



Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du CDLD en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales - Avant-projets de décrets modifiant les dispositions du CDLD visant à encadrer la gouvernance et l'éthique en Wallonie et sur l'empêchement des bourgmestres et échevins

Gouvernance et éthique en Wallonie

9 MAI 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’UVCW	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 des textes 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.....	8
La restauration de la confiance par le renforcement, proportionné et praticable, de l’éthique et de la transparence.....	10
La rémunération des mandataires.....	10
Le traitement des dirigeants locaux.....	11
La rétrocession des rémunérations de mandats.....	13
L’ouverture vers le public des conseils d’administration	13
La publicité active	14
Les incompatibilités.....	15
Les sanctions en cas de défaut de déclaration ou de restitution de rémunération	15
Les délégués au contrôle dans les intercommunales	16
La préservation des avoires des pouvoirs locaux et de l’intérêt communal	17
Conclusion	19

PRÉAMBULE – OBJET DU PRÉSENT AVIS

Plusieurs textes ont été soumis à l'avis de l'UVCW. Il s'agit de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du CDLD en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales reçu le 12 avril 2017, et des avant-projets de décrets modifiant les dispositions du CDLD visant à encadrer la gouvernance et l'éthique en Wallonie et sur l'empêchement des bourgmestres et échevins, reçus les 3 et 4 mai 2017. Considérant que les objets de ces documents sont intimement liés au cœur d'une même problématique, ils font l'objet d'un avis global du Conseil d'administration.

Sollicitée parallèlement, la Fédération des CPAS s'est également prononcée sur les aspects concernant les acteurs de l'action sociale de la transposition, dans la loi organique des Centres publics d'actions sociale, des projets de réforme visant à encadrer la gouvernance et l'éthique en Wallonie. Le présent avis intègre, dans un contexte élargi à l'ensemble des pouvoirs locaux wallons, les réflexions de la Fédération des CPAS. Nous renverrons toutefois à leur avis spécifique, pour plus de détails quant aux éléments spécifiques aux CPAS et associations chapitre XII.

Par ailleurs, 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 l'UVCW 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. Cet examen en opportunité a toutefois permis la mise au jour de difficultés de solidité et cohérence juridiques, que nous mentionnons dans notre avis.

RAPPEL DES LIGNES DE FORCE DE LA POSITION DE L'UVCW

L'UVCW 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***.

Le présent avis se réfère en de nombreux points à cette position du 14 février, 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.

Ainsi, avons-nous 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 de ces mesures doit toutefois s'analyser à la lumière de critères de praticabilité et de proportionnalité de l'ensemble. A défaut, le bon fonctionnement et la performance des services publics seront affectés, et 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 Gouvernement a 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, dans le cadre de la démarche de rationalisation qu'il entend mener, 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 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 DES TEXTES EN PROJET

Nous procédons à l'analyse critique des textes 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 son avis du 14 février 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, les actifs des pouvoirs locaux et associés devant 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.

Sur le premier point, les textes en projet constituent une avancée appréciable en termes de prise en compte des filiales et sociétés à participation publique significative. Nous nous interrogeons toutefois sur le caractère suffisant du champ d'application de cette notion, tout en pointant une incohérence de texte.

Sur le deuxième point, en dépit d'une réforme et d'une normalisation d'ampleur des organes exécutifs des intercommunales et autres organismes para-locaux, dont certains aspects nous paraissent problématiques quant au fond, outre certaines incohérences de texte, nous regrettons l'absence d'avancée significative 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.

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

Les textes en projet, se limitant au CDLD, ne font 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 décretaal 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 a 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 en outre que si le critère de détermination retenu pour la définition d'une entreprise à participation publique locale significative est en principe celui des 25 % de parts ou de désignation de 50 % des membres du principal organe de gestion, l'article 14 de l'avant-projet de décret modifiant

le CDLD concernant les obligations de transmission pour accord de décisions au conseil d'administration d'une intercommunale, fait pour sa part référence à un taux de participation au capital de 50% au moins, et non 25 %. La différence de taux de participation s'explique certainement par la majorité de contrôle détenue par les pouvoirs publics dans la seconde hypothèse. La disposition mélange toutefois des obligations faites à l'entreprise concernée (la région wallonne peut-elle imposer de telles obligations à une entreprise de droit privé ?) et celles faite à l'intercommunale (mais il peut y avoir plusieurs détenteurs de participation publics dans le capital). Les obligations ne devraient-elles pas être formulées uniquement à l'attention des organismes sur lesquels la Région dispose d'un pouvoir de tutelle, dans la manière dont ils doivent gérer les projets de décision (les représentants des pouvoirs publics devraient bloquer les décisions concernées le temps d'une prise de position dans leurs CA respectifs) ?

L'optimisation du cadre de gouvernance intercommunal

Point faible de la réforme en projet, le nécessaire resserrement des liens entre les assemblées générales et les conseils communaux ne nous paraît pas satisfaisant.

Il repose sur 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 dont on doit constater qu'il pêche par manque de participation effective des associés communaux au contrôle et à la gouvernance des intercommunales.

Outre le caractère léger du changement apporté par le texte en projet à la situation actuelle, 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.

En outre, la proposition n'apporte aucune solution de rapprochement pour les communes dont aucun élu n'est administrateur de l'intercommunale, ce qui est souvent le cas dans le cadre des grandes structures intercommunales desservant les communes de toute une province ou de plusieurs provinces.

Nous ne voyons dès lors pas, dans cette proposition, d'amélioration sensible des conditions de contrôle des intercommunales par les communes. Nous jugeons pourtant nécessaire de créer un lieu et un temps d'échange spécifique sur la stratégie de l'intercommunale, responsabilisant les délégués de la commune à l'AG.

Nous réitérons à cet effet notre proposition d'organiser, au moins une fois tous les trois ans, en amont des AG stratégiques triennales et en préparation des débats et votes des plans stratégiques en conseils communaux, une réunion rassemblant les organes exécutifs et la direction de l'intercommunale, et les représentants des communes, au premier rang desquels les délégués à l'AG.

Nous réitérons également notre proposition de conférer aux délégués un droit de vote sur tout point soumis à l'AG que leur conseil communal n'aurait pas tranché.

En outre, les décisions des conseils communaux doivent pouvoir être modulées selon les réponses apportées à certaines questions, et les instructions aux délégués adaptées en fonction. Cette technique nous semble possible en l'état actuel des textes, et mériterait d'être confortée en ce qu'elle rapproche le vote « a priori » du conseil communal aux questions, explications et débats qui peuvent survenir en assemblée générale. Ceci d'autant plus que les associés non communaux, le cas échéant privés, peuvent, eux, adapter leurs votes en assemblée aux éléments qui ressortent de ces dernières.

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 de ces 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, des président, vice-présidents, 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, ces administrateurs ne sont pas nécessairement « vierges » politiquement et pourraient dès lors fausser les équilibres issus de l'application de la clé D'Hondt. En conséquence, il nous semble que si désignation d'administrateurs non élus il y a, elle doit se faire hors quota du nombre maximum d'administrateurs tel que défini actuellement pour les administrateurs élus.

Par ailleurs, il nous semblerait utile qu'une intercommunale puisse demander à intégrer volontairement cette dynamique.

Les textes en projet ne se limitent pas aux seules intercommunales en termes de réforme du cadre organique. Nous avons relevé que les textes en projet prévoient le remplacement du comité de direction de la régie communale autonome par un bureau exécutif. Un président se voit désigné qui reçoit pour charge la gestion journalière et la représentation de cette gestion au conseil d'administration. Les textes prévoient que le CA assure le contrôle de la gestion du bureau exécutif, sans que ce rôle de gestion du bureau exécutif soit défini. Une clarification des dispositions nous paraîtrait utile.

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

L'UVCW 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, qui a évolué depuis sa première mouture en fonction d'une codification plus précise des fonctions et organes de gestion des intercommunales, 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 parlementaires¹. 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'apparenteraient 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, ce type d'organisation étant essentiel en termes d'organisation.

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

¹ Cf. article 39 du règlement du parlement wallon.

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 dirigeants 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.

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 ?

Enfin, nous relevons que le mécanisme de progressivité des plafonds proposé par le Gouvernement est limité à la possibilité de porter le plafond à une limite supérieure, portée à 302.250 euros pour les organismes dont la liste est arrêtée par le Gouvernement, considérant leurs activités dans le secteur économique, financier ou industriel directement ou indirectement régulées en tout ou partie par la Wallonie. Il manque selon nous de plafonds intermédiaires sous le seuil des 245.000 euros pour tenir compte d'une gradation dans la complexité de gestion des organismes.

Sur la publicité des revenus (nous évoquons ici leur publication, en l'occurrence au *Moniteur belge*, 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 notre avis du 14 février, 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

Les textes en projet prévoient la rétrocession des rémunérations attachées aux mandats des membres du personnel d'une intercommunale 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'un 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.

A noter que, en contradiction avec le commentaire des articles et avec la ratio-legis de la disposition, une erreur s'est glissée dans le texte en projet qui prévoit, tel que rédigé, la rétrocession des montants, non pas à l'intercommunale mais à sa filiale ou à l'entreprise dans laquelle elle détient des parts. 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

En ce qui concerne l'organisation annuelle d'un conseil d'administration ouvert au public, nous saluons l'abandon de 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'UVCW.

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 atermoiements 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.

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 les textes en projet, le mécanisme de publication et les informations concernées proposés dans notre avis du 14 février :

« §6. Chaque organisme 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 ;

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

- la liste des organismes visés au §1er au sein duquel la commune ou la province est associée
- l'identité des mandataires ou non-élus y désignés ;
- le lien vers le site internet de l'organisme concerné ;
- les documents soumis à l'examen du conseil par l'organisme concerné. »

Les incompatibilités

Nous avons accueilli avec satisfaction, en notre avis du 14 février, la volonté de clarifier de façon nette l'empêchement des membres du collège et d'éviter la confusion et le mélange de genres liés au maintien de liens étroits entre l'exercice d'une fonction exécutive locale et celle d'une fonction ministérielle.

Le maintien de ces derniers éléments n'a pas de sens. Soit on exerce la fonction de bourgmestre ou d'échevin, soit celle de ministre mais il ne nous semble pas sain qu'il reste des éléments permettant de jouer un tant soit peu de l'un et de l'autre.

Aussi considérons-nous que les dernières exceptions visées par le texte en projet, à savoir la possibilité de participer à des événements publics en étant identifié comme bourgmestre ou échevin, notamment par le port de l'écharpe, l'utilisation du titre de bourgmestre ou d'échevin dans sa correspondance, la mise à disposition de locaux communaux ou encore l'organisation d'un suivi de correspondance par la commune, doivent également disparaître.

En outre, dans le cadre d'une telle limitation des liens entre le bourgmestre ou l'échevin empêché et la gestion des affaires communales, il est évident que le maintien d'un cabinet au niveau communal ne saurait en aucun cas être justifié.

Le membre du collège empêché en raison d'une fonction ministérielle ne doit en effet plus intervenir dans les affaires de la commune qu'en qualité de simple conseiller communal, et n'avoir, pendant toute la durée de son empêchement, d'autre apparence que celle-là.

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. Toutefois, le texte tel que libellé pose plusieurs difficultés techniques.

Tout d'abord, la mention que la personne concernée qui n'a pas déposé de déclaration, a établi sciemment une fausse déclaration ou a omis de rembourser les sommes indûment perçues dans le délai qui lui est imparti ne pourra plus représenter une commune au sein des organismes ou la commune ou la province est représentée, est posé de manière éminemment abrupte, sans limite de

temps de la durée de cette sanction. Celle-ci n'est précisée que dans le commentaire des articles, et mériterait d'être explicitée dans le libellé de l'infraction et de sa sanction au sein même du décret.

Ensuite, la mention que les sanctions frappant le faux et l'usage de faux en vertu de l'article 194 du Code pénal sont applicables aux déclarations de mandats et rémunérations nous paraît peu compréhensible.

Cela signifie-t-il que le faux et l'usage de faux du code pénal concernent les déclarations de mandats et de rémunérations ? Cela semble aller de soi sans qu'une précision en ce sens doive être apportée par le CDLD ?

Ou cela signifie-t-il que l'on entend étendre les sanctions pénales du faux et de l'usage de faux à d'autres comportements, tels que l'omission de déclaration ou de remboursement ? Auquel cas il serait préférable, à tout le moins, de définir clairement les infractions que l'on entend ériger si l'on souhaite y rendre applicables les peines applicables au faux et à l'usage de faux.

Les délégués au contrôle dans les intercommunales

En ce qui concerne l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon, nous rappelons que le décret prévoit que le gouvernement établit la liste des intercommunales concernées parmi celles répondant à certains critères (cf. activités dans le secteur économique, financier ou industriel directement ou indirectement régulées en tout ou partie par la Wallonie).

En s'octroyant la possibilité de rendre le régime applicable par le biais de décisions individuelles, d'initiative ou sur demande, et « sans restriction », le Gouvernement excède les pouvoirs d'exécution qui lui sont conférés par le décret. Cet aspect de l'avant-projet nous paraît donc illégal en l'état actuel des textes du CDLD. Le Gouvernement ne peut qu'amender la liste par voie d'arrêté, et dans le respect des critères de détermination des intercommunales potentiellement concernées.

En ce qui concerne, plus généralement, le régime des délégués au contrôle, nous rappelons qu'il a pour 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

Dans ce cadre, nous estimons que plusieurs dispositions du Code posent difficultés et mériteraient d'être adaptées.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'impartialité des délégués au contrôle, nous estimons que les garanties d'indépendance politique de ces derniers sont insuffisamment assurées dans le cadre du texte actuel, qui n'exclut notamment pas les conseillers communaux ou provinciaux.

Ensuite, compte tenu des catégories d'actes soumises à leur contrôle, nous estimons que des compétences en matière de réglementation sur les marchés publics sont également nécessaires à leur sélection.

La procédure mériterait également d'être adaptée de manière à prévoir une notification formelle d'un éventuel recours, par le délégué au contrôle qui l'exerce, à l'intercommunale.

Afin d'éviter que tout acte potentiellement soumis au contrôle d'un délégué ne survienne lors de la réunion d'un organe de gestion, il est plus que concevable que les délégués soient invités à toutes les réunions. Dans ce cadre, ils seraient amenés à assister à des débats, et voir passer des informations, sensibles en termes de secret des affaires. Il est évident que ces informations sont

soumises au secret professionnel et que toute circulation de ces dernières engage la responsabilité de la Région wallonne et de ses délégués.

De manière générale, tout exercice abusif par un délégué de son droit de recours qui conduirait, sans justification, à des retards préjudiciables dans la gestion des affaires de l'intercommunale, est également susceptible d'engager la responsabilité de la Région, voire du délégué au contrôle concerné.

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

Le Gouvernement 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.

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, dans le cadre de la démarche de rationalisation qu'il entend mener, 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 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 de conditionner ses démarches de rationalisation à l'établissement de critères permettant :

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 de rationalisation, 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 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 issus de notre position 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 globalement 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.

Si le volet éthique et transparence est abondamment développé, nous relevons que sur le volet gouvernance, sous l'angle de l'optimisation de la maîtrise des outils intercommunaux par les associés communaux, aucune avancée significative n'est proposée, ce que nous regrettons, dans la mesure où c'est là une des faiblesses essentielles du cadre de gouvernance actuelle.

Par ailleurs, nous relevons 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.

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.

Alexandre Maitre / 9 mai 2017.