majoritairement par le public soit soumise à des règles particulières de bonne gouvernance publique.

Cependant, il ne nous paraît pas inutile de préciser dans les textes les obligations formulées à l'attention des organismes sur lesquels la Région dispose effectivement d'un pouvoir de tutelle, dans la manière dont ils doivent gérer les projets de décision, notamment lorsqu'ils prennent des décisions relatives aux sociétés publiques à participation locale significative.

L'article 32 de l'avant-projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation concernant les obligations de transmission pour accord de décisions au conseil

¹ L'article L3111-1, § 1^{er}, du CDLD, tel qu'il serait modifié par le présent texte deviendrait :
« §1^{er}. Le présent Livre, à l'exception du titre V, organise la tutelle administrative ordinaire :
1° [...] »

8° sur une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique qui n'est pas une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, une régie communale ou provinciale autonome, une association de projet, une société de logement, un organismes visés par le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et par le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution et dans laquelle une intercommunale détient, directement ou indirectement, une participation au capital à hauteur de plus de 20% du capital ou au plus de 50% des membres du principal organe de gestion. »

d'administration d'une intercommunale doit être lu au regard des précédents commentaires. En effet, il mélange selon nous des obligations faites à l'entreprise privée et celles faite à l'intercommunale.

Autre nouveauté envisagée par l'avant-projet de décret : l'envoi d'un commissaire spécial auprès d'une personne morale de droit public soumise à la tutelle générale peut être décidé par l'autorité de tutelle, et par arrêté, également si l'intérêt régional se trouve lésé par une décision dudit organisme. Actuellement, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit déjà la possibilité d'envoyer de tels commissaires dans lesdits organismes lorsqu'ils restent en défaut de fournir les renseignements et éléments demandés, ou de mettre en exécution les mesures prescrites par les lois, décrets, arrêtés, règlements ou statuts ou par une décision de justice coulée en force de chose jugée. Le texte en projet vient donc ajouter une hypothèse supplémentaire. Rappelons également que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que « *le commissaire spécial est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires en lieu et place de l'autorité défaillante, dans les limites du mandat qui lui a été donné par l'arrêté qui le désigne* ».

Sur ce point, l'Union des Villes et Communes de Wallonie estime que l'avant-projet de décret devrait définir ce qu'il entend par « intérêt régional lésé ». En effet, les termes utilisés sont trop vagues et les risques d'interprétation trop importants. Par ailleurs, et bien que cela ne soit pas prévu dans le texte actuel du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, nous estimons qu'en ce qui concerne l'impartialité de ces commissaires, les garanties d'indépendance politique de ces derniers devraient être assurées.

L'optimisation du cadre de gouvernance intercommunal

Point fortement intéressant de ce nouvel avant-projet de décret, le nécessaire resserrement des liens entre les assemblées générales et les conseils communaux.

Le droit de vote libre des délégués pour l'ensemble des points en cas d'absence de délibérations du conseil communal dont ils sont issus, les notes de synthèses fournies lors des convocations ainsi que la possibilité donnée aux conseils communaux de délibérer sur les points de l'ordre du jour de l'assemblée générale de l'intercommunale et pas seulement sur l'ordre du jour vont dans le sens d'une meilleure information et d'une responsabilisation des conseillers communaux.

Par ailleurs, il est également prévu que le projet de plan stratégique établi par le conseil d'administration est présenté, à l'occasion de séances préparatoires, aux délégués communaux, échevins concernés, et aux membres du management et du conseil d'administration. Il est ensuite débattu dans les conseils des communes et provinces associées et arrêté par l'assemblée générale.

Toutes ces nouvelles mesures rejoignent les propositions émises par l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans son avis du 14 février 2017 et nous saluons le travail du Gouvernement wallon pour ces nécessaires avancées.

Le quorum de présence dans les organes de gestion des organismes publics locaux, hors procurations, est également appréciable en ce qu'il permet de responsabiliser davantage les membres de ces organes. Le texte gagnerait cependant à éclaircir la question de la prise en compte ou non des procurations dans le quorum de votes.

Quant à la faculté prévue pour le conseil communal de demander une audition d'un représentant d'intercommunale au sein du conseil communal en tout temps à la demande d'un tiers des conseillers communaux, nous nous interrogeons sur la praticabilité de cette mesure.

Sur le fond, l'intention est louable puisqu'elle constitue une opportunité supplémentaire à l'implication des conseillers communaux. Cependant, nous nous demandons si dans les faits, cela ne risque pas de créer dans certaines communes des situations dans lesquelles la convocation des intercommunales sera le prétexte à des joutes entre oppositions et majorités, éventuellement relayées par la presse, avec le risque de dérives conduisant à des démultiplications de convocations qui pourraient s'avérer impraticables pour les intercommunales recouvrant un grand nombre de communes. Toujours en termes de praticabilités, se pose la question de savoir si les intercommunales seront en mesure de se déplacer dans un nombre potentiellement élevé de communes lors de périodes stratégiques.

Enfin, les points qui suivent nécessiteraient d'être davantage peaufinés.

Premièrement, le nouveau projet maintient le dépôt et la présentation d'un rapport par les administrateurs auprès des conseils communaux dont ils sont issus (et à défaut par le président du CA ou son délégué). En somme, il s'agit simplement et uniquement de transférer la responsabilité de communication vers les communes à des membres individualisés du conseil d'administration. Cela n'apporte pas de changement fondamental au fonctionnement actuel.

Outre le caractère léger du changement apporté par le texte en projet, nous relevons que l'administrateur d'intercommunale gère et rend compte de sa gestion pour le compte et devant l'assemblée des associés, il ne représente pas au conseil d'administration les intérêts propres de sa commune d'origine, ni de ses administrés (ni d'un parti politique, d'ailleurs). La proposition renforce la confusion de genre, trop souvent présente et néfaste à la bonne gestion des intercommunales, entre les responsabilités découlant localement des mandats locaux et celles du mandat d'administrateur.

Par ailleurs, si les textes en projet prévoient la mise en place de contrôles de la participation des mandataires aux réunions des organes dont ils sont membres, nous pensons qu'il serait utile de compléter les éléments de motivation des délégués aux AG en contrôlant également, au niveau communal, l'effectivité de leurs participations aux assemblées, et en sanctionnant, le cas échéant, leurs absences non justifiées.

Une formation des délégués aux métiers de l'intercommunale et à leur responsabilité dans sa gestion et son contrôle devrait également être mise en place.

Enfin, nous nous étonnons qu'il soit toujours permis de cumuler les rôles d'administrateur et de délégué à l'AG, une incompatibilité devrait être instaurée, d'autant plus que les délégués à l'AG se verraient confier un droit de vote sur tout point non traité par leur conseil communal, en ce compris la décharge aux administrateurs.

Nous avons par ailleurs pris bonne note des projets de réforme des organes de gestion des structures para et supra communales, et notamment la restructuration des organes de gestion des intercommunales et des systèmes de délégation autour d'un conseil d'administration faisant l'objet de modulations quant à sa composition, du président, vice-président, du dirigeant local, du bureau exécutif, des comités de secteurs émanant du CA et du comité d'audit, outre le comité de rémunérations.

Ces éléments nous ont inspiré les réflexions et revendications qui suivent.

En ce qui concerne le mécanisme de désignation d'administrateurs non élus, si nous reconnaissons l'intérêt que pourrait constituer l'apport d'administrateurs professionnels au sein des conseils d'administration d'intercommunales, nous regrettons le risque pour la composition démocratique du conseil d'administration, représentative des sensibilités du territoire couvert par les services de

l'intercommunale, d'administrateurs non élus, d'autant que, s'ils ne sont pas élus locaux, ces administrateurs ne sont pas nécessairement « vierges » politiquement et pourraient dès lors fausser les équilibres issus de l'application de la clé D'Hondt.

Nous apprécions cependant qu'il s'agisse d'une opportunité laissée à l'intercommunale de demander à intégrer volontairement cette dynamique. En effet, si le texte prévoit un nombre maximum d'administrateurs indépendants, il n'instaure pas une présence obligatoire. Si tel était l'intention du Gouvernement, le texte devrait être revu.

La suppression de la prépondérance provinciale, si elle suit logiquement les orientations de la Déclaration de politique régionale du nouveau Gouvernement, pose toutefois questions quant à l'implication financière de ces dernières dans certaines intercommunales, et notamment les intercommunales hospitalières dans lesquelles les provinces sont fortement présentes.

En outre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie estime que la réduction du nombre d'administrateurs au sein du conseil d'administration d'une intercommunale devrait être limitée afin de maintenir une représentativité minimale de l'ensemble des sensibilités et réalités territoriales des communes associées, en particulier dans les grandes intercommunales.

Nous proposons de maintenir les limites actuelles prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (dix unités pour les intercommunales de maximum trois associés communaux, quinze pour les intercommunales de maximum quatre associés communaux et trente pour les autres) mais en y incluant les administrateurs surnuméraires. Les limites ne pourraient plus être dépassées comme c'est le cas actuellement.

Avec cette proposition, le remplacement des administrateurs surnuméraires avec voix délibérative par des observateurs avec voix consultative n'aurait plus lieu d'être.

Le commentaire précédent a fait l'objet d'une réflexion plus générale par le conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur le mode de désignation des administrateurs au sein des intercommunales. Actuellement, ceux-ci sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux associés ; ces conseils communaux étant eux-mêmes composés d'élus désignés par application de la clé Imperiali. Ce mode de désignation des administrateurs au sein des intercommunales ne permet pas une représentation fidèle des listes locales et conduit à la nécessaire désignation d'administrateurs surnuméraires.

L'application de la clé d'Hondt semble d'autant plus dépassée, qu'elle se base pour son calcul sur l'apparemment des conseillers communaux alors qu'émergent à l'heure actuelle de plus en plus de listes communales pluri politiques voire apolitiques. Le décret du 12 octobre 2017 a déjà permis d'éviter le « shopping politique » des intercommunales. Il n'empêche qu'elle impose aux conseillers communaux de devoir choisir une couleur politique parfois contre leur gré afin d'assurer une représentativité de leur liste au sein des instances communales. Ce faisant, le législateur ne tient pas compte de la liberté individuelle de chaque conseiller communal à choisir ou à ne pas choisir de couleur politique. En effet si des listes apolitiques deviennent majoritaires dans certaines communes, et que les conseillers communaux, désireux de s'impliquer dans la vie communale de leur entité sans s'engager pour un parti politique, choisissent de ne pas s'apparenter, c'est tout un pan de la démocratie qui est reniée dans les intercommunales.

Dès lors, une réflexion d'ensemble pourrait être menée à l'avenir sur les modes de composition des CA en lien plus étroit avec l'expression démocratique locale. Ce faisant, la question de ce que l'on appelle aujourd'hui les administrateurs dits surnuméraires pourrait n'avoir plus de raison d'être.

Enfin, nous nous permettons d'attirer l'attention du Gouvernement sur la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et sur la nécessité de prévoir une mesure transitoire. Faute de disposition spécifique prévue dans l'avant-projet de décret, celui-ci entrerait en vigueur le 10^e jour qui suit sa publication au *Moniteur belge*. Par ailleurs, le Gouvernement a fait connaître sa volonté de faire entrer en vigueur les nouvelles dispositions dès que possible et en tout cas avant les élections communales de 2018. Nous ne comprenons pas bien le sens de cette volonté puisqu'elle reviendrait à demander aux structures locales d'opérer d'importants remaniements quelques mois, voire quelques semaines avant les élections, alors même que ce travail devra à nouveau avoir lieu suite aux scrutins de 2018. Nous demandons dès lors au Gouvernement à prévoir une période transitoire dont la durée serait échue au plus tôt lors du renouvellement de la composition des structures locales. Une entrée en vigueur trop rapide nous semble d'autant plus difficile que les intercommunales devront également faire face en 2018 à la réforme du Code des Sociétés. Dans sa mouture actuelle du projet de Code des Sociétés et de Associations, prévoit que les sociétés existantes devront mettre leurs statuts en conformité lors de leur 1^{ère} modification statutaire (quel qu'en soit l'objet) ou, au plus tard, 10 ans après l'entrée en vigueur (1.1.2029). La mise en conformité des statuts des intercommunales avec le nouveau Code constitue un important travail d'analyse pouvant prendre des semaines de travail. Aussi, nous espérons grandement que le Gouvernement y sera attentif.

LA RESTAURATION DE LA CONFIANCE PAR LE RENFORCEMENT, PROPORTIONNÉ ET PRATICABLE, DE L'ÉTHIQUE ET DE LA TRANSPARENCE

Nous nous attacherons ici spécifiquement aux points ayant donné lieu au développement de commentaires.

La rémunération des mandataires

En premier lieu, l'Union des Villes et Communes de Wallonie ne peut marquer son approbation quant à la fin de la rémunération des mandats dérivés de mandats exécutifs. En effet, une telle mesure amène les réflexions suivantes.

Nous estimons que tout travail mérite salaire et toute prise de responsabilité mérite compensation. Il ne nous apparaît pas que toutes les rémunérations des mandats originaires puissent être considérées comme couvrant tout travail d'administration d'organismes publics supra ou para locaux.

Nous rappelons que la rémunération des mandats exécutifs est fonction de la taille des communes. Une suppression de toute rémunération des administrateurs titulaires de mandats originaires exécutifs aurait donc pour conséquence de faire peser sur les administrateurs porteurs d'un mandat exécutif une même responsabilité, somme toute importante, pour un tarif différent. La rémunération du bourgmestre d'une grande ville n'est pas comparable à celle d'un bourgmestre de petite commune. Comment dès lors considérer que leurs revenus de bourgmestres couvrent de manière identique leur travail et leurs responsabilités similaires au sein du CA d'une même intercommunale ?

Pareille mesure serait assurément de nature à réduire l'engagement des mandataires exécutifs locaux dans l'administration des structures publiques para et supra communales. Cette administration reposerait davantage sur les conseillers communaux.

Or, il apparaît clairement qu'à la différence des bourgmestres et échevins, les conseillers communaux n'assument généralement leurs fonctions politiques que complémentirement à une profession principale, que leur disponibilité aux jours et heures ouvrables sont limitées (les CA

d'intercommunales se déroulent assez naturellement en journée puisqu'ils requièrent la présence et l'intervention de personnel soumis à un horaire de travail), et que les bourgmestres et échevins, de par leur implication constante et approfondie dans les matières communales, ont une meilleure connaissance des enjeux et contraintes des métiers dont la gestion est déléguée à des entités externes à la commune.

Par ailleurs, dans pareil schéma, les conseillers communaux seraient plus sollicités pour administrer les intercommunales qu'auparavant (avec une limitation du nombre de mandats rémunérés).

Dans pareilles conditions, on peut se demander comment trouver suffisamment d'administrateurs motivés et conscients des enjeux et contraintes des métiers des intercommunales qu'ils seraient appelés à gérer.

Enfin, il est fort à parier que les échevins et bourgmestres de plus petites communes, qui jusqu'alors arrivaient à consacrer un temps plein à leurs fonctions publiques, ne se trouvent dans l'obligation de chercher un temps partiel pour combler les pertes financières, avec pour conséquence un désengagement de ces mandataires locaux.

Dans son avis du 14 février 2017, l'Union des Villes et Communes de Wallonie avait souhaité limiter la possibilité de percevoir une rémunération fixe aux mandats pourvus de responsabilités propres en termes de gestion et représentation, assortie d'un mécanisme de dégressivité lié à l'assiduité aux réunions, les autres mandats exécutifs n'étant susceptibles de rémunération que par le biais de jetons de présence, en cas de présence et de participation effective ; la participation à des comités d'avis ne nous semblait pas devoir être rémunérée.

La proposition du Gouvernement semble aller dans ce sens. Elle prévoit par ailleurs une limitation du nombre de réunions annuelles pouvant donner lieu à la délivrance d'un jeton de présence et, introduisant la notion d'administrateur non élu, pose une limite à la rémunération de ces derniers dans le cadre des mandats visés par le Code, ce qui nous paraît souhaitable.

Le mécanisme de mise en œuvre de la dégressivité des rémunérations fixes est toutefois différent de celui applicable aux parlementaires². Dans un souci de cohérence des mesures éthiques et de simplification des mécanismes en vigueur, ne serait-il pas envisageable d'adopter un mécanisme identique ?

La limitation à une perception de jeton de présence par jour est reprise telle qu'édictée dans les textes actuellement en vigueur. Sa formulation pose toutefois question dans la mesure où, dans un autre paragraphe que celui limitant à un jeton la rémunération par séance d'un organe de gestion, elle limite la rémunération d'un administrateur à un jeton par jour et par intercommunale/personne morale/ association de fait, peu important le nombre et la nature des réunions, sans préciser s'il s'agit de réunions d'un même organe ou d'organes différents.

Il est bien évidemment normal d'éviter de rétribuer plusieurs fois par jour les réunions d'un même organe, qui s'apparenterait d'ailleurs à la segmentation de ce qui aurait dû être une même réunion.

Il serait cependant préjudiciable que cette limite puisse être interprétée comme interdisant l'organisation de plusieurs réunions de différents organes de gestion un même jour sans que toutes puissent être rémunérées.

² Cf. art. 39 du règlement du Parlement wallon.

En effet, chaque organe dispose de compétences propres et les réunions de chaque organe ont leurs propres objectifs, avec les responsabilités qui y sont attachées, mais en raison de la dispersion géographique des administrateurs, et de leurs agendas, il est de bon sens d'organiser le même jour les réunions d'organes différents dont plusieurs administrateurs sont membres afin de ne pas devoir les déplacer plusieurs fois ; or, s'agissant d'organes différents, il semble logique de rémunérer les participations à chacun d'entre eux.

La limitation annuelle du nombre de réunions pouvant donner droit à un jeton de présence, si elle fait sens pour les autres organes de gestion, pose question dans le cas du bureau exécutif, dans la mesure où la rémunération des membres de ce dernier, susceptible d'être en tout ou en partie fixe, fait l'objet d'un plafonnement.

Concernant les comités d'avis, la philosophie du projet vise à considérer que les élus communaux qui y siègent viennent y représenter les intérêts de leurs communes respectives et que c'est dès lors dans le cadre de leur mandat communal qu'ils y siègent. On comprend dès lors que l'intercommunale ne rémunère pas la participation à ces comités.

Il est toutefois indiqué de ne pas empêcher le défraiement, par les associés, des déplacements de leurs représentants aux réunions des instances d'avis, d'autant qu'il peut s'agir de fonctionnaires et d'employés dont le contrat ou le statut prévoit le remboursement des déplacements professionnels.

Par ailleurs, il semble également indiqué de ne pas s'opposer à la possibilité, pour les associés, de rémunérer la participation de représentants à de telles réunions dès lors qu'ils ne sont pas pourvus d'un traitement fixe permettant de couvrir de telles prestations (on pense notamment au cas de conseillers communaux, par exemple les délégués à l'AG, qui seraient envoyés dans des instances d'avis, et dont l'implication pourrait être favorisée par l'octroi d'un jeton de présence par la commune d'origine). En effet, le texte en projet, en ce qu'il interdit la perception, plutôt que le versement par l'intercommunale, de jetons de présence, rémunérations et avantages en nature pour la participation à des réunions d'organes qui ne disposent pas d'une compétence décisionnelle, nous semble susceptible de poser difficulté à cet égard.

Le traitement des dirigeants locaux

Les dirigeants d'organismes para et supra-locaux font l'objet d'une attention particulièrement accrue dans le développement de mesures éthiques et de transparence, dans la continuité de projets antérieurs aux scandales Publifin et subséquents, et en phase avec des projets déjà mis en œuvre dans le cadre du statut des mandataires dirigeant les OIP régionaux.

Nous constatons que le texte en projet prévoit, outre la limitation des rémunérations, avec un plafond de principe établi à 245.000 euros, tel que les avant-projets de décrets établis en décembre 2016 le prévoyaient déjà, la limitation des mécanismes d'assurance groupe au système des contributions définies, ainsi qu'une limitation stricte des systèmes de bonus.

Ces deux mesures, et particulièrement la première qui revient à interdire les assurances groupe à prestations définies, posent d'importantes difficultés éthiques et juridiques qu'il nous semble nécessaire d'aplanir.

En effet, le texte ne précise pas qu'il n'affecte que les nouveaux contrats de travail (car à la différence des dirigeants d'OIP, mandataires, les dirigeants d'intercommunales sont, dans la grande majorité des cas, des salariés sous contrat de travail), et d'assurance, laissant planer un doute sur la volonté de remettre en cause des engagements contractuels valides.

Les contrats en cours sont, rappelons-le, protégés par le Code civil, et par le droit du travail (loi sur le contrat de travail, loi sur la protection des rémunérations, loi sur les pensions complémentaires), qui échappent tous deux à la compétence législative de la Région ; par ailleurs, s'il est question de prendre des mesures de nature éthique, outre le droit des contrats, cette même éthique n'impose-t-elle pas à tout le moins le respect des conventions établies.

En particulier, un mécanisme de pension complémentaire, tel qu'un système d'assurance groupe, constitue un élément essentiel d'un contrat de travail, tant dans le chef du dirigeant d'une entité que dans le chef de membres du personnel de cette entité qui seraient promus à une fonction supérieure.

Ceci, d'autant plus que les limites fixées en termes de systèmes d'assurance groupe créent des discriminations entre dirigeants locaux (selon qu'ils sont fonctionnaires nommés ou engagés contractuellement, les premiers bénéficiant d'une pension publique dont l'avantage était supposé être compensé par le mécanisme d'assurance des seconds) et au sein même du personnel des intercommunales et entités visées, les avantages des systèmes de rémunérations à primes et assurances à prestations définies demeurant dans le chef des autres cadres et du reste du personnel.

Il convient certainement de préciser que ces nouvelles limitations ne s'appliquent pas aux contrats de travail ni aux contrats d'assurance en cours.

Outre cette question essentielle de respect des contrats, le régime mis en place est également générateur d'inégalités et discriminations qui pourraient fonder et légitimer un certain nombre de recours à l'encontre des textes en projet.

Ainsi, la limitation des revenus, au sein d'un même organisme, ne concerne que son dirigeant, à l'exclusion du reste du personnel.

Cela implique, non seulement, la coexistence de systèmes de pension complémentaire et de bonification différents, indépendamment des dates de prise de cours des contrats du personnel, et cela implique également que la personne occupant la position hiérarchique la plus élevée, nécessitant les compétences les plus rares et prenant les responsabilités les plus élevées au sein des structures, ne serait pas nécessairement la mieux rétribuée. La rémunération elle-même peut en effet excéder les plafonds dans le chef de cadres supérieurs qui n'embrasseraient pas la fonction dirigeante.

Les principes d'égalité et de non-discrimination ne nous paraîtraient, à cet égard, sauvegardés que si, à l'exception des contrats de travail et d'assurance en cours, l'ensemble du personnel des organismes se voyait appliquer les mêmes limites, absolues et spécifiques, de rémunération que leurs dirigeants. Cette nouvelle version de réforme temporise néanmoins légèrement nos propos puisque le nouvel article L1523-27 prévoit que le « *Le régime pécuniaire et les échelles de traitement sont fixés notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu notamment de la place occupée par les agents dans l'organigramme de l'intercommunale* ». Cette disposition pourrait laisser supposer que le titulaire de la fonction dirigeante locale soit *in fine* la personne la mieux rémunérée, compte tenu de l'importance de ses attributions, de son degré de responsabilité et de ses aptitudes requises. Le projet gagnerait cependant à éclaircir davantage ce point.

Le principe de limitation ne devrait-il par ailleurs pas être étendu à toute filiale ou toute entreprise, belge ou étrangère dans laquelle nos entités publiques détiennent une majorité de contrôle ? Les limites ne devraient-elles pas être les mêmes, dans un souci d'équité, que celles des dirigeants locaux d'intercommunales, dont la compétence n'est pas moins nécessaire et précieuse que celle

des dirigeants de filiales privées ? N'y a-t-il pas là un motif supplémentaire de relever des questions d'égalité-non-discrimination dans le dispositif mis en place ?

En outre, il manque selon nous d'un mécanisme de progressivité des plafonds. Des plafonds intermédiaires sous le seuil des 245.000 euros pourraient être envisagés afin de tenir compte d'une gradation dans la complexité de gestion des organismes.

Enfin, sur la publicité des revenus (nous évoquons ici leur publication, en l'occurrence au *Moniteur belge* et sur le site internet de la Région, et non leur communication pour vérification à l'organe de contrôle), nous devons encore poser la question de la proportionnalité de la mesure, comme nous l'avons fait dans nos avis des 14 février et 9 mai, mais également celles de son équité et du respect des principes d'égalité et non-discrimination.

En effet, seuls les dirigeants d'intercommunales seraient, parmi les cadres du secteur public, tels que les fonctionnaires dirigeants d'administrations locales, provinciales, régionales, communautaires, zones de police ou de secours, ou encore des établissements scolaires ou universitaires, ou de la magistrature, dont on ne connaît au mieux, et à la lecture des législations idoines, que les barèmes de base classifiés par fonction, verraient leurs rémunérations purement, et simplement, nominativement publiées, avec toutes les difficultés qui en découlent pour leurs positions dans la négociation syndicale ou dans le domaine privé. L'engagement dans le secteur public n'est donc générateur de transparence qu'à géométrie variable, et plus particulièrement pour ceux qui sont des cadres contractuels.

La rétrocession des rémunérations de mandats

Le texte en projet prévoit la rétrocession des rémunérations attachées aux mandats des membres du personnel d'une ASBL communale, provinciale, régies autonomes, intercommunale ou d'une association de projet désignés par cette dernière dans les organes exécutifs de ses filiales et des entreprises dans lesquelles elle a des parts qui sont des entreprises à participation publique locale significatives.

Il en découle clairement que les prestations des membres du personnel d'une intercommunale qui siègent dans des organes de gestion de filiales de l'intercommunale le font dans le cadre de leur rémunération de base au sein de leur organisme employeur.

Cela implique dès lors que ces prestations sont prises en compte dans le temps de travail presté pour l'employeur intercommunal, avec toutes les limites que cela implique dans le respect des normes européennes et nationales en termes de temps de travail.

Si l'on peut, dans ce cadre, considérer que la rémunération par l'employeur intercommunal d'origine suffit à couvrir toutes les prestations de représentation des intérêts dudit employeur dans ses filiales, la rétrocession des rémunérations, elle, nous paraît problématique dans la mesure où les sommes perçues seraient intégrées aux revenus pris en compte pour la taxation à l'impôt des personnes physiques des membres du personnel concerné, alors même qu'ils ne conserveraient pas ces revenus.

Il conviendrait dès lors, à défaut de pouvoir s'assurer de la neutralité fiscale de la mesure, d'adapter les textes pour organiser la perception des rétributions susvisées, directement, par l'organisme détachant du personnel dans les organes de gestion des filiales, le cas échéant en permettant que ce soit cet organisme qui dispose d'un siège, à tout le moins lorsqu'il n'y en a qu'un, et qui délègue un membre de son personnel à son occupation.

Si, pour éviter la rétrocession, on peut éviter le versement des revenus concernés au personnel délégué par l'intercommunale dans les organes de gestion, cette question peut toutefois se régler d'elle-même, la rétrocession n'étant plus nécessaire.

L'ouverture vers le public des conseils d'administration des intercommunales et des réunions des comités de gestion des associations de projet.

En ce qui concerne l'organisation annuelle d'un conseil d'administration ouvert au public, le nouvel avant-projet de décret, comme celui soumis à l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie en mai 2017, abandonne l'idée, irréalisable pour les raisons pratiques et juridiques explicitées dans notre avis du 14 février 2017, de publicité généralisée des conseils d'administration au profit de l'organisation d'une séance spécifique d'information et d'échange avec le public, dans l'esprit des propositions déposées par l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Nous saluons cette position.

L'organisation pratique de la séance annuelle ouverte au public mériterait toutefois d'être précisée, en partie par décret et en partie dans un arrêté d'exécution.

Les modalités de publicité de la réunion ne sont pas précisées, on peut supposer qu'une publication sur le site internet de l'intercommunale suffise.

Il semble peu praticable d'assurer les conditions matérielles de la réunion (disponibilités du CA, documents, matériel, salle susceptible d'accueillir les participants) indépendamment du nombre de participants.

Imposer une inscription préalable permettrait de réserver le lieu de réunion en fonction du nombre de places nécessaires. Partant, la séance pourrait, le cas échéant, être organisée le même jour que l'assemblée générale, pour éviter la démultiplication des organisations d'événements impliquant la participation du public.

Ne faudrait-il pas en outre prévoir l'annulation de la séance en cas d'inscriptions insuffisantes ? On imagine mal mobiliser tout un conseil d'administration et le staff d'une intercommunale pour une poignée de participants, voire pour une assemblée vide.

Par ailleurs, si l'objectif est d'offrir une forme de transparence sur la gestion de l'intercommunale et, le cas échéant, de nourrir ses réflexions stratégiques, il est à craindre que des participants viennent y aborder des points purement individuels tels que leurs difficultés de paiement ou encore leurs attermoissements quant à l'issue d'une procédure de recrutement. Il est impératif que les questions et interventions puissent être recadrées relativement à l'ordre du jour, qui ne porte pas sur le règlement de situations individuelles, et qu'une police de l'assemblée soit organisée, le cas échéant sur la base d'un règlement d'ordre intérieur accepté par les participants lors de leur inscription.

Enfin, s'agissant d'une assemblée par nature publique, il convient d'éviter d'y aborder toute question de personnes, qu'il s'agisse de bénéficiaires des services de l'intercommunale, de membres de son personnel ou de membres de ses organes de décision. La dénomination de séance du « conseil d'administration » n'est d'ailleurs sans doute pas la plus heureuse pour qualifier cette réunion spécifiquement adressée au public, puisqu'il nous semble qu'il ne sera pas possible d'y exercer pleinement les missions et responsabilités du conseil d'administration par la prise de décisions en public ; il s'agit plutôt d'une séance d'information du public par le conseil d'administration.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie ne peut suivre le projet du Gouvernement en ce qu'il prévoit l'ouverture des réunions du comité de gestion des associations de projet au public, et ce, pour les raisons identiques à celles évoquées pour l'ouverture des conseils

d'administration des intercommunales. L'association de projet est gérée uniquement par un comité de gestion. Les communes associées exercent un contrôle sur ce comité et les conseils communaux sont les lieux les plus propices au débat citoyen.

La publicité active

Nous avons proposé la mise en œuvre d'une forme de publicité active, visant à atteindre le citoyen selon qu'il s'interroge en sa qualité de citoyen d'une commune ou d'utilisateur des services d'une intercommunale. Nous retrouvons avec satisfaction, dans le texte en projet, le mécanisme de publication et les informations concernées proposés dans notre avis du 14 février :

« **Article L6431-2 §1.** *Chaque ASBL communales, provinciales, régies autonomes, intercommunales, société à participation publique significative, associations de projet, sociétés de logement public, zone de police et zone de secours publie sur son site internet ou tient à la disposition des citoyens, à son siège social, les informations suivantes :*

1° une présentation synthétique de la raison d'être de l'organisme et de sa mission ;

2° la liste de la ou des communes associées et autres associés, la liste de ses organes décisionnels ou consultatifs ainsi que leurs compétences ;

3° le nom des membres de ces organes et s'ils représentent une commune ou un autre organisme public ;

4° l'organigramme de l'organisme et l'identité de son Directeur général ou du titulaire de la fonction dirigeante locale ;

5° les participations détenues dans d'autres structures ou organismes ;

6° les listes de présence aux réunions des organes de gestion ;

7° les plafonds / barèmes applicable aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des

Mandataires et, dans les intercommunales, le plan stratégique de l'intercommunale, les dates des assemblées générales et procédures prévues permettant aux citoyens d'y participer, d'obtenir les documents préparatoires et d'inscrire des points ;

§2. Chaque commune et chaque province publie sur son site internet :

1° la liste de ses organes internes ainsi que l'identité des mandataires, en ce compris leur numéro de registre national et l'identification du groupe politique qu'ils représentent ;

2° la liste des organismes visés au §1er au sein duquel la commune ou la province est associée

3° l'identité des mandataires ou non-élus y désignés, en ce compris leur numéro de registre national ;

4° le lien vers le site internet de l'organisme concerné ;

5° les documents soumis à l'examen du conseil par l'organisme concerné. »

L'utilisation du numéro de registre national peut cependant poser question en termes de proportionnalité.

Les incompatibilités

Nous tenons tout d'abord à saluer vivement l'adoption du décret du 12 octobre 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation visant à encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin. Celui-ci reflète très largement la position de l'Union des Villes et Communes de Wallonie exprimée dans son avis du 14 février.

En matière d'incompatibilité, l'une d'entre elles retiendra particulièrement notre attention, celle relative au cumul d'une fonction dirigeante locale, ou d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale ou d'une société à participation publique locale significative, avec un mandat exécutif au sein d'un collège provincial ou d'un collège communal.

Premièrement, nous relevons l'absence de définition de ce que recouvre la notion de « fonction de direction ». Cette notion revient à plusieurs reprises dans le texte sans pour autant être définie. L'avant-projet de décret gagnerait à éclaircir cette notion afin de bien en cerner le sens.

Par ailleurs, nous proposons de limiter l'incompatibilité aux fonctions de direction recouvrant un réel pouvoir de décision et d'orientation affectant la stratégie de l'intercommunale (vs fonctions de direction purement opérationnelles) et ce afin de ne pas pénaliser d'éventuels titulaires d'une fonction de direction ne prenant pas part à cette stratégie (par exemple un directeur d'un service de logistique qui ne participerait pas de manière permanente au comité de direction).

Les sanctions en cas de défaut de déclaration ou de restitution de rémunération

L'existence de sanctions participe à l'effectivité des mesures d'éthique et de transparence, et nous semble à cet égard nécessaire. L'ancien avant-projet décret posait toutefois plusieurs difficultés techniques que le nouveau projet vient très justement éclaircir. Nous remercions le Gouvernement pour les clarifications apportées.

Les délégués au contrôle dans les intercommunales

L'Union des Villes et Communes de Wallonie avait été amenée précédemment à rendre un avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux délégués au contrôle dans les intercommunales. Pour rappel, le mécanisme de délégués au contrôle a été introduit dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation avec l'objectif de faciliter et d'accélérer le contrôle de tutelle sur des intercommunales dont le type d'activité exige une réactivité, et une rapidité de mise en œuvre de ses décisions, accrues, en remplaçant pour une série d'actes le mécanisme de tutelle d'annulation.

Certains aspects dudit avant-projet nous paraissaient illégaux. Plusieurs dispositions méritaient d'être adaptées, notamment quant aux garanties d'indépendances de ces délégués.

Nous ne sommes pas informés des suites envisagées à ce projet d'arrêté. Le nouveau Gouvernement entend-il poursuivre le travail de l'ancienne majorité à cet égard ou a-t-il abandonné l'idée de mettre à exécution les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux délégués au contrôle ?

LA PRÉSERVATION DES AVOIRS DES POUVOIRS LOCAUX ET DE L'INTÉRÊT COMMUNAL

L'ancienne majorité gouvernementale entendait, en sa déclaration du 27 janvier devant le Parlement, que la Région wallonne déciderait de la suppression de structures supra communales

qui lui paraissent inutiles. Une enquête a d'ailleurs été menée en vue de la préparation de ces décisions, par le Ministre des Pouvoirs locaux, à destination des pouvoirs locaux wallons.

Ici aussi, l'Union des Villes et Communes de Wallonie se pose la question des suites envisagées par la nouvelle majorité dans ce dossier. La nouveau Gouvernement entend-il poursuivre le travail de l'ancienne majorité à cet égard ?

Les intercommunales sont, rappelons-le, constituées par les communes pour gérer de manière mutualisée ce qui relève de l'intérêt communal, dont la définition appartient à chaque commune, garante qu'aucune action publique nécessaire à la vie en société ne soit laissée pour compte.

Il nous faut, dans ce cadre rappeler que les communes ont créé les intercommunales pour gérer, dans un cadre mutualisé, dynamique et proactif, des pans de l'intérêt communal, afin de rendre aux citoyens des services publics de qualité, accessibles à tous et partout, en dépit de contraintes techniques, normatives et financières d'une complexité sans cesse croissante.

La grande majorité d'entre elles sont plus que performantes et ont doté notre région, au départ du terrain local, d'outils de service publics indispensables, notamment dans les domaines de la gestion des déchets, des eaux, des réseaux d'énergie, des soins de santé et du développement économique, tout en continuant à innover à mesure du développement des besoins et nouveaux enjeux de la société.

Nous tenons à rappeler l'importance de leur apport et, en dépit d'une image médiatique défavorable et de la complexité du secteur, notre attachement à ces services publics essentiels à la collectivité, dont les communes sont initiatrices. La définition de l'intérêt communal nous semble devoir demeurer l'apanage des autorités communales, et non régionales.

Le Gouvernement wallon doit, s'il entend développer une démarche de rationalisation, s'abstenir de porter atteinte à la notion constitutionnelle d'intérêt communal, en listant par le menu les activités que les communes seraient en droit de mutualiser.

Par ailleurs, les intercommunales sont la propriété de leurs associés communaux et nous comptons que le Gouvernement préserve un patrimoine qui n'est pas le sien en circonscrivant la suppression de structures, leur régionalisation, leur vente, leur fusion ou leur absorption dans les limites de la nécessité et moyennant une juste compensation.

Rappelons par ailleurs, que l'article 16 de la Constitution garantit le droit de propriété : *« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »*

En outre, la poursuite de réformes visant à corriger des difficultés éthiques dans certaines structures ne peut être le prétexte à forcer la reprise ou la fusion d'intercommunales de petite taille par des structures régionales ou d'autres structures supra-communales de grande taille, dans un souci de parts de marché ou de « correction » des majorités politiques par regroupements de territoires desservis.

Aussi, nous rappelons au Gouvernement wallon notre demande:

1. de préserver l'existence des structures rendant des services effectifs à la population ou soutenant effectivement le fonctionnement des pouvoirs locaux associés en leur sein ;
2. de tenir compte, dans ses décisions et motivations, des avis des pouvoirs locaux concernés et de l'absence d'atteinte flagrante à l'éthique et à la bonne gouvernance dans le fonctionnement des structures concernées ;

3. de garantir la juste compensation financière des suppressions de structures au bénéfice de leurs associés, tenant compte de la valeur des actifs et de la rentabilité escomptée des investissements ;
4. de dégager des solutions pour assurer le maintien de l'emploi en regard de suppressions, fusions ou absorptions de structures.

Nous revendiquons, en notre qualité d'association représentative des pouvoirs locaux et d'association pluraliste, de participer à la sélection de ces critères, et de participer au pilotage des travaux du comité des sages dont le Gouvernement promet la mise en place en vue de l'élaboration des recommandations préalables à ses décisions.

Enfin, le libellé de la démarche évoquant la notion vague de « paysage supracommunal wallon », sans préciser qu'il se limite spécifiquement au paysage intercommunal, nous incite également à rappeler que la Constitution garantit le droit d'association en son article 27 : « *Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive* ».

CONCLUSION

D'une manière générale, les projets du Gouvernement nous semblent orientés dans un sens plus que satisfaisant au regard des critères d'opportunité qui sont les nôtres, ce dont nous le remercions. Nous constatons d'ailleurs, avec satisfaction, l'intégration au système de réformes, de nombreux éléments développés dès notre avis d'initiative du 14 février 2017.

Ainsi pouvons-nous relever une préservation du modèle intercommunal dans son principe, agrémentée d'un certain nombre d'adaptations, sur le volet éthique et transparence, répondant dans une large mesure à notre souhait de structurer et de poser des limites aux systèmes de rémunération, de renforcer le cadre de transparence de la gestion publique et celui des interdictions de cumuls.

La volonté d'étendre le champ d'application des mesures de contrôle et de gouvernance aux filiales et entreprises à participation publique significative est également bien présente qui répond, dans une large mesure, à nos préoccupations en la matière.

De même un effort appréciable sur la praticabilité d'un certain nombre de mesures a été opéré, dont nous soulignons particulièrement la rationalisation de l'accessibilité au public des organes de gestion exécutive. Bien que sur ce point, certaines dispositions mériteraient d'être davantage analysées.

Si le volet éthique et transparence était abondamment développé, nous relevions que l'ancien avant-projet de décret, sur le volet gouvernance, sous l'angle de l'optimisation de la maîtrise des outils intercommunaux par les associés communaux, ne proposait aucune avancée significative. Le nouveau projet vient pallier ce manque et nous remercions le Gouvernement pour ces avancées.

Nous relevons cependant que certaines dispositions mériteraient d'être revues, dans un souci de praticabilité et de proportionnalité, en vue de ne pas mettre en péril la performance des services publics locaux, et d'ancrer dans la légalité et la constitutionnalité les projets de réforme, mais aussi de complétude, certains vides ou imprécisions méritant d'être comblés dans un souci de cohérence.

Nous pointons tout particulièrement, en cette version de notre avis, la nécessité de maintenir aux conseils d'administration une taille suffisante à assurer une représentativité minimale des sensibilités et réalités du territoire desservi par une intercommunale, le maintien de la qualité d'administrateur pour les « surnuméraires », en attendant qu'une réflexion puisse être menée quant à assurer une meilleure liaison de la répartition des sièges au sein des structures para et supra locales aux choix

des électeurs, et la nécessité de maintenir une juste rémunération en compensation de l'exercice effectif de responsabilités d'administrateurs, en ce compris pour les mandataires exécutifs locaux.

Enfin, bien que le processus de cartographie et de rationalisation des structures publiques soit étranger aux textes soumis à notre examen, nous ne disposons pas, en l'état des réflexions menées en cette matière, des garanties nécessaires suffisantes quant au respect des notions et principes constitutionnels d'intérêt communal et de protection du droit de propriété, en l'occurrence des associés communaux sur les structures para et supra-locales, en particulier intercommunales. Aussi devons-nous rappeler avec force ces éléments essentiels de notre positionnement, et de la démocratie locale.

Gaëlle De Roeck - Alexandre Maitre / 12 décembre 2017.