

L'affaire *Publifin* et la notion de « bonne gouvernance ».

Évaluation du décret du 29 mars 2018 au regard des principes de transparence, de contrôle politique et de participation citoyenne.

Mémoire réalisé par
Victoria Grevisse

Promoteur
Prof. Céline Romainville

Année académique 2017-2018
Master en droit

Table des matières

Introduction.....	5
Titre I : Droit et affaire Publifin.	7
Chapitre I : Le modèle de l'intercommunale.	7
<i>Section I : Une compétence régionale.</i>	<i>7</i>
<i>Section II : Une définition de l'intercommunale.</i>	<i>9</i>
Sous-section I : Les associés de l'intercommunale.	10
Sous-section II : L'intérêt communal.	11
Sous-section III : Les secteurs d'activité.	12
<i>Section III : Le fonctionnement de l'intercommunale.</i>	<i>15</i>
Sous-section I : La structure.	15
(A) La forme de l'intercommunale : Entre droit public et droit privé.	15
(B) Les organes de l'intercommunale et l'exercice des pouvoirs.	17
1. Généralités.	17
2. L'assemblée générale.	19
2.1. Les missions de l'assemblée générale.	19
2.2. La composition de l'assemblée générale.	20
3. Le conseil d'administration.	22
3.1. Les missions du conseil d'administration.	22
3.2. La composition du conseil d'administration.	22
4. La délégation de la gestion opérationnelle et stratégique	23
Chapitre II: Le contrôle de tutelle de l'intercommunale.	25
<i>Section I : La tutelle ordinaire générale.</i>	<i>26</i>
Sous-section I : La tutelle ordinaire générale d'annulation, avec transmission obligatoire.	27
Sous-section II : La tutelle ordinaire générale d'annulation.	27
Sous-section III : Les délégués au contrôle.	28
<i>Section II : La tutelle ordinaire spéciale.</i>	<i>29</i>
Sous-section I : L'approbation.	29
Sous-section II : La coercition.	30
Titre II : Décliner la bonne gouvernance en indicateurs.	31
Chapitre I : Méthode et remarques préalables.	31
Chapitre II : La notion de bonne gouvernance et trois de ses principes.	33
<i>Section I : La bonne gouvernance.</i>	<i>33</i>
Sous-section I : Une notion imprécise.	33
Sous-section II : La bonne administration, un volet de la bonne gouvernance.	34
<i>Section II : Les différents niveaux de la bonne gouvernance.</i>	<i>35</i>
Sous-section I : Le Conseil de l'Europe.	36
(A) La Charte européenne de l'autonomie.	36
(B) La stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local.	36
Sous-section II : Les Nations-Unies.	38
(A) Une institution spécialisée : La Banque mondiale.	38
1. La gestion rationnelle du secteur public.	39
2. L'accountability.	40
3. La transparence.	40
4. L'Etat de droit.	41
(B) Un organe : Le PNUD.	42
Sous-section III : L'Union européenne.	43
(A) Le Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001.	43

1.	L'ouverture.	45
2.	La participation.	45
3.	La responsabilité.	46
4.	L'efficacité.	46
(B)	La politique de développement de l'Union européenne.	46
Sous-section IV : Le droit national belge.		49
(A)	La Constitution.	49
1.	Et les principes de bonne gouvernance sélectionnés.	49
2.	Et l'accès aux documents administratifs.	50
3.	Et le contrôle politique.	51
(B)	La gouvernance et le droit régional wallon relatif aux intercommunales.	52
 Titre III : Analyse du décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.		54
<i>Section I : La transparence.</i>		<i>54</i>
Sous-section I : Le décret répond-t-il à l'exigence de transparence, par une publicité active relative à l'organisation et au fonctionnement des institutions ?		54
(A)	Les intercommunales et sociétés à participation publique significative.	54
(B)	Les communes et les provinces associées.	55
(C)	Le rapport de rémunération individuel et nominatif.	56
(D)	Le cadastre d'un « organe de contrôle ».	57
<i>Section II : Le contrôle politique.</i>		<i>58</i>
Sous-section I : Le contrôle du conseil d'administration, organe exécutif, par l'assemblée générale de l'intercommunale est-il complet ?		58
Sous-section II : Les nouvelles mesures améliorent-elles l'efficacité du contrôle de tutelle ?		61
<i>Section III : La participation citoyenne.</i>		<i>62</i>
Sous-section I : Le rôle du citoyen acteur, participant à la gestion du service public, est-il clairement défini et renforcé ? Le citoyen est-il réellement susceptible de se faire entendre et d'influencer les décisions ? Sa prise en compte et la réponse donnée à son intervention est-elle suffisamment organisée ?		62
Sous-section II : La décentralisation et l'autonomie locale sont-elles respectées, en ce qu'elles garantissent une proximité avec le citoyen ?		63
 Conclusions.		64
 Bibliographie :		67
 Annexe :		77

Remerciements.

Pour commencer, je tiens à remercier Madame Romainville pour son aide précieuse, à la fois dans la détermination de mon sujet de mémoire, mais aussi pour ses conseils tout au long de la rédaction de ce dernier. Surtout, je la remercie de m'avoir présenté la bonne gouvernance, à laquelle j'ai pu prendre goût et qui, j'en suis sûre, me servira encore.

J'aimerais également remercier Monsieur Alexandre Maître, directeur du département Gouvernance locale à l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. Il m'a fortement aidée à saisir les différents enjeux de l'affaire Publifin et ceux du décret du 29 mars 2018. Aussi, je tiens à le remercier spécialement pour le temps qu'il m'a consacré.

Je souhaite remercier Madame Sabrina Berhin, attachée de presse au Cabinet des Pouvoirs Locaux, pour m'avoir très aimablement envoyé le texte en première lecture du décret du 29 mars 2018.

Il me semble encore important de remercier l'Université catholique de Louvain-la-Neuve. Mes cinq années d'études passées auprès de l'UCL m'ont appris beaucoup. Non seulement en termes de cours dispensés, mais avant tout humainement. Au fil des années, j'ai pu y construire un outil de regard sur le monde.

Enfin, j'aimerais remercier ma famille, et particulièrement mes parents. Merci pour m'avoir soutenue durant toutes ces années. Merci de m'avoir donné envie d'apprendre. De tout cœur, merci.

Introduction.

Fin de l'année 2016, le scandale Publifin éclate. Le modèle complexe des intercommunales est ainsi mis en exergue. Cette affaire porte principalement sur les rémunérations excessives qui ont été attribuées aux membres des trois comités de secteur de Publifin. Elle concerne également les cumuls de mandats opérés par certains, tels que Stéphane Moreau et André Gilles. Le Parti socialiste (PS) est mis à mal, tout comme le MR et le CDH.

L'Affaire Publifin entraînera de nombreuses réactions. Une commission d'enquête parlementaire est créée. Les différents acteurs y sont interrogés. Comment ces arrangements ont-ils été possibles et qui désigner comme responsable ? Au-delà des questions légales, l'éthique de nos représentants locaux interpelle. Le Mouvement réformateur (MR) est le premier à déposer des propositions de décret. Paul Magnette, Ministre-Président wallon de l'époque, annonce une « tornade éthique » de mesures prises par le Gouvernement wallon. Ce qui n'empêchera pas la nouvelle coalition MR-CDH, à l'exclusion du PS, de faire aboutir la réforme¹.

Le décret du 29 mars 2018² est ainsi adopté et publié au *Moniteur belge*. Malgré les différentes mesures prises par le Gouvernement et le Parlement wallons, une remise en question plus profonde persiste. Qu'en est-il des principes de bonne gouvernance ? Quel réel impact aura la réforme législative ? Et même, jusqu'où la portée d'un contrôle démocratique devrait-elle s'étendre ?

Les objectifs de ce mémoire sont nombreux mais tentent de suivre une même ligne directrice. Tout d'abord, il s'agira de définir la structure d'une intercommunale et d'en expliquer le régime antérieur au scandale (Titre I). Nous tâcherons de nous concentrer principalement sur les règles qui concernent la composition de cette figure juridique. Nous explorerons aussi le caractère hybride des intercommunales, en ce qu'elles se situent entre le droit public et le droit, privé, des sociétés. Nous tenterons d'analyser cette conception, à l'origine, de la relation entre les représentants politiques et les bras armés des pouvoirs publics dans l'économie. Enfin, la

¹ Nous pouvons compter, parmi les grandes réformes ayant fait suite à l'affaire Publifin, le décret du 10 mai 2018 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz. Nous ne travaillerons pas sur ce décret.

² Décr. Rég. w. du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, *M.B.*, 14 mai 2018, p. 39618.

question du contrôle sur les intercommunales demeure fondamentale. Au regard des éléments soulevés par cette description, nous établirons le profil de Publifin.

Après avoir fait le point sur la législation antérieure au scandale et sur ses faiblesses majeures, nous avons souhaité examiner le décret du 29 mars 2018³ au regard de la bonne gouvernance. Cette dernière est pourtant une notion difficile relevant, pour la plupart, de textes de soft law. Partant de ce constat, nous avons sélectionnés, pour notre étude, trois principes de la bonne gouvernance : la *transparence*, le *contrôle politique* et la *participation citoyenne*. En effet, ceux-ci nous semblent particulièrement pertinents dans le cadre des défaillances soulevées par l'affaire Publifin. De plus, ils ont l'avantage d'être mobilisés de façon récurrente par ceux qui ont tenté de donner corps la bonne gouvernance.

Ainsi, le Titre II de notre recherche se voudra une mise en contexte de ce qu'est la bonne gouvernance, et une description des trois principes sélectionnés selon les différentes institutions ayant participé à la conception de la notion. Le concept de « gouvernance » sera surtout mobilisé sous son acception de « mode particulier de gestion de l'Etat ».⁴ C'est-à-dire en tant que « développements législatifs et institutionnels (...) utiles à l'institution d'un système rationnel et équilibré reposant sur des règles et des stratégies éclairées et publiques, dont la qualité et l'effectivité seraient garanties par l'existence et l'efficacité des contrôles et contre-pouvoirs institués »⁵. L'analyse de la réforme se fera ainsi au regard de la notion de bonne gouvernance⁶, perçue comme un idéal à atteindre.

Enfin, nous procéderons à l'évaluation du décret du 29 mars 2018 (Titre III). Pour ce faire, nous prendrons les trois principes présélectionnés comme indicateurs de la bonne gouvernance. Conformément aux méthodes encouragées par le PNUD⁷, nous en déduirons des questions opérationnelles, auxquelles nous tenterons de répondre. Nous verrons alors l'ampleur des changements apportés par le décret – relatifs aux trois principes – et si ceux-ci répondent de façon satisfaisante aux exigences décrites au Titre II.

³ Décr. Rég. w. du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, *M.B.*, 14 mai 2018, p. 39618.

⁴ G. DUSEPULCHRE « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *R.B.D.I.*, 2009/2, p.p. 530-531.

⁵ *Idem.*

⁶ Sur la notion de bonne gouvernance, voy., P.-Y. MONETTE, « La bonne gouvernance au service du développement durable », *C.D.P.K.*, 2009/2, p. 373-381.

⁷ Voy. Titre II.

Titre I : Droit et affaire Publifin.

Préalablement à l'analyse du décret du 29 mars 2018 et de son champ d'application, il nous semble nécessaire d'étudier le contexte légal dans lequel l'affaire Publifin s'est inscrite. À cette fin, nous aborderons, dans le premier chapitre, la question de la compétence de cette matière, ainsi que son cadre légal (Section I). Nous définirons ensuite l'association intercommunale, au regard de ses différentes composantes (Section II). Son fonctionnement (Section III) – par sa structure et l'exercice de ses pouvoirs – sera également examiné. Enfin, nous préciserons le régime de tutelle auquel doit se soumettre l'intercommunale (Section IV).

Nous appuyant sur ces différents paramètres, nous tenterons d'établir la situation précise de l'intercommunale Publifin avant les événements.

Chapitre I : Le modèle de l'intercommunale.

Section I : Une compétence régionale.

Le modèle des intercommunales est prévu par l'article 162, alinéa 4 de la Constitution⁸. Cette disposition délègue au législateur spécial le soin de régler « les conditions et le mode » de ces associations de communes. Ainsi, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles⁹ accorde cette matière, en son article 6, §1^{er}, VIII, 8°, à la compétence des régions¹⁰. Par conséquent, les régions ont pu légiférer sur l'organisation et la composition de leurs intercommunales propres, ainsi que sur leur fonctionnement, leur contrôle (notamment la tutelle¹¹), et leurs compétences.¹² Il convient de ne pas confondre cette attribution avec le droit de propriété dont disposent les communes, et les autres associés éventuels, sur l'intercommunale elle-même¹³.

⁸ Notons que cette base légale est apparue postérieurement à la naissance de ce type d'association. En effet, les coopérations entre communes existaient déjà. Aujourd'hui il en existe encore, empruntant ainsi une forme différente de celle de l'intercommunale. (N. LAGASSE, « L'intercommunalité en Belgique : L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne », in *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe* (sous la dir. de J.-C. NÉMERY), Mesnil-sur-l'Estrée, L'Harmattan, 2003, p. 102.)

⁹ L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

¹⁰ Cette disposition attribue à la compétence des organes régionaux « les associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi ».

¹¹ L. spéc. du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16774.

¹² A.-L. Durviaux, *Droit administratif – Tome 2 : Les entreprises publiques locales en Région wallonne* (avec la coll. de L. Gabriel), Bruxelles, éditions Larcier, 2012, p.p. 100-101.

¹³ A. MAÎTRE et G. DE ROECK, « Gouvernance et éthique : 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

En Région wallonne, on retrouve le siège de la matière au Livre 5¹⁴ de la 1^{ère} partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, (en ses articles L1511-1 et s.) De l'autre côté de la frontière linguistique, la Région flamande règle l'association de communes dans son décret du 6 juillet 2001¹⁵. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale n'a fait que modifier partiellement la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales¹⁶. Dans ce travail, nous nous concentrerons principalement sur la législation wallonne, dont l'application se limite, en règle, au territoire de la Région Wallonne.

Il convient encore d'évoquer le cas des intercommunales interrégionales. Il s'agit des intercommunales composées d'au moins deux communes provenant de régions différentes. Auparavant et pour celles-ci, à défaut de se voir appliquer une législation régionale, on retombait sur l'application de la loi antérieure à la Sixième Réforme de l'Etat : La loi fédérale du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. Pourtant, l'article 92bis, §2, d) de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit la conclusion d'un accord de coopération entre les différentes Régions ; ce afin de se partager la compétence dans de telles situations. Le 13 février 2014, un accord de coopération¹⁷ relatif aux intercommunales interrégionales était conclu par les trois Régions. Celui-ci faisait ensuite l'objet d'un décret du Parlement wallon du 27 mars 2014, afin de lui porter assentiment.¹⁸ L'accord de coopération prévoit un critère de rattachement¹⁹ (article 2, §1^{er}) en vue d'appliquer une des législations régionales à l'intercommunale interrégionale. Cette disposition prévoit que l'intercommunale doit se soumettre au droit de la Région qui, par ses personnes morales de droit public, détient le nombre de parts le plus important dans l'actionnariat²⁰. Par cette désignation, l'article 3 de l'accord indique que c'est cette même

filiales. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. », *Mouv. comm.*, n°927, p. 22.

¹⁴ Cette partie provient directement du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes. (Décr. Rég. w. du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, *M.B.*, 7 février 1997, p. 2445).

¹⁵ Décr. Rég. fl. du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale, *M.B.*, 31 octobre 2001, p. 37846.

¹⁶ L. du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, *M.B.*, 26 juin 1987, p. 9909.

¹⁷ Acc. de coop. du 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales, *M.B.*, 14 avril 2014, p. 32156.

¹⁸ U.V.C.W., « Intercommunales – Du nouveau pour les intercommunales interrégionales. », 28 mars 2014, <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,5391.htm> (consulté le 22 mai 2018).

¹⁹ C. const, 3 décembre 2015, n°171/2015, B.13.2., <http://www.const-court.be> (24 avril 2018) : « Cette disposition oblige les régions à conclure un accord de coopération, en ce qui concerne les intercommunales interrégionales, mais elle ne les oblige pas à prévoir des structures communes pour exercer la tutelle administrative sur ces intercommunales. En confiant l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative à une seule des régions, selon les critères visés à l'article 2 de l'accord de coopération, les législateurs régionaux concernés ne sont pas dessaisis d'une compétence qui leur avait été attribuée. Ils ne font que déterminer la portée des compétences que chaque région peut exercer à l'égard des intercommunales interrégionales. »

²⁰ U.V.C.W., « Intercommunales – Du nouveau pour les intercommunales interrégionales. », 28 mars 2014, <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,5391.htm> (consulté le 22 mai 2018).

Région qui se voit accorder la compétence de la tutelle envers l'intercommunale concernée. Parmi les correctifs apportés à ce critère, les intérêts régionaux ont justifié la compétence « en tout état de cause »²¹ de la Région wallonne pour Tecteo²².

Dès lors, Publifin se voyait soumise au droit régional wallon. En effet, l'accord de coopération entré en vigueur au 1^{er} juillet 2014 (article 8), les intercommunales concernées disposant encore d'un délai d'un an pour se conformer aux règles de la Région à laquelle elles sont attachées (article 2).

Jusque 2009, les associés de Publifin (voy. Section II), provenaient exclusivement du territoire de la Région wallonne. Dès lors, aucun doute ne pouvait s'installer quant à l'application du droit régional wallon. À la date du 7 juillet 2009²³, la commune flamande de Fourons se voyait intégrée à l'intercommunale, suite à une décision du conseil d'administration de celle-ci²⁴. Par conséquent, Publifin devenait pluri-régionale, usant de cette qualité pour prétendre à la fin d'une tutelle de la Région wallonne et à l'application de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales²⁵. En toute hypothèse, cette entrée de la commune de Fourons était illégale²⁶, car contraire à l'article 5 des statuts de Tecteo, tel qu'il était alors rédigé. Celui-ci précisait notamment que l'intercommunale était « régie par le livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». Une modification des statuts aurait dû être accomplie par l'assemblée générale, avec l'approbation de l'autorité de tutelle (article L3131-1 du CDLD). Pour cette raison, la Commission d'enquête parlementaire a conclu que : « l'intercommunale, avant la modification statutaire et son approbation par l'autorité de tutelle, reste soumise à la tutelle régionale »²⁷.

Section II : Une définition de l'intercommunale.

Le modèle de l'intercommunale doit sa création à la nécessité de gérer, de la manière la plus efficace, certains services publics locaux. Par conséquent, il parut nécessaire de créer des

²¹ U.V.C.W., « Intercommunales – Du nouveau pour les intercommunales interrégionales. », 28 mars 2014, <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,5391.htm> (consulté le 22 mai 2018).

²² « Tecteo » est l'ancienne appellation de Publifin.

²³ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 36.

²⁴ X. COUNASSE, « Publifin : et si l'arrivée de Fourons était illégale... », *Le Soir*, 8 juin 2017, <http://plus.lesoir.be/98614/article/2017-06-08/publifin-et-si-larrivee-de-fourons-etait-illegale> (consulté le 22 mai 2018).

²⁵ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p.p. 37-38.

²⁶ *Ibidem*, p. 36.

²⁷ *Ibidem*, p. 37.

coopérations entre communes, là où les territoires de celles-ci semblaient trop restreints pour garantir une gestion de ces services, à la fois économe, mais aussi de qualité optimale.²⁸ Ce choix opéré par les communes de s'associer est une conséquence directe de l'autonomie communale qui leur est accordée par l'article 162 de la Constitution, en son alinéa 4.²⁹ En vertu de cette disposition, la commune s'organise librement dans la gestion des affaires publiques.³⁰ Elle peut donc recourir à une éventuelle mutualisation, pour autant que les règles relatives aux conditions et aux manières de s'associer, édictées par le législateur régional³¹, soient respectées³². Ainsi, les communes décident de procéder, tantôt à une entente, tantôt à une association de communes. Cette dernière, personne juridique nouvelle³³, est l'intercommunale³⁴.

L'intercommunale est l'association de deux ou plusieurs communes³⁵, ayant des objets déterminés³⁶ d'intérêt communal³⁷. De cette définition, nous pouvons dès lors dégager plusieurs composantes. Nous abordons, ci-dessous, les associés de cette structure (Sous-section I), l'intérêt communal (Sous-section II), ainsi que les diverses activités dont elle assure la gestion (Sous-section III).

Sous-section I : Les associés de l'intercommunale.

Une intercommunale rassemble un minimum de deux communes. Si cette condition est inévitable, d'autres associés peuvent participer à la structure. Il peut s'agir de personnes de droit public, tout comme de personnes de droit privé. On dit de l'intercommunale qu'elle est « pure »,

²⁸ K. NICOLAS, « Mutation communale et tentations intercommunales », in *Mutation des communes : Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?* (Sous la dir. de P.-Y. CHICOT), Paris, L'Harmattan, 2016, p.p. 19-20.

²⁹ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 87.

Droit administratif général, p. 87. : Leur organisation ne doit pas s'inscrire dans un moule prédéfini par un décret ou une ordonnance.

³⁰ Là où les régions peuvent dire quelque chose, c'est pour les conditions et les modes d'associations des intercommunales. Mais le fédéral demeure compétent en droit des sociétés. Donc le fédéral est le seul à déterminer les formes d'associations juridiques (à caractère commercial ou non).

³¹ La Région puise sa compétence en la matière à l'article 6, §1^{er}, VIII, 8° de la LSRI. Voy. *infra* (section II).

³² B. GORS, « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Adm.publ.(T)*, 2006, V.30, (2-3), p. 147.

³³ Sa personnalité juridique la distingue de la convention entre communes. Pour des projets plus ponctuels de portée plus restreinte, on fera appel au modèle de l'association de projet.

³⁴ D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op.cit.*, p. 93.

³⁵ Article L1512-3 du CDLD.

³⁶ Application du principe de spécialité et de l'article 162, al. 4 de la Constitution.

³⁷ A.-L. Durviaux, *Droit administratif – Tome 2 : Les entreprises publiques locales en Région wallonne* (avec la coll. de L. Gabriel), *op. cit.*, p. 103.

lorsque ses associés ne proviennent que du secteur public. Dans le cas contraire, elle est qualifiée de « mixte ». Les associés privés peuvent être des personnes physiques ou morales.³⁸

Publifin est une intercommunale pure. Elle est détenue majoritairement par la Province de Liège (53, 91% des parts³⁹), mais aussi par 75⁴⁰ communes - principalement de la ville de Liège, mais pas uniquement – (38% des parts) et, enfin, par d'autres personnes de droit public que sont la Région wallonne (0,4%), l'AIEG et Brutélé.⁴¹

Sous-section II : L'intérêt communal.

Le droit d'association accordé aux communes se limite aux matières d'intérêt communal uniquement⁴². Cette condition, reprise à l'article L1512-3 du C.D.L.D., n'a pas pour effet d'empêcher le législateur *sensu lato* de confier à la commune, ou même à une structure pluricommunale⁴³, des missions particulières d'intérêt général⁴⁴.

L'article 41, al.1 de la Constitution stipule que « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ». La Cour de cassation définit l'intérêt communal dans l'arrêt Defays⁴⁵ comme étant « l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune »⁴⁶. L'interdiction expresse d'une compétence ou d'une autre sera la limite au principe de subsidiarité et à l'autonomie locale. Rappelons que cette dernière s'incline lorsque l'autorité fédérale, les Communautés, ou encore les Régions – dans les limites de leurs compétences respectives – décident de s'emparer d'une matière afin de l'organiser elles-

³⁸ U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », mis à jour au 1^{er} septembre 2017, p. 2., <http://www.uvcw.be/focus/> (consulté le 22 mai 2018).

³⁹ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 42.

⁴⁰ 76 en 2015. (« Publifin : Rapport annuel 2015. », p. 20., <http://www.tecteo.be/img/rapport-annuel-publifin-2015.pdf> (consulté le 22 mai 2018).)

⁴¹ « A propos de Publifin », <http://www.tecteo.be/> (consulté le 22 mai 2018).

⁴² Voy. notamment : Cour d'arbitrage, n°73/2014 du 8 mai 2014 (B.17.3°).

⁴³ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^{ed.}, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 637.

⁴⁴ B. GORS, « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *op. cit.*, p. 148.

⁴⁵ Cass., 6 avril 1922, R.A., 1923, p. 143.

⁴⁶ C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Charte, 2016, p. 246.

mêmes⁴⁷. Pour le reste, il appartient aux communes de décider dans quelles matières elles vont agir⁴⁸.

Sous-section III : Les secteurs d'activité.

En conséquence d'une création chaque fois dépendante des « besoins locaux et (des) opportunités »⁴⁹, les activités de l'intercommunale ne peuvent être que variées. À titre d'exemple, il peut s'agir de la distribution d'eau potable ou d'électricité, de la gestion des déchets, ou encore de la télédistribution. Le choix de ces secteurs, comme nous venons de le voir, s'opère dans les limites que dessine l'intérêt communal. L'intercommunale ne pourra donc pas étendre sa compétence au-delà de ce qui est accordé aux communes⁵⁰.

Ces objets d'intérêt communal doivent être déterminés⁵¹, ce qui exige « un objet défini avec une parfaite netteté au moment de la constitution de l'association »⁵². Les objets sont ainsi fixés dans les statuts. De plus, ils peuvent se cumuler. La loi interdit cependant certains cumuls. Notamment, en matière d'électricité, les opérateurs ne peuvent exercer tous les métiers.⁵³ À titre d'exemple, ils ne peuvent assurer à la fois la production d'électricité et son transport ou sa distribution⁵⁴.

Dès ses débuts, l'affaire Publifin met en exergue la variété des matières prises en charge par ce holding public liégeois. Les statuts⁵⁵ de ce dernier prévoient, en leur article 3, un objet social qui comprend, entre autres, « toutes opérations se rapportant directement ou indirectement à la prise de participations sous quelque forme que ce soit, dans toute entreprise se présentant sous forme de société de capitaux ou de société de personnes, ainsi que l'administration, la gestion, le contrôle et le développement de ces participations. » Ce même article inclut également la possibilité, pour Publifin, d'utiliser « ses fonds à la création, à la gestion, à la mise en valeur et

⁴⁷ N. LAGASSE, « L'intercommunalité en Belgique : L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne », *op. cit.*, p. 100.

⁴⁸ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 34.

⁴⁹ L.-M. BATAILLE et M. BOVERIE, « La commune : mise en perspective. », dernière mise à jour en novembre 2017, p. 10. <http://www.uvcw.be/articles/0,0,0,0,3159.htm> (consulté le 22 mai 2018).

⁵⁰ À nouveau, sauf exception due à une habilitation législative relative à une matière d'intérêt général.

⁵¹ Article L1512-3 du CDLD. Cette exigence est déjà présente dans la loi du 22 décembre 1986.

⁵² M.-A. FLAMME, *Droit administratif. Tome I*, Bruylant, Bruxelles, 1989, p. 264.

⁵³ ⁵³ A.-L. Durviaux, *Droit administratif – Tome 2 : Les entreprises publiques locales en Région wallonne* (avec la coll. de L. Gabriel), *op. cit.*, p. 104

⁵⁴ Le rapport de la commission d'enquête rappelle, en ce qui concerne RESA, la séparation des métiers telle qu'elle est exigée par la directive européenne 2009/72/CE. (Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 59.)

⁵⁵ Statuts de Publifin à la date du 20 juillet 2015.

à la liquidation d'un portefeuille se composant de tous titres, participer à la création, au développement et au contrôle de toutes entreprises, acquérir (...) tous titres, les réaliser ». L'intercommunale peut mobiliser ses fonds par un large éventail d'actes de disposition bénéfiques à toute société dans laquelle elle dispose d'un intérêt.

L'article 3 présente ensuite les différents secteurs d'activités dans lesquels Publifin agit. Premièrement, ce sont la production, la distribution et la fourniture d'énergie électrique⁵⁶. Dans le même ordre d'idées, les participations concernent également la production et de la distribution d'énergie renouvelable⁵⁷. Un autre de ses pôles concerne les médias et la technologie. En effet, l'intercommunale finance, par le biais de Nethys (voy. *infra*), une myriade de structures telles que Be tv, Editions de l'Avenir, ou encore Newin. C'est au sein même de Nethys que se retrouve VOO (opérateur internet, télé, gsm, téléphonie), en tant que secteur d'activité. Enfin, le pôle financier des activités de l'intercommunale permet, à nouveau par Nethys, de prendre des participations dans des secteurs très divers.

Ainsi, la société privée Nethys détient des parts pour toutes ces structures, tantôt avec un pourcentage peu élevé, tantôt avec la majorité, tantôt encore de manière exclusive. Avant les restructurations qui ont suivi le scandale, Publifin détenait la société anonyme Finanpart à 100%, moins une action⁵⁸. Cette filiale est une société de holding privée qui, en vertu de son objet social, détient des participations dans des sociétés et « contribue à la constitution et au développement de sociétés »⁵⁹. Dans ce cadre, Finanpart va elle-même détenir la quasi-totalité de Nethys SA. Cette dernière fait l'objet de nombreux apports qui conduisent à une dépossession, pour Publifin, de toutes ses branches d'activités.

⁵⁶ Via la filiale de NETHYS dénommée RESA, gestionnaire de réseau de distribution. Mais cela a changé. Voy. BELGA, « Publifin : le décret pour l'indépendance des 'GRD' approuvé par le gouvernement wallon », *RTBF*, 22 mars 2018, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_publicfin-le-decret-grd-bon-pour-le-parlement?id=9873788 (consulté le 22 mai 2018) ;

Finanpart a été dissoute début février 2018 par décision de son CA. Voy. LE VIF, « Publifin : dissolution de Finanpart et sortie de Resa du groupe Nethys », *Le Vif*, 20 février 2018, <http://www.levif.be/actualite/belgique/publifin-dissolution-de-finanpart-et-sortie-de-resa-du-groupe-nethys/article-normal-802235.html> (consulté le 22 mai 2018) ;

Resa est sortie de Nethys sur décision du CA de Nethys. Elle pourrait tout de même devenir une entité de Publifin, mais plus par Nethys, ou alors en tant que société indépendante. Elle pourrait encore être jointe à ORES. Voy. RTC TÉLÉ LIÈGE, « Resa et Nethys : une situation illégale ? », 15 novembre 2017, *RTC Télé Liège*, https://www.rtc.be/video/info/politique/resa-et-nethys-une-situation-illegale-_1496799_325.html (consulté le 22 mai 2018).

⁵⁷ Principalement par deux des filiales de Nethys: Nethys Energy et Elicio.

⁵⁸ Cette action appartient à Wallonie Contact Center. Voy. PUBLIFIN SCIRL, « Plan stratégique pour les exercices 2017 à 2019 », p. 1., <http://www.tecteo.be/img/Plan-Strat%C3%A9gique-2017-2019.pdf> (consulté le 22 mai 2018).

⁵⁹ Article 3 des statuts de Finanpart, à la date de sa constitution, le 16 juillet 2012.

Aucune limite légale ne restreint la diversification des activités si ce n'est l'intérêt communal⁶⁰. Étant donné la définition de dernier (voy. *supra*), nous pouvons, dès à présent, nous questionner sur la conformité de certaines des activités. En effet, par l'Avenir Développement, filiale de la structure, l'intercommunale liégeoise détient des parts des groupes de presse dans le sud de la France (11% de La Provence et 34% de Nice Matin). Pareillement, à travers son pôle énergie, Publifin participe à la construction de centrales hydroélectriques au Congo⁶¹. La Commission d'enquête parlementaire relève encore des activités qui ont lieu sur les territoires du Kenya, de l'ex-Yougoslavie ainsi qu'en Serbie.⁶² Les investissements à l'étranger, non seulement interpellent en ce qu'ils devraient intéresser la collectivité des habitants des communes associées, mais ne sont pas non plus le résultat de décisions des associés communaux (voy. Section III), malgré l'obligation d'une détermination, par les communes, de ce qui relève de l'intérêt communal. En effet, seules les communes, par leurs représentants à l'assemblée générale, décident d'une modification des statuts, et vérifient qu'une participation poursuit effectivement la mission déterminée d'intérêt communal (article L1523-14, 7° du C.D.L.D.).

Ceci rappelle l'importance de la notion d'intérêt communal en ce qui concerne l'autonomie des communes vis-à-vis des Régions. Ces dernières, lorsqu'elles agissent sur la base de leurs compétences en matière de pouvoirs locaux, se doivent de respecter l'attribution constitutionnelle de l'intérêt communal aux communes. En ce qui concerne la diversification des activités gérées par les communes, et ainsi par les intercommunales : « 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 »⁶³.

Qu'en est-il des modes de la filialisation et de la participation publique dans des entreprises privées, fortement mobilisés par Publifin ? L'article L1512-5 du CDLD requiert que les participations au capital de toute société, prises par les intercommunales, soient « de nature à concourir à la réalisation de leur objet social ». Les activités de ces sociétés doivent, comme le souligne le rapport de la Commission d'enquête parlementaire, contribuer à la réalisation de

⁶⁰ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 33.

⁶¹ COUNASSE X., « Publifin : les combats de coqs ont trop duré », 19 février 2018, *Le Soir*, <http://plus.lesoir.be/140784/article/2018-02-19/publfin-les-combats-de-coqs-ont-trop-dure> (consulté le 22 mai 2018).

⁶² Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p.p. 34 et 42.

⁶³ MAÎTRE A. et DE ROECK G., « Gouvernance et éthique : 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. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 22.

l'objet social, et non pas le réaliser dans son intégralité⁶⁴. Dès lors, l'intercommunale ne peut, par délégation, s'exonérer d'une activité prévue par son objet social.

Section III : Le fonctionnement de l'intercommunale.

L'affaire Publifin (voy. Chapitre II) – qui a pour point de départ les rémunérations excessives versées au sein des comités de secteurs – aura déclenché des questionnements légaux variés, relatifs aux différents aspects du système dans lequel l'intercommunale se situe. En vue d'une analyse préalablement définie des grands points de réforme, le fonctionnement interne de la structure doit être étudié. Il en est de même pour le contrôle régional.

Sous-section I : La structure.

(A) La forme de l'intercommunale : Entre droit public et droit privé.

Bien que les Régions puissent définir le mode d'association des communes et les conditions y afférentes, c'est à l'autorité fédérale qu'il appartient de légiférer en droit des sociétés. Par conséquent, les Régions doivent se baser sur les formes d'association retenues par le législateur fédéral.⁶⁵ Le législateur wallon⁶⁶ en retient deux options pour l'intercommunale. L'intercommunale pourra prendre la forme d'une société anonyme, ou celle d'une société coopérative à responsabilité limitée. C'est pour cette dernière que les associés de Publifin ont opté. Depuis 2012⁶⁷, la forme d'ASBL – personne morale de droit privé – n'est plus envisageable, dès lors qu'elle ne bénéficie d'aucune habilitation légale,⁶⁸ comme l'exige l'article 162 de la Constitution.

Dès lors qu'elles empruntent la forme d'une société de droit commun, les intercommunales se voient soumises au Code des sociétés⁶⁹. Toutefois, du fait de leur qualité de personne morale de droit public, cette application du droit commun est modulée.

⁶⁴ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 32.

⁶⁵ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p.p. 94-95.

⁶⁶ Article L1523-1 du C.D.L.D.

⁶⁷ Décr. Rég. w. du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 14 mai 2012, p. 28006.

⁶⁸ M. COIPEL et M. DAVAGLE, « Associations sans but lucratif », *Rép. not.*, Tome XII, Le droit commercial et économique, Livre 8, Bruxelles, Larcier, 2017, n° 1533, p. 1081.

⁶⁹ U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », op. cit., p. 2

Premièrement, une personne morale de droit public répond, de manière renforcée⁷⁰, au principe de spécialité des personnes morales. L'association intercommunale ne pourra valablement agir que dans les limites de son objet social, et pour autant qu'elle ne sorte pas des missions qui lui sont attribuées par une loi sensu lato⁷¹. De fait, un texte à valeur législative est nécessaire à l'existence même de l'intercommunale, celle-ci étant un service public⁷² économique illustrant l'interventionnisme direct de l'Etat⁷³. Par conséquent, toute intercommunale soumise à la réglementation wallonne doit respecter le CDLD ainsi que les missions de service public qui lui sont accordées par ses propres associés communaux et provinciaux⁷⁴. Reprenant cette disposition de l'ancienne législation fédérale, l'article L1523-1, alinéa 2 du CDLD prévoit expressément que les « lois relatives aux sociétés commerciales sont applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature spéciale de l'association ».

Son action ne peut aller à l'encontre de l'intérêt général⁷⁵. C'est pour s'assurer du respect de cet intérêt général qu'une personne morale de droit public est soumise à des règles de contrôle, plus ou moins étendues⁷⁶.

Par ailleurs, les trois lois du service public viennent encadrer le fonctionnement de la structure, pour autant – et étant donné leur caractère supplétif – qu'elles ne soient pas incompatibles « avec le fonctionnement d'un service public ou avec l'exercice d'une mission de service public »⁷⁷. À ces exigences correspondent d'éventuelles prérogatives de puissance publique⁷⁸. Le caractère public de l'actionnaire majoritaire ou unique l'emportera sur le droit commun, lorsqu'il s'agira, par exemple, de ne pas déclarer l'intercommunale en faillite.

Notons enfin, comme conséquence de la personnalité morale de droit public, que certaines lois spécifiques – expressément dérogoires au droit commun – sont applicables, telles que la loi

⁷⁰ P. NIHOUL, *Éléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier 2017, p. 82.

⁷¹ P. NIHOUL relativise les effets de ce principe renforcé : « D'une part, le législateur a souvent réalisé une certaine déspecialisation des institutions publiques en élargissant leur objet social à de nouveaux champs d'activité. D'autre part, on assiste ces dernières années au développement de filiales d'entreprises publiques, ce qui permet de diluer la restriction due à l'objet social mais aussi le principe de légalité. » (*Ibidem*, p. 83).

⁷² L'article L1512-6 du CDLD définit les missions des intercommunales comme étant des missions de service public. Il ajoute qu'elles n'ont pas un caractère commercial.

⁷³ P. NIHOUL, *Éléments de droit public de l'économie*, op. cit., p. 73.

⁷⁴ DE BROUX P.-O. et LAGASSE P., *Actualités en droit public économique*, Limal, Anthemis, 2017, p. 67.

⁷⁵ P. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, coll. Droit actuel, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2002, p. 21

⁷⁶ P.-Y. ERNEUX, « La liberté contractuelle et les biens du domaine », *Jurim. Pratique*, 2015/3, p. 113.

⁷⁷ P. NIHOUL, *Éléments de droit public de l'économie*, op. cit., p. 84.

⁷⁸ U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », op. cit., p. 2.

relative aux marchés publics et le décret du 7 mars 2001 relatif à la publicité des intercommunales, sont d'application. Pour cette raison, l'intercommunale pourrait se voir assujettie au contrôle de la Cour de comptes⁷⁹. À côté de ces lois particulières, le législateur étend parfois son champ d'application, non juste aux commerçants, mais aussi aux intercommunales ou autres services publics. C'est le cas de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises⁸⁰.

(B) Les organes de l'intercommunale et l'exercice des pouvoirs.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous limitons aux compositions et rôles de l'assemblée générale et du conseil d'administration des intercommunales pures.

1. Généralités.

Toute intercommunale dispose nécessairement des trois organes de gestion que sont l'assemblée générale, le conseil d'administration et le comité de rémunération⁸¹. Les statuts peuvent toutefois prévoir la création d'organes restreints de gestion ou d'avis⁸². Des comités de secteurs, organes décisionnels et rémunérés ne sont pas permis par la législation wallonne⁸³ relative aux intercommunales.

Depuis le décret du 5 décembre 1996, les organes de l'intercommunale sont composés de représentants communaux – et, le cas échéant, de représentants provinciaux⁸⁴ – désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle⁸⁵, reflétant les rapports de force au sein de chacune des communes associées.⁸⁶ Les délégués sont impérativement des mandataires

⁷⁹ Cette possibilité vient d'être mise en œuvre par le décret du 29 mars 2018, art. 22.

⁸⁰ Article L1523-23 du CDLD.

⁸¹ Article L1523-7 du CDLD.

⁸² A.-L. DURVIAUX, et L. GABRIEL, *Droit administratif – Tome 2, op. cit.*, p. 120.

⁸³ La loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales permettait les comités de secteur ayant un pouvoir décisionnel. Cependant, ni Ores, ni Publifin ne bénéficient de cette législation à partir de l'entrée en vigueur du décret du 27 mars 2014 (intercommunales interrégionales). Si le décret du 16 juillet 2015 permettait de prolonger la période transitoire pour les règles internes d'organisation et de fonctionnement jusqu'à la date du 1^{er} juillet 2015, il ne concernait pas Publifin. En effet, cette prolongation ne s'appliquait qu'aux « intercommunales agissant en qualité de gestionnaire de réseaux de distribution » et « pour celles qui agissent en qualité de gestionnaire de réseaux de communication ». Comme le relève le Professeur de Broux, « ce sont ses filiales, de forme privée et commerciale, qui agissent comme gestionnaire de réseau, et non l'intercommunale elle-même ». (Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 39.)

⁸⁴ Article L1523-15, §3, al. 7 du CDLD.

⁸⁵ CDLD, art. L1523-11, L 1523-15, L1523-17 et L1523-18.

⁸⁶ J. VANHAEVERBEEK, « Le renforcement du rôle des mandataires publics dans les intercommunales wallonnes » in *La réforme du Code de la démocratie locale*, RDC 2007, nr. 2, p. 55.

politiques,⁸⁷ choisis par le conseil communal parmi ses membres ou ceux du collège communal. Cette règle s'applique de la même manière aux représentants des provinces et de C.P.A.S. éventuels⁸⁸. Le directeur général participe aux séances des organes, mais ne bénéficie que d'une voix consultative⁸⁹.

La loi fédérale du 22 décembre 1986, appelée « loi Nothomb⁹⁰ », avait parmi ses objectifs la concrétisation de ce que la doctrine et la jurisprudence réclamaient⁹¹ : une maîtrise des communes sur l'intercommunale⁹². Cette loi exige que les communes détiennent toujours « la majorité des voix ainsi que la présidence dans les différents organes de gestion et de contrôle »⁹³. Reprise par le droit régional wallon⁹⁴ (article L1523-8 du CDLD), cette exigence se traduit, non seulement par la majorité numérique au sein de chacun des organes, mais également par une double majorité : celle des suffrages exprimés et des voix des représentants communaux⁹⁵ (article L1523-9 du CDLD). Aucun quorum de présence n'est prescrit à l'heure actuelle⁹⁶.

Si la prépondérance communale est la règle, le CDLD permet d'y déroger lorsque les apports des associés provinciaux atteignent la moitié du capital plus une part, hors parts privilégiées⁹⁷. Lorsque ce seuil est atteint, les statuts de l'intercommunale peuvent prévoir d'attribuer, d'une part la majorité des voix au sein des organes de gestion et, d'autre part, la présidence aux associés provinciaux. Étant donné le pourcentage de 53,91%⁹⁸ du capital détenu par la Province de Liège, l'article 17 des statuts⁹⁹ de Publifin met en œuvre cette exception.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ A.-L. DURVIAUX, et L. GABRIEL, *Droit administratif – Tome 2, op. cit.*, p. 126.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 120.

⁹⁰ Cette loi prévoit, contrairement à la législation wallonne, la possibilité de créer des comités de secteur. C'est cette même loi qui restait d'application pour les intercommunales interrégionales, permettant à Tecteo d'échapper à la tutelle régionale. Peut-être la Région wallonne aurait-elle dû permettre l'organisation de ces comités, tout en leur définissant un cadre et des limites, par exemple, relatives à la rémunération.

⁹¹ À titre d'exemple : C.E., 9 février 1967, n°12.212, « Association intercommunale d'étude et d'exploitation d'électricité et de gaz (A.I.E.G.) : ce sont les « communes (...) – et non leurs délégués personnellement – (qui) doivent garder la maîtrise de la conduite de l'association ».

⁹² M.-A. FLAMME, *Droit administratif. Tome I, op. cit.*, p.p. 269-270.

⁹³ Article 11 de la loi du 22 décembre 1986.

⁹⁴ Par le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, ainsi que par le décret du 19 juillet 2006.

⁹⁵ J. VANHAEVERBEEK, « Le renforcement du rôle des mandataires publics dans les intercommunales wallonnes », *op. cit.*, p. 55.

⁹⁶ U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », *op. cit.*, p. 4.

⁹⁷ Article L1523-19 du CDLD : Cet article envisage, de la même manière, l'exception de la prépondérance régionale.

⁹⁸ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 42.

⁹⁹ Statuts de Publifin à la date du 20 juillet 2015.

2. L'assemblée générale.

2.1. Les missions de l'assemblée générale.

Au minimum de deux fois par an¹⁰⁰, le conseil d'administration de l'intercommunale convoque l'assemblée générale ordinaire.

La première assemblée générale ordinaire concerne, nécessairement, l'approbation des comptes annuels de l'exercice clôturé, l'adoption du bilan, ce après avoir entendu le rapport de gestion et le rapport du collège des contrôleurs aux comptes, ainsi que le rapport relatif aux prises de participations. C'est également lors de cette séance qu'elle procède aux votes sur la décharge des administrateurs et sur celle des membres du collège des contrôleurs aux comptes¹⁰¹.

Moins calquée sur le droit des sociétés et plus axée sur la politique¹⁰², la seconde assemblée générale ordinaire procède à l'évaluation du plan stratégique¹⁰³ qu'elle adopte elle-même tous les trois ans. Le plan stratégique présente notamment aux actionnaires chaque secteur d'activité et un rapport sur les comptes des trois dernières années et les budgets qu'ils envisagent pour les trois années à venir. Les perspectives d'investissement y sont également développées. Ce plan permet une reddition des comptes concrète par la détermination d'indicateurs de performance et d'objectifs qualitatifs et quantitatifs dont les résultats sont contrôlés en interne¹⁰⁴.

Les compétences de l'assemblée générale ne s'arrêtent pas là. L'article L1523-14 du CDLD lui attribue encore d'autres missions dont elle ne peut se détacher. Nous relevons, parmi ces dernières, « 4° la fixation des indemnités de fonction et jetons de présence attribués aux administrateurs et, éventuellement, aux membres des organes restreints de gestion, (...) sur avis du comité de rémunération ainsi que les émoluments des membres du collège » des contrôleurs aux comptes.

L'article 35 des statuts de 2010 Publifin confiait à l'assemblée générale la fixation du montant des indemnités et jetons de présence accordés au conseil d'administration, au bureau exécutif et organes consultatifs spécifiques aux secteurs d'activités. L'article 44 des statuts de juillet 2015 n'utilise plus les mêmes termes, confiant à l'assemblée générale la fixation, entre autres, des indemnités et jetons attribués aux membres des organes restreints de gestion, sans mention des organes consultatifs. Pourtant, l'article 32 de ces statuts prévoit expressément la faculté,

¹⁰⁰ Article L1523-13, §1^{er}, al. 2 du CDLD: « Au surplus, à la demande d'un tiers des membres du conseil d'administration, d'associés représentant au moins un cinquième du capital, ou du collège des contrôleurs aux comptes, l'assemblée générale doit être convoquée en séance extraordinaire. »

¹⁰¹ Article L1523-13, §3 du CDLD.

¹⁰² A.-L. DURVIAUX, et L. GABRIEL, *Droit administratif – Tome 2, op. cit.*, p. 129.

¹⁰³ Article L1523-14, 2° du CDLD.

¹⁰⁴ Article L1523-13, §4 du CDLD.

pour le conseil d'administration, de créer des comités de secteur. Trois comités de secteur sont ainsi mis en place, dont les membres se voient accorder une rémunération fixée par le Bureau exécutif¹⁰⁵, lui-même organisé au sein du conseil d'administration. Cette violation du CDLD, comme le constate la Commission d'enquête parlementaire¹⁰⁶, constitue également un excès de pouvoir au sens que lui donne le Conseil d'Etat¹⁰⁷. La Commission d'enquête ajoute, à cette illégalité, une mauvaise information des administrateurs quant aux rémunérations des comités de secteurs¹⁰⁸. Elle met également en exergue les remarques dont l'autorité de tutelle a fait part envers Publifin en 2007, rappelant que le droit régional wallon ne permet pas de rémunérer les organes consultatifs¹⁰⁹.

L'Assemblée générale décide, en outre, des prises de participation lorsque celles-ci atteignent une valeur d'un cinquième des fonds propres de l'intercommunale. Dans le cas inverse, la décision revient au conseil d'administration, pour autant qu'il en présente un rapport spécifique à l'assemblée générale¹¹⁰.

2.2. La composition de l'assemblée générale.

L'assemblée générale est composée de l'ensemble des associés. Ces derniers disposent chacun d'un droit de vote déterminé par les statuts ou par le nombre de parts au capital qu'ils détiennent. La proportion des votes décidée au sein de chaque conseil communal¹¹¹ fait l'objet d'un rapport de la part de cinq délégués auprès de l'assemblée générale. Rappelons-le, ces représentants sont nommés par le conseil communal proportionnellement à sa composition. Il les désigne en son sein ou parmi les membres du collège communal. En vertu de l'article L1523-11, trois délégués proviennent de la majorité du conseil, les deux autres étant susceptibles d'appartenir à l'opposition¹¹². Ces mandats sont susceptibles d'être retirés par le conseil¹¹³, ce qui, à nos yeux, s'apparente à un contrôle politique.

¹⁰⁵ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 19.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 20.

¹⁰⁷ C.E., arrêt n°102.804 du 23 janvier 2002.

¹⁰⁸ Articles L1532-4 et L1532-5 du CDLD.

¹⁰⁹ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 17.

¹¹⁰ Article L1523-13, §3 du CDLD et article 24 des statuts de juillet 2015.

¹¹¹ Les séances du conseil communal étant publiques (article L1122-20 du CDLD), le citoyen a déjà l'occasion de connaître des discussions relatives aux assemblées générales des intercommunales auxquelles la commune participe.

¹¹² A.-L. DURVIAUX, et L. GABRIEL, *Droit administratif – Tome 2, op. cit.*, p. 127: La présence de l'opposition permet, comme le soulève A. DURVIAUX, une plus grande transparence de la gestion de l'intercommunale.

¹¹³ Article L1122-34, §2 du CDLD.

Lorsqu'aucune proportion de votes n'a été établie par son conseil, le délégué dispose d'un cinquième de la valeur des parts de l'associé qu'il représente.¹¹⁴ De plus, l'abstention relative aux décisions qui portent sur l'approbation des comptes, le vote de la décharge aux administrateurs et aux membres du collège des contrôleurs aux comptes ainsi que sur le plan stratégique a purement et simplement la conséquence de priver, pour ces points, l'associé concerné de son droit de vote à l'assemblée générale. À l'instar de l'approbation du plan stratégique¹¹⁵, ces derniers points relèvent pourtant d'une importance majeure. Si ce système encourage les conseils communaux à délibérer d'office sur ces questions, les délégués se voient déresponsabilisés. Leur rôle démocratique de représentation se voit ainsi limité par le peu de marge d'action qui leur est accordée lorsqu'ils assistent aux assemblées générales.¹¹⁶

Ainsi, l'assemblée générale représente les intérêts des différents associés. Si la majorité de l'actionnariat de Publifin est actuellement provinciale, la Commission d'enquête parlementaire soulève toutefois l'article L1523-14, 8° en ce qu'il garantit la possibilité pour les délégués « de poser des questions, ouvrir des débats, réclamer des explications ou des documents, etc »¹¹⁷. Les membres de l'assemblée générale ne sont pas les seuls à bénéficier d'un droit de regard à l'égard des activités des intercommunales. En effet, les conseils communaux associés, et le cas échéant les conseils de provinces et de C.P.A.S. associés, bénéficient à la fois d'un droit de visite des bâtiments et services de l'intercommunale, de la possibilité d'assister aux assemblées générales en tant qu'observateurs¹¹⁸, mais aussi d'un droit de consulter les budgets, les comptes et les délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales¹¹⁹. D'ailleurs, cette possibilité a été mise en œuvre par Cédric Halin, conseiller communal de la commune d'Olné à l'époque de la révélation des rémunérations attribuées aux comités de secteurs de Publifin, qu'il en a fait au magazine *Le Vif*¹²⁰. À cet égard, A. MAÎTRE, ainsi que l'ancien

¹¹⁴ Article L1523-12 du CDLD.

¹¹⁵ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *Mouv. comm.*, n°917, avril 2017, p. 32: « C'est à ce moment que les décisions de l'assemblée générale ont le plus d'impact sur l'orientation de la stratégie de l'intercommunale, tant sur le développement de ses métiers techniques que sur ses participations et créations de filiales, et plus généralement sur sa gouvernance. ».

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹¹⁷ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 43.

¹¹⁸ Article L1523-13, §1, al. 6 du CDLD.

¹¹⁹ Article L1523-13, §2 du CDLD.

¹²⁰ B. BOUTSEN, « Cédric Halin, cauchemar de Publifin (Portrait) », *La Libre*, 17 janvier 2017, <http://www.lalibre.be/regions/liege/cedric-halin-cauchemar-de-publifin-portrait-587d1acdcd708a17d567ff19> (consulté le 22 mai 2018). ; D. LELOUP, « Des élus payés 500 euros la minute pour des réunions bidon chez Publifin (ex-Tecteo) », 20 décembre 2016, *Le Vif*, <http://www.levif.be/actualite/belgique/des-elus-payes-500-euros-la-minute-pour-des-reunions-bidon-chez-publifin-ex-tecteo/article-normal-589067.html> (consulté le 22 mai 2013).

Ministre-Président wallon Paul Magnette, en appellent les communes à répondre à leur devoir de maîtrise, et donc de suivi actif et continu, à l'égard des intercommunales auxquelles elles se sont associées¹²¹.

3. Le conseil d'administration.

3.1. *Les missions du conseil d'administration.*

Conformément au droit commun des sociétés, le conseil d'administration de l'intercommunale se voit attribuer les compétences de gestion résiduelles¹²² : toute compétence qui n'est pas expressément attribuée à l'assemblée générale¹²³, et qui, rappelons-le, est conforme à l'objet social prévu dans les statuts, peut être exercée par le conseil d'administration. Toutefois, le droit régional wallon impose certaines missions¹²⁴. À titre d'exemple, et chaque année, les administrateurs dressent un inventaire et établissent des comptes annuels, par secteur d'activité, et des comptes annuels consolidés. De plus, les administrateurs doivent rendre compte de leur gestion dans un rapport distinct.¹²⁵

3.2. *La composition du conseil d'administration.*

Les dix à trente membres du conseil d'administration sont nommés par l'assemblée générale¹²⁶, conformément aux modalités fixées par les statuts. On y retrouve les membres des conseils et collèges des communes associées, et le cas échéant ceux des conseils provinciaux et de C.P.A.S., qui sont désignés à la proportionnelle « de l'ensemble des conseils communaux des communes associées »¹²⁷. L'article 20, §5 des statuts de Publifin envisage « l'attribution de mandats d'administrateurs pour représenter les autres associés », dont les « autres personnes morales de droit public ». Comme le relève le rapport de la Commission d'enquête, la Région wallonne n'a pas profité de cette faculté pour désigner un administrateur régional au sein de

¹²¹ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 26. : « Ainsi, lorsque le Ministre-Président wallon, Paul Magnette, indique dans la présentation des mesures que le Gouvernement entend mettre en œuvre, qu'il demandera aux conseils communaux de faire « ce qu'ils n'auraient jamais dû cesser de faire » en procédant à tout le moins à l'analyse annuelle des rapports et des plans stratégiques des intercommunales, nous ne pouvons qu'adhérer à la démarche ».

¹²² U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », *op. cit.*, p. 5.

¹²³ N. LAGASSE, « L'intercommunalité en Belgique : L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne », *op. cit.*, p. 129.

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ Article L1523-16 du CDLD : « Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultats, la liste des adjudicataires et l'annexe qui forment un tout. »

¹²⁶ Article L1523-1, §§1 et 5 du CDLD.

¹²⁷ Article L1523-15, §§2 et 3 du CDLD.

Publiffin¹²⁸. À nouveau, l'exception de la prépondérance provinciale a permis à Publiffin de nommer une majorité d'administrateurs provinciaux¹²⁹.

Leur rôle de représentant de la société, provenant directement du droit des sociétés¹³⁰, impose aux administrateurs d'agir pour l'intérêt de l'intercommunale, et non pour les intérêts de la commune, province, ou C.P.A.S. dont ils proviennent.¹³¹ Ainsi, l'assemblée générale incarne la représentation démocratique des associés, dont les membres sont issus de procédés démocratiques. Le conseil d'administration est l'organe l'exécutif et est ainsi contrôlé par l'assemblée générale elle-même, telle une responsabilité politique des plus classiques.

Les mandataires politiques désignés comme administrateurs ne sont pas des experts des secteurs d'activités de l'intercommunale¹³². Partant de ce constat, A.-L. DURVIAUX émet des critiques quant à la maîtrise effective qu'ils sont appelés à avoir en tant que gestionnaires de la coopération entre communes. Non seulement ces mandataires doivent déjà répondre à un agenda politique chargé, mais ils ne disposent pas toujours des moyens nécessaires à la compréhension des enjeux relatifs aux décisions qu'ils sont amenés à prendre¹³³. Ces lacunes ont été soulevées par la Commission d'enquête. Celle-ci appelle, dans ses recommandations, à une intensification du « dispositif de formation pour les élus locaux permettant d'acquérir, en début puis en cours de mandat, les compétences utiles à l'exercice du mandat »¹³⁴. Notons encore que les bourgmestres et échevins semblent toutefois plus qualifiés, en ce qu'ils bénéficient d'une expérience exécutive leur permettant de s'imposer face aux autres acteurs de la structure.

4. La délégation de la gestion opérationnelle et stratégique¹³⁵.

Au-delà des manquements que nous venons de pointer ci-dessus¹³⁶, la structure complexe de Publiffin (voir Chapitre I, Section I), a mené au désintérêt des mandataires locaux dans

¹²⁸ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 40.

¹²⁹ Article 20 des statuts de Publiffin à la date du 20 juillet 2015.

¹³⁰ Article 522, §2 du Code des sociétés.

¹³¹ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 26.

¹³² A.-L. DURVIAUX, et L. GABRIEL, *Droit administratif – Tome 2, op. cit.*, p. 140.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 40.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 42.

¹³⁶ Pour rappel : Le manque de formation des mandataires, le non-respect des injonctions provenant de l'autorité de tutelle, l'absence de désignation d'un administrateur régional, excès de pouvoir de la part du conseil d'administration...

l'intercommunale, ainsi qu'à une diminution de leur maîtrise sur celle-ci.¹³⁷ Par sa filiale majeure Finanpart et par une convention de services d'exploitation passée avec Nethys, Publifin se voit dépossédée du pouvoir de décision sur les réels enjeux, voire de la connaissance de ceux-ci. La société Nethys devient « le centre réel de décision »¹³⁸, notamment en ce qui concerne les prises de participations, les filiales, et même les investissements à l'étranger. Les fonds investis par les communes sont ainsi principalement gérés par une filiale privée, sans que les communes ne puissent définir elles-mêmes ce qui ressort de l'intérêt communal, ni même être correctement informées de la suite de leurs investissements. Les filiales et structures dans lesquelles Publifin prend des participations ne sont pas clairement soumises aux devoirs d'information¹³⁹ envers les associés communaux, ni même au contrôle de la part de l'assemblée générale de Publifin et de la tutelle. Pourtant, la réactivité attendue de la part de nos gouvernants semble appeler à une réformation légale, le Gouvernement wallon ayant été conscient¹⁴⁰ du manque de contrôle qu'il aurait dû détenir envers les structures précitées. À l'égard de l'exigence de réactivité, nous voudrions souligner la remarque faite en 2003 par N. LAGASSE, lorsqu'il présente la forme de l'intercommunale : « Les modalités de contrôle de l'action des administrateurs ainsi que des budgets et des comptes existent essentiellement à l'attention des conseillers communaux et non des administrés : si la législation relative aux sociétés commerciales organise des contrôles et une publicité des comptes et si les législations régionales relatives aux intercommunales favorisent le débat sur la gestion de celles-ci au sein des conseils communaux, la forme commerciale n'en demeure pas moins pensée dans une optique étrangère à la publicité de la délibération. La législation relative à la transparence de l'administration, applicable aux intercommunales, ne constitue en la matière qu'un moyen terme qui ne permet pas la même publicité qu'une délibération du conseil communal. Ce déficit de transparence est d'autant plus regrettable que les intercommunales gèrent parfois des secteurs essentiels dont les communes sont largement dessaisies. À cela s'ajoute(nt) (...) certains excès : les jetons de présence et les avantages matériels liés à la fonction d'administrateur constituent dans certains cas un revenu de complément, en manière telle qu'il arrive que les places au sein des conseils d'administration se disputent en fonction des

¹³⁷ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p.p. 42 et 43.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 42.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 39.

retombées financières attendues »¹⁴¹. À nos yeux, cette remarque illustre de façon pertinente les risques du modèle de l'intercommunale, ceux-ci étant en l'espèce devenus défaillances.

Chapitre II: Le contrôle de tutelle de l'intercommunale.

Couramment mobilisée par la doctrine¹⁴², nous reprenons la définition de la tutelle administrative, telle que P. GOFFAUX la conçoit : « Ensemble de contrôles administratifs, prévus par ou en vertu d'un texte à portée législative, qui pèsent sur une autorité administrative décentralisée, territorialement ou par service, et qui permettent à une autorité supérieure, dite de tutelle, de vérifier, dans le respect de l'autonomie de la personne décentralisée, si les actes qu'elles posent sont conformes à la loi *sensu lato* et à l'intérêt général »¹⁴³.

Nous en notons, dès à présent, que les exigences de l'autonomie locale viennent encadrer la tutelle, puisque cette dernière en est une dérogation¹⁴⁴. Les actes pris par les autorités décentralisées, tels qu'ils figurent dans cette définition, recouvrent à la fois tous ceux pris dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, et tous ceux adoptés pour leurs propres intérêts¹⁴⁵. L'appréciation de leur légalité ou de leur opportunité se fait *in concreto*, dans une interprétation restrictive du texte légal qui l'instaure.

L'article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution prévoit, parmi les principes que la loi est appelée à mettre en œuvre, « *l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi¹⁴⁶ ne soit violée ou l'intérêt général¹⁴⁷ blessé.* » Cet article concerne les institutions provinciales et communales au sens large. Comme le souligne D. RENDERS, le législateur organise la tutelle pour « tous les services publics décentralisés qui sont organisés

¹⁴¹ N. LAGASSE, « L'intercommunalité en Belgique : L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne », *op. cit.*, p.p. 120-121.

¹⁴² Voy. notamment : RENDERS D., *Droit administratif général*, *op. cit.*, p.p. 479-480 ; Y. HOUYET., « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, p.p. 51-52.

¹⁴³ P. Goffaux, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 633.

¹⁴⁴ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *op. cit.*, p. 62.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 53.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 56 : En l'espèce, la loi s'entend au sens large et comprend, notamment, les statuts d'une intercommunale.

¹⁴⁷ Avant-projet de décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl. wall.*, sess. ord. 2007-2008, n°789/1, p.p. 17-18. : La section de législation du Conseil d'Etat définit, pour cette disposition, l'intérêt général comme « *tout intérêt auquel l'autorité de tutelle accorde une plus grande valeur qu'à celui poursuivi par la décision annulée* ». ; Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *op. cit.*, p. 58 : De la même manière, l'intérêt général comprend les préoccupations régionales et étatiques.

dans le cadre territorial de la commune »¹⁴⁸ ou dans celui de la province.¹⁴⁹ On y inclut, par conséquent, le contrôle de tutelle sur les intercommunales. Pour ces dernières, encore faut-il se référer à l'article 6, §1^{er}, VIII, 8° de la loi spéciale du 8 août 1980, afin d'attribuer la compétence de l'organisation de leur tutelle au législateur régional¹⁵⁰. En effet, l'article 7 de la même loi accorde un champ d'application plus restreint à la notion de commune, cette dernière ne comprenant pas les intercommunales¹⁵¹.

Ainsi, la Région wallonne a organisé le contrôle de tutelle ordinaire, notamment envers les intercommunales, aux articles L3111-1 et suivants du CDLD. Ceux-ci constituent l'héritage de décrets plus anciens, dont le premier date de 1989¹⁵².

L'article L3111-1 énumère les autorités soumises à la tutelle ordinaire. Parmi elles, se trouvent « *les intercommunales (...) qui relèvent de la compétence de la Région wallonne* »¹⁵³. De fait, et suite au décret du 27 mars 2014¹⁵⁴, le régime s'étend désormais aux intercommunales interrégionales soumises à la législation wallonne en vertu des critères de rattachement prévus dans l'accord de coopération (L3111-1, §1, 3°). Par conséquent, Publifin est certainement sous tutelle wallonne depuis le 1^{er} juillet 2014.

Section I : La tutelle ordinaire générale.

La tutelle ordinaire est dite générale, et *a posteriori*, lorsqu'elle est susceptible de s'appliquer à tous les actes, *déjà posés* par les autorités décentralisées.¹⁵⁵ Cependant, sont exclus en l'espèce les actes qui font l'objet d'une autre tutelle par le législateur wallon¹⁵⁶. La tutelle ordinaire

¹⁴⁸ Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, C.R.B.-C., Doc., sess. ord. 1996-1997, A-179/1, pp. 22 et s.

¹⁴⁹ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 480.

¹⁵⁰ *Idem* : Par ailleurs, les institutions des provinces et communes peuvent faire l'objet d'une tutelle spécifique de la part de chacun des législateurs, pour les matières appartenant à leurs propres prérogatives respectives, que ces derniers leur auraient déléguées. ; C. const., 3 décembre 2015, n°171/2015, B.10.

¹⁵¹ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », op. cit., p. 47.

¹⁵² A.-L. Durviaux, I. Gabriel, « Chapitre 3 - La tutelle sur les pouvoirs locaux » in *Le code de la démocratie locale et de la décentralisation*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p. 48 : Décret du 20 juillet 1989 ; décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne intégré dans le CDLD, finalement modifié par le décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du C.D.L.D.

¹⁵³ Article L3111-1, §1, 3° tel que modifié par le décret du 27 mars 2014, art. 2.

¹⁵⁴ Décr. Rég. w. du 27 mars 2014 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation visant à étendre le champ d'application des dispositions relatives aux intercommunales à l'ensemble des intercommunales monorégionales et interrégionales relevant de la compétence de la Région wallonne, *M.B.*, 14 avril 2014, p. 32155.

¹⁵⁵ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 482.

¹⁵⁶ C'est-à-dire la tutelle d'approbation (voy. Sous-section II), la tutelle d'approbation sur les zones de police uncommunales et pluricommunales, et enfin la tutelle administrative, par le gouverneur, sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes.

générale est facultative car l'autorité de tutelle bénéficie d'une entière liberté quant à l'exercice de son contrôle. Le choix de ne pas exercer ses pouvoirs sur un acte ne peut causer grief¹⁵⁷.

Les actes peuvent être appréhendés, d'initiative¹⁵⁸ ou suite à une réclamation, par le Gouvernement wallon. Encore est-il possible, pour ce dernier, de prévoir la transmission d'office d'actes déterminés. Parmi eux, certains voient leur exécution retardée à leur transmission, accompagnée des pièces justificatives, auprès du Gouvernement¹⁵⁹. C'est le cas de la tutelle générale d'annulation organisée envers les intercommunales à l'article L3122-3 du CDLD.

Sous-section I : La tutelle ordinaire générale d'annulation, avec transmission obligatoire.

L'article L3122-3 prévoit la transmission, dans les quinze jours de leur adoption, des délibérations portant sur « 2° *les prises de participations dans toute personne morale de droit public ou de droit privé* ; 3° *les décisions du comité de rémunération et les décisions de l'assemblée générale prises sur recommandation de ce même comité* », ainsi que les délibérations relatives aux marchés publics dépassant certains seuils¹⁶⁰ déterminés, la désignation des membres du collège des contrôleurs aux comptes, la composition des organes de gestion et leurs règlements d'ordre intérieur respectifs, ainsi que les garanties d'emprunts. Le Gouvernement dispose de trente jours, à partir de la transmission de l'acte, pour prendre sa décision¹⁶¹.

Sous-section II : La tutelle ordinaire générale d'annulation.

Ainsi, les actes des intercommunales ne connaissent qu'une tutelle ordinaire générale : celle de l'annulation¹⁶². La tutelle répressive d'annulation consiste à faire disparaître, rétroactivement et définitivement, tout ou partie de l'acte annulé.¹⁶³ Dans les limites du champ d'application du CDLD, elle appartient au gouvernement wallon¹⁶⁴. Si nous venons de l'appréhender par l'article L3122-3, la tutelle d'annulation s'applique également de manière bien plus générale aux

¹⁵⁷ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 482.

¹⁵⁸ Article L3122-5 du CDLD.

¹⁵⁹ D. RENDERS D., T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VASNICK L, *Précis de droit administratif*, Bruxelles, Editions Larcier, 2010, p. 42.

¹⁶⁰ Les seuils sont déterminés à ce même article L3122-3 du CDLD.

¹⁶¹ Article L3122-6 du CDLD : « *Il peut proroger le délai qui lui est imparti pour exercer son pouvoir, d'une durée maximale égale à la moitié de ce délai* ».

¹⁶² Le procédé qui recourt à la suspension n'est, à ce jour, pas mobilisé par le CDLD.

¹⁶³ A.-L. Durviaux, I. Gabriel, « Chapitre 3 - La tutelle sur les pouvoirs locaux » in *Le code de la démocratie locale et de la décentralisation*, op. cit., p. 57.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p.54.

intercommunales. En effet, en vertu de l'article L3122-1¹⁶⁵, « *Le Gouvernement peut annuler tout ou partie de l'acte par lequel une autorité visée à l'article L3111-1, § 1er, viole la loi ou blesse l'intérêt général.* » Le législateur permet, par cette disposition, une annulation discrétionnaire, entière ou partielle, de tout acte de gestion de l'intercommunale autre que ceux visés par la tutelle spéciale d'approbation. Une annulation partielle permettrait une réformation de l'acte, allant à l'encontre de l'autonomie locale¹⁶⁶.

La tutelle d'annulation doit, en tout temps, être conforme aux principes de bonne administration, de sécurité juridique¹⁶⁷, ainsi que de celui de proportionnalité.¹⁶⁸

Sous-section III : Les délégués au contrôle.

Enfin, l'article L3122-3bis prévoit la désignation de deux délégués au contrôle pour certaines intercommunales, désignées par le Gouvernement en fonction de leurs activités¹⁶⁹. Les délégués représentent, pour l'un les Affaires économiques, et pour l'autre les Pouvoirs locaux. Leur mission consiste à assister aux réunions des organes de gestion de l'intercommunale, en qualité d'observateur¹⁷⁰. Ils contrôlent les actes visés à l'article L3122-3, c'est-à-dire ceux soumis à la tutelle d'annulation avec transmission obligatoire¹⁷¹, à l'exception des points 3°, 7°, 8° et 9° qui sont toujours transmis au Gouvernement. Les délégués peuvent exercer un recours auprès du Gouvernement, dans un délai de quatre jours à partir de la réception de la décision ou de la réunion durant laquelle la décision a été adoptée, étant entendu que le délégué doit alors y avoir assisté. À défaut pour le Gouvernement d'avoir *annulé* la décision dans les 30 jours, celle-ci devient définitive. Finalement, les délégués doivent, chacun, rapporter les résultats de leurs activités à leur Ministre respectif¹⁷².

¹⁶⁵ Tel que modifié par le décret du 22 novembre 2007, article 8.

¹⁶⁶ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *op. cit.*, p. 79.

¹⁶⁷ C.E., arrêts S.A. *Sogetec*, n° 196.917 à 196.920 du 13 octobre 2009 : Lorsque l'autorité de tutelle exerce son pouvoir de tutelle dans un délai manifestement déraisonnable après l'adoption de l'acte, elle perd sa compétence pour agir.

¹⁶⁸ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *op. cit.*, p. 56.

¹⁶⁹ Article L3122-3bis du CDLD : « *qui interviennent dans des activités où la Région wallonne joue un rôle de régulateur et d'organisateur du secteur économique ou industriel ou qui sont actives dans un domaine concurrentiel* ».

¹⁷⁰ M.-L. VAN RILLAER, « Gouvernance des intercommunales : nouvelles dispositions », juin 2014, <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,5603.htm> (consulté le 22 mai 2018).

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », *op. cit.*, p. 8.

Si ce mécanisme aurait permis un « renforcement de la capacité d'action de la tutelle »¹⁷³ par la présence des délégués au contrôle au sein des organes de gestion de Publifin, il n'a pourtant pas été mis en œuvre par le Gouvernement¹⁷⁴.

Section II : La tutelle ordinaire spéciale.

La tutelle ordinaire est spéciale lorsqu'elle « concerne des actes bien déterminés qui sont soumis à une opération de tutelle précise ».¹⁷⁵ Ces actes déterminés sont les seuls soumis au contrôle prévu par le texte légal, en vertu de l'interprétation stricte¹⁷⁶ dont ce dernier fait l'objet.

Les procédés utilisés à cette fin sont l'approbation (1), la coercition (2) et l'autorisation.¹⁷⁷ Nous ne développerons pas ce dernier, puisque l'autorisation n'est pas mobilisée par la Région wallonne envers les intercommunales.

Sous-section I : L'approbation.

Contrairement à l'annulation, la tutelle d'approbation ne permet, aux actes déjà adoptés par l'autorité décentralisée, de sortir leurs effets, de manière rétroactive, que lorsque ceux-ci sont approuvés par l'autorité de tutelle¹⁷⁸. Il n'en demeure pas moins que les actes sont exécutoires préalablement à l'approbation.¹⁷⁹

En sus d'un pouvoir d'approbation, envers les communes, sur l'acte de création d'une intercommunale ou sur celui d'une prise de participation dans une telle structure (article L3131-1, §4), le Gouvernement wallon dispose d'une tutelle d'approbation à l'égard des actes des organes intercommunaux qui portent sur les comptes annuels¹⁸⁰ (§3,4°), sur les dispositions générales en matière de personnel¹⁸¹ (§3, 2°), sur les actes d'adoption des statuts et de leurs modifications (§4, 5°). Mis à part les actes relatifs au personnel – où l'appréciation se fonde

¹⁷³ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1), p. 38.

¹⁷⁴ *Idem*.

¹⁷⁵ C. HAVARD, « La tutelle administrative » in *Le droit communal. Etat des lieux* (sous la coord. de R. CAPART), Limal, Anthemis, 2015, p. 104.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 100.

¹⁷⁷ D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 485.

¹⁷⁸ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *op. cit.*, p.p. 68-69.

¹⁷⁹ C. HAVARD, « La tutelle administrative », *op. cit.*, p.102. : « il existe et est valable ».

¹⁸⁰ PUBLIFIN SCIRL, « Plan stratégique 2017-2019. Évaluation annuelle au terme de l'exercice 2017 », assemblée générale du 21 décembre 2017, p. 7. : En vertu de cette disposition, Monsieur Pierre-Yves Dermagne, alors Ministre wallon en charge des Pouvoirs locaux, a signé un arrêté d'improbation à l'égard des comptes annuels 2015 de Publifin, le 24 juillet 2017. À nos yeux, cette décision pose question en matière de sécurité juridique.

¹⁸¹ À l'exception du personnel enseignant subventionné.

uniquement sur le respect de la loi – l’approbation du Gouvernement se base sur la conformité à la loi et à l’intérêt général.

Sous-section II : La coercition.

La coercition a « pour objet de pallier les carences des corps décentralisés en donnant à l’autorité de tutelle le pouvoir d’adopter des mesures d’office en lieu et place des autorités décentralisées ou de leur envoyer des commissaires spéciaux »¹⁸².

L’article L3116-1 du CDLD prévoit l’envoi d’un commissaire spécial, notamment au sein des intercommunales, lorsque celles-ci, malgré une mise en demeure du Gouvernement¹⁸³, restent sciemment « *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.* » Cette disposition ne permet pas à l’autorité de tutelle de procéder à un tel envoi lorsque l’intérêt général est lésé. Le commissaire prend alors la place de l’autorité défaillante et dispose des mêmes pouvoirs que cette dernière, afin de se conformer aux injonctions non respectées. Les actes alors ainsi pris lient, en l’espèce, l’intercommunale¹⁸⁴.

Notons encore, qu’afin de ne pas empiéter sur l’autonomie de l’autorité décentralisée, la tutelle administrative ne peut, en principe, permettre à l’autorité supérieure de se substituer à celle contrôlée¹⁸⁵. Il ne s’agit pas de lui accorder un pouvoir de modification, ou même de prise des actes¹⁸⁶. Pourtant, la tutelle coercitive, en ce qu’elle autorise à agir d’office en lieu et place, permet une substitution aux autorités décentralisées et va à l’encontre de ce principe.¹⁸⁷

¹⁸² P. GILLAUX, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 63.

¹⁸³ P. Goffaux, *Dictionnaire de droit administratif général*, op. cit., p. 472.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l’action des entités décentralisées au sein de l’Etat fédéral », op. cit., p. 52.

¹⁸⁶ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 637.

¹⁸⁷ Comme le défend J.-M. FAVRESSE, ne relèverait-elle pas du contrôle hiérarchique ? J.-M. FAVRESSE, « Déconcentration et décentralisation, reflets d’un monde disparu ? », *A.P.T.*, 1984, p. 34.

Titre II : Décliner la bonne gouvernance en indicateurs.

Chapitre I : Méthode et remarques préalables.

La gouvernance et l'évaluation vont de pair¹⁸⁸. En effet, la gouvernance perd de son essence si, à la prise en compte des différents acteurs, elle n'associe pas la nécessité d'estimer le travail accompli, la concrétisation des décisions politiques qui en résultent. Or, la notion de bonne gouvernance n'étant pas définie en droit par des critères strictement objectivables, nous avons donc dû composer une batterie méthodologique faite d'indicateurs, en partie fondés en droit mais souvent plus définis de manière opérationnelle dans des champs connexes.

Ainsi, et à défaut d'un texte légal qui définirait une méthode d'évaluation, nous allons procéder à l'examen du décret du 29 mars 2018 en nous aidant du Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale¹⁸⁹, réalisé au sein du PNUD. Ce texte a été rédigé afin d'apporter une vue d'ensemble des moyens, et des outils utiles à l'évaluation de la gouvernance locale. Sa finalité n'est pas d'établir une liste exhaustive des façons de faire, mais plutôt d'aider les fonctionnaires, les médias, ou toute autre personne qui entreprend une évaluation d'un aspect de gouvernance locale.

Ce guide propose une évaluation de la bonne gouvernance locale, sur la base d'indicateurs, c'est-à-dire des « principes considérés comme ayant une certaine valeur »¹⁹⁰. Ceux-ci sont alors structurés en questions opérationnelles¹⁹¹. Nous tenterons de mettre en exergue les mesures prises par le décret du 29 mars 2018 qui répondent aux lacunes relatives aux composantes de la bonne gouvernance locale que nous avons sélectionnées : les principes de *transparence*, de *participation citoyenne* et de *contrôle politique*. Il nous faudra donc les définir, ce au regard des différents niveaux de la bonne gouvernance.

Ces trois principes sont à la base de notre évaluation. Toutefois, notre réflexion s'étendra également à d'autres principes de bonne gouvernance tels que la moralité, l'efficacité, l'efficience, et l'autonomie locale. Il s'agira de se poser les questions institutionnelles relatives à la bonne gouvernance, mais également de rappeler l'utilité de l'intercommunale elle-même.

¹⁸⁸ A. MAÎTRE, « Fiche 1 : La gouvernance et ses outils », mis à jour en novembre 2016, <http://www.uvcw.be/focus/> (consulté le 22 mai 2018), p. 4.

¹⁸⁹ UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale », UNDP, 2009 ; UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, « Indicateurs de gouvernance : Guide de l'utilisateur (2^{ème} édition) », UNDP, 2011.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹¹ *Idem*.

En effet, PUBLIFIN a vu ses mécanismes de gestion et de fonctionnement remis en question. Mais qu'en est-il des résultats des services qu'elle fournit ? Non pas dans une approche quantifiée de façon précise, nous tenterons simplement de ne pas oublier le rôle de l'autonomie locale, ainsi que ses qualités.

Nous avons épinglé différentes faiblesses législatives, voire circonstancielles, du régime antérieur aux réformes (voy. Titre I, Chapitre II). Cette démarche se rapproche du « *diagnostic* » tel qu'il est présenté par le guide. Il s'agit en effet de procéder « à une évaluation pour identifier un problème et en mesurer l'étendue »¹⁹². Cependant, c'est à ce niveau postérieur au décret du 29 mars 2018 que nous allons nous aider du guide, en ce qu'il invite à analyser les initiatives politiques. Ce procédé se rapproche ainsi de la technique qualifiée de « *suivi* »¹⁹³ par le guide : Est-ce que les mesures prises par le Gouvernement wallon répondent aux principes de bonne gouvernance choisis ? Les nouvelles exigences sont-elles efficaces¹⁹⁴ ?

Deux remarques nous paraissent fondamentales à cette étape de notre travail. En effet, nous basons notre analyse des réformes sur le Guide du PNUD. Ce guide vise la bonne gouvernance locale et propose une évaluation pragmatique des élus locaux. Or, le décret que nous allons évaluer émane du niveau régional. On peut cependant considérer que ce guide a pour essence l'amélioration de la gouvernance au sein des structures locales. Ce qui, en l'état actuel de notre droit belge, dépend étroitement des mesures prises par nos trois Régions.

La seconde remarque tient à la finalité de ce guide. Il est conçu de façon à permettre à des non-spécialistes de procéder à une évaluation de la gouvernance.¹⁹⁵ Bien que non-juridique, ce texte nous est pourtant apparu comme méthodologiquement utile. S'agissant de l'étude d'un concept presque exclusivement développé en soft law, quelques principes méthodologiques précisés par ce texte sont apparus particulièrement pertinents. D'une part, nous avons veillé à éviter le biais d'une interprétation subjective fondant l'établissement d'indicateurs sur de simples perceptions¹⁹⁶. D'autre part, nous avons repris la prudence méthodologique de composition

¹⁹²*Ibidem*, p. 8.

¹⁹³ Le guide définit le *suivi* comme étant « une évaluation à intervalles réguliers pour mesurer si une initiative, une politique ou un programme sont un succès ou un échec » (UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale », UNDP, 2009, p. 8.)

¹⁹⁴*Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 32.

¹⁹⁶ OCDE, *Perspective de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, OECD Publishing, 2016, p. 98.

d'indicateurs composites¹⁹⁷ en portant une attention particulière aux natures diverses des sources¹⁹⁸.

Chapitre II : La notion de bonne gouvernance et trois de ses principes.

Préalablement à la sélection des questions opérationnelles de notre évaluation, une mise en contexte de la notion de la (bonne) gouvernance nous semble fortement utile.

Section I : La bonne gouvernance.

Sous-section I : Une notion imprécise.

Notre objectif d'évaluation du décret prises par la Région wallonne au regard de principes de bonne gouvernance peut se heurter à certaines difficultés. La notion-même de gouvernance fait l'objet de nombreuses critiques relatives à son caractère polysémique, parfois fourre-tout, dont les uns et les autres se prévalent pour justifier leurs discours et leurs actions¹⁹⁹. En effet, elle ne répond aucunement à un corps de règles déterminés, ni-même à une définition légale reprise à chacune de ses interventions juridiques. Pourtant, son succès, notamment auprès des organisations multilatérales et des politiques, illustre ses qualités et mène à la détermination de principes communs et constants²⁰⁰, formant une acception partagée de la gouvernance, pouvant s'adapter aux différents systèmes de sens²⁰¹.

La gouvernance apparaît, dans les années 1970, comme une alternative nouvelle au mode traditionnel d'intervention de l'Etat qu'est la réglementation²⁰². Avant-même d'être associée à l'action publique, la gouvernance, notamment d'entreprise²⁰³, se voit déjà attachée à une idéologie de prise en compte des différents acteurs. Du point de vue des institutions, la bonne gouvernance apparaît alors, présentée comme un idéal apportant des solutions aux défaillances d'un Etat au sommet de la hiérarchie. Désormais, la bonne gouvernance implique un

¹⁹⁷ Les indicateurs composites sont ceux qui résultent de différentes sources. Nous allons recourir à ce type d'indicateurs lorsque nous utiliserons les différentes acceptions, que différents textes, national et internationaux, peuvent donner, par exemple, à la transparence.

¹⁹⁸ UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, « Indicateurs de gouvernance : Guide de l'utilisateur (2^{ème} édition) », *op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁹ J. CHEVALIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *op. cit.*, p.p. 203-204.

²⁰⁰ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 529.

²⁰¹ V. SIMOULIN, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société* 2003/2 (n°54), p. 321.

²⁰² A. STEPHANOU, « La nouvelle gouvernance européenne : Bilan et perspectives », *C.D.E.*, 2006/5-6, p. 583.

²⁰³ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 529 : USA au début du 20^{ème} siècle.

rapprochement entre les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société. L'accent est mis sur une prise de décision collective, voire égalitaire, où les responsabilités sont partagées²⁰⁴. Une nouvelle conception de l'Etat prend forme, le droit mou s'y faisant une place, et accordant à la gouvernance une signification à la fois de « paradigme scientifique (...) (et de) référentiel politique »²⁰⁵.

Au niveau local, la bonne gouvernance a pour but d'atteindre une prise de décisions publiques qui résulte d'une concertation entre dirigeants et dirigés²⁰⁶, et qui garantissent une qualité optimale des administrations locales et de leurs services publics²⁰⁷. Afin de ne pas nuire à l'utilité démocratique de la décentralisation, les collectivités locales doivent ajouter, à leur autonomie, la transparence, la participation des citoyens et la responsabilisation des décideurs. De la même manière, la décentralisation, en ce qu'elle est proche du citoyen et qu'elle peut jouer le rôle de contre-pouvoir, est indispensable à la bonne gouvernance.²⁰⁸ Autrement dit, la décentralisation, pour autant qu'elle agisse sur la base des principes de bonne gouvernance, participe elle-même à la bonne gouvernance.

Finalement, la gouvernance demeure, à la fois un objectif de la politique – en l'espèce régionale et locale –, mais également un des moyens pour y parvenir²⁰⁹. Nous allons le voir, la plupart de ses principes relèvent de la soft law. Malgré tout, certains d'entre eux sont également érigés au rang de norme légale, ou même, à celui de principe général de droit²¹⁰.

Sous-section II : La bonne administration, un volet de la bonne gouvernance.

Qu'elle soit abordée sous l'angle du droit international, ou sous celui du droit belge, la bonne gouvernance ne doit pas être confondue avec la bonne administration. De fait, la bonne administration ne constitue qu'une facette de la bonne gouvernance²¹¹, en ce qu'elle « s'attache essentiellement à la protection des droits des administrés à l'égard des actes affectant leur

²⁰⁴ J. CHEVALIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *op. cit.*, p. 207.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 205.

²⁰⁶ A. MAÎTRE, « Fiche 1 : La gouvernance et ses outils », *op. cit.*, p. 1.

²⁰⁷ UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale », UNDP, 2009, p. 5.

²⁰⁸ G. DUSEPULCHRE, « La charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale : outil et questionnements pour les autorités territoriales », Développement durable et territoires, Vol. 1, n° 1, 2010, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8380> (consulté le 22 mai 2018), p. 5.

²⁰⁹ A. MAÎTRE, « Fiche 1 : La gouvernance et ses outils », *op. cit.*, p. 1.

²¹⁰ P.-Y. MONETTE, « Du contrôle de la légalité au contrôle de l'équité : une analyse du contrôle exercé par l'ombudsman parlementaire sur l'action de l'administration », *R.B.D.C.*, 2001/1, p. 22.

²¹¹ P.-Y. MONETTE, « La bonne gouvernance au service du développement durable », VDB-CDPK 2009, nr. 2, 376.

situation juridique »²¹². Il en est autrement pour la bonne gouvernance, qui a une portée bien plus générale²¹³, malgré que les deux notions se rejoignent en ce qu'elles sont « fuyantes, protéiformes et sans cesse renouvelées²¹⁴ ».

Pour autant, la bonne administration n'est pas sans utilité, lorsqu'il s'agit d'exiger de la part de nos institutions publiques une transparence dans son fonctionnement et de ses décisions, une prise en compte du citoyen, ainsi que la responsabilité du politique. À titre d'exemple, au sein du Conseil de l'Europe, la Recommandation CM/Rec (2007)7²¹⁵, adoptée par le Comité des Ministres, prévoit, parmi ses neuf principes de bonne administration, le principe de participation (article 8²¹⁶) et celui de la transparence (article 10²¹⁷). Une seconde démonstration se situe au niveau de l'Union européenne qui, pour la réforme administrative de la Commission, a fait l'objet d'un « Code de bonne conduite administrative »²¹⁸ dont la première partie est dédiée aux principes généraux de bonne administration, dont certains répondent au principe de transparence²¹⁹.

Section II : Les différents niveaux de la bonne gouvernance.

Nous ne prétendons pas à une définition exhaustive de la bonne gouvernance et de ses différents aspects. Il s'agit plutôt de désigner, aux niveaux international et national, et parmi les textes qui nous semblent les plus pertinents, les exigences de chacun de ces ordres juridiques en ce qui concerne la *transparence*, la *participation citoyenne* et le *contrôle politique*, voire institutionnel. La reconnaissance, par chacun, de l'appartenance de ces principes à la bonne gouvernance nous permettra ainsi de les approuver. Ces diverses façons de décrire les principes nous aideront à composer nos questions opérationnelles. En effet, nous choisirons celles-ci en fonction des éléments de nos indicateurs qui feraient l'objet d'un consensus, à la fois sociétal, politique et, de façon plutôt lacunaire, juridique.

²¹² E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 253.

²¹³ *Ibidem*, p. 191.

²¹⁴ T. TANQUEREL, « La bonne administration au service de la bonne gouvernance : entre garantie des droits individuels et mise en œuvre des choix démocratiques », in *A la recherche d'une bonne administration*, Conférence européenne organisée par le Conseil de l'Europe à Varsovie les 29 et 30 novembre 2007, Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 3.

²¹⁵ Recommandation CM/Rec(2007)7 du 20 juin 2007 relative à une bonne administration.

²¹⁶ Article 8 : « Les administrations publiques donnent aux personnes privées la possibilité de participer de manière appropriée à la préparation et à la mise en œuvre des actes administratifs qui affectent leurs droits ou intérêts, à moins qu'une action immédiate soit requise. »

²¹⁷ Article 10, §2 : « Elles font connaître, de manière appropriée, leurs actions et leurs actes, notamment en assurant la publication des documents publics. »

²¹⁸ Dont l'entrée en vigueur date du 1^{er} novembre 2000.

²¹⁹ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, *op.cit.*, p. 196.

Sous-section I : Le Conseil de l'Europe.

(A) La Charte européenne de l'autonomie.

Le Conseil de l'Europe attache une importance non négligeable à la bonne gouvernance, en ce qu'elle est essentielle à la démocratie, de surcroît lorsqu'elle s'accompagne d'une autonomie locale protégée et renforcée²²⁰. En 1985, le Conseil de l'Europe fait la démarche d'adopter la Charte européenne de l'autonomie.²²¹ Celle-ci a pour objectif innovant la protection de l'autonomie locale et des droits de collectivités locales. À cette fin, elle établit des principes fondamentaux indérogeables, tels que la nécessité d'un fondement constitutionnel à l'autonomie locale (article 2) et le contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8). La volonté de coupler la décentralisation à la bonne gouvernance faisait ainsi surface, d'autres initiatives internationales étant sur le point de prendre le pas (voy. *infra*). Parmi les traits locaux utiles à la démocratie, l'introduction de la Charte mentionne notamment « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques »²²². Son préambule en déduit la nécessité de « l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives »²²³.

(B) La stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local.

En 2008²²⁴, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe approuve l'initiative du CDLR²²⁵ qu'est la « stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local ». Celle-ci se veut être un outil mobilisé par les « acteurs nationaux et locaux afin que les citoyens de tous les pays européens puissent bénéficier d'une bonne gouvernance démocratique au niveau local (...) »²²⁶. À nouveau, l'importance du rôle des institutions locales pour une bonne gouvernance est mise en exergue.

²²⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, « Charte européenne 1985. Rapport explicatif », Conseil de l'Europe, 2010, http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf, (consulté le 22 mai 2018), p. 25.

²²¹ Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15.X.1985. (Ratifiée en 2010 par 44 EM sur les 47).

²²² CONSEIL DE L'EUROPE, « Charte européenne 1985. Rapport explicatif », *op. cit.*, p. 10.

²²³ *Ibidem*, p. 13.

²²⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, « Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local et Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELoGE) », <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/12-principles-and-elope> (consulté le 22 mai 2018).

²²⁵ Comité européen sur la Démocratie Locale et Régionale, auquel participe le DGO5, c'est-à-dire les représentants wallons concernés.

²²⁶ Annexe I de l' « Extrait de la Déclaration de Valencia de la 15^e Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales » (Valencia, Espagne, 15-16 octobre 2007).

La stratégie se compose de 12 principes fondamentaux qui, réunis, reflètent un idéal de gouvernance locale. C'est notamment sur la base de certains d'entre eux que nous allons procéder à l'analyse de la réforme wallonne.

Le premier principe qui nous préoccupe est en réalité le premier de la liste. Il s'agit « des élections régulières, et une représentation et une participation justes »²²⁷. Parmi les exigences attribuées à ce principe, nous nous intéressons plus particulièrement au placement des citoyens « au cœur de l'action publique (...) (afin qu'ils soient) impliqués d'une manière clairement définie dans la vie publique au niveau local »²²⁸. Une autre dimension de ce principe relève du droit des citoyens à faire entendre leur voix, comme l'exigent la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association.

L'ouverture et la transparence forment le quatrième principe sur les douze, en ce qu'il est nécessaire de « garantir au public un accès libre à l'information et (...) (de) faciliter la compréhension de la gestion des affaires publiques²²⁹ ». Ce principe se décline en trois nécessités : une prise de décision conforme à la loi sensu lato, une publicité de toutes les informations qui ne font pas l'objet d'une interdiction légale, ainsi qu'une information du public qui couvre non seulement les décisions, la mise en œuvre des politiques et les résultats de celles-ci²³⁰.

Le douzième principe tient à l'obligation pour les membres d'une structure locale de rendre des comptes. Les décideurs doivent pouvoir être tenus responsables de leurs décisions, ces dernières faisant l'objet de comptes-rendus. Ces décisions peuvent donner lieu à des explications et des sanctions²³¹. Enfin, des mesures doivent être prévues en cas d'abus administratifs ou de décisions qui vont à l'encontre des droits civils.

Notons enfin que nous prendrons également en compte, parmi les douze principes, la réactivité aux attentes de la population (principe 2), l'efficacité et l'efficience (principe 3), l'Etat de droit (principe 5), et un comportement éthique (principe 6).

²²⁷ *Ibidem*, p. 6.

²²⁸ Annexe I de l' « Extrait de la Déclaration de Valencia de la 15^e Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales », *op. cit.*, p. 6.

²²⁹ *Ibidem*, p. 2.

²³⁰ *Ibidem*, p. 7.

²³¹ *Ibidem*, p. 9.

Le Conseil de l'Europe attache lui-même des indicateurs aux douze principes qu'il décrit. En son sein, une grille d'évaluation ELoGE²³² a été mise en place afin d'accorder, aux communes des pays membres participants, un label de qualité générale, lorsque celles-ci remplissent de façon convaincante les critères de bonne gouvernance locale prévus par ces indicateurs²³³.

Sous-section II : Les Nations-Unies.

Le rôle de l'ONU dans la définition de la (bonne) gouvernance n'est pas à sous-estimer. La Banque mondiale (A), à l'occasion de sélection de critères d'aide au développement, et le PNUD (B) par sa définition du développement durable, tendent à une énumération des composantes de la bonne gouvernance.

(A) Une institution spécialisée : La Banque mondiale.

Dès la fin des années 1980²³⁴, la Banque mondiale mêle à ses stratégies de coopération, la notion de gouvernance. Dans les années 1990, elle donne de la substance à la notion, en ce qu'elle est, selon elle, « la manière selon laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales qu'un pays consacre à son développement ²³⁵ ». Derrière les exigences qu'elle va attacher à la gouvernance, se cache l'idée qu'une aide au développement ne saurait être viable dans des circonstances telles que la corruption, le non-droit, la limitation des libertés civiles...²³⁶ Cette conception de la gouvernance touche à la fois au développement de l'économie et à l'exercice du pouvoir²³⁷. Dans un premier temps, la bonne gouvernance représente, pour la Banque mondiale, un « complément indispensable pour garantir la qualité des politiques économiques », ²³⁸ sans que celui-ci n'impose *a priori* des considérations

²³² CONSEIL DE L'EUROPE, « Label européen de l'innovation et de la bonne gouvernance : Grille d'analyse concernant le Label européen de l'innovation et de bonne gouvernance », Strasbourg, le 7 juin 2010.

²³³ Annexe I de l' « Extrait de la Déclaration de Valencia de la 15^e Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales », *op. cit.*, p. 12.

²³⁴ BANQUE MONDIALE, *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Development*, étude prospective à long terme, Washington, 1989 : déjà lors de son rapport *Sub-Saharan Africa*, elle envisage la notion de gouvernance, se permettant, à cette époque, de l'aborder sous sa dimension politique.

²³⁵ BANQUE MONDIALE, *Governance and development*, Washington, 1992 ; E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, *op.cit.*, p.p. 112-113.

²³⁶ D. GAOUSSOU, P. PATRICK, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, 2012/2 (n°158), p. 51-70, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2012-2-page-51.htm> (consulté le 22 mai 2018).

²³⁷ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, *op.cit.*, p. 113.

²³⁸ D. GAOUSSOU, P. PATRICK, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *op. cit.*, p. 54.

idéologiques ou d'ordre politique. Ces considérations seraient contraires à ses statuts²³⁹. Pourtant, à partir de 1999²⁴⁰, les ambitions de la Banque mondiale en matière de gouvernance atteignent une charge idéologique dont on ne peut douter. Les principes qu'elle mobilise rejoignent les idées démocratiques, appellent à une limitation de l'intervention étatique et un équilibre des pouvoirs²⁴¹. Elle justifie alors l'apparence de ces critères par le lien qu'elle considère neutre entre, d'une part la gouvernance et, d'autre part, le développement durable.²⁴²

Plus précisément, la Banque mondiale détermine, progressivement et au cours de ses divers documents stratégiques, plusieurs aspects de la gouvernance. Dans le cadre de cette recherche, nous en reprenons quelques-uns²⁴³ : la gestion rationnelle du secteur public, l'*accountability*, la transparence et l'Etat de droit. Enfin, le principe d'*empowerment* se voit mobilisé et développé plus tard, avec la montée du caractère politique des exigences avancées par la Banque. Rappelons que, pour ces principes, nous détaillerons principalement les éléments encourageant à la transparence, le contrôle politique et la participation citoyenne.

1. La gestion rationnelle du secteur public.

Dès le départ, la Banque mondiale met l'accent sur une rationalisation du secteur public et de ses structures, impliquant une gestion efficace et économe des ressources publiques et du personnel.²⁴⁴ L'idée sous-jacente est celle d'une organisation des structures de l'Etat à la fois efficace et peu coûteuse. Vont ainsi de pair avec ce principe des mesures telles que la

²³⁹ Article IV, section 10, des Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) : « *La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat-membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat-membre (ou les Etats-membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'art. I.* »

²⁴⁰ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, op.cit., p. 55.

²⁴¹ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », op. cit., p. 538.

²⁴² *Ibidem*, p. 539 : « Ainsi, elle use de la terminologie neutre et technicisée de gouvernance pour légitimer ses activités, présenter son action comme étrangère à la politique, et désamorcer la teneur politique ou conflictuelle de certaines questions en liens étroits avec la souveraineté des Etats ».

²⁴³ Nous nous attachons à ces quatre aspects de la gouvernance étant donné leur pertinence, selon nous, quant à l'objet de notre recherche, ainsi que pour leur récurrence doctrinale. Le site internet de la Banque mondiale établit une liste de six indicateurs de la gouvernance mondiale, sur la base de laquelle elle procède à ses évaluations : « The Worldwide Governance Indicators report on six broad dimensions of governance for over 200 countries and territories over the period 1996-2016: Voice and Accountability ; Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness ; Regulatory Quality ; Rule of Law ; Control of Corruption. » (« Worldwide Governance Indicators », 2018, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc> (consulté le 22 mai 2018).

²⁴⁴ Dusepulchre, G., « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel? », op. cit., p. 532.

privatisation d'entreprises non performantes, la formation adaptée du personnel et, de manière générale, « le renforcement des capacités matérielles et humaines »²⁴⁵.

2. L'*accountability*.

Une bonne gestion des services publics implique également d'instituer des contrôles internes qui visent les décideurs, afin que ceux-ci soient responsabilisés²⁴⁶. Leur responsabilité induit un contrôle hiérarchique des administrations, des évaluations et audits – notamment financiers –, l'encouragement à la décentralisation, ainsi que la concurrence des services²⁴⁷.

Plus tard, lorsque la Banque mondiale lance son projet de *Worldwide Governance Indicators*²⁴⁸, l'exigence d'*accountability* se voit attachée à la notion de « *voice* »²⁴⁹. Cette dernière dimension nécessite la capacité, pour les citoyens, de se faire entendre lors de la sélection de leurs dirigeants, mais aussi par la reconnaissance des libertés d'expression, d'association ainsi que des médias. À la « *voix* » des citoyens, se rallie le principe d'*empowerment* de la société civile. Cette dernière doit participer aux affaires publiques, ce qui nécessite la « création des conditions utiles pour que cette dernière dispose du pouvoir nécessaire à l'exercice de ces fonctions »²⁵⁰. Au-delà de ces libertés y attachées, l'*accountability* acquiert de nouvelles dimensions. Désormais, elle comprend notamment l'établissement clair des résultats attendus par la gestion publique, pour ensuite contrôler leur mise en œuvre, établir un suivi et des évaluations.²⁵¹ La notion induit, encore et nouvellement, un contrôle législatif du budget²⁵².

3. La transparence.

En 1994, le recours à la transparence est perçu comme renforçant l'exigence d'*accountability*.²⁵³ Initialement considérée comme l'accès pour tous aux informations relatives aux budgets, aux privatisations et aux impôts²⁵⁴, la transparence s'entend ensuite comme

²⁴⁵ *Idem*.

²⁴⁶ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 113.

²⁴⁷ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 533. ; WORLD BANK, « Governance. The World Bank's Experience », *The World Bank*, 1994, p. XVI.

²⁴⁸ Initié en 1999, ce projet prévoit six indicateurs (voy. *supra*) qui donnent naissance à 300 mesures agrégées.

²⁴⁹ WORLD BANK, « Reforming Public Institutions and Strengthening Governance : A World Bank Strategy », *The World Bank*, Washington, 2000, p. 22.

²⁵⁰ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p.p. 535-537 : Parmi ces conditions se retrouvent la décentralisation, les conseils de délibération, ou enquêtes, les partenariats publics-privés, le droit de s'informer...

²⁵¹ *Ibidem*, p. 537.

²⁵² WORLD BANK, « Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption. », *The World Bank*, 2007, p. 10.

²⁵³ WORLD BANK, « Governance. The World Bank's Experience », *op. cit.*, p. XVI.

²⁵⁴ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 533.

l'association des contre-pouvoirs à la décision, par une transparence de la gestion publique²⁵⁵. En effet, le concept se voit élargi, fin des années 1990, à « la diffusion de l'information à destination de la société civile (publicité des budgets, des projets de lois, des performances et des rapports) et à destination du pouvoir législatif (rapports réguliers)²⁵⁶ ». Cette acception implique la société civile et le secteur privé, non seulement parce que ceux-ci bénéficient de la transparence, mais également parce qu'ils y participent²⁵⁷.

4. L'Etat de droit.

En 1994, la Banque mondiale estime que la gouvernance comprend l'Etat de droit comme principe guidant toute activité économique²⁵⁸. Elle y attache une bonne gestion des administrations attachées aux pouvoirs législatif et judiciaire et des réformes législatives relatives au droit de propriété, à la protection du consommateur, à des agences de contrôle...²⁵⁹ Finalement, l'attente de ce système persiste au sein du projet de *Worldwide Governance Indicators*. Il est alors défini plus largement : « capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence »²⁶⁰. À nouveau, la société civile se voit reconnaître un rôle grandissant dans les documents postérieurs à 1997²⁶¹.

Pour conclure, le bailleur de fonds contribue fortement à la notion de bonne gouvernance, puisqu'il attache à une bonne gestion des budgets le besoin « de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant

²⁵⁵ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 113.

²⁵⁶ Dusepulchre, G., « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », op. cit., p. 535. ; World Bank, « Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank », *The World Bank*, Washington, 1997, p. 45.

²⁵⁷ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », op. cit., p. 536.

²⁵⁸ World Bank, « Governance. The World Bank's Experience », *The World Bank*, 1994, p. 25.

²⁵⁹ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », op. cit., p. 533. : « privatisations, système bancaire, faillites, entreprises, contrats, concurrence, protection des consommateurs, investissements étrangers, propriété foncière. Agence de contrôle : agences anti-monopole et agences de contrôles financiers ».

²⁶⁰ D. KAUFMANN, A. KRAAY, M. MASTRUZZI, *Policy Research Working Paper 4978 : Governance Matter VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators : 1996-2008*, Research Support Team, The World Bank, 2009, p. 6. : Traduction libre : « Savoir dans quelle mesure les agents ont confiance en les règles *sensu lato* et les appliquent, en particulier celles relatives à l'exécution des contrats, au droit de la propriété, à la police, aux cours et tribunaux. Mais aussi, connaître les risques de crimes et violence ».

²⁶¹ D. GAOUSSOU, P. PATRICK, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », op. cit., p. 54.

les tenants du pouvoir à rendre des comptes²⁶² ». Le citoyen est appelé à participer au fonctionnement interne de l'administration, à la gestion des services publics.²⁶³ Ces revendications de démocratie participative proviennent – malgré leur caractère utilitariste²⁶⁴ –, de façon nouvelle, de ceux qui ont le pouvoir²⁶⁵. Par l'*accountability*, l'*empowerment* et la transparence, la Banque mondiale encourage chacun des acteurs, publics et privés, à participer à la gestion de l'Etat, de manière transparente et contrôlée efficacement de part et d'autre.

(B) Un organe : Le PNUD.

Depuis 1990, le Programme des Nations-Unies pour le Développement publie chaque année un Rapport sur le développement humain, dont l'objectif est de recentrer l'aide au développement sur la condition des individus et non uniquement sur son aspect économique.²⁶⁶ Dès ses débuts, le Rapport attribue à la (bonne) gouvernance la qualité d'indice d'évaluation²⁶⁷. La (bonne) gouvernance est alors un « élément intrinsèque au développement durable »²⁶⁸. Cependant, le PNUD lui préfère l'appellation de « gouvernance démocratique », se débarrassant, d'un point de vue sémiotique surtout, d'une imposition stricte des valeurs occidentales aux pays concernés par le soutien au développement²⁶⁹, laissant la place à l'adaptation pour les différents systèmes rencontrés. Si cette distinction ne nous semble pas toujours appliquée de façon cohérente par l'UNDP²⁷⁰, c'est aussi que la définition qu'il donne à la gouvernance rappelle les composantes traditionnelles telles que nous les avons déjà présentées : « l'action des autorités économiques, politiques et administratives pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux (...), ce qui comprend les mécanismes, processus et institutions, à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et

²⁶² Rapport *Governance and Development*, 1992.

²⁶³ L. BLONDIAUX « La participation, entre partage et dilution de la responsabilité », in *Tous responsables ? Chroniques de la gouvernance 2015*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 2015, p. 42.

²⁶⁴ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 117 ; G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse, Paris Panthéon-Assas II, 2002, p. 525 : « (L') information et la participation des usagers sont d'abord un instrument et un gage du renforcement de l'efficacité de l'Etat, et non un véritable droit des citoyens ».

²⁶⁵ L. BLONDIAUX « La participation, entre partage et dilution de la responsabilité », p.p. 41-42.

²⁶⁶ *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, Document de politique générale du P.N.U.D., New York, P.N.U.D., 1997.

²⁶⁷ *Idem*.

²⁶⁸ P.-Y. MONETTE, « La bonne gouvernance au service du développement durable », op. cit., p. 374.

²⁶⁹ MEISEL & OULD AOUDIA, *Vers une harmonisation des conceptions de la gouvernance ?*, 2007, analyse parue dans le cadre d'une « étude comparative des approches et des stratégies de la Banque mondiale, de l'Union européenne et du PNUD », p.p.29-30.

²⁷⁰ Voy. notamment : UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale », UNDP, 2009, p.5.

apaisent leurs différences »²⁷¹. Nous y retrouvons le caractère inclusif, la transparence et les obligations redditionnelles²⁷².

Les composantes de la gouvernance démocratique font l'objet de critiques quant à leur transparence et à leur éventuelle quantification. Partant de ce constat, le Centre d'Oslo pour la gouvernance, un des trois centres de recherche spécialisés du PNUD, a créé le « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale »²⁷³. Ce dernier est le guide dont nous avons déjà fait état lors de la présentation de notre méthodologie. Au surplus, nous nous aidons également du « Guide de l'Utilisateur »²⁷⁴ afin de pouvoir concrétiser la gouvernance et la mesurer.²⁷⁵

Sous-section III : L'Union européenne.

(A) Le Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001.

À sa son échelle et pour ses propres structures, l'Union européenne recourt, elle aussi, à la bonne gouvernance. Une première mention de ce concept se trouve au nouvel article 15²⁷⁶ du TFUE. Son premier paragraphe est formulé de la manière suivante : « *Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.* » Comme le souligne E. Chevalier, la notion de gouvernance présente ici une dimension politique avant toute autre. Contrairement à la Banque mondiale (voy. Sous-section II), la participation civile se trouve associée à la bonne gouvernance par la prise de mesures

²⁷¹ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (éd.), *Decentralized Governance Country Thematic Assessment Framework and Guidelines*, PNUD, 1998.

²⁷² UNDP OSLO GOVERNANCE CENTRE, *Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale*, op. cit., p. 5; PNUD, *Bonne gouvernance et développement humain durable*. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (consulté le 22 mai 2018) : « La bonne gouvernance est, entre autres, participative, transparente et responsable. Elle est également efficace et équitable, et favorise l'Etat de droit. La bonne gouvernance s'assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont basées sur un large consensus au sein de la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont entendues dans la prise de décisions sur l'affectation des ressources pour le développement ».

²⁷³ UNDP Oslo Governance Centre, « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale », UNDP, 2009.

²⁷⁴ UNDP Oslo Governance Centre, « Indicateurs de gouvernance : Guide de l'utilisateur (2^{ème} édition) », UNDP, 2011.

²⁷⁵ C. CHARLES, V. DIJAKOVIC, M. KAEMPFFER, M. KOZLOVA, « Regards croisés sur la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD », Institut de recherche et de débats sur la gouvernance, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-303.html> (consulté le 22 mai 2018), p. 17.

²⁷⁶ À l'instar d'être érigé en principe de bonne gouvernance par la Commission européenne, la transparence, en ce qu'elle se décline en le droit d'accès aux documents fait partie prenante du droit primaire, en vertu du troisième paragraphe de l'article 15 du TFUE. Ce qui lui permet de faire l'objet de législations européennes (E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 409.)

impactant « le gouvernement au sens large²⁷⁷ ». De la même manière, l'auteur souligne un manque de consistance lorsqu'il s'agit de donner à la gouvernance une définition légale²⁷⁸.

Si ce sont les « institutions, organes et organismes » de l'Union européenne elle-même qui sont visées par cette disposition, et que les administrations nationales en sont ainsi dispensées, il n'en demeure pas moins que la volonté d'une bonne gouvernance au niveau européen résonne au sein des Etats membres. Dans son rôle d'initiateur législatif²⁷⁹, la Commission a ainsi adopté le Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001²⁸⁰. Ce livre a pour objectif premier la légitimation²⁸¹ des pouvoirs de l'Union²⁸². À cette fin, la Commission initie un travail de rapprochement entre les institutions communautaires et le citoyen. Faisant notamment suite à la doctrine du *new public management*²⁸³, elle mobilise, cinq principes²⁸⁴ de bonne gouvernance sur la base desquels sont proposés les changements²⁸⁵. Ces principes sont, selon le livre, « à la base de la démocratie et de l'état de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local²⁸⁶ ». De plus, la Commission appelle expressément, outre les institutions européennes, les élus nationaux à participer à la mise en œuvre de ses travaux²⁸⁷, ce en tant que représentants des citoyens. Enfin, ce livre se veut participer au débat sur la gouvernance de manière générale et la promouvoir mondialement²⁸⁸.

²⁷⁷ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, op. cit., p. 192.

²⁷⁸ *Idem*.

²⁷⁹ Article 17, §§1-2 du T.U.E.

²⁸⁰ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001.

²⁸¹ A. STEPHANOU, « La nouvelle gouvernance européenne : Bilan et perspectives », op. cit., p. 583. : En plus d'une prise de décisions parfois *ex post*, « l'opacité dudit modèle, avait conduit à une dérive bureaucratique comportant la dilution des responsabilités politiques des participants au processus décisionnel, de même qu'à une dérive corporatiste comportant l'influence déterminante des milieux d'affaires dans le même processus. »

²⁸² *Ibidem*, p. 584.

²⁸³ *Idem*.

²⁸⁴ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 11 : « ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence ».

²⁸⁵ V. SIMOULIN, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », op. cit., p. 319 : « Ces changements sont principalement de fournir une information en ligne à tous les stades de l'élaboration des politiques, de tenir compte des spécificités régionales et locales dans les modes d'application de la législation communautaire, d'établir des lignes directrices pour recueillir et utiliser l'expertise, de définir les critères de création de nouvelles agences de régulation, de renforcer le dialogue avec les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux de pays tiers, d'opérer un recentrage de la Commission sur ses missions essentielles, etc. »

²⁸⁶ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 11.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 9.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 33 : « Les propositions contenues dans le présent Livre blanc ont été élaborées dans la perspective de l'élargissement, mais elles apportent aussi une contribution utile à la gouvernance mondiale. L'Union doit d'abord réussir la réforme de sa gouvernance interne si elle veut être plus convaincante en plaidant le changement à l'échelle mondiale. »

Il nous semble nécessaire d'attirer l'attention sur le caractère pré-législatif²⁸⁹, de *soft law*, dont fait preuve ce livre blanc. Non-contraignant, le « livre blanc définit des propositions générales sur un thème en vue de susciter la discussion et de faciliter ultérieurement l'adoption d'une proposition législative »²⁹⁰. Si la mise en place des changements proposés n'est pas toujours satisfaisante²⁹¹, les principes de bonne gouvernance édictés dans le livre blanc demeurent une avancée non négligeable, en ce qu'ils tendent à orienter la gouvernance de l'Union, ainsi que celle des Etats membres²⁹². Parmi eux, nous nous penchons plus particulièrement sur l'*ouverture*, la *participation*, mais aussi la *responsabilité* et l'*efficacité*.

1. L'ouverture.

L'*ouverture* défendue par le livre blanc désigne la transparence active, par la mobilisation de termes clairs et compréhensibles, du fonctionnement des institutions de l'Union, des actions et décisions²⁹³. Ces informations doivent provenir, non seulement des institutions elles-mêmes, mais également des Etats membres.

2. La participation.

L'*ouverture* est favorable à la *participation* de tous. Prendre part aux affaires publiques est ainsi nécessaire « à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. »²⁹⁴ Comme le relève A. STEPHANOU, ce principe a trouvé écho dans le projet de traité constitutionnel en son article I-46. En effet, celui-ci prévoit que « les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyennes et citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions... Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile »²⁹⁵. Le livre voit les nouvelles technologies de l'information et de la communication comme un moyen pertinent au dialogue²⁹⁶. Parmi les changements proposés, l'appui des

²⁸⁹ N. DE SADELEER, « European Soft Law Acts », in *Les Sources Du Droit Revisitées*, Fusl, Bruxelles, 2013, p. 257. <https://ssrn.com/abstract=2284955> (consulté le 22 mai 2018) : « l'instrument de droit mou apparaît comme un coup de semonce destiné à avertir les différents protagonistes de l'adoption plus ou moins imminente de futures réglementations contraignantes » ; L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 119-120.

²⁹⁰ N. DE SADELEER, « European Soft Law Acts », *op. cit.*, p. 263.

²⁹¹ Ayant mené au projet du traité constitutionnel qui demeure actuellement en suspend. (Voy. M. MONTAGNER, « Le livre blanc sur la gouvernance européenne. », 2006, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html> (consulté le 22 mai 2018)).

²⁹² Les cinq principes font désormais partie des exigences attendues envers les Etats qui se portent candidats à l'Union européenne.

²⁹³ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 11.

²⁹⁴ *Idem*.

²⁹⁵ A. STEPHANOU, « La nouvelle gouvernance européenne : Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 603.

²⁹⁶ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 13.

institutions régionales et locales joue également un rôle central, grâce à sa proximité avec le citoyen²⁹⁷.

3. La responsabilité.

La *responsabilité*, quant à elle, appelle à une clarification des rôles de chacun, dans l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif. Elle entend à la fois une grande implication des acteurs et une responsabilité renforcée de ceux-ci.²⁹⁸ Notons que, si la Commission a permis une amélioration dans la clarification des rôles, il reste que le citoyen manque de confiance lorsqu'il ne saisit pas les raisonnements qui sous-tendent à la prise de décisions²⁹⁹.

4. L'efficacité.

Le principe de l'*efficacité* exige que des mesures proportionnées soient prises « au bon moment », et répondent de manière appropriée aux objectifs déterminés préalablement. Il s'accompagne de l'évaluation³⁰⁰.

(B) La politique de développement de l'Union européenne.

Tout comme la Banque mondiale, l'Union européenne se réfère à la gouvernance dans sa politique de coopération internationale. En effet, à partir de 2000³⁰¹, le Conseil de l'UE et la Commission attachent, au développement durable, la nécessité du respect des principes et des objectifs de la gouvernance. Si la perception qu'ils ont de cette dernière rejoint fortement celle de la Banque mondiale, elle met toutefois en avant les aspects de démocratie, d'Etat de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour la décrire³⁰². De même, elle lui attribue un champ d'application plus large, la gouvernance ayant des considérations « politique, économique, sociale, culturelle, environnementale, ... »³⁰³. À titre d'exemple, la gestion des flux migratoires et celle des ressources naturelles et énergétiques³⁰⁴ sont comprises dans les

²⁹⁷ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 14.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 11.

²⁹⁹ A. STEPHANOU, « La nouvelle gouvernance européenne : Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 588.

³⁰⁰ Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 11.

³⁰¹ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 547 ; Déclaration commune du Conseil et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, du 10 novembre 2000, 2304^{ème} session, Conseil de développement, Press : 421, Nr : 12929/00.

³⁰² G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 548.

³⁰³ Commission européenne, 2006, Communication de la Commission et du Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », COM (2006) 421 final, 30 août 2006, p. 6.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 5.

exigences de la gouvernance. Toutefois, une gestion publique efficace, transparente, qui rend des comptes, qui est contrôlée et à laquelle participent tous les acteurs concernés, se retrouvent également dans la définition que donnent les institutions européennes à la gouvernance³⁰⁵.

Ainsi, G. DUSEPULCHRE tente de dégager les éléments fondateurs de la notion, se retrouvant chez les deux bailleurs de fonds. À cette fin, elle sélectionne les principes de la Banque mondiale : la *transparence*, l'*accountability* et l'*empowerment*, ceux-ci offrant un cadre de définition moins vague que les termes et éléments employés par les institutions de l'UE.³⁰⁶ Nous partageons cette idée. Au risque d'être rébarbatifs, nous reprenons les caractéristiques principales et communes de ces trois composantes. Notons encore que nous intégrons, dans cette conceptualisation, les principes de bonne gouvernance tels qu'ils sont décrits dans le Livre blanc de 2001, lorsque ceux-ci sont compatibles avec les trois concepts présélectionnés.

La définition de la *transparence*, telle qu'elle est reprise par P.-Y. MONETTE reprend, à nos yeux, les éléments majeurs soulevés par les bailleurs de fonds précédemment étudiés : Elle « consiste en une politique de l'Etat, de ses responsables et de ses organes qui soit attentive, d'une part à ne pas masquer la volonté et la finalité des actions comme des choix publics, et d'autre part, à rendre limpides les étapes et mécanismes amenant à leur approbation, explicites leurs éventuelles conditions d'application et claires leurs procédures d'exécution. »³⁰⁷ Elle implique donc la publicité de ces informations³⁰⁸.

Tout comme les motifs – et ainsi les intérêts des diverses personnes concernées³⁰⁹ – menant à la prise de décision³¹⁰, les systèmes de contrôle³¹¹ appartiennent à ces « étapes et mécanismes ». Enfin, le recours à la transparence a également pour objectif de faciliter, voire rendre effective la participation des citoyens et contre-pouvoirs à la gestion de l'Etat. Par conséquent, la transparence est un élément indispensable à la réalisation des deux principes suivants qui composent la gouvernance.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 5.

³⁰⁶ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p. 549.. ; G. DUSEPULCHRE, « La Charte européenne de la coopération... », *op. cit.*, p. 3.

³⁰⁷ P.-Y. MONETTE, « La bonne gouvernance au service du développement durable », *op. cit.*, p. 380.

³⁰⁸ G. DUSEPULCHRE, « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *op. cit.*, p.p. 550-551 : Notamment les moyens alloués à ce système.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 551.

³¹⁰ E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, *op. cit.*, p. 254.

³¹¹ Commission européenne, 2006, Communication de la Commission et du Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », COM (2006) 421 final, 30 août 2006, p. 6.

L'*empowerment* consiste à renforcer les capacités nécessaires à la gestion de l'Etat. Ces capacités comprennent des moyens variés, dont le droit au sens large, les institutions et les procédures³¹². Conformément à ce que nous avons vu (voy. Sous-section II, A), l'*empowerment* est aussi celui de la société civile, encourageant la *participation*, à tous les stades, de celle-ci. Ce qui signifie, à nouveau selon P.-Y. MONETTE, « une organisation des affaires publiques dans laquelle le citoyen et, au-delà, l'administré sont considérés comme des sujets et non de simples destinataires des politiques publiques et, à ce titre, occupent une place agissante tant au niveau de la délégation de souveraineté par la voie des urnes, de la décision politique par le biais de la consultation que de leur exécution même par l'implication dans les processus »³¹³. La prise en compte du citoyen appelle à la décentralisation et aux partenariats entre le public et le privé.

S'en suit finalement l'*accountability*. Dans une logique de transparence et de gouvernance de l'Etat par l'interaction des acteurs, il s'agit de la responsabilité des gouvernants envers les gouvernés, à la fois par une reddition des comptes aux dirigés, mais également par une prise en compte de ceux-ci³¹⁴. Les décideurs doivent justifier leurs actions, par leur conformité aux résultats attendus et préalablement définis. Ils sont susceptibles d'être tenus responsables pour leurs décisions – notamment en termes de budget – celles-ci faisant l'objet d'un suivi et d'évaluations. En ce qu'elle veille au contrôle, par une autorité qui en a les moyens, des gouvernants et à une reddition des comptes, l'*accountability* correspond à la responsabilité politique. Pourtant, nous verrons plus tard qu'ils ne couvrent pas tout à fait la même réalité (voy. Sous-section IV).

In fine, les institutions internationales que nous venons de passer en revue visent, au-delà d'une aide au développement efficace, ou de la légitimation de leurs propres structures, à ce que les Etats renforcent la qualité de leurs politiques publiques, par le respect de ce qu'implique gouvernance, notamment la *transparence*, l'*accountability* et l'*empowerment*. Ceux-ci induisent une remise en question du système, une évaluation de celui-ci et une réformation éventuelle, voire indispensable³¹⁵. C'est dans cette optique que la gouvernance ouvre la porte à des réformes telles que celle du modèle intercommunal, ou plus largement, celle de la relation entre citoyens et élus locaux.

³¹² G. DUSEPULCHRE, « La Charte européenne de la coopération... », *op. cit.*, p. 3.

³¹³ P.-Y. MONETTE, « La bonne gouvernance au service du développement durable », *op. cit.*, p. 380.

³¹⁴ R. GELLERT, « L'*accountability*, un concept adapté aux organisations internationales ? », *R.B.D.I.*, 2010/2, p. 479.

³¹⁵ G. DUSEPULCHRE, « La Charte européenne de la coopération... », *op. cit.*, p. 3..

Sous-section IV : Le droit national belge.

Le droit belge n'est pas étranger à la notion de bonne gouvernance. En effet, on retrouve, non seulement, l'application de certains de ses principes au sein-même de la Constitution belge (A), mais également des consécutions légales au niveau fédéral³¹⁶, communautaire³¹⁷, ainsi qu'au niveau régional, que nous abordons, en l'espèce, par le droit wallon régional (B).

(A) La Constitution.

1. Et les principes de bonne gouvernance sélectionnés.

Bien que la Constitution belge ne se réfère pas expressément à la notion de bonne gouvernance, elle en contient des concrétisations, nous semble-t-il imparfaites, de certains de ces principes. Dès lors, nous allons examiner l'article 32 de la Constitution (accès aux documents administratifs), en ce qu'il accorde une valeur constitutionnelle à l'une des facettes de la transparence. La participation citoyenne ne trouve, quant à elle, qu'une résonance limitée. Si ce n'est par les urnes³¹⁸, la Constitution ne permet aux citoyens de se faire entendre que par le mécanisme de la consultation populaire³¹⁹ régionale (article 39*bis*), provinciale ou encore communale (article 41). Enfin, la Constitution intègre de manière non-négligeable le principe de contrôle politique. En effet, elle consacre la responsabilité personnelle ou collective des ministres envers la Chambre des Représentants (article 96, al.2), ou, pour les entités fédérées, du Gouvernement envers le Parlement (articles 70 à 73 de la loi spéciale du 8 août 1980). S'ajoutent finalement les mécanismes de tutelle (article 162, 6°), notamment celui de la tutelle des régions envers les communes.

³¹⁶ Ainsi, et à titre d'exemple, le droit belge reconnaît, lui aussi, la bonne gouvernance, comme critère de partenariat pour une coopération au développement. Déjà présente dans la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge, la bonne gouvernance est désormais définie par la loi du 19 mars 2013 comme « *la gouvernance qui vise l'optimisation de la gestion des capacités institutionnelles, des processus de décision des autorités publiques et de la gestion des fonds publics, dans le respect de la démocratie, de l'état de droit, de même que des droits humains, des libertés fondamentales et de l'égalité entre hommes et femmes* ».

³¹⁷ Voy., à titre d'exemple, la proposition de décret du 7 juillet 2017 modifiant le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés et bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en vue de renforcer la bonne gouvernance ; décret du 13 octobre 2016 modifiant le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène, *M.B.*, 27 novembre 2016, p. 76736.

³¹⁸ Voir les articles 8 et 61 de la Constitution.

³¹⁹ Nous ne développerons pas la consultation populaire dans cette étude.

2. Et l'accès aux documents administratifs.

Sous l'influence d'une volonté d'accès pour tous aux documents publics, émanant du Conseil de l'Europe³²⁰, la transparence administrative s'est vue élevée au rang de norme constitutionnelle lorsque, en 1993, l'ancien article 24^{ter}, désormais l'article 32, a été inséré à la Constitution belge³²¹. Celui-ci stipule que : « *Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.* » Le document administratif consiste en « toute information, peu importe la forme, dont dispose une autorité administrative »³²². En sont exclus les documents détenus par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire³²³, le débiteur du droit d'accès étant l'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées « sur le Conseil d'Etat »³²⁴. Parmi les mises en œuvre légales de l'article 32, la Région wallonne a adopté le décret du 30 mars 1995 « relatif à la publicité de l'administration »³²⁵.

L'insertion de ce droit d'accès aux documents administratifs dans la Constitution belge accorde, au principe de transparence, un caractère de droit fondamental³²⁶, dont la *ratio legis* s'apparente à la nécessité d'un contrôle citoyen³²⁷. Toutefois, ce droit subjectif n'en est pas pour autant absolu³²⁸. Des exceptions restrictives peuvent être prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance, pour autant qu'elles se fondent sur une justification raisonnable et que ses effets soient proportionnés³²⁹. En cas de refus d'une demande d'accès, l'administré peut recourir à une demande en reconsidération auprès de l'autorité administrative qui a rendu la décision litigieuse, accompagnée d'une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs du niveau de pouvoir concerné³³⁰.

Si le droit d'accès aux documents administratifs est un droit fondamental, il n'en demeure pas moins qu'il concerne uniquement la publicité passive. Des mesures de publicité active, telle

³²⁰ Recommandation n° R (81) 19 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

³²¹ C. DE TERWANGNE, « XV.D. - Le droit à la transparence administrative », in *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 704.

³²² M. JOASSART, *Le secret*, Limal, Anthemis, 2017, p. 7.

³²³ C.C., arrêt n° 21/2000, du 23 février 2000, B.8.3. ; C.E., arrêt Ghysels et Van Roy, n° 85.177, du 8 février 2000 ; arrêt Michel, n° 94.759, du 18 avril 2001 et arrêt Rosoux, n° 94.760, du 18 avril 2001.

³²⁴ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 489.

³²⁵ M.B., 28 juin 1995.

³²⁶ DE TERWANGNE, C., « XV.D. - Le droit à la transparence administrative » in *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*, op. cit., p. 705.

³²⁷ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 487.

³²⁸ C. DE TERWANGNE, C., « XV.D. - Le droit à la transparence administrative », op. cit., p. 705.

³²⁹ C.C., 19 décembre 2013, n°169/2013, B.16.3, A.P.T., 2014, p.576, note D. RENDERS et G. CHARPENTIER.

³³⁰ M. JOASSART, *Le secret*, op. cit., p. 9.

que la publication spontanée d'informations sur un support informatique ouvert au public, n'entrent pas dans son champ d'application.

Notons enfin que l'article 32 de la Constitution trouve une application dans le C.D.L.D., en ses articles L1561-1 à L1561-13. Ceux-ci permettent à chacun, suite à une demande auprès du conseil d'administration, de prendre connaissance sur place de tout document administratif détenu par une intercommunale, en obtenir des explications et en recevoir une copie³³¹. Conformément à la transparence administrative constitutionnelle, la demande d'accès à un document à caractère personnel doit se justifier d'un intérêt de la part de celui qui se prévaut de ce droit. Les droits et devoirs de chacun, c'est-à-dire du demandeur d'accès au document et de l'intercommunale, se voient appliquer *mutatis mutandis* le régime prévu par le législateur fédéral.³³²

3. Et le contrôle politique.

Si la démocratie participative implique une reddition des comptes aux citoyens³³³, la démocratie représentative, elle, délègue cette posture de contrôle permanent aux représentants de celui-ci. Ainsi, le pouvoir législatif, dont la légitimité des pouvoirs est garantie par le système électoral, se voit attribuer la mission d'apprécier l'exercice du pouvoir normatif³³⁴. La confiance du parlement envers son gouvernement peut, lorsqu'elle est mise à mal, mener à des questions et des interpellations auxquelles doivent répondre ceux qui sont chargés d'exécuter les lois. Lorsque cette confiance est rompue, elle conduit à la révocation discrétionnaire des gouvernants.

Le contrôle politique est consacré par la Constitution en son article 96, alinéa 2. Cette disposition concerne uniquement la responsabilité du Gouvernement fédéral devant la Chambre des représentants³³⁵. Elle permet le mécanisme de la motion de méfiance *constructive*³³⁶, qui, à ce niveau, ne peut être que *collective*. Les articles 70 à 73 de la loi spéciale du 8 août 1980 transposent ce système aux parlements et aux gouvernements des entités fédérées. En outre, le

³³¹ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 23.

³³² La demande qui indique clairement la matière concernée et, si possible, le document visé ; le renvoi éventuel de la part de l'intercommunale vers l'autorité administrative qui détient effectivement le document demandé ; l'énumération des exceptions, dont l'atteinte à la vie privée ; le délai et la motivation du rejet ou de l'ajournement ; l'éventuelle rectification ; la demande en reconsidération et l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs ; ...

³³³ G. HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 805.

³³⁴ F. NOUCHI, « Sang contaminé et responsabilité politique », *Le Monde*, 28 juillet 1998.

³³⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014, p783.

³³⁶ La motion de méfiance est dite « constructive » lorsqu'elle prévoit un successeur.

droit régional wallon prévoit, à l'article L1123-14 du C.D.L.D., la responsabilité politique du collège communal envers son conseil communal. Les motions de méfiance, collectives ou individuelles, entraînent la démission forcée de celui ou de ceux qui les essuient, constituant ainsi une sanction politique susceptible d'être portée devant le Conseil d'Etat³³⁷. Toutefois, les motifs de l'adoption³³⁸ d'une motion de méfiance sont laissés à l'appréciation souveraine des conseillers communaux³³⁹.

Parallèlement à nos remarques sur le contrôle du conseil d'administration de l'intercommunale, opéré par son assemblée générale (voir Chapitre I, Section I), le contrôle politique ne se limite pas aux trois niveaux que nous venons d'explorer ci-dessus. Cette réflexion vaut d'autant mieux lorsqu'il s'agit de l'*accountability*. Les deux requièrent pourtant la mise en œuvre d'un pouvoir de décision discrétionnaire relatif à l'action qui doit être justifiée³⁴⁰.

La responsabilité politique amène la personne contrôlée à répondre de ses actes, par l'articulation d'un mécanisme objectif d'imputation, réaliste ou fictive, intervenant *a posteriori*. Le pouvoir législatif a le droit de poser des questions et d'infliger une éventuelle sanction qu'est la destitution³⁴¹. Cette dernière n'est envisagée que lorsqu'il y a eu violation d'une obligation légale ou un dommage³⁴². À l'inverse, l'*accountability* implique une reddition des comptes régulière, un suivi de la mise en œuvre des résultats attendus. L'intention est qu'il ne faut pas attendre une faute pour inviter à modifier les procédés. Enfin, le système de sanction recourt plutôt la publicité et l'opinion publique.³⁴³

(B) La gouvernance et le droit régional wallon relatif aux intercommunales.

³³⁷ D. RENDERS et T. BOMBOIS, « La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'Etat », *JT* 2006, nr. 18, pp. 317-324 ; J.-F. NEURAY, « Actualité du contentieux électoral en Région wallonne », in *Le droit communal. Etats des lieux*, *op. cit.*, p. 13.

³³⁸ La motion de méfiance est adoptée par la moitié des conseillers de chaque groupe politique qui, ensemble, forment la nouvelle majorité, lorsque tout le collège est concerné. S'il ne s'agit que d'un ou plusieurs membres du collège, il faut la moitié au moins des membres des partis qui appartiennent à la majorité. Ils ont le droit de faire valoir eux-mêmes leurs observations devant le conseil (avant le vote qui a lieu en séance publique et à haute voix).

³³⁹ J.-F. NEURAY, « Actualité du contentieux électoral en Région wallonne », in *Le droit communal. Etats des lieux*, *op. cit.*, p.15.

³⁴⁰ T. LASSEY, « Accountability, rendre des comptes ou se rendre compte ? » in *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 61.

³⁴¹ O. BEAUD, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, Puf, 1999, p. 109.

³⁴² T. LASSEY, « Accountability, rendre des comptes ou se rendre compte ? », *op. cit.*, p. 64.

³⁴³ *Ibidem*, p. 65.

Avant même l'affaire Publifin, la bonne gouvernance servait déjà de guide aux institutions appartenant à la Région wallonne. Que ce soit dans les déclarations de politique régionale³⁴⁴, ou dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, on retrouve une mobilisation de la gouvernance similaire à celle qu'il en a été faite par le décret adopté le 29 mars 2018.

Cependant, à regarder de près, le CDLD n'est pas clair dans sa définition de bonne gouvernance. Une seule mention de ce concept en est faite au Titre III du Livre V de la Deuxième partie. Celui-ci a en effet pour appellation « *Principes de bonne gouvernance* »³⁴⁵. Pourtant, ses articles (L1531-1 et suivants) semblent illustrer le caractère fourre-tout que peut prendre l'utilisation de la bonne gouvernance. Ils regroupent à la fois des incompatibilités applicables aux administrateurs d'une intercommunale ou aux membres de comité de gestion d'une association de projet, des droits et devoirs attachés à ces fonctions (tels l'investissement à la fonction et le développement des compétences professionnelles nécessaires, ainsi que la prestation effective des séances pour lesquelles un jeton de présence est alloué). Enfin, on retrouve l'obligation d'instaurer un service de médiation et de rédiger une charte de l'utilisateur (qui explique notamment l'accès aux informations pour les citoyens).

Plusieurs réformes du CDLD illustrent cette tendance à la recherche de la bonne gouvernance. À titre d'exemple, les réformes de 2006 prévoient de nouveaux mécanismes de contrôle interne : « séparation des fonctions ; définition formelle des responsabilités, des pouvoirs, des procédures d'exécution et de contrôle ; sécurités informatiques ; contrôle réciproque des tâches ; technique de contrôle de gestion... »³⁴⁶. Le décret insère également l'obligation pour l'assemblée générale d'adopter, pour chaque organe de gestion, un règlement d'ordre intérieur qui fixe les règles déontologiques et éthiques à respecter (article L1523-14, 8° et 9°). En 2014, les réformes touchent déjà aux rémunérations et à la tutelle avec la possibilité d'envoyer des commissaires.

³⁴⁴ Voy. Déclaration de politique régionale wallonne (DPR) 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire* ; Déclaration de politique régionale wallonne (DPR) du 25 juillet 2017, *La Wallonie plus forte*, p.p. 3-5.

³⁴⁵ Inséré par le décret du 19 juillet 2006.

³⁴⁶ A.-L. DURVIAUX, *Droit administratif – Tome 2, op. cit.*, p. 160.

Titre III : Analyse du décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.

Dès le départ, nous avons sélectionné trois indicateurs de la bonne gouvernance qui sont, rappelons-le, la transparence (Section I), le contrôle politique (Section II) et la participation citoyenne (Section III). La légitimité de ceux-ci tient fortement à la récurrence de leur mobilisation par les institutions ayant participé à une conceptualisation de la bonne gouvernance (Titre II). Ainsi, nous nous devons d'attirer l'attention sur le fait que le décret du 29 mars 2018 constitue une avancée sur d'autres aspects de la bonne gouvernance. De fait, les administrations s'y voient rationalisées, les incompatibilités étendues et les rémunérations des mandataires plafonnées. Si ces aspects du décret sont tout aussi utiles que les mesures que nous allons décrire, ils ne ressortent que très peu de nos trois indicateurs et ne seront ainsi que peu mobilisés.

Remarquons enfin, qu'alors que nous nous concentrons sur les modifications du système intercommunal, l'ampleur de la réforme analysée est naturellement plus étendue. Elle applique ainsi ses principes aux structures locales similaires que sont les A.S.B.L. communales ou provinciales, les associations de projet, les régies autonomes locales ou encore, les associations entre une ou plusieurs A.S.B.L., avec d'autres pouvoirs publics et ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, ainsi que les sociétés à participation publique locale significative (voy. *infra*). Une définition de ces dernières est donnée par le nouvel article L5111-1, 10° (article 47 du décret).

Section I : La transparence.

Sous-section I : Le décret répond-t-il à l'exigence de transparence, par une publicité active relative à l'organisation et au fonctionnement des institutions ?

(A) Les intercommunales et sociétés à participation publique significative.

Le décret du 29 mars 2018 constitue une avancée essentielle en matière de transparence active relative aux structures publiques locales. En vertu de son article 74, chaque intercommunale doit publier sur son site internet³⁴⁷ ses missions et la liste de ses associés. Le site donne les

³⁴⁷ Selon l'article L6431-2, §1 nouveau : L'intercommunale « publie sur son site internet *ou* tient à la disposition des citoyens, à son siège social » les informations. Nous nous interrogeons sur le caractère potentiellement exclusif

noms, d'une part des mandataires publics qui font partie d'un de ses organes et, d'autre part, de son Directeur général ou du titulaire de la fonction dirigeante locale. Pour toutes ces fonctions, les plafonds légaux des rémunérations pouvant être attribuées sont également donnés. En outre, toute personne peut trouver les listes de présence aux réunions des organes de gestion. Enfin, si l'intercommunale détient des participations dans d'autres structures ou organismes, celles-ci doivent être mentionnées.

Toutes ces obligations instaurées par l'article 74 du décret valent *mutatis mutandis* pour les sociétés à participation publique significative (en vertu de ce même article). Ces dernières comprennent toute filiale de l'intercommunale et toute société³⁴⁸ dans laquelle l'intercommunale détient, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou désigne plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion.

Ainsi, la répartition des mandats au sein de ces structures est rendue publique et facilement accessible. Elle permet à la fois de dévoiler les éventuels conflits d'intérêts animant les mandataires et de connaître les limites légales attachées à la rémunération qu'ils peuvent percevoir. Ces informations étaient au centre des débats relatifs à l'affaire Publifin. La nouvelle disposition légale instaure un mécanisme où l'obligation de transparence active s'impose en cascade : à chaque fois que les fonds publics, provenant à l'origine des communes associées, participent de façon majoritaire à une société, l'organisation de cette dernière doit être rendue publique. En ce qu'il retourne le mécanisme problématique des sociétés en cascade contre lui-même, le nouveau décret ne peut être que satisfaisant.

(B) Les communes et les provinces associées.

L'article 74 du décret prévoit, au deuxième paragraphe de l'article L6431-2 du CDLD, une obligation pour les communes et les provinces de rendre accessible, sur leur site internet, l'identité des membres de leurs organes internes, la liste et le sites internet des structures auxquelles elles sont associées, les documents y afférents que leur conseil examine, ainsi que leurs membres y désignés.

du mot « ou » employé. En effet, une mise à disposition des informations au siège social relève plutôt de la transparence passive et fait, à nos yeux, un pas en arrière quant à l'accessibilité de l'information.

³⁴⁸ Nouvel article L5111-1, 10° : La société a établi en Belgique son siège social ou, du moins, un de ses sièges d'exploitation.

(C) Le rapport de rémunération individuel et nominatif.

L'article 71 du décret du 29 mars insère l'article L6421-1 au CDLD. Ce dernier ajoute de nouvelles obligations, entres autres³⁴⁹, aux conseils communaux et provinciaux, et aux organes de gestion principaux³⁵⁰ des intercommunales et des sociétés à participation locale publique significative. Ceux-ci doivent établir un rapport de rémunération écrit qui contient les rémunérations, les jetons de présence et avantages en nature perçus lors de l'exercice comptable précédent, pour chacun de leurs mandataires, de leurs personnes non-élues³⁵¹ et de leurs fonctionnaires dirigeants locaux. L'instauration de ce rapport veut permettre un état des lieux complet des mandats, des rémunérations et, s'il échet, des jetons de présence et des avantages pécuniers ou en nature, perçus par l'ensemble des acteurs touchant à la gestion de la structure. De fait, le rapport rend compte de ces informations pour les organes de gestion, le comité d'audit, le président et vice-président (L6421-1, §1, alinéa 3, 1°). Il fait de même pour les titulaires de fonctions de direction (2°) et ceux de la fonction dirigeante locale (4°). Lorsque les personnes morales concernées participent dans des structures, les mandats et rémunérations y perçues par les mandataires sont intégrées au rapport (3°). Sur ce dernier point, l'étendue de l'information à inclure dans le rapport est telle que les structures, même majoritairement privées, ne pourraient faire obstacle au la connaissance et au contrôle des mandats et rémunérations des mandataires, personnes non-élues et fonctionnaires dirigeants. Enfin, le rapport doit également indiquer la liste des présences aux réunions des séances (5°).

Le rapport ne peut être adopté par l'organe de gestion sans qu'il n'y ait eu de délibération préalable auprès de l'assemblée générale³⁵². Il est ensuite envoyé au Gouvernement wallon. Ce dernier en synthétise le principal pour le Parlement. Ainsi, et jusqu'à présent, nous pouvons relever l'amélioration de la transparence active en ce que toutes ces informations relevées ci-

³⁴⁹ Il s'applique également aux associations de projet, aux sociétés de logement de service public, aux régions communales ou provinciales autonomes, aux A.S.B.L. communales ou provinciales, ainsi qu'aux associations entre une ou plusieurs A.S.B.L., avec d'autres pouvoirs publics et ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif.

³⁵⁰ Cela vise plutôt les conseils d'administration.

³⁵¹ En vertu de l'article 47, 9° du décret, les personnes non élues sont plus nombreuses que celles visées par l'article L5111-1. Il y a deux nouveautés. D'une part il ne faut pas nécessairement se faire attribuer le mandat par une des personnes morales listées à l'article L5111-1. La condition est remplie à partir du moment où le mandat est exercé au sein de celles-ci, ou pour représenter celles-ci. D'autre part, la liste des structures concernées se voit élargie, comprenant, de façon nouvelle : les C.P.A.S., les associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., ou encore, toute personne morale ou association de fait qui associe n'importe lesquelles des personnes morales publiques concernées par l'article. Ainsi, le champ d'application de la transparence active s'étend ici largement.

³⁵² Nous ne pouvons que relever l'avancée en matière de contrôle de l'assemblée générale sur le conseil d'administration (voy. Section II, sous-section I).

dessus sont communiquées à l'assemblée générale, mais aussi au Gouvernement – capable de sanctionner les abus (voy. notamment l'article 62 du décret) – et au Parlement – représentant du peuple. En termes de transparence active envers le citoyen, l'article 71 *in fine* consacre publication, en tout ou en partie, du rapport par le Gouvernement. Le Gouvernement doit encore préciser les modalités liées à cette publication. Dans l'hypothèse où la partie non publiée correspondrait aux interdictions légales, notamment relatives à la vie privée, les exigences de la transparence active nous sembleraient rencontrées.

(D) Le cadastre d'un « organe de contrôle ».

Pour une « centralisation d'une information relative aux mandats électifs et dérivés des mandataires wallons (...) et les rémunérations publiques associées, mandataire par mandataire »³⁵³, un cadastre reprend les informations³⁵⁴ énumérées à l'article L5211-1 nouveau, à l'exception des rémunérations perçues dans le cadre de mandats privés (volet 7). Ce cadastre est publié au *Moniteur belge* et sur le site de la Région wallonne³⁵⁵.

Ce cadastre est organisé par un « organe de contrôle ». Ce dernier fait partie de la législation actuelle. En effet, un mécanisme de déclaration de mandats et de rémunérations est déjà prévu aux articles L5211-1 et suivants. L'objectif de celui-ci est de contrôler les rémunérations, par la vérification des « traitements, les jetons de présence et les rétributions et avantages en nature »³⁵⁶ accordés aux mandataires locaux, dans le cadre de leurs fonctions publiques. Ceux-ci ne peuvent dépasser 150% du montant qu'accorde l'indemnité parlementaire³⁵⁷ (perçue par les membres de la Chambre des représentants et les membres du Sénat). Ces articles confient cette mission à l'« organe de contrôle », devant être institué par le Gouvernement ou le

³⁵³ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 31.

³⁵⁴ En vertu de l'article 48 du décret du 29 mars 2018, ces informations sont : les mandats originaires ainsi que les montants des jetons, de la rémunération et les avantages en nature attachés à ceux-ci (volet 1) ; les mandats dérivés ainsi que les montants des jetons, de la rémunération et les avantages en nature attachés à ceux-ci (volet 2) ; les mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique ainsi que les montants des jetons, de la rémunération et les avantages en nature attachés à ceux-ci (volet 3) ; les fonctions dirigeantes locales ainsi que les montants des jetons, de la rémunération et les avantages en nature attachés à ceux-ci (volet 4) ; les fonctions de gestionnaire ainsi que les montants des jetons, de la rémunération et les avantages en nature attachés à ceux-ci (volet 5) ; les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés dans le secteur public pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger (volet 6). Pour ce dernier volet, il s'agit de mentionner également quels mandats donnent lieu à des jetons, des rémunérations ou des avantages en nature.

³⁵⁵ Article 63 du décret du 29 mars 2018 (L5511-1).

³⁵⁶ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p.p. 22 -23.

³⁵⁷ Articles L1122-7, L1123-17, L2212-7 et L2212-45.

Parlement wallons³⁵⁸. La création d'une « commission de contrôle et de déontologie », prévue par l'ancienne majorité³⁵⁹, n'a pas vu le jour,³⁶⁰ ce qui, conformément à l'article L5111-1 *in fine*, laissait place à un contrôle de la part de l'autorité régionale³⁶¹. À ce jour, il n'existe toujours pas. Un organe de contrôle va ainsi devoir être créé.

Section II : Le contrôle politique.

Pour cet indicateur, nous attirons l'attention sur le fait que nous nous inspirons également de la notion d'*accountability*, puisque cette dernière implique une reddition des comptes à toutes les étapes des processus décisionnels, sans que le contrôle soit nécessairement opéré par une assemblée élue.

Sous-section I : Le contrôle du conseil d'administration, organe exécutif, par l'assemblée générale de l'intercommunale est-il complet ?

Par contrôle complet, nous entendons un contrôle des résultats préalablement établis aux actions du conseil d'administration, où les comptes-rendus sont susceptibles de mener à la demande d'explications ou de sanctions³⁶².

Parmi les objectifs du décret du 29 mars 2018, celui du renforcement de la maîtrise des communes sur l'intercommunale a donné naissance à de nombreuses modifications.

Premièrement, pour que le contrôle soit politique, l'assemblée générale doit effectivement représenter les conseils communaux. Dès lors, le décret organise une plus grande implication des conseils dans la préparation des assemblées générales. Par son article 20, le décret instaure un quorum de présence aux organes de gestion³⁶³(2°). L'assemblée générale ne peut valablement se tenir que lorsque la majorité des membres est physiquement présente, sans qu'il soit tenu compte d'aucune procuration. Aussi, une lecture du procès-verbal de la séance précédente doit être faite en début de chaque séance (1°).

³⁵⁸ À nouveau, l'article 47 décret du 29 mars 2018 définit cet organe comme « la personne juridique ou le service institué à cette fin par le législateur décréteur ou par le Gouvernement ». (Article L5111-1, 15° nouveau du CDLD)

³⁵⁹ PS-CDH-Ecolo.

³⁶⁰ X. COUNASSE et B. DEMONTY, « Publifin : tant que nous n'aurons pas toutes les réponses... », *Le Soir*, 15 février 2017, <http://plus.lesoir.be/80154/article/2017-02-15/publfin-tant-que-nous-naurons-pas-toutes-les-reponses> (consulté le 22 mai 2013).

³⁶¹ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 23.

³⁶² L'assemblée générale, telle une épée de Damoclès, peut, de façon générale, destituer ses administrateurs.

³⁶³ Ainsi, ce quorum est également imposé aux séances du conseil d'administration, ce qui responsabilise les administrateurs.

En vertu de l'article 21 du décret, les délégués rapportent, à l'assemblée générale, la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil « *sur chaque point à l'ordre du jour* ». De plus, et il s'agit d'une avancée non-négligeable, les délégués à l'assemblée générale disposent désormais d'un droit de vote libre et entier pour les points soumis au vote de l'assemblée générale qui n'ont pas été délibérés par leur propre conseil. Encore faut-il, pour que les conseils communaux disposent des moyens nécessaires à la prise de décisions, que la convocation à l'assemblée générale présente l'ordre du jour, une note de synthèse et une proposition de décision pour chacun de ses points (article 22 du décret). Les documents y afférents doivent aussi figurer dans la convocation.

L'article 22 permet également à l'assemblée générale de mieux percevoir le plan stratégique. Tout d'abord, le projet de ce plan stratégique est présenté par les administrateurs aux délégués. S'en suit un débat au sein des conseils communaux. Cette présentation est faite « le cas échéant, à l'occasion de séances préparatoires »³⁶⁴, « éventuellement en présence de membres du management ou du conseil d'administration »³⁶⁵. Des séances préparatoires permettraient une présentation claire du plan stratégique où les délégués seraient en mesure de poser leurs questions et d'établir plus clairement les résultats espérés, notamment en matière d'investissement futurs et par l'insertion d'indicateurs de performance.

L'article 19 du décret énonce que les décisions d'apport d'universalité ou de branche d'activités sont exclusivement du ressort de l'assemblée générale (L1523-6, §3, tel que modifié par l'article 19). Ces décisions ne peuvent être prises qu'après que les conseils des associés aient été en mesure d'en délibérer³⁶⁶. Ils doivent donc d'abord recevoir le projet d'apport (L1523-6, §2, tel que modifié par l'article 19).

Il est également nouveau d'attendre du fonctionnaire dirigeant local ou du directeur financier de présenter les comptes annuels lors de la première assemblée générale ordinaire (article 22, 3° du décret). L'intérêt majeur de cette disposition est que celui qui présente et le réviseur sont tenus de répondre aux questions posées par les délégués.

³⁶⁴ Article 22, 5° du décret. Nous nous interrogeons quant au placement des mots « le cas échéant ». Ceux-ci nous semblent laisser le choix au conseil d'administration. Dans ce cas, cette possibilité de contrôle dépendrait de la bonne volonté du contrôlé.

³⁶⁵ À nouveau, pourquoi cette éventualité ?

³⁶⁶ Il en est de même pour une modification des statuts qui entraîne des obligations supplémentaires ou une diminution de leurs droits. Dans cette hypothèse, les conseils des associés peuvent prendre une décision de retrait (article 18 du décret). C'est une forme de sanction mise en œuvre suite au contrôle des modifications initiées par le conseil d'administration.

L'article 32 du décret modifie un mécanisme préexistant, non par un renforcement de celui-ci, mais par l'insertion d'une condition plus stricte pour sa mise en œuvre. L'article L1532-1, §2 énonce actuellement qu'à « *la demande du conseil communal, provincial ou de l'action sociale, de la commune, de la province ou du C.P.A.S. associé, un représentant de l'intercommunale désigné par le conseil d'administration est chargé de présenter aux conseillers les comptes, le plan stratégique ou ses évaluations, ou tout point particulier dont le conseil concerné jugerait utile de débattre* ». Cette possibilité a l'avantage de permettre aux associés d'interpeler un administrateur et de recevoir des réponses quant à la mise en œuvre du plan stratégique ou de tout autre point. On retrouve ainsi la définition préalable des résultats attendus et une reddition des comptes pouvant être sollicitée à tout moment. Pourtant, l'article 32 du décret insère, dans la disposition, la condition selon laquelle la demande doit être faite par un tiers au moins des conseillers communaux. La modification constitue par conséquent un recul du point de vue du contrôle politique. Au contraire, du point de vue de l'exigence de l'efficacité, cette nouvelle condition paraît plus pertinente. En effet, l'U.V.C.W. pointe trois risques attachés au mécanisme. Premièrement, celui-ci risque de se voir mobilisé à des fins relevant plutôt « des joutes entre opposition et majorité, éventuellement relayées par la presse »³⁶⁷. En second lieu, faire venir les administrateurs au sein de tout conseil d'un associé peut se révéler difficile en termes d'agenda, surtout lors des périodes stratégiques. Troisièmement, cette difficulté s'accroît d'autant plus pour les intercommunales de grande taille³⁶⁸.

Pour terminer, l'article 73 du décret insère un article L6431-1 au CDLD. Selon le premier paragraphe de cet article, le ou les représentant(s) de chaque commune et province associée doit, alors qu'il siège au conseil d'administration³⁶⁹ de l'intercommunale, ou de la société à participation publique significative, rédiger un rapport écrit annuel³⁷⁰ sur les activités de la structure, l'exercice de son mandat, et la façon dont il a développé ses compétences. Ce dernier élément va de pair avec une gestion rationnelle et efficace, mais aussi investie. Le rapport est présenté par son auteur au conseil communal ou provincial et fait l'objet d'un débat public. Le contrôle du conseil est alors associé à la fois à une transparence passive et à une reddition des comptes. À nouveau, l'agenda du représentant pourrait constituer un obstacle à ce mécanisme.

³⁶⁷ A. MAÎTRE et G. DE ROECK, « Gouvernance et éthique : 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. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 24.

³⁶⁸ *Idem*.

³⁶⁹ Si ce n'est le conseil d'administration, à l'organe principal de gestion.

³⁷⁰ Le représentant peut rédiger un tel rapport plus d'une fois par an, mais au minimum un fois par an.

Sous-section II : Les nouvelles mesures améliorent-elles l'efficacité du contrôle de tutelle ?

L'article L3111-1 du CDLD détermine le champ d'application de la tutelle administrative ordinaire (voy. Titre I). Afin d'éviter qu'une création de structure intercommunale complexe, aux filiales et participations publiques multiples, permette d'échapper aux règles de contrôle de tutelle, l'article 44 du décret vient ajouter un tiret aux structures contrôlées par le Gouvernement wallon : les sociétés à participation publique locale significative.

L'article 45 du décret suit la même logique. En vertu de celui-ci, un commissaire spécial peut être envoyé par l'autorité de tutelle au sein de ces sociétés à participations publique locale significative. Au-delà d'une extension du champ d'application de l'article L3116-1 du CDLD, la disposition nouvelle autorise la mise en œuvre du mécanisme lorsque l'intérêt général est lésé.

Selon l'avis de la section de législation du Conseil d'État datant du 7 février 2018³⁷¹, la validité du contrôle de tutelle de la Région sur de telles sociétés doit être observée au regard des ses compétences matérielles.³⁷² À cette fin, elle relève la jurisprudence constante selon laquelle la compétence de la tutelle administrative accordée aux régions « s'étend à tous les services publics décentralisés qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune »³⁷³. Ainsi, elle applique ce principe de manière analogue aux sociétés à participation publique significative, en ce qu'elles sont des organismes que les autorités soumises à la tutelle créent dans la poursuite de leurs missions publiques. Cependant, elle rappelle que les régions ne peuvent déroger au droit des sociétés, celui-ci étant de compétence fédérale³⁷⁴. Or, l'annulation d'actes valablement pris par les organes de ces sociétés va à l'encontre du Code des sociétés. Seul l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet une telle dérogation, pourvu que l'incidence sur le droit des sociétés soit marginale. La S.L.C.E. conclut alors : les vingt pourcents de participation publique, prévus dans la première version du décret, ne peuvent être considérés comme « marginaux »³⁷⁵. Il nous semble que le seuil de cinquante plus un se rapproche d'une incidence marginale. Par celui-ci, le contrôle de tutelle est d'autant plus efficace puisqu'il a pour objet les décisions des sociétés elles-mêmes. Un seuil inférieur consisterait en un contrôle sur les

³⁷¹ Avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales', Avis du Conseil d'État, *Doc. Gouv. wall.*, sess. ord. 2017-2018, n°62.746/4, p.p. 7-10.

³⁷² *Ibidem*, p. 8.

³⁷³ *Idem*.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 9.

³⁷⁵ *Idem*.

personnes et serait alors moins étendu. À nos yeux, le contrôle de tutelle est par conséquent relativement efficace.

Section III : La participation citoyenne.

Sous-section I : Le rôle du citoyen acteur, participant à la gestion du service public, est-il clairement défini et renforcé ? Le citoyen est-il réellement susceptible de se faire entendre et d'influencer les décisions ? Sa prise en compte et la réponse donnée à son intervention est-elle suffisamment organisée ?

À côté des mécanismes préexistants, le décret du 29 mars 2018 n'offre au citoyen que de moindres facultés innovantes de participation à la gestion de l'intercommunale.

L'article L1523-13, §1, alinéa 3 du C.D.L.D., permet déjà à toute personne domiciliée sur le territoire d'un associé à l'intercommunale d'inscrire un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale, pour autant que la demande soit écrite, motivée et accompagnée d'une proposition de décision³⁷⁶. Cette initiative est prise en compte par l'assemblée générale qui, en plus d'y consacrer un débat lors de sa séance, justifie sa décision lorsque celle-ci va à l'encontre de la proposition.

Bien que les réunions du pôle exécutif ne soient pas publiques, l'article 32 du décret prévoit de façon nouvelle une séance annuelle de conseil d'administration ouverte au public. Chaque année, l'intercommunale³⁷⁷ doit organiser une présentation du rapport de gestion et du rapport d'activités. Celle-ci est suivie d'un débat. La publicité de cet événement est garantie par la publication des dates, heures et ordre du jour sur le site internet de l'intercommunale.³⁷⁸ Cette nouveauté répond certainement au principe de transparence, du moins de la transparence passive. Elle tend également vers l'*accountability* en ce qu'elle implique une justification, par les gouvernants, de leurs actions. Enfin, sous l'angle de la participation citoyenne, il est permis aux personnes intéressées de prendre part au débat. Cependant, la prise en compte du citoyen, en tant qu'acteur et non bénéficiaire, nécessiterait une publication des échanges ayant eu lieu lors de cette séance. La transparence du dialogue est, elle aussi, favorable à la participation citoyenne et à la formation de l'opinion publique. Enfin, l'U.V.C.W. met en exergue le facteur

³⁷⁶ Une condition de délai s'ajoute : Pour la première assemblée générale ordinaire, la demande doit avoir lieu avant le 1^{er} mars de l'année considérée. Pour la seconde, la demande intervient avant le 1^{er} septembre de l'année considérée.

³⁷⁷ Et uniquement l'intercommunale (nouvel article L1532-1, 2°).

³⁷⁸ Ainsi que sur ceux des communes et provinces concernées.

que le C.L.E.A.R. qualifie d'*envie*, selon lequel le citoyen a un sentiment d'appartenance et de confiance envers les pouvoirs publics, et estime qu'il est en mesure de participer réellement à la gestion publique³⁷⁹. En effet, l'Union envisage de « prévoir l'annulation de la séance en cas d'inscriptions insuffisantes »³⁸⁰. Avant de mettre en œuvre une concertation avec le citoyen, encore faut-il que celui-ci fasse la démarche de participer.

Sous-section II : La décentralisation et l'autonomie locale sont-elles respectées, en ce qu'elles garantissent une proximité avec le citoyen ?

Nous avons vu que le décret du 29 mars 2018 entreprend de rendre aux communes la maîtrise sur les intercommunales qu'elles créent. À cette fin, la prépondérance provinciale a été supprimée (article 27 du décret), rendant aux associés communaux le réel pouvoir de déterminer ce qui relève de l'intérêt communal. À ceci s'ajoutent les mécanismes nouveaux qui renforcent le rôle des communes dans la prise de décision (voy. Section II). Celles-ci sont responsabilisées et les activités ressortissant de l'intérêt communal ne font pas l'objet d'une liste déterminée ou de restrictions supplémentaires. De ce point de vue, l'autonomie locale est largement renforcée.

Cependant, la perte d'investisseurs provinciaux pourrait s'avérer problématique « quant à la capacité de financement de certaines intercommunales »³⁸¹. Le renforcement de la tutelle risque également de faire fuir les partenaires privés, en ce qu'ils pourraient y voir une diminution de leur marge d'action en termes d'initiatives concurrentielles et de management. Or le partenariat public-privé est certainement un moyen de participation citoyenne puisqu'il appelle le privé à la mise en œuvre des politiques. Le seuil de 50% plus 1 du capital permet de relativiser les ingérences à la liberté d'entreprendre par la Région wallonne puisque la structure est, en toute hypothèse, majoritairement publique. Cela n'empêche toutefois pas d'attacher à la réforme la prévision d'une augmentation d'interventions de la Région, même lorsque celle-ci n'est pas associée. Ajoutons enfin l'article 82 du décret relatif aux rémunérations de la fonction dirigeante locale. En plus d'une limitation des rémunérations à 245.000 euros par an, celui-ci n'autorise les plans de pension complémentaire aux fonctionnaires dirigeants que pour autant que les plans soient à contribution définie, et qu'ils soient uniformisés à la totalité du personnel

³⁷⁹ Conseil de l'Europe, Outil C.L.E.A.R. 2008 : « Outil d'évaluation de la participation des citoyens à la vie locale », p. 11.

³⁸⁰ A. MAÎTRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *op. cit.*, p. 18.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 11. « Notamment les intercommunales hospitalières dans lesquelles les provinces sont fortement présentes ».

de l'intercommunale ou de la société à participation publique significative³⁸². Ces nouvelles obligations, non seulement posent question en matière de respect du droit des contrats³⁸³, mais elles illustrent aussi la perte d'attractivité, aussi justifiée soit-elle, des emplois au sein de ces structures. Il est évident que les rémunérations de ces emplois, qui proviennent du contribuable, nécessitent d'être limitées et contrôlées afin d'éviter toute sorte d'abus. Cependant, le législateur doit garder en tête l'*empowerment* : la gestion rationnelle du secteur public va de pair avec des travailleurs compétents. Le risque est de voir ceux-ci préférer le secteur privé.

En la forme, la décentralisation et l'autonomie locale sont préservées. Cependant, les trois points que nous venons d'exposer mettent en évidence le risque de « casser l'outil » des communes, par un affaiblissement de l'attraction de celui-ci par les différents partenaires et employés.

Conclusions.

D'un point de vue méthodologique et épistémologique, nous ne pouvions conclure notre démarche sans proposer un regard rétrospectif. En forme de retour sur la méthode, nous pensons avoir pu vider notre question de recherche. Mais nous tenons à souligner sa portée relative. Dans le cadre de ce travail, nous avons limité notre observation systématique à trois indicateurs, que nous avons retenus pour la constance de leurs occurrences dans les textes utilisés au Titre II. Mais il va de soi que d'autres indicateurs auraient pu être mobilisés. La nature évolutive de ceux-ci nous semble d'ailleurs participer de l'approche de *soft law* de la bonne gouvernance.

Il nous faut encore souligner que l'analyse, que nous avons proposée, souffre sans doute de deux limites de fait, inhérentes au choix de l'affaire Publifin. D'une part, cette affaire est complexe et l'accès aux informations nécessaires à sa compréhension ne s'est pas toujours révélée aisée. Ceci vaut également pour l'accès au texte même du décret du 29 mars 2018, alors

³⁸² L'article 32 s'applique en outre aux associations de projet, aux sociétés de logement de service public, aux régies communales ou provinciales autonomes, aux A.S.B.L. communales ou provinciales, ainsi qu'aux associations entre une ou plusieurs A.S.B.L., avec d'autres pouvoirs publics et ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif.

³⁸³ Avis UVCW Mars 2018, p.p. 14-15 : « Le texte ne précise pas qu'il n'affecte que les nouveaux contrats de travail ». « Un mécanisme de pension complémentaire (...) constitue un élément essentiel du contrat de travail ». La Région wallonne n'est pas compétente en droit des contrats et en droit du travail. Ces deux matières appartiennent au fédéral.

que celui-ci n'était pas encore adopté. D'autre part, il s'agissait d'une affaire en cours ; ce même décret n'étant pas encore publié au *Moniteur belge* peu avant de conclure ce texte.

Au terme de cette recherche, nous espérons pourtant avoir pu éclairer le concept de bonne gouvernance ; mais également avoir montré un certain nombre des difficultés de son application au travers de l'analyse du cas particulier de la réforme provoquée par l'affaire Publifin.

Du point de vue de l'analyse du texte de la réforme, nous avons pu montrer qu'un certain nombre d'avancées réelles ont été réalisées dans les champs respectifs de chacun des indicateurs que nous avons retenus : transparence, participation citoyenne et contrôle politique....

Il convient cependant de s'interroger sur les limites, qui demeurent, à la mise en œuvre d'une politique locale respectueuse des principes de bonne gouvernance. La lecture critique que nous avons faite de divers textes, relevant de la soft law et proposant des outils de bonne gouvernance, a tout d'abord démontré que la bonne gouvernance peut être, dans ce cadre, considérée comme un horizon d'attente idéal de l'exercice de la démocratie. Ces textes entendent améliorer la transparence et la participation citoyenne ; mais ne peuvent l'assurer. La bonne gouvernance est alors postulée comme par défaut d'un système démocratique satisfaisant ; ce qui équivaut paradoxalement à contenir sa propre limite à une transposition en droit positif.

On notera ainsi qu'en droit belge, la notion n'est pas utilisée en tant que telle par la Constitution ; même si l'on y relève des applications de son principe. En droit régional wallon, les déclarations de politique régionale se montrent plus complètes. Mais celles-ci ne relèvent pas du droit applicable mais bien d'une déclaration d'intention. En droit régional wallon, on doit relever des mentions éparses, telles que celle du Titre III "Principe de bonne gouvernance" du CDLD. Mais, même cette référence explicite semble, dans la réalité du contenu de ce Titre, bien peu correspondre à une conception structurée du principe.

On peut ainsi s'interroger sur l'inconfort que suscite cette approche de soft law, en ce qu'elle souligne surtout que ce sont des éléments de droit qui, dans le cas d'espèce de Publifin, n'ont pas été appliqués. En ce sens, notre analyse nous laisse face au constat que la bonne gouvernance gagnerait peut-être à être davantage codifiée ; mais que c'est surtout l'application de principes légaux qui a fait défaut. La réforme prévoit ainsi la lecture et

l'approbation du procès-verbal de la séance précédente. La tutelle est renforcée par la présence de délégués au contrôle. En leur sein, les conseils communaux étaient déjà censés délibérer sur les points de l'ordre du jour de l'AG. Tous ces éléments étaient déjà légaux...

Par ailleurs, certaines avancées de la réforme sont formelles ; mais on peut douter de l'efficacité de leur application. Ainsi, l'accès à l'information pour le public est manifestement accru. Mais cette virtualité reste dépendante de l'intérêt réel et de la volonté du public à exercer ce contrôle. Bien entendu, on rappellera que ce sont les médias qui ont joué leur rôle de contrôle démocratique en relayant les critiques faites à Publifin auprès de l'opinion publique. L'accès à l'information sera de toute manière accru par un meilleur accès à l'information au public et à la presse. La réserve que nous émettons démontre cependant que la bonne gouvernance, telle qu'elle a été exposée au Titre II, présuppose un public volontairement participatif.

Enfin, si l'on entend bien que le principe d'efficacité fait partie intégrante de la bonne gouvernance, on peut s'interroger sur l'exclusion des investisseurs provinciaux et privés. Bien entendu, on peut considérer qu'il y a là un gain en termes de respect de l'objet de l'intercommunale. Sans nous prononcer sur le fond de cette question, on ne peut pas ne pas entendre que cette restriction risque de diminuer l'efficacité économique de Publifin et, peut-être de manière subséquente, celle des services rendus aux communes et donc aux citoyens.

En définitive, la bonne gouvernance nous semble avoir été améliorée sous la pression d'un contrôle politique assumé individuellement par un mandataire politique, par le relais des médias et sous la contrainte de l'opinion publique. Mais il revient à la représentation politique, au-delà d'une référence assez floue à la bonne gouvernance, de prévenir les dysfonctionnements de la gouvernance. Au risque de paraître ironique et en espérant qu'on nous pardonnera la formule, notre parcours nous amène à nous demander si la bonne gouvernance ne pourrait, en fin de compte, se résumer à la gouvernance, pour autant qu'elle satisfasse aux conditions de transparence, de participation et de contrôle. La participation ne se décrète sans doute pas. Et la lecture du décret ne nous pousse pas non plus à penser que le législateur wallon s'est, en le rédigeant, montré très attentif à l'accessibilité de ces dispositions. Quant aux deux autres conditions, le texte du décret les améliore certainement. Mais il n'en demeure pas moins que c'est la qualité effective du contrôle du respect du droit qui prendra la mesure de la qualité de cette gouvernance.

Bibliographie :

Législation.

Constitution.

- Const., art. 8.
- Const. art. 61.
- Const., art. 162

Lois spéciales

- L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

Relations intra-étatiques

- Acc. de coop. du 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales, *M.B.*, 14 avril 2014, p. 32 156.

Législation fédérale

- L. du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, *M.B.*, 26 juin 1987, p. 9909.

Législation de la Région wallonne.

- Décr. Rég. w. du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, *M.B.*, 7 février 1997, p. 2445.
- Décr. Rég. w. du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 14 mai 2012, p. 28006.
- Décr. Rég. w. du 13 octobre 2016 modifiant le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène, *M.B.*, 27 novembre 2016, p. 76736.
- Décr. Rég. w. du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, *M.B.*, 14 mai 2018, p. 39618.

Travaux préparatoires.

- Avant-projet de décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, Avis du Conseil d'État, *Doc. Parl. wall.*, sess. ord. 2007-2008, n°789/1, p.p. 17-18.
- Avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales', Avis du Conseil d'État, *Doc. Gouv. wall.*, sess. ord. 2017-2018, n°62.746/4, p.p. 1-13.
- Prop. de décret du 7 juillet 2017 modifiant le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés et bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en vue de renforcer la bonne gouvernance.

Soft law.

Documents du PNUD

- *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, Document de politique générale du P.N.U.D., New York, P.N.U.D., 1997.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (éd.), *Decentralized Governance Country Thematic Assessment Framework and Guidelines*, PNUD, 1998.
- PNUD, *Bonne gouvernance et développement humain durable*.
- MEISEL & OULD AOUDIA, *Vers une harmonisation des conceptions de la gouvernance ?*, 2007, analyse parue dans le cadre d'une « étude comparative des approches et des stratégies de la Banque mondiale, de l'Union européenne et du PNUD », p.p.29-30.

Documents du Conseil de l'Europe

- Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15.X.1985.
- Conseil de l'Europe, « Charte européenne 1985. Rapport explicatif », Conseil de l'Europe, 2010,
http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf, (consulté le 22 mai 2018), p. 25.

- Recommandation CM/Rec (2007)7 du 20 juin 2007 relative à une bonne administration.
- CONSEIL DE L'EUROPE, « Label européen de l'innovation et de la bonne gouvernance : Grille d'analyse concernant le Label européen de l'innovation et de bonne gouvernance », Strasbourg, le 7 juin 2010.

Documents de la Banque mondiale

- WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Development*, étude prospective à long terme, Washington, 1989.
- WORLD BANK, *Governance and development*, Washington, 1992.
- WORLD BANK, « Governance. The World Bank's Experience », *The World Bank*, 1994, p. XVI.
- WORLD BANK, « Governance. The World Bank's Experience », *The World Bank*, 1994, p. 25.
- WORLD BANK, « Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank », *The World Bank*, Washington, 1997, p. 45.
- WORLD BANK, « Reforming Public Institutions and Strengthening Governance : A World Bank Strategy », *The World Bank*, Washington, 2000.
- WORLD BANK, « Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption. », *The World Bank*, 2007, p. 10.
- « Worldwide Governance Indicators », 2018, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc> (consulté le 22 mai 2018).

Documents de l'Union européenne

- Déclaration commune du Conseil et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, du 10 novembre 2000, 2304^{ème} session, Conseil de développement, Press : 421, Nr : 12929/00.
- Livre blanc, COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001.
- Commission européenne, 2006, Communication de la Commission et du Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement.

Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », COM (2006) 421 final, 30 août 2006.

- Projet de déclaration de politique régionale wallonne (DPR) 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire* ; Déclaration de politique régionale wallonne (DPR) du 25 juillet 2017, *La Wallonie plus forte*, p.p. 3-5.

Jurisprudence.

Cour constitutionnelle

- C.const., arrêt n° 21/2000, du 23 février 2000, <http://www.const-court.be> (22 mai 2018).
- C. const., 3 décembre 2015, n°171/2015, <http://www.const-court.be> (24 avril 2018).

Cour de cassation

- Cass., 6 avril 1922, R.A., 1923, p. 143.

Conseil d'Etat

- C.E., arrêt *Ghysels et Van Roy*, n° 85.177, du 8 février 2000.
- C.E., arrêt *Michel*, n° 94.759, du 18 avril 2001 et arrêt *Rosoux*, n° 94.760, du 18 avril 2001.
- C.E., arrêt n°102.804 du 23 janvier 2002.

Doctrine

Monographies

- BOUVIER P., *Éléments de droit administratif*, coll. Droit actuel, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2002.
- CHARLES C., DIJAKOVIC V., KAEMPFER M., KOZLOVA M., « Regards croisés sur la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD », Institut de recherche et de débats sur la gouvernance, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-303.html> (consulté le 22 mai 2018).

-
- CHEVALIER E., *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- COIPEL M. et DAVAGLE M., « Associations sans but lucratif », *Rép. not.*, Tome XII, Le droit commercial et économique, Livre 8, Bruxelles, Larcier, 2017.
- DE BROUX P.-O. et LAGASSE P., *Actualités en droit public économique*, Limal, Anthemis, 2017.
- DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, Thèse, Paris Panthéon-Assas II, 2002, p. 525.
- DURVIAUX, A.-L., *Droit administratif – Tome 2 : Les entreprises publiques locales en Région wallonne* (avec la coll. de GABRIEL, I.), Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p. 100-169.
- FLAMME M.-A., *Droit administratif. Tome I*, Bruylant, Bruxelles, 1989.
- GILLAUX P., *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire de droit administratif*, 2 éd., Bruxelles, Bruylant, 2016.
- HAVARD C., *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Charte, 2016.
- HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- JOASSART M., *Le secret*, Limal, Anthemis, 2017.
- KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M., *Policy Research Working Paper 4978 : Governance Matter VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators : 1996-2008*, Research Support Team, The World Bank, 2009.
- NIHOUL P., *Éléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier 2017.
- O. BEAUD, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, Puf, 1999.
- RENDERS D., *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- RENDERS D., BOMBOIS, T., GORS, B., THIEBAUT, C. et VANSNICK, L., *Précis de droit administratif*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2010.
- SENDEN L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- UYTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014.

Contributions dans un ouvrage collectif

Nationaux

- DE TERWANGNE C., « XV.D. - Le droit à la transparence administrative » in *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 703-746.
- DURVIAUX, A.-L., GABRIEL, I., « Chapitre 3 - La tutelle sur les pouvoirs locaux » in *Le code de la démocratie locale et de la décentralisation*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.p. 45-73.
- GELLERT R., « L'accountability, un concept adapté aux organisations internationales ? », *R.B.D.I.*, 2010/2, p. 479.
- HAVARD C., « La tutelle administrative » in *Le droit communal. Etat des lieux* (sous la coord. de CAPART R.), Limal, Anthemis, 2015.
- LASSEY T., « Accountability, rendre des comptes ou se rendre compte ? » in *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- TANQUEREL T., « La bonne administration au service de la bonne gouvernance : entre garantie des droits individuels et mise en œuvre des choix démocratiques », in *A la recherche d'une bonne administration*, Conférence européenne organisée par le Conseil de l'Europe à Varsovie les 29 et 30 novembre 2007, Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 3.

Français

- BLONDIAUX L., « La participation, entre partage et dilution de la responsabilité » in *Tous responsables ? Chroniques de la gouvernance 2015*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 2015, p. 42.
- LAGASSE N., « L'intercommunalité en Belgique : L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne », in *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe* (sous la dir. de NÉMERY J.-C.), Mesnil-sur-l'Estrée, L'Harmattan, 2003, p.p. 101-132.
- NICOLAS K., « Mutation communale et tentations intercommunales », in *Mutation des communes : Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?* (Sous la dir. de CHICOT P.-Y.), Paris, L'Harmattan, 2016, p.p. 19-20.

Articles périodiques

- BENG M., « Les droits universels et le développement durable ; l'oxymoron du droit international public dans le contexte de l'Afrique », *Rev. Trim. D.H.*, 2005/63, p. 741.
- CHEVALIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 (no105-106), p. 203-217.
- DUSEPULCHRE G., « La gouvernance adressée aux pays en développement : coquille vide ou concept opérationnel ? », *R.B.D.I.*, 2009/2, p.p. 526-567.
- DUSEPULCHRE G., « La charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale : outil et questionnements pour les autorités territoriales », *Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 1, 2010, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8380> (consulté le 22 mai 2018).
- ERNEUX P.-Y., « La liberté contractuelle et les biens du domaine », *Jurim. Pratique*, 2015/3, p. 107-146.
- FAVRESSE J.-M., « Déconcentration et décentralisation, reflets d'un monde disparu ? », *A.P.T.*, 1984, p. 34.
- GAOUSSOU D., PATRICK P., « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, 2012/2 (n°158), p. 51-70, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2012-2-page-51.htm> (consulté le 22 mai 2018).
- GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Adm.publ.(T)*, 2006, V.30, (2-3), p.p. 144-163.
- HOUYET, Y., « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, p. 51-80.
- MAÎTRE A., « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. », *Mouv. comm.*, n°917, avril 2017.
- MAÎTRE A. et DE ROECK G., « Gouvernance et éthique : 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. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. », *Mouv. comm.*, n°927, avril 2018, p.p. 20-30.

- MONETTE, P.-Y., « Du contrôle de la légalité au contrôle de l'équité : une analyse du contrôle exercé par l'ombudsman parlementaire sur l'action de l'administration », *R.B.D.C.*, 2001/1.
- MONETTE P.-Y., « La bonne gouvernance au service du développement durable », *C.D.P.K.*, 2009/2, p. 373-381.
- RENDERS D. et BOMBOIS T., « La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État », *JT 2006*, nr. 18, pp. 317- 324.
- SIMOULIN V., « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société* 2003/2 (n°54), p.p. 319- 321.
- STEPHANOU A., « La nouvelle gouvernance européenne : Bilan et perspectives », *C.D.E.*, 2006/5-6, p. 581.
- VANHAEVERBEEK J., « Le renforcement du rôle des mandataires publics dans les intercommunales wallonnes » in *La réforme du Code de la démocratie locale*, *RDC* 2007, nr. 2, p. 55.

Études et rapports.

Nationaux.

- Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parl. wall., 861 (2016-2017) – N° 1).

Internationaux.

- UNDP Oslo Governance Centre, « Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale », UNDP, 2009 ;
- UNDP Oslo Governance Centre, « Indicateurs de gouvernance : Guide de l'utilisateur (2^{ème} édition) », UNDP, 2011.
- OCDE, *Perspective de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, OECD Publishing, 2016, p. 135.

Articles de presse

- BELGA, « Publifin : le décret pour l'indépendance des 'GRD' approuvé par le gouvernement wallon », *RTBF*, 22 mars 2018,

- https://www.rtb.be/info/belgique/detail_publifin-le-decret-grd-bon-pour-le-parlement?id=9873788 (consulté le 22 mai 2018).
- BOUTSEN B., « Cédric Halin, cauchemar de Publifin (Portrait) », *La Libre*, 17 janvier 2017, <http://www.lalibre.be/regions/liege/cedric-halin-cauchemar-de-publifin-portrait-587d1acdcd708a17d567ff19> (consulté le 22 mai 2018).
 - COUNASSE X. ET DEMONTY B., « Publifin : tant que nous n’aurons pas toutes les réponses... », *Le Soir*, 15 février 2017, <http://plus.lesoir.be/80154/article/2017-02-15/publifin-tant-que-nous-naurons-pas-toutes-les-reponses> (consulté le 22 mai 2018).
 - COUNASSE X., « Publifin : et si l’arrivée de Fourons était illégale... », *Le Soir*, 8 juin 2017, <http://plus.lesoir.be/98614/article/2017-06-08/publifin-et-si-larrivee-de-fourons-etait-illegale> (consulté le 22 mai 2018).
 - COUNASSE X., « Publifin : les combats de coqs ont trop duré », 19 février 2018, *Le Soir*, <http://plus.lesoir.be/140784/article/2018-02-19/publifin-les-combats-de-coqs-ont-trop-dure> (consulté le 22 mai 2018).
 - LELOUP D., « Des élus payés 500 euros la minute pour des réunions bidon chez Publifin (ex-Tecteo) », 20 décembre 2016, *Le Vif*, <http://www.levif.be/actualite/belgique/des-elus-payes-500-euros-la-minute-pour-des-reunions-bidon-chez-publifin-ex-tecteo/article-normal-589067.html> (consulté le 22 mai 2018).
 - LE VIF, « Publifin : dissolution de Finanpart et sortie de Resa du groupe Nethys », *Le Vif*, 20 février 2018, <http://www.levif.be/actualite/belgique/publifin-dissolution-de-finanpart-et-sortie-de-resa-du-groupe-nethys/article-normal-802235.html> (consulté le 22 mai 2018).
 - NOUCHI F., « Sang contaminé et responsabilité politique », *Le Monde*, 28 juillet 1998.
 - RTC TÉLÉ LIÈGE, « Resa et Nethys : une situation illégale ? », 15 novembre 2017, *RTC Télé Liège*, https://www.rtc.be/video/info/politique/resa-et-nethys-une-situation-illegale-_1496799_325.html (consulté le 22 mai 2018).

Autres

- BATAILLE L.-M et BOVERIE M., « La commune : mise en perspective. », dernière mise à jour en novembre 2017, p. 10. <http://www.uvcw.be/articles/0,0,0,0,3159.htm> (consulté le 22 mai 2018).

- CONSEIL DE L'EUROPE, « Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local et Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELoGE) », <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/12-principles-and-elope> (consulté le 22 mai 2018).
- MAÎTRE A., « Fiche 1 : La gouvernance et ses outils », mis à jour en novembre 2016, <http://www.uvcw.be/focus/> (consulté le 22 mai 2018).
- U.V.C.W., « Intercommunales – Du nouveau pour les intercommunales interrégionales. », 28 mars 2014, <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,5391.htm> (consulté le 22 mai 2018).
- U.V.C.W., « Fiche 2 : La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale. », mis à jour au 1^{er} septembre 2017, p. 2., <http://www.uvcw.be/focus/> (consulté le 22 mai 2018).
- VAN RILLAER M.-L., « Gouvernance des intercommunales : nouvelles dispositions », juin 2014, <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,5603.htm> (consulté le 22 mai 2018).

Annexe :

Décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.

Article 1er. Dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L1122-5 dont le texte actuel formera le paragraphe 2, est complété par un paragraphe 1er rédigé comme suit :

" § 1er. L'élu qui, au jour de son installation, ne remplit pas les conditions d'éligibilité, ne peut pas être appelé à prêter serment.

Le collège en informe le conseil et l'intéressé. Celui-ci peut communiquer, au collège, dans un délai de quinze jours, ses moyens de défense. Le conseil prend acte de l'absence de l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité et procède au remplacement du membre concerné.

Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est ouvert contre cette décision. Il est introduit dans les huit jours de sa notification. ".

Art. 2. Dans l'article L1122-7 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 1er du paragraphe 1er est remplacé comme suit : " Les conseillers communaux ne reçoivent aucun traitement et aucun avantage en nature. " ;

2° le paragraphe 2 est abrogé.

Art. 3. Dans le même Code, à l'article L1122-14, § 2, alinéa 2, les mots " depuis six mois au moins " sont abrogés.

Art. 4. Dans l'article L1123-15 du même Code, le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit :

" § 3. En dehors de ces traitements, et à l'exclusion d'éventuels avantages en nature, les bourgmestres et échevins ne pourront jouir d'aucune rémunération à charge de la commune, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit.

Le Gouvernement détermine la liste des avantages en nature admissibles. ".

Art. 5. L'article L1123-17 du même Code est abrogé.

Art. 6. Dans l'article L1123-31 du même Code, le paragraphe 1er est complété par un deuxième alinéa rédigé comme suit :

" Les membres d'un secrétariat ne peuvent pas être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus, ni être unis par les liens du mariage ou cohabitants légaux avec un membre du collège communal. ".

Art. 7. A l'article L1125-1 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° le texte actuel qui formera le paragraphe 1er, est complété par un paragraphe 2 rédigé comme suit :

" § 2. Ne peuvent être président du conseil communal ou membre du collège communal :

1° les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale, d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une régie communale ou provinciale, d'une ASBL communale ou provinciale, d'une association de projet, d'une société de logement, d'une société à participation publique locale significative. Par titulaire d'une fonction de direction, il faut entendre les personnes qui occupent une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité, un degré de responsabilité et un régime pécuniaire traduisant la place occupée au sein de l'organigramme;

2° les gestionnaires tels que définis à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et à l'article 2 du 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. ";

3° les titulaires d'une fonction dirigeante et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique pour autant que la participation totale des communes, C.P.A.S., intercommunales ou provinces, seules ou en association avec l'entité régionale wallonne y compris ses unités d'administration publique, directement ou indirectement, atteigne un taux de plus de 50 pourcent de subventions régionales, communales, provinciales, d'intercommunales ou de CPAS sur le total de leurs produits. ";

2° au paragraphe 1er, 11°, les mots " les secrétaires et receveurs " sont remplacés par les mots " les directeurs généraux et financiers ".

Art. 8. Dans l'article L1125-11 du même Code, les mots " ou d'une société à participation publique locale significative " sont ajoutés après le mot " intercommunale ". Les mots " société à participation publique locale significative " s'entendent au sens de l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du Code.

Art. 9. L'article L1125-12 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Un conseiller communal ou un membre du collège communal ne peut détenir plus de trois mandats d'administrateur rémunérés dans une intercommunale ou dans une société à participation publique locale significative.

Le nombre de mandats se calcule en additionnant les mandats rémunérés détenus au sein des intercommunales ou des sociétés à participation publique locale significative majorés, le cas échéant, des mandats rémunérés dont l'élu disposerait dans ces organismes en sa qualité de conseiller de l'action sociale ou de conseiller provincial. ".

Art. 10. Dans l'article L1126-1, § 2, alinéa 5, du même Code, les mots " et le président du centre public d'action sociale " sont insérés entre les mots " Les échevins " et les mots " prêtent serment ".

Art. 11. A l'article L1231-5 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° dans le paragraphe 1er, les mots " comité de direction " sont remplacés par les mots " bureau exécutif ";

2° dans le paragraphe 2, alinéa 2, les mots " comité de direction " sont remplacés par les mots " bureau exécutif ";

3° dans le paragraphe 2, alinéa 3, les mots " dix-huit " sont remplacé par le mot " douze " et les mots " en son sein " sont insérés entre le mot " désigne " et les mots " les membres " ;

4° dans le paragraphe 2, alinéa 4, les mots " représentant le conseil communal " sont insérés entre les mots " administrateurs " et " sont " ;

5° dans le paragraphe 2, l'alinéa 5 est remplacé par ce qui suit :

" Chaque groupe politique démocratique non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée à l'alinéa précédent, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative. Par " groupe politique démocratique ", il faut entendre formations politiques qui respectent les principes démocratiques énoncés notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide, ainsi que les droits et libertés garantis par la Constitution. " ;

6° dans le paragraphe 2, l'alinéa 8 est remplacé par ce qui suit :

" Le conseil d'administration choisit un président et éventuellement un vice-président parmi ses membres. " ;

7° le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit :

" § 3. Le bureau exécutif ou à défaut le président est chargé de la gestion journalière, de la représentation quant à cette gestion, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Le président et le vice-président éventuel du conseil d'administration ne perçoivent aucune rémunération pour cette gestion journalière.

Le bureau exécutif est composé au maximum de trois administrateurs, en ce compris le président et le vice-président éventuel, choisis par le conseil d'administration en son sein. Le président assure la présidence du bureau exécutif. En cas de partage de voix au bureau exécutif, sa voix est prépondérante. " ;

8° un paragraphe 4 est ajouté et rédigé comme suit :

" § 4. Les organes de gestion de la régie délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres en fonction sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence.

Chaque administrateur peut être porteur d'une seule procuration. " .

Art. 12. A l'article L1234-2, du même Code, les paragraphes 2 et 3 sont remplacés par ce qui suit:

" § 2. Dès que les statuts attribuent à la commune la majorité des mandats dans les organes de gestion et de contrôle, chaque groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2 alinéa 5, non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au paragraphe 1er, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative.

§ 3. Dans le cas où plusieurs communes sont membres d'une A.S.B.L. et pour autant qu'elles disposent de la majorité des voix, chaque groupe politique démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au paragraphe 1er, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative. " .

A l'article L1234-2, § 1er, alinéa 5, du même Code, il y a lieu d'insérer entre le mot " fondamentales, " et les mots " par la loi du 30 juillet 1981 ", les mots " par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, " ".

Art. 13. L'article L1234-3 du même Code est abrogé.

Art. 14. Dans le même Code, le livre IV de la partie I, comprenant les articles L1411-1 à L1451-3, est abrogé.

Art. 15. Dans l'article L1522-4 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 3 du paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

" Tout groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2 alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées, d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative. ";

2° l'alinéa 1er du paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit :

" Le comité de gestion prend acte de sa composition sur base des propositions de chaque associé de l'association. ".

Art. 16. Dans l'article L1522-5, du même Code, le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

" § 1er. Le comité de gestion de l'association de projet délibère uniquement si la majorité de ses membres en fonction sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence.

Chaque administrateur peut être porteur d'une seule procuration. ".

Art. 17. L'article L1523-1 du même Code, est remplacé par ce qui suit :

" Les intercommunales adoptent la forme juridique de la société anonyme ou de la société coopérative à responsabilité limitée.

Les lois relatives aux sociétés commerciales sont applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature spéciale de l'association. ".

Art. 18. Dans le même Code, il est ajouté à l'article L1523-5, un 5° rédigé comme suit :

" 5° si, au terme de la procédure prévue à l'article L1523-6, § 2, les conseils communaux et, s'il échet, provinciaux décident de se retirer et sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage évalué à dire d'experts, que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés. ".

Art. 19. Dans le même Code, l'article L1523-6 est remplacé par ce qui suit :

" Art. L1523-6. § 1er Les personnes de droit public associées à l'intercommunale ne peuvent s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'une somme déterminée.

Pour toute modification aux statuts qui entraîne pour les communes et, s'il échet, pour les provinces des obligations supplémentaires ou une diminution de leurs droits, les conseils communaux et, s'il échet, provinciaux doivent être mis en mesure d'en délibérer.

§ 2 Pour tous apports d'universalité ou de branche d'activités, les conseils communaux et, s'il échet, provinciaux doivent être mis en mesure d'en délibérer.

En ce cas, l'intercommunale est tenue de communiquer le projet d'apport et le plan stratégique aux associés concomitamment à son dépôt auprès du greffe du tribunal de commerce ainsi que le rapport circonstancié établi conformément au Code des sociétés. Dans l'éventualité où une autorité de régulation existe, son avis est requis.

§ 3 L'assemblée générale est seule compétente pour statuer sur les apports d'universalité ou de branche d'activités.

§ 4 Nonobstant les dispositions du paragraphe 2, l'intercommunale joint à la convocation de l'assemblée générale appelée à statuer sur l'apport visé au paragraphe 2 tous les documents y relatifs. ".

Art. 20. A l'article L1523-10 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° le paragraphe 2 est complété par un alinéa rédigé comme suit :

" Sauf stipulation contraire dans le règlement d'ordre intérieur, il est donné lecture du procès-verbal de la précédente séance, à l'ouverture de chaque séance. Le procès-verbal est joint à la convocation visée à l'alinéa 1er. Dans les cas d'urgence dûment motivés visés à l'alinéa 1er, il est mis à la disposition en même temps que l'ordre du jour. ";

2° il est inséré un paragraphe 3 rédigé comme suit :

" § 3. Les organes de gestion de l'intercommunale délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence.

Chaque administrateur ne peut être porteur que d'une seule procuration. ".

Art. 21. A l'article L1523-12 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots " sur chaque point à l'ordre du jour " sont ajoutés après les mots " au sein de leur conseil ";

2° dans le paragraphe 1er, alinéa 2, le mot " libre " est inséré entre les mots " vote " et " correspondant ";

3° il est inséré un paragraphe 1/1 rédigé comme suit :

" § 1/1. Le conseil communal, et s'il échet, le conseil provincial et le conseil de l'action sociale, vote sur l'ensemble des points de l'ordre du jour.

Chacun de ses membres peut exiger le vote séparé d'un ou de plusieurs points qu'il désigne.

Dans ce cas, le vote d'ensemble ne peut intervenir qu'après le vote sur le ou les points ainsi désignés, et il porte sur les points dont aucun des membres n'a demandé le vote séparé. ";

4° le paragraphe 1er, alinéa 3, est supprimé.

Art. 22. A l'article L1523-13 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, l'alinéa 3, est remplacé par ce qui suit

" Les convocations pour toute assemblée générale contiennent l'ordre du jour ainsi qu'une note de synthèse et une proposition de décision pour chacun des points à l'ordre du jour, l'ensemble étant accompagné des documents y afférents. Ceux-ci peuvent être envoyés par voie électronique. A la demande d'un cinquième des

associés, un point peut être ajouté à l'ordre du jour de l'assemblée générale. " ;

2° dans le paragraphe 1er, alinéa 5, les mots " depuis six mois au moins " sont abrogés ;

3° dans le paragraphe 3, l'alinéa 1er est complété par la phrase suivante : " Les comptes annuels sont systématiquement présentés par le fonctionnaire dirigeant local et/ou le directeur financier. Ils répondent ainsi que le réviseur qui doit être présent aux questions. " ;

4° dans le paragraphe 3, il est ajouté un alinéa 5 rédigé comme suit :

" Les comptes annuels, le rapport du réviseur des organismes, le rapport de gestion et les rapports spécifiques sur les prises de participation sont transmis à la Cour des Comptes dans les trente jours après l'approbation par l'assemblée générale. La Cour des Comptes peut adresser au réviseur des questions en lien avec son rapport. Elle établit tous les trois ans un rapport. La mission complémentaire de la Cour des Comptes est rémunérée pour un montant annuel de 120.000 euros. Le montant précité est évalué et renouvelé tous les six ans. " ;

5° dans le paragraphe 4, l'alinéa 3 est remplacé par ce qui suit :

" Le projet de plan est établi par le conseil d'administration, et présenté, le cas échéant, à l'occasion de séances préparatoires, aux délégués communaux, s'il échet, aux délégués provinciaux et de CPAS, aux échevins concernés, éventuellement en présence de membres du management ou du conseil d'administration. Il est ensuite débattu dans les conseils des communes et provinces associées et arrêté par l'assemblée générale. " .

Art. 23. Dans l'article L1523-14, 4°, du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots " indemnités de fonction " sont remplacés par le mot " rémunérations " ;

2° les mots " aux membres des organes restreints de gestion, dans les limites fixées par le Gouvernement wallon " sont remplacés par les mots " aux membres des organes restreints de gestion et du comité d'audit dans les limites fixées par l'article L5311-1, " ;

3° les mots " les émoluments " sont remplacés par les mots " les rémunérations " .

Art. 24. A l'article L1523-15 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

" Les administrateurs représentent soit des communes, provinces ou C.P.A.S. associés, soit des autres personnes morales de droit public, soit des associés privés qui sont considérés comme indépendants.

Le nombre d'administrateurs indépendants est fixé à un maximum de deux. Ceux-ci sont nommés par l'Assemblée générale à la majorité des 2/3 des voix et sur présentation du conseil d'administration exprimé à la majorité de 2/3 des voix. Les conditions, titres, qualités et interdictions requises ou applicables à ces administrateurs sont celles prévues à l'article 526ter du Code des sociétés. " ;

2° dans le paragraphe 3, l'alinéa 1er est complété par la phrase suivante :

" Toutefois, pour les intercommunales auxquelles des communes de plus d'une Région sont affiliées, les administrateurs sont désignés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral pour ce qui concerne les communes wallonnes, et conformément aux dispositions statutaires de l'intercommunale en ce qui concerne les communes des autres Régions. " ;

3° dans le paragraphe 3, l'alinéa 5 est abrogé;

4° dans le paragraphe 3, l'alinéa 6 est remplacé par ce qui suit :

" Tout groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative. ";

5° le paragraphe 3 est complété par un alinéa rédigé comme suit :

" Les alinéas 1 à 4 du présent paragraphe sont applicables mutatis mutandis aux administrateurs représentant des C.P.A.S. associés. ";

6° dans le paragraphe 5, à l'alinéa 1er, les mots " trente unités " sont remplacés par les mots " vingt unités ";

7° dans le paragraphe 5, l'alinéa 4 est remplacé par ce qui suit :

" Une intercommunale comprenant jusqu'à trois associés communaux pourra compter un maximum de sept administrateurs. Lorsque les associés communaux sont au nombre de quatre ou lorsque plus de quatre communes sont associées et qu'elles desservent moins de cent mille habitants, le conseil d'administration peut comprendre un maximum de onze administrateurs. ";

8° il est complété par les paragraphes 8 et 9, rédigés comme suit :

" § 8. Le conseil d'administration désigne, en son sein et au maximum, un président et un vice-président. Il désigne ses représentants dans les sociétés à participation publique locale significative. "

§ 9. Le conseil d'administration tient, au minimum, six réunions annuelles. A défaut, le conseil d'administration en explique les raisons dans le rapport annuel de gestion. ".

Art. 25. L'article L1523-17 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" § 1er. Le conseil d'administration constitue en son sein un comité de rémunération, composé au maximum de cinq administrateurs désignés parmi les représentants des communes, provinces ou C.P.A.S. associés, à la représentation proportionnelle, de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, à l'exception des administrateurs membres du bureau exécutif.

Les mandats au sein de ce comité sont exercés à titre gratuit.

§ 2. Le comité de rémunération émet, après en avoir informé le conseil d'administration, des recommandations à l'assemblée générale pour chaque décision relative aux jetons de présence, aux éventuelles indemnités de fonction et à tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion et du comité d'audit. Il établit annuellement et approuve un rapport d'évaluation écrit portant sur la pertinence des rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non accordés aux membres des organes de gestion et aux fonctions de direction au cours de l'exercice précédent ainsi que sur la politique globale de la rémunération. Il émet des recommandations au Conseil d'administration. Il propose au conseil d'administration, une justification circonstanciée des rémunérations autres que les simples jetons de présence.

Ce rapport est transmis au conseil d'administration et est annexé au rapport de gestion établi par les administrateurs en vertu de l'article L1523-16, alinéa 4.

Par dérogation à l'article L1523-10, sur proposition du comité de rémunération, le conseil d'administration adopte le règlement d'ordre intérieur du comité de

rémunération. ".

Art. 26. L'article L1523-18 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" L1523-18. § 1er. Sans préjudice du paragraphe 5, le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'intercommunale au titulaire de la fonction dirigeante locale.

La délibération relative à la délégation de la gestion journalière précise les actes de gestion qui sont délégués et la durée de délégation d'un terme maximal de trois ans, renouvelable. Elle est votée à la majorité simple, publiée au Moniteur belge et notifiée aux associés, aux administrateurs et aux éventuels délégués au contrôle. Elle prend fin après tout renouvellement intégral de conseil d'administration.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des majorités spéciales.

§ 2. Le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion éventuels. Les organes restreints de gestion sont des émanations du conseil d'administration. Ils sont composés de minimum quatre administrateurs, désignés par le conseil d'administration. Les administrateurs représentant les communes, provinces et C.P.A.S. associés sont de sexe différent et désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

La délibération relative aux délégations aux organes restreints de gestion précise les actes de gestion qui sont délégués et la durée de délégation d'un terme maximal de trois ans, renouvelable. Elle est votée à la majorité simple, publiée au Moniteur belge et notifiée aux associés, aux administrateurs et aux éventuels délégués au contrôle. Elle prend fin après tout renouvellement intégral de conseil d'administration.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des majorités spéciales.

Les décisions sur la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel telles que visées à l'article L1523-27, § 1er, alinéa 5, et les règles particulières relatives à la fonction dirigeante locale telle que définie à l'article L5111-1 du présent Code, ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration.

Toute délibération prise sur base d'une délégation du conseil d'administration est notifiée aux administrateurs.

Les organes restreints de gestion disposent d'une compétence décisionnelle propre même si, en vertu des statuts, cette décision doit être ratifiée par le conseil d'administration.

§ 3. Par dérogation à l'article L1523-10, l'organe restreint de gestion propose au conseil d'administration qui l'arrête, un règlement d'ordre intérieur qui explicite le cadre régissant son fonctionnement.

Le règlement d'ordre intérieur précise les modalités, la teneur et la périodicité selon lesquelles les organes restreints de gestion ou le délégué à la gestion journalière font rapport de leur action au conseil d'administration, ainsi que les décisions des organes restreints de gestion ou du délégué à la gestion journalière qui doivent faire l'objet d'une ratification par le conseil d'administration. Ce rapport est présenté au moins une fois par an.

§ 4. Lorsqu'un organe restreint de gestion est mis en place pour gérer un secteur d'activité, la proportionnelle visée au paragraphe 2 est calculée sur la base des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés à ce secteur.

Le nombre de membres de l'organe restreint de gestion lié à un secteur d'activité

est limité au maximum au nombre d'administrateurs émanant des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés à ce secteur.

Les membres de l'organe restreint de gestion mis en place pour gérer un secteur d'activité comptent au moins un administrateur visé à l'article L1523-15, § 1er, alinéa 3, lorsque celui-ci est applicable au conseil d'administration.

§ 5. Dans le cadre de la mise en place d'un éventuel bureau exécutif, qui doit être unique pour l'ensemble des activités de l'intercommunale, pour les intercommunales comptant au moins onze administrateurs, le nombre maximum de membres ne peut pas être supérieur à vingt-cinq pourcents du nombre de membres du conseil d'administration. Ils sont de sexe différent et désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

Le président et le vice-président de l'intercommunale sont membres du bureau exécutif. Par dérogation au paragraphe 4, alinéa 1, ils sont issus de groupes politiques démocratiques différents. Le président assure la présidence du bureau exécutif. En cas de partage de voix, sa voix est prépondérante.

Le fonctionnaire dirigeant local au sein de l'intercommunale, tel que défini à l'article L5111-1 du présent Code, est systématiquement invité aux réunions, avec voix consultative sans être membre du bureau.

Le bureau exécutif compte au moins un administrateur visé à l'article L1523-15, § 1er, alinéa 3, lorsque celui-ci est applicable au conseil d'administration. ".

Art. 27. L'article L1523-19 du même Code est abrogé.

Art. 28. Dans le même Code, il est inséré un article L1523-26 rédigé comme suit :

" Art. 1523-26. § 1er. Chaque intercommunale constitue un comité d'audit au sein de son conseil d'administration.

§ 2. Le comité d'audit est composé de membres du conseil d'administration qui ne sont pas membres du bureau exécutif. Le nombre maximum de membres du comité d'audit ne peut pas être supérieur à vingt-cinq pourcents du nombre de membres du conseil d'administration.

Le président du comité d'audit est désigné par les membres du comité.

Au moins un membre du comité d'audit dispose d'une expérience pratique et/ou de connaissances techniques en matière de comptabilité ou d'audit.

Le titulaire de la fonction dirigeante locale au sein de l'intercommunale est systématiquement invité aux réunions, avec voix consultative.

§ 3. Le conseil d'administration définit les missions du comité d'audit, lesquelles comprennent au minimum les missions suivantes :

1° la communication au conseil d'administration d'informations sur les résultats du contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés et d'explications sur la façon dont le contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés ont contribué à l'intégrité de l'information financière et sur le rôle que le comité d'audit a joué dans ce processus;

2° le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et présentation de recommandations ou de propositions pour en garantir l'intégrité;

3° le suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques de l'intercommunale ou de l'organisme ainsi que le suivi de l'audit interne et de son efficacité;

4° le suivi du contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés, en ce compris le suivi des questions et recommandations formulées par

le réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés;

5° l'examen et le suivi de l'indépendance du réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés, en particulier pour ce qui concerne le bien-fondé de la fourniture de services complémentaires à la société.

Le comité d'audit fait régulièrement rapport au conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, au moins lors de l'établissement par celui-ci des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés. ".

Art. 29. Dans le chapitre III du titre premier du livre V de la première partie du même Code, il est inséré une section 6 intitulée " Du personnel ".

Art. 30. Dans la section 6 insérée par l'article 29, il est inséré un article L1523-27 rédigé comme suit :

" L1523- 27. § 1er. Le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel. Le personnel de l'intercommunale est désigné sur la base d'un profil de fonction déterminé par le conseil d'administration et d'un appel à candidatures.

Le membre du personnel statutaire vise tout membre du personnel, nommé à titre définitif par décision unilatérale de l'autorité, ainsi que tout membre du personnel qui, par décision unilatérale de l'autorité, est admis en stage en vue d'une nomination à titre définitif.

Le membre du personnel contractuel vise tout membre du personnel engagé sous contrat de travail conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

La personne qui occupe la fonction dirigeante locale est désignée par le conseil d'administration.

Le conseil d'administration fixe les dispositions générales objectives en matière de personnel dont, notamment :

1° les conditions d'accès aux emplois et, le cas échéant, d'avancement, les modalités de publicité de l'appel à candidatures ainsi que la procédure d'évaluation du personnel de l'intercommunale;

2° les échelles de traitement, les allocations, indemnités et tout avantage du personnel de l'intercommunale.

Pour la fonction dirigeante locale et les fonctions de direction, les conditions d'accès aux emplois comprennent notamment le profil de fonction et la composition du jury de sélection.

Le personnel de l'intercommunale est évalué et peut être démis d'office pour inaptitude professionnelle dans les conditions du chapitre VII du Titre Ier du Livre II du la Partie I du Code.

Les alinéas précédents sont applicables à la fonction dirigeante locale, sans préjudice des dispositions particulières du présent Code.

§ 2. 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.

§ 3. Le conseil d'administration est compétent en matière de personnel mais peut déléguer la mise en oeuvre des décisions qu'il a prises dans le cadre des dispositions générales en matière de personnel. ".

Art. 31. A l'article L1531-2 du même Code, les modifications suivantes sont

apportées :

" 1° dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots " et à tout membre d'une société à participation publique locale significative désigné par une personne morale de droit public " sont ajoutés après les mots " association de projet " ;

2° dans le paragraphe 2, alinéa 1er, les mots " ou dans les sociétés à participation publique locale significative " sont insérés entre les mots " associations de projet " et les mots " auxquelles sa commune " ;

3° dans le paragraphe 5, alinéa 1er, les mots " , d'une société à participation publique locale significative " sont insérés entre les mots " d'une intercommunale, " et les mots " ou le membre " ;

4° le paragraphe 6 est remplacé par ce qui suit :

" § 6. Le titulaire d'une fonction dirigeante locale et le titulaire d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale ou d'une société à participation publique locale significative ne peuvent pas être membres d'un collège provincial ou d'un collège communal ou membres du Parlement européen, des Chambres législatives fédérales ou d'un parlement de Région ou de Communauté.

La qualité de président ou de vice-président d'une intercommunale et d'une société à participation publique locale significative est incompatible avec la qualité de membre du Parlement européen, des chambres législatives fédérales ou d'un parlement de région ou de communauté. "

5° dans le paragraphe 7, les mots " ou d'une société à participation publique locale significative " sont insérés entre les mots " d'une intercommunale, " et les mots " détenteur " ;

6° il est inséré un paragraphe 8 rédigé comme suit :

" § 8. Le titulaire d'une fonction dirigeante locale et le titulaire d'une fonction de direction d'une intercommunale ou d'une société à participation publique locale significative qui a ou obtient la qualité de chef de cabinet ou de chef de cabinet adjoint d'un membre du Gouvernement fédéral, d'une entité fédérée ou d'un Secrétaire d'Etat régional bruxellois est considéré comme empêché. "

Art. 32. A l'article L1532-1 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° dans le paragraphe 2, les mots " d'un tiers au moins des membres " sont insérés entre les mots " A la demande " et les mots " du conseil communal " ;

2° le paragraphe 2 est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

" Une fois par an, après l'assemblée générale du premier semestre, les intercommunales organisent une séance de conseil d'administration ouverte au public au cours de laquelle le rapport de gestion et, éventuellement, le rapport d'activités sont présentés. Cette séance est suivie d'un débat.

Les dates, heures et ordre du jour de cette séance font l'objet d'une publication sur le site internet de l'intercommunale et des communes ou provinces concernées. "

Art. 33. L'article L1532-3 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L1532-3. Il peut être alloué un jeton de présence aux membres du comité de gestion de l'association de projet, par séance effectivement prestée conformément à l'article L5311-1 et à l'exclusion de toute autre rémunération de tout type. "

Art. 34. L'article L1532-4 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L1532-4. L'assemblée générale peut allouer, par séance effectivement

prestée, jetons, rémunérations et avantages en nature conformément à l'article L5311-1, à l'exclusion de toute autre rémunération de tout type. ".

Art. 35. L'article L1532-5 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L1532-5. La filiale d'une intercommunale, ainsi que toutes les sociétés dans lesquelles une intercommunale ou une filiale de celle-ci ont une participation, à quelque degré que ce soit, pour autant que la participation totale, détenue seule ou conjointement, directement ou indirectement, des communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, ASBL communales ou provinciales, associations de projet, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées soit supérieure à cinquante pourcents du capital ou atteigne plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion, transmettent au conseil d'administration de l'intercommunale les projets de décision relatifs aux prises ou retrait de participation dans toute personne morale de droit public ou privé, aux cessions de branches d'activités et d'universalités ainsi qu'aux rémunérations relevant de l'assemblée générale ou du principal organe de gestion.

Le conseil d'administration de l'intercommunale dispose d'un délai de trente jours pour rendre un avis conforme.

Les sociétés concernées mettent leur statut en conformité avec le présent article. A défaut, l'intercommunale se retire du capital de la société. ".

Art. 36. Dans l'article L2212-7 du même Code, le paragraphe 2 est abrogé.

Art. 37. Dans l'article L2212-45 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° dans le paragraphe 1er, le mot " sénateur " est remplacé par les mots " député du Parlement wallon " ;

2° le paragraphe 3 est abrogé ;

3° dans le paragraphe 5, il est inséré un alinéa 2 rédigé comme suit :

" Les membres d'un secrétariat ne peuvent pas être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus, ni être unis par les liens du mariage ou cohabitants légaux avec un membre du collège provincial. " ;

4° le paragraphe 6 est remplacé comme suit :

" § 6. En dehors de ces traitements, et à l'exclusion d'éventuels avantages en nature, les députés provinciaux ne pourront jouir d'aucune rémunération à charge de la province, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit.

Le Gouvernement détermine la liste des avantages en nature admissibles. ".

Art. 38. Dans l'article L2212-77, § 1er du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° le 5° est remplacé par ce qui suit :

" 5° les titulaires d'une fonction au sein d'un organisme d'intérêt public régional, communautaire ou fédéral, qui consiste à en assurer la direction générale ; "

2° il est inséré un 6° et 7° et 8°, rédigés comme suit :

" 6° les gestionnaires visés à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et à l'article 2 du 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;

7° les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale, d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une régie communale ou provinciale, d'une ASBL communale ou provinciale, d'une association de projet, d'une société de logement, d'une société à participation publique locale significative. Par titulaire d'une fonction de direction, il faut entendre les personnes qui occupent une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité, un degré de responsabilité et un régime pécuniaire traduisant la place occupée au sein de l'organigramme;

8° les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique pour autant que la participation totale des communes, CPAS, intercommunales ou provinces, seules ou en association avec l'entité régionale wallonne y compris ses unités d'administration publique, directement ou indirectement, atteigne un taux de plus de cinquante pourcents de subventions régionales, communales, provinciales, d'intercommunales ou de CPAS sur le total de leurs produits. "

Art. 39. Dans le même Code, l'article L2212-78, dont le texte actuel formera le paragraphe 1er, est complété par un paragraphe 2 rédigé comme suit :

" § 2. Ne peuvent pas être président du conseil provincial :

1° les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale, d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une régie communale ou provinciale, d'une ASBL communale ou provinciale, d'une association de projet, d'une société de logement, d'une société à participation publique locale significative. Par titulaire d'une fonction de direction, il faut entendre les personnes qui occupent une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité, un degré de responsabilité et un régime pécuniaire traduisant la place occupée au sein de l'organigramme;

2° les gestionnaires visés à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et à l'article 2 du 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. ";

3° les titulaires d'une fonction dirigeante et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique pour autant que la participation totale des communes, C.P.A.S., intercommunales ou provinces, seules ou en association avec l'entité régionale wallonne y compris ses unités d'administration publique, directement ou indirectement, atteigne un taux de plus de 50 pourcent de subventions régionales, communales, provinciales, d'intercommunales ou de CPAS sur le total de leurs produits. "

Art. 40. Dans le même Code, à l'article L2212-81ter, les mots " ou d'une société à participation publique locale significative " sont ajoutées après le mot " intercommunale ".

Art. 41. Dans le même Code, à l'article L2212-81quater, les mots " ou d'une société à participation publique locale significative " sont ajoutés après le mot " intercommunale. ".

Art. 42. A l'article L2223-5 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° dans le paragraphe 1er, les mots " comité de direction " sont remplacés par " bureau exécutif ";

2° dans le paragraphe 2, alinéa 2, les mots " comité de direction " sont remplacés par " bureau exécutif ";

3° dans le paragraphe 2, l'alinéa 4 est remplacé par ce qui suit :

" Les administrateurs représentant la province sont désignés à la proportionnelle du conseil provincial, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Chaque groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège d'observateur, tel que défini à l'article L5111-1, avec voix consultative. ";

4° dans le paragraphe 2, l'alinéa 6 est remplacé par ce qui suit :

" Le conseil d'administration choisit un président et éventuellement un vice-président parmi ses membres désignés par le conseil provincial. ";

5° le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit :

" § 3. Le bureau exécutif, ou à défaut, le président est chargé de la gestion journalière, de la représentation quant à cette gestion, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Le président et le vice-président éventuel du conseil d'administration ne perçoivent aucune rémunération pour cette gestion journalière.

Le bureau exécutif est composé de trois administrateurs, en ce compris le président et le vice-président, tous désignés par le conseil d'administration en son sein, majoritairement parmi les membres désignés par le conseil provincial. Le président assure la présidence du bureau exécutif. En cas de partage de voix au bureau exécutif, sa voix est prépondérante. ";

6° il est inséré un paragraphe 4 rédigé comme suit :

" § 4. Les organes de gestion de la régie délibèrent uniquement si la majorité de leurs membres sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence.

Chaque administrateur peut être porteur d'uniquement une procuration. ".

Art. 43. A l'article L2223-14 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

" 1° les paragraphes 2 et 3 sont remplacés par ce qui suit :

" § 2. Lorsque les statuts attribuent à la province la majorité des mandats dans les organes de gestion et de contrôle, chaque groupe politique démocratique non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au paragraphe 1er, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative.

§ 3. Dans le cas où plusieurs provinces sont membres d'une A.S.B.L. et que les provinces disposent de la majorité des voix, chaque groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des provinces associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au paragraphe 1er a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative. ";

2° le paragraphe 4 est remplacé par ce qui suit :

" Tout membre d'un conseil provincial exerçant à ce titre un mandat dans une

A.S.B.L. est réputé de plein droit démissionnaire dès l'instant où il ne fait plus partie du conseil provincial.

Tous les mandats dans les différents organes de l'A.S.B.L. prennent immédiatement fin après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils provinciaux. " ".

Art. 44. A l'article L3111-1, § 1er, du même Code, il est inséré un 8° rédigé comme suit :

" 8° sur une société à participation publique locale significative, telle que définie à l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°. ".

Art. 45. L'article L3116-1 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" L'autorité de tutelle peut, par arrêté, désigner un commissaire spécial lorsqu'une personne morale de droit public ou un organisme visé à l'article L3111-1, § 1er, lèse l'intérêt général, reste 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 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. ".

Art. 46. Dans le même code, l'intitulé de la cinquième partie est remplacé par ce qui suit : " Cinquième partie - Sur les obligations des mandataires en matière de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération ".

Art. 47. L'article L5111-1 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L5111-1. Pour l'application du présent Code, il faut entendre par :

1° mandat originaire : le mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président du centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal;

2° mandat dérivé : tout mandat exercé par le titulaire d'un mandat originaire qui lui a été confié en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière ou qui lui a été confié par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

- a) d'une commune;
- b) d'une province;
- c) d'un centre public d'action sociale;
- d) d'une intercommunale;
- e) d'une régie communale ou provinciale autonome;
- f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;
- g) d'une société de logement;
- h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées.

3° mandataire : tout titulaire d'un mandat originaire ou d'un mandat dérivé;

4° mandat privé : tout mandat exercé dans un organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait et qui n'est pas un mandat dérivé, un mandat confié à une personne non élue au sens du 9°, un mandat exercé dans une société à participation publique locale significative, un mandat, fonction et charge publics

d'ordre politique, une fonction dirigeante locale ou une fonction de gestionnaire;

5° mandat originaire exécutif : les mandats de bourgmestre, d'échevin, de député provincial et de président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal;

6° mandat, fonction et charge publics d'ordre politique : tout mandat, fonction ou charge publics d'ordre politique qui ne s'analyse pas comme un mandat originaire, un mandat dérivé, un mandat confié à une personne non élue au sens du 9°, ou un mandat exercé dans une société à participation publique locale significative;

7° fonction dirigeante locale : la personne occupant la position hiérarchique la plus élevée, sous contrat de travail ou sous statut dans une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une A.S.B.L. communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, une société à participation publique locale significative;

8° mandat, fonction dirigeante ou profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger : mandats, fonctions dirigeantes ou professions qui ne s'analysent pas comme un mandat originaire ou dérivé, ni comme un mandat confié à une personne non élue au sens du 9° ni comme un mandat, une fonction ou une charge publics d'ordre politique, ni comme la fonction dirigeante locale, ni comme la fonction de gestionnaire;

9° personnes non élues : les personnes qui ne sont pas titulaires d'un mandat originaire et à qui un mandat a été confié dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

- a) d'une commune;**
- b) d'une province;**
- c) d'un centre public d'action sociale;**
- d) d'une intercommunale;**
- e) d'une régie communale ou provinciale autonome;**
- f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;**
- g) d'une société de logement;**
- h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées;**

10° société à participation publique locale significative : société répondant aux critères suivants :

- a) être une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique;**
- b) ne pas être une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, un organisme visé à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3 du 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;**
- c) Et dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, ou personne**

morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées détiennent seules, ou conjointement avec la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du 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, directement ou indirectement une participation au capital supérieure à cinquante pourcents du capital; ou désignent plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion.

Lorsque la participation au capital par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieure à la participation au capital par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-après, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138.

Lorsque le nombre de membres du principal organe de gestion désigné par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieur au nombre de membres du principal organe de gestion désigné par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-avant, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138;

11° jeton de présence : rémunération accordée au membre d'un organisme siégeant lors d'une réunion d'un organe de gestion, en raison de sa présence et de sa participation à l'entièreté de cette réunion;

12° rémunération : toute somme qui est payée en contrepartie de l'exercice d'un mandat originaire, d'un mandat dérivé, d'un mandat exercé par une personne non élue, d'un mandat, d'une fonction et d'une charge publics d'ordre politique, d'une fonction dirigeante locale, d'une fonction de gestionnaire ou d'un mandat, d'une fonction dirigeante ou d'une profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger;

13° avantage en nature : sans préjudice de la définition d'avantage en nature prévue à l'annexe 4, tout avantage qui ne se traduit pas par le versement d'une somme et qui est consenti en contrepartie de l'exercice d'un mandat originaire,

d'un mandat dérivé, d'un mandat exercé par une personne non élue, d'un mandat, d'une fonction et d'une charge publics d'ordre politique, d'une fonction dirigeante locale, d'une fonction de gestionnaire ou d'un mandat, d'une fonction dirigeante ou d'une profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger;

14° voie électronique sécurisée : tout mode de communication sécurisée en vue d'assurer la transmission électronique d'informations, émanant de l'organe de contrôle ou adressée à celui-ci dans le cadre de ses compétences, selon les modalités que le Gouvernement détermine dans le respect des exigences fixées à l'article 5 du décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes;

15° organe de contrôle : la personne juridique ou le service institué à cette fin par le législateur décréteil ou par le Gouvernement;

16° observateur : personne désignée pour siéger avec voix consultative, bénéficiant des mêmes droits et obligations que les administrateurs, en ce compris les règles de déontologie et d'éthique, au sein d'un organe de gestion d'un organisme soumis au présent Code;

17° fonction de gestionnaire : fonction exercée par toute personne chargée de la gestion journalière ou agissant au sein de l'organe chargé de la gestion journalière au sein d'un organisme visé 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;

18° A.S.B.L. locale : association sans but lucratif de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées soit subventionnent majoritairement, seules ou conjointement, l'activité de l'association soit détiennent plus de 50% des membres du principal organe de gestion.

Concernant le 2° est présumé de manière irréfutable comme mandat dérivé :

1° le mandat exercé par un titulaire d'un mandat originaire au sein d'une société à participation publique locale significative;

2° le mandat d'administrateur qui n'est pas élu local, tel que prévu à l'article L1523-15, § 1er, alinéa 2.

Concernant le 4°, le mandat public au sens de l'article 1er, § 2, 1°, de l'accord de coopération du 20 mars 2014 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif à la gouvernance dans l'exécution des mandats publics au sein des organismes publics et des entités dérivées de l'autorité publique n'est pas considéré comme un mandat privé.

Concernant le 6°, les mandat, fonction et charge publics d'ordre politique, attribués par l'Union européenne, l'Etat, une Région ou une Communauté, en ce compris les fonctions spéciales confiées au sein d'un Parlement si le règlement du Parlement en dispose ainsi sont considérés comme des mandat fonction et charge publics d'ordre politique.

Pour l'application de l'article L5321-1, ne sont pas considérées comme un mandat, fonction et charge publics d'ordre politique, la fonction de gestionnaire, la fonction

dirigeante locale, les fonctions de Ministres, de Secrétaires d'Etat fédéraux et de Membres d'un Gouvernement régional ou communautaire.

Concernant le 8°, le mandat privé est considéré comme un mandat, une fonction dirigeante ou une profession.

Concernant le 13°, l'avantage est évalué conformément à l'article L5321-2, § 1er, du présent Code.

Concernant le 15°, pour les titulaires d'un mandat originaire qui sont membres de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement wallon, du Parlement de la Communauté française ou du Parlement européen, l'organe de contrôle est l'instance désignée à cette fin par l'Assemblée parlementaire dans laquelle ils exercent leur mandat.

Pour ce qui relève des membres du Parlement wallon, l'organe de contrôle du Parlement wallon rédige chaque année un rapport sur l'exécution des missions qui lui sont attribuées en vertu de la présente partie du Code. Le Parlement wallon est chargé de la publication du cadastre tel que prévu à l'article L5511-1 pour les titulaires d'un mandat originaire qui sont membres du Parlement wallon.

Tant que l'organe de contrôle visé au 15° de l'alinéa 1er n'a pas été créé, ses pouvoirs sont exercés par le Gouvernement ou le service à qui le Gouvernement délègue cette mission. ".

Art. 48. L'article L5211-1 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L5211-1 § 1er. La déclaration qui doit être remplie par les titulaires d'un mandat originaire comprend, pour l'année qui précède celle où la déclaration est remplie, les volets suivants :

1° indication des mandats originaires, ainsi que des montants des jetons et de la rémunération payés en contrepartie de l'exercice de ces mandats et des avantages en nature qui y sont liés - volet 1;

2° indication des mandats dérivés, ainsi que des montants des jetons et de la rémunération payés en contrepartie de l'exercice de ces mandats et des avantages en nature qui y sont liés - volet 2;

3° indication des mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique, ainsi que des montants des jetons et de la rémunération payés en contrepartie de l'exercice de ces mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique et des avantages en nature qui y sont liés - volet 3;

4° indication des fonctions dirigeantes locales, ainsi que du montant de la rémunération payée en contrepartie de l'exercice de ces fonctions dirigeantes locales et des avantages en nature qui y sont liés - volet 4;

5° indication des fonctions de gestionnaire ainsi que du montant de la rémunération payée en contrepartie de l'exercice de ces fonctions de gestionnaire et des avantages en nature qui y sont liés - volet 5;

6° indication des mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger - volet 6.

Concernant le 6°, la déclaration mentionne lesquels de ces mandats, fonctions dirigeantes ou professions donnent lieu à l'octroi de jetons, rémunérations ou d'avantages en nature.

§ 2. La déclaration qui doit être remplie par les titulaires d'un mandat originaire exécutif comprend, pour l'année qui précède celle où la déclaration est remplie, les mêmes volets que ceux mentionnés au paragraphe 1er ainsi qu'un volet 7 qui

contient l'indication des rémunérations perçues dans le cadre de mandats privés. Ce volet est remis sous enveloppe scellée à l'organe de contrôle.

§ 3. La déclaration qui doit être remplie par des personnes non élues comprend, pour l'année qui précède celle où la déclaration est remplie, les volets suivants :

1° indication des mandats confiés dans une personne morale de droit privé ou de droit public par la suite de la décision d'un des organes de, ou en raison de la représentation d'une commune, d'une province, d'un centre public d'action sociale, d'une intercommunale, d'une régie communale ou provinciale autonome, d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une société de logement, de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées, de l'organe qui les a confiés, ainsi que des montants des jetons et de la rémunération payés en contrepartie de l'exercice de ces mandats et des avantages en nature qui y sont liés - volet 1;

2° indication des mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique, ainsi que des montants des jetons et de la rémunération payés en contrepartie de l'exercice de ces mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique et des avantages en nature qui y sont liés - volet 2;

3° indication des fonctions dirigeantes locales, ainsi que de la rémunération payée en contrepartie de l'exercice de ces fonctions dirigeantes locales et des avantages en nature qui y sont liés - volet 3;

4° indication des fonctions de gestionnaire ainsi que du montant de la rémunération payée en contrepartie de l'exercice de ces fonctions de gestionnaire et des avantages en nature qui y sont liés - volet 4;

5° indication des mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger - volet 5.

Concernant le 5°, la déclaration mentionne lesquels de ces mandats, fonctions dirigeantes ou professions donnent lieu à l'octroi de jetons, rémunérations ou d'avantages en nature.

§ 4. La déclaration qui doit être remplie par le titulaire de la fonction dirigeante locale qui n'est pas titulaire d'un mandat originaire ou personne non élue au sens de l'article L5111-1 comprend, pour l'année qui précède celle où la déclaration est remplie, les volets suivants :

1° indication de la fonction dirigeante locale, ainsi que de la rémunération payée en contrepartie de l'exercice de cette fonction dirigeante locale et des avantages en nature qui y sont liés - volet 1;

2° indication des mandats qui sont la conséquence de la fonction dirigeante locale - volet 2;

3° indication des mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique, ainsi que des montants des jetons et de la rémunération payés en contrepartie de l'exercice de ces mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique et des avantages en nature qui y sont liés - volet 3;

4° indication des fonctions de gestionnaire ainsi que du montant de la rémunération payée en contrepartie de l'exercice de ces fonctions de gestionnaire et des avantages en nature qui y sont liés - volet 4;

5° indication des mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou

à l'étranger- volet 5.

Concernant le 5°, la déclaration mentionne lesquels de ces mandats, fonctions dirigeantes ou professions donnent lieu à l'octroi de jetons, rémunérations ou d'avantages en nature.

§ 5. Les modèles de déclaration sont établis par l'organe de contrôle. Ceux-ci peuvent comprendre l'indication de l'organisme qui a confié ou proposé le mandat ou que le déclarant représente.

§ 6. L'organe de contrôle conserve les déclarations qui lui sont remises et les fiches fiscales qui y sont jointes pendant une période de six ans. A l'issue de ce délai, il veille à leur destruction. ".

Art. 49. L'article L5211-2 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L5211-2. Au plus tard le 1er juin de chaque année :

1° les titulaires d'un mandat originaire adressent à l'organe de contrôle, par envoi recommandé, par voie électronique sécurisée ou selon les modalités que l'organe de contrôle détermine, une déclaration comprenant les volets tels qu'énumérés à l'article L5211-1, § 1er; 2° les titulaires d'un mandat originaire exécutif adressent à l'organe de contrôle, par envoi recommandé, par voie électronique sécurisée ou selon les modalités que l'organe de contrôle détermine, une déclaration comprenant les volets tels qu'énumérés à l'article L5211-1, § 2. Le volet 7 mentionné à l'article L5211-1, § 2, est adressé à l'organe de contrôle par voie recommandée ou selon les modalités que ce dernier détermine;

3° les personnes non élues adressent à l'organe de contrôle, par envoi recommandé, par voie électronique sécurisée ou selon les modalités que l'organe de contrôle détermine, une déclaration comprenant les volets tels qu'énumérés à l'article L5211-1, § 3, si au moins un mandat qui leur est confié est dans une personne morale de droit privé ou de droit public par la suite de la décision d'un des organes de, ou en raison de la représentation d'une commune, d'une province, d'un centre public d'action sociale, d'une intercommunale, d'une régie communale ou provinciale autonome, une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une société de logement, de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées est rémunéré;

4° les titulaires d'une fonction dirigeante locale, adressent à l'organe de contrôle, par envoi recommandé, par voie électronique sécurisée ou selon les modalités que l'organe de contrôle détermine, une déclaration comprenant les volets tels qu'énumérés à l'article L5211-1, § 4.

Les fiches fiscales permettant le contrôle des déclarations par l'organe de contrôle sont jointes à la déclaration par les déclarants. ".

Art. 50. Dans le même Code, l'intitulé du livre III de la cinquième partie est remplacé par ce qui suit : " Livre III - Sur les rétributions et avantages en nature ".

Art. 51. Dans le même Code, l'intitulé du Titre unique du livre III de la cinquième partie est remplacé par ce qui suit :

" Titre Ier - Sur les rétributions et avantages en nature payés en contrepartie de l'exercice des mandats dérivés ".

Art. 52. L'article L5311-1 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L5311-1. § 1er. Le présent article s'applique à l'exercice des mandats

dérivés dans tout organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait, sous réserve des règles particulières prévues à l'article L6434-1, § 3, pour le titulaire de la fonction dirigeante locale.

Les mandats dérivés exercés au sein d'une régie autonome communale ou provinciale ou au sein d'une ASBL communale ou provinciale par le titulaire d'un mandat originaire exécutif sont exercés à titre gratuit.

§ 2. Un administrateur ne peut pas percevoir de rémunération autre qu'un jeton de présence ni d'avantage en nature. Sans préjudice de l'alinéa 3, il perçoit un seul jeton de présence pour chaque séance de l'organe de gestion à laquelle il assiste.

Le montant du jeton de présence ne peut pas être supérieur à 125 euros.

Il est accordé au même administrateur un seul jeton de présence par jour, quels que soient la nature et le nombre de réunions auxquelles il a assisté au sein de la même personne morale ou association de fait.

A l'exception des réunions du comité d'audit et dans les limites fixées au paragraphe 11, aucun jeton de présence, rémunération et avantage en nature n'est perçu pour la participation à des réunions d'organes qui ne sont pas des organes restreints de gestion au sens de l'article L1523-18, § 2.

Le mandat d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 est exercé à titre gratuit.

§ 3. Seuls le président et le vice-président d'une personne morale ou d'une association de fait, peuvent percevoir, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction. Le président et le vice-président ne peuvent pas, dans ce cas, bénéficier d'autres rémunérations ou jetons de présence dans l'exercice de leurs fonctions au sein de la personne morale ou d'une association de fait.

A défaut de rémunération telle que prévue à l'alinéa 1er, le président et le vice-président peuvent bénéficier, pour leur participation à l'entièreté de la réunion du conseil d'administration, d'un jeton de présence d'un montant maximum respectivement de 180 euros et de 150 euros.

§ 4. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence perçus par un administrateur ne peut être supérieur à 4 999,28 euros.

§ 5. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du vice-président ne peut être supérieur à septante-cinq pourcents du montant maximal de la rémunération et des avantages en nature que peut percevoir le président de la même personne morale.

§ 6. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du président, ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe 1re au présent Code.

Il résulte de l'addition des points selon les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe.

§ 7. Sans préjudice des paragraphes qui précèdent, pour leur participation aux organes restreints de gestion, le montant maximum du jeton de présence pour un président et un vice-président autres que le président et le vice-président de la personne morale ou de l'association de fait si ceux-ci bénéficient d'une rémunération telle que prévue au paragraphe 3, est respectivement de 180 euros et de 150 euros.

Les autres administrateurs membres de l'organe restreint de gestion peuvent percevoir un jeton de présence de maximum 125 euros.

§ 8. Les jetons de présence, rémunérations ou autres avantages dus en raison de la participation d'un administrateur d'une intercommunale aux réunions d'organes

dans des sociétés à participation publique locale significative où ils siègent suite à une désignation expresse ou en raison de la représentation de l'intercommunale sont directement versés à celle-ci.

§ 9. Le mandat originaire, mandat dérivé, mandat confié à une personne non élue, mandat, fonction et charge publics d'ordre politique ne peut être exercé ni au travers d'une société de management ou interposée ni en qualité d'indépendant.

§ 10. La rémunération du président et du vice-président telle que prévue au paragraphe 3 est calculée pour la participation à l'ensemble des réunions des organes de gestion auxquelles sont tenus de participer les fonctions précitées. Lorsqu'un défaut de participation a été constaté, le montant de la rémunération est réduit à due concurrence.

Le président et le vice-président qui n'ont pas participé à l'entièreté de la réunion sont considérés en défaut de participation. Une absence totale ou partielle à une réunion d'un organe de gestion, en raison d'une maladie, d'un congé de maternité ou d'un cas de force majeure n'est pas considérée comme un défaut de participation, pour autant que cet état de fait puisse être dûment justifié.

La rémunération est versée mensuellement, à terme échu.

Le principal organe de gestion de l'institution qui rémunère le président et le vice-président annexe au rapport de rémunération tel que prévu à l'article L6421-1, une fiche récapitulative annuelle, reprenant les montants versés et leur justification pour chaque mois.

§ 11. Le nombre de réunions donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut pas dépasser :

- pour un conseil d'administration : douze par an;
- pour un organe restreint de gestion qui gère un secteur d'activité : douze par an;
- pour un bureau exécutif : dix-huit par an.

Le nombre de réunions du comité d'audit donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut dépasser trois par an.

Le nombre de réunions du comité de gestion de l'association de projet donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut pas dépasser douze par an.

§ 12. Les mandats au sein du comité de rémunération sont exercés à titre gratuit.

Le montant du jeton de présence accordé aux membres du comité d'audit ne peut être supérieur à 125 euros.

Le mandat au sein du comité de gestion d'une convention entre communes est exercé à titre gratuit.

Le montant du jeton de présence accordé aux membres du comité de gestion de l'association de projet ne peut pas être supérieur à 125 euros.

§ 13. Les plafonds fixés aux paragraphes précédents s'appliquent également aux mandats confiés aux personnes non élues par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

- a) une commune;
- b) une province;
- c) d'un centre public d'action sociale;
- d) une intercommunale;
- e) une régie communale ou provinciale autonome;
- f) une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;
- g) une société de logement;
- h) toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées.

§ 14. Les montants maximaux visés au présent article sont liés aux fluctuations de l'indice des prix, conformément aux règles prescrites par la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public.

Ils sont rattachés à l'indice pivot 138,01 du 1er janvier 1990.

Art. 53. L'article L5311-2 du même Code est abrogé.

Art. 54. L'article L5311-3 du même Code est abrogé.

Art. 55. Dans le livre III, cinquième partie du même Code, il est inséré un titre II intitulé " Titre II - Sur les plafonds applicables en matière de rétributions et d'avantages en nature ".

Art. 56. Dans le titre II, inséré par l'article 53, il est inséré un article L5321-1 rédigé comme suit :

" Art. L5321-1. § 1er. La somme du jeton de présence du conseiller communal et des jetons, rémunérations et avantages en nature dont il bénéficie en raison de ses mandats originaires, de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est égale ou inférieure à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants.

En cas de dépassement de la limite fixée à l'alinéa 1er, le montant du jeton ou des rémunérations et avantages en nature perçus par le conseiller communal en raison de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est réduit à due concurrence.

§ 2. La somme du traitement de bourgmestre ou d'échevin et des jetons, rémunérations et avantages en nature dont il bénéficie en raison de ses mandats originaires, de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est égale ou inférieure à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants.

En cas de dépassement de la limite fixée à l'alinéa 1er, le montant du traitement de bourgmestre ou d'échevin ou des jetons, rémunérations et avantages en nature perçus par le bourgmestre ou l'échevin en raison de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est réduit à due concurrence.

§ 3. La somme du jeton de présence du conseiller provincial et des jetons, rémunérations et avantages en nature dont il bénéficie en raison de ses mandats originaires, de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est égale ou inférieure à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants.

En cas de dépassement de la limite fixée à l'alinéa 1er, le montant du jeton ou des rémunérations et avantages en nature perçus par le conseiller provincial en raison de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est réduit à due concurrence.

§ 4. Les jetons, rémunérations et avantages en nature dont bénéficie un député provincial en raison de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique ne peuvent pas excéder la moitié du montant du traitement prévu à l'article L2212-45, § 1er.

En cas de dépassement de la limite fixée à l'alinéa 1er, le montant du traitement

du député provincial et/ou des jetons, rémunérations et avantages en nature perçus par le député provincial en raison de ses mandats dérivés et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique est réduit à due concurrence.

§ 5. La somme des jetons, rémunérations et avantages en nature dont une personne non élue bénéficie en raison de ses mandats confiés dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes ou en raison de la représentation d'une commune, d'une province, d'un centre public d'action sociale, d'une intercommunale, d'une régie communale ou provinciale autonome, une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une société de logement, de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées, et de ses mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique ne peut pas excéder cinquante pourcents du montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants.

En cas de dépassement de la limite fixée à l'alinéa 1er, le montant des rémunérations et avantages en nature perçus par la personne non élue est réduit à due concurrence.

§ 6. Le montant annuel maximal brut de la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante locale ne peut pas être supérieur au montant qui figure en annexe 4. ".

Art. 57. Dans le même titre II, il est inséré un article L5321-2 rédigé comme suit :
" Art. L5321-2. § 1er. Le montant des avantages en nature est calculé sur base des règles appliquées par l'administration fiscale en matière d'impôts sur les revenus.

§ 2. Un mandataire ne peut pas être titulaire ou faire usage d'une carte de crédit émanant de la personne morale dans laquelle il exerce un mandat. ".

Art. 58. A l'article L5411-1, du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 2 est remplacé par ce qui suit :

" § 2 L'organe de contrôle vérifie la conformité de toutes les déclarations aux dispositions de la cinquième partie. Il veille à ce que les obligations en matière de plafonds de rémunérations et de montants de rémunération et d'avantages en nature tels que prévus par la cinquième partie du présent Code soient respectées. ";

2° dans le paragraphe 3, alinéa 2, les mots " du mandataire ou de la personne non élue " sont remplacés par " du mandataire, de la personne non élue ou du titulaire de la fonction dirigeante locale ".

Art. 59. Dans le même Code, l'intitulé du Titre II du livre IV de la cinquième partie est remplacé par ce qui suit :

" Titre II - Sur la procédure de vérification des déclarations des mandataires, des personnes non élues et des titulaires de la fonction dirigeante locale ".

Art. 60. A l'article L5421-1 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots " le mandataire ou la personne non élue " sont remplacés par " le mandataire, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale ";

2° dans le paragraphe 2, les mots " Ce délai de 15 jours est suspendu entre le 15 juillet et le 15 août. " sont abrogés;

3° le paragraphe 5 est remplacé par ce qui suit :

" § 5. L'organe de contrôle adresse l'avis visé au paragraphe 1er, dans les onze mois suivant la réception de la déclaration.

La déclaration est présumée conforme aux dispositions du présent Code pour l'année de référence si l'organe de contrôle n'a pas adressé l'avis visé au paragraphe 1er dans le délai. "

Art. 61. A l'article L5421-2 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, alinéa 2, les mots " le mandataire " sont remplacés par " le mandataire, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale " ;

2° le paragraphe 2 est remplacé par ce qui suit :

" § 2. La personne concernée rembourse, dans les soixante jours francs de la réception de la notification de la décision de l'organe de contrôle, les sommes trop perçues visées au paragraphe 1er, alinéa 2.

L'organe de contrôle peut prolonger ce délai d'une durée qu'il détermine pour autant que l'intéressé ait fait valoir par pli recommandé, dans les quinze jours francs de la notification de la décision, les motifs exceptionnels qui fondent sa requête.

Si la personne concernée est titulaire d'un mandat original, le remboursement des sommes trop perçues au regard de l'article L5321-1 se fait à la commune ou à la province dans laquelle elle exerce son ou ses mandats originaux. Lorsque le mandataire est titulaire d'un mandat original à la fois dans une province et dans une commune, le remboursement se fait au bénéfice de la commune.

Le remboursement des sommes trop perçues par un mandataire dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés se fait au bénéfice de l'organisme qui a versé le trop-perçu.

Si la personne concernée est une personne non élue, le remboursement des sommes trop perçues au regard de l'article L5321-1, § 5, se fait au bénéfice des organismes dans lesquels il exerce son (ses) mandat (s) rémunéré (s) proportionnellement à la somme trop perçue.

Le remboursement des sommes trop perçues par une personne non élue dans le cadre de l'exercice des mandats qui lui sont confiés par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

- a) d'une commune;
- b) d'une province;
- c) d'un centre public d'action sociale;
- d) d'une intercommunale;
- e) d'une régie communale ou provinciale autonome;
- f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;
- g) d'une société de logement;
- h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées;

se fait au bénéfice de l'organisme qui a versé le trop-perçu.

Si la personne concernée est le titulaire de la fonction dirigeante locale, en cas de dépassement du plafond de rémunération tel qu'instauré par l'article L5321-1, § 6, le remboursement des sommes trop perçues se fait au bénéfice de son employeur.

La personne concernée adresse, sans délai, à l'organe de contrôle la preuve du

remboursement " ;

3° dans le paragraphe 3, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots " à la commune, à la province, à la personne morale de droit public, à la personne morale de droit privé ou à l'association de fait concernée " sont remplacés par " à la commune, à la province, au centre public d'action sociale, à la personne morale de droit public, à la personne morale de droit privé ou à l'association de fait concernée ainsi qu'au Gouvernement " ;

2° le mot " office " est remplacé par le mot " organe " . "

Art. 62. L'article L5431-1 du même Code est remplacé par ce qui suit :

" Art. L5431-1. § 1er. Lorsque la personne concernée 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 le Gouvernement, au terme de la procédure décrite au paragraphe 3, peut constater la déchéance :

1° des mandats originaux, en ce compris les mandats exécutifs originaux, et des mandats dérivés de tout mandataire communal ou provincial;

2° des mandats confiés à des personnes non élues dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

a) d'une commune;

b) d'une province;

c) d'un centre public d'action sociale;

d) d'une intercommunale;

e) d'une régie communale ou provinciale autonome;

f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;

g) d'une société de logement;

h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées;

3° des mandats qui sont la conséquence de la fonction dirigeante locale.

Pendant une période de 6 ans prenant court le lendemain de la notification de la décision du Gouvernement constatant la déchéance :

1° le titulaire d'un mandat originaire ou la personne non élue ne pourra plus être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° ;

2° le titulaire de la fonction dirigeante locale ne pourra plus représenter une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, une société à participation publique locale significative.

§ 2. Si au terme de la procédure décrite au paragraphe 3, la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel le Gouvernement peut constater la déchéance, le Gouvernement peut prononcer, pour une période de 6 ans après la notification de sa décision :

1° une inéligibilité au conseil communal ou provincial pour la personne concernée qui était titulaire d'un mandat originaire ainsi qu'une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° ;

2° une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° pour la personne non élue;

3° une interdiction de représenter une intercommunale, une association de

pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, une société à participation publique locale significative pour la fonction dirigeante locale.

§ 3. L'organe de contrôle communique à l'intéressé par recommandé une notification des faits de nature à entraîner la déchéance ou la décision du Gouvernement telle que prévue au paragraphe 2.

Vingt jours au plus tôt après la transmission de la notification, et après avoir entendu si elle en a fait la demande dans un délai de huit jours à dater de la réception de la notification la personne concernée éventuellement accompagnée du conseil de son choix, le Gouvernement peut constater la déchéance ainsi que prévue au paragraphe 1er ou, si la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel le Gouvernement peut constater la déchéance, prononcer une décision telle que prévue au paragraphe 2.

La décision du Gouvernement intervient dans un délai d'un mois maximum qui suit le terme de la procédure décrite aux alinéas 1 et 2.

Cette décision est notifiée à la personne concernée.

Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est ouvert contre cette décision. Il est introduit dans les quinze jours de sa notification.

En cas de déchéance des mandats, la décision est également notifiée à l'organe dans lequel la personne concernée exerce les mandats qui ont fait l'objet de la déchéance.

Si, ayant connaissance de la cause de sa déchéance suite à la réception de la notification visée à l'alinéa 3 du paragraphe 3, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines commuées par l'article 262 du Code pénal. "

Art. 63. A l'article L5511-1 du même Code les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

" § 1er. L'organe de contrôle établit un cadastre des mandats pour chaque titulaire d'un mandat originaire, personne non élue et titulaire de la fonction dirigeante locale. Ce cadastre comprend les indications fournies par le déclarant dans les différents volets de sa déclaration tels qu'énumérés à l'article L5211-1, à l'exception du volet 7 de la déclaration du titulaire d'un mandat exécutif originaire et des rémunérations perçues dans le cadre d'un mandat privé.

Ce cadastre est publié annuellement au Moniteur belge ainsi que sur le site internet de la Région.

La publication est réalisée au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année pendant laquelle la fonction ou les mandats ont été exercés.

La liste des titulaires d'un mandat originaire, des personnes non élues et des titulaires d'une fonction dirigeante locale qui n'ont pas déposé les déclarations visées à l'article L5211-1, au terme de la procédure de vérification des déclarations prévues à l'article L5421-1, est publiée au Moniteur belge ainsi que sur le site internet de la Région en même temps que la publication du cadastre.

Si le titulaire d'un mandat originaire, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale constate, dans un délai de deux mois après la publication, une différence entre le cadastre publié et la déclaration qu'il a adressée à l'organe de contrôle, il transmet une correction à celui-ci par envoi recommandé ou selon les modalités que ce dernier détermine.

Les corrections apportées à la déclaration par le titulaire d'un mandat originaire, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale entre le 15 novembre et la publication du cadastre ne pourront être prises en compte pour la publication qui intervient fin décembre.

L'organe de contrôle assure la publication ultérieure de ces corrections au Moniteur belge et sur le site internet de la Région. " ;

2° dans le paragraphe 2 les mots " volet 9 " sont remplacés par les mots " volet 7 " .

Art. 64. L'article L5611-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est abrogé.

Art. 65. Dans la partie VI du même Code, il est inséré un livre III intitulé " Livre III - Des sanctions contre les mandataires méconnaissant les incompatibilités, interdiction et empêchement " .

Art. 66. Dans le livre III, inséré par l'article 62, il est inséré un article L6311-1 rédigé comme suit :

" Art. L6311-1. § 1er. La méconnaissance d'une incompatibilité, d'une interdiction ou d'un empêchement prévu par le présent Code par le titulaire d'un mandat de conseiller communal, de président du conseil, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président de centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal peut conduire à la déchéance de tous ses mandats originaires.

§ 2. Le Gouvernement, au terme de la procédure décrite au paragraphe 3, peut constater la déchéance lorsque la personne concernée, après mise en demeure, ne se conforme pas à l'incompatibilité, l'interdiction ou l'empêchement visé au paragraphe 1er.

§ 3. Le Gouvernement communique à l'intéressé par voie de recommandée une notification des faits de nature à entraîner la déchéance.

Vingt jours au plus tôt après la transmission de la notification, et après avoir entendu si elle en a fait la demande dans un délai de huit jours à dater de la réception de la notification la personne concernée éventuellement accompagnée du conseil de son choix, le Gouvernement peut constater la déchéance dans une décision motivée.

La décision du Gouvernement intervient dans un délai d'un mois maximum qui suit le terme de la procédure décrite aux alinéas 1 et 2.

Cette décision est notifiée par les soins du Gouvernement à la personne concernée et à l'organe dans lequel elle exerce ses mandats originaires et dérivés.

Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est ouvert contre cette décision. Il est introduit dans les quinze jours de sa notification.

Si, ayant connaissance de la cause de sa déchéance suite à la réception de la notification visée à l'alinéa 3 du paragraphe 3, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines commuées par l'article 262 du Code pénal. " .

Art. 67. Dans la partie VI du même Code, il est inséré un Livre IV intitulé " Livre IV. Dispositions diverses en matière de Gouvernance et de transparence des organismes locaux et supralocaux " .

Art. 68. Dans le Livre IV, inséré par l'article 64, il est inséré un Titre Ier intitulé "

Titre I - Registre des institutions locales et supralocales ".

Art. 69. Dans le Titre Ier, inséré par l'article 65, il est inséré un article L6411-1 rédigé comme suit :

" Art. L6411-1. § 1er. Le Gouvernement établit un registre des institutions locales et supra-locales reprenant l'ensemble des communes, provinces, centres publics d'action sociale, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées, des mandats publics et des mandataires y désignés et des titulaires de la fonction dirigeante locale.

Ce registre est établi sur la base des données transmises par un informateur institutionnel, sous sa responsabilité, au Gouvernement.

Le Gouvernement détermine les données à transmettre, les modalités de transmission et de publication des informations collectées.

§ 2. Les informateurs institutionnels sont les personnes suivantes :

1° pour les communes et les C.P.A.S. et les provinces, ainsi que pour les A.S.B.L., zones de police et zones de secours auxquelles elles participent : le directeur général de la commune, du C.P.A.S., de la province ou son délégué;

2° pour les intercommunales, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, les sociétés de logement de service public, les régies autonomes, les associations de projet et les sociétés à participation publique locale significative : le titulaire de la fonction dirigeante locale ou son délégué ou, à défaut, le président du principal organe de gestion.

§ 3. L'informateur institutionnel visé au paragraphe 2, 1°, transmet, sous sa responsabilité, au plus tard dans les quinze jours de l'installation des conseillers communaux, provinciaux et de C.P.A.S. suivant les élections, les informations suivantes : 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.

§ 4. L'informateur institutionnel visé au paragraphe 2, 1°, transmet, sous sa responsabilité, au plus tard le 1er décembre de l'année suivant celle l'installation des conseillers communaux et provinciaux suivant les élections, les informations suivantes :

1° la liste des organismes visés au paragraphe 1er au sein desquels la commune ou la province est associée;

2° l'identité des mandataires ou non-élus y désignés, en ce compris leur numéro de registre national;

3° l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale, en ce compris son numéro de registre national.

Ces informations reprennent les données relatives à l'exercice budgétaire de l'année qui précède.

§ 5. L'informateur institutionnel visé au paragraphe 2, 1° et 2°, transmet, sous sa responsabilité, les informations suivantes en flux continu et sans délai à l'occasion de toute modification :

1° la liste de la ou des communes associées et autres associés, la liste de ses organes décisionnels ou consultatifs ainsi que leurs compétences;

2° le nom des membres de ces organes, en ce compris leur numéro de registre

national, et s'ils représentent une commune ou un autre organisme public;

3° 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;

4° la liste des organismes au sein desquels son organisme est associé;

5° l'identité des mandataires ou non-élus y désignés, en ce compris leur numéro de registre national;

6° l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale, en ce compris son numéro de registre national;

7° le cas échéant, la liste des fondations d'utilité publique que l'organisme visé au § 1er subventionne et la hauteur des subventions accordées ainsi que l'identité du fonctionnaire dirigeant local en ce compris son numéro de registre national.

§ 6. L'informateur institutionnel visé au paragraphe 2, 1° et 2°, du présent article établit une liste des personnes élues et des personnes non-élues élues représentant son institution de quelque manière que ce soit ainsi que des titulaires de la fonction dirigeante locale qui sont assujettis à la cinquième partie du présent Code et les informe de leurs obligations, au plus tard pour le 30 avril de chaque année. Le Gouvernement ou l'organe de contrôle peut, sans aucune condition, solliciter les preuves du respect de la présente disposition.

§ 7. En cas de non-respect des dispositions des paragraphes 2 et 3 du présent article, le Gouvernement adresse un courrier à l'informateur institutionnel lui rappelant ses obligations, lequel est assorti d'une injonction de transmission des informations requises dans les trente jours suivants la notification dudit courrier.

En l'absence de réponse dans le délai, ou en cas de non-respect de l'obligation de transmission visée au paragraphe 5, l'informateur institutionnel est passible d'une amende pouvant aller de cent à mille euros. "

Art. 70. Dans le Livre IV, inséré par l'article 67, il est inséré un Titre II intitulé " Titre II - Relevé des jetons, rémunérations et avantages en nature des organismes locaux et supralocaux ".

Art. 71. Dans le Titre II, inséré par l'article 70, il est inséré un article L6421-1 rédigé comme suit :

" Art. L6421-1 § 1er. Le conseil communal, provincial ou de C.P.A.S. ainsi que le principal organe de gestion de l'intercommunale, des sociétés à participation publique locale significative, de l'association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, de la société de logement de service public, de l'A.S.B.L. communale ou provinciale, de la régie communale ou provinciale autonome, de l'association de projet ou de tout autre organisme supralocal établit un rapport de rémunération écrit reprenant un relevé individuel et nominatif des jetons, rémunérations ainsi que des avantages en nature perçus dans le courant de l'exercice comptable précédent, par les mandataires, les personnes non élues et les titulaires de la fonction dirigeante locale.

Ce rapport contient les informations, individuelles et nominatives, suivantes :

1° les jetons de présence, les éventuelles rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion et du comité d'audit, en fonction de leur qualité d'administrateur titulaire d'un mandat originaire ou non élu, de président ou de vice-président, ou de membre d'un organe restreint de gestion ou du bureau exécutif ou du comité d'audit, ainsi que la justification du montant de toute

rémunération autre qu'un jeton de présence au regard du rôle effectif du président, vice-président, ou au membre du bureau exécutif au sein de l'intercommunale;

2° les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux titulaires des fonctions de direction;

3° la liste des mandats détenus dans tous les organismes dans lesquelles l'institution détient des participations directes ou indirectes, ainsi que les informations relatives aux rémunérations liées à ces mandats;

4° pour le titulaire de la fonction dirigeante locale, la liste des mandats détenus dans tous les organismes dans lesquels l'intercommunale détient des participations directement ou indirectement, ainsi que la rémunération annuelle perçue pour chacun de ces mandats;

5° la liste des présences aux réunions des différentes instances de l'institution.

Ce rapport est adopté par le principal organe de gestion et mis à l'ordre du jour de l'assemblée générale du premier semestre de chaque année et fait l'objet d'une délibération. A défaut, l'assemblée générale ne peut pas se tenir. Ce rapport est annexé au rapport annuel de gestion établi par les administrateurs.

Le rapport est établi conformément au modèle fixé par le Gouvernement.

§ 2. Pour les communes, provinces, C.P.A.S. intercommunales et sociétés à participation publique locale significative, les associations de projet, les associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, les sociétés de logement de service public, les régies communales autonomes, les régies provinciales autonomes, le président du conseil communal, provincial ou de C.P.A.S. ou le président du conseil d'administration ou du principal organe de gestion transmet copie de ce rapport au plus tard le 1er juillet de chaque année :

1° au Gouvernement wallon;

2° aux communes et, le cas échéant, aux provinces et C.P.A.S. associés.

Concernant le 1°, le Gouvernement wallon communique une synthèse des rapports reçus au Parlement wallon et publie tout ou partie des informations reçues. Le Gouvernement wallon précise les modalités liées à cette publication.

§ 3. Pour les A.S.B.L. communales, provinciales et tout autre organisme supralocal, le titulaire de la fonction dirigeante locale ou son délégué ou, à défaut, le président du principal organe de gestion transmet copie de ce rapport au plus tard le 1er juillet de chaque année aux communes et, le cas échéant, aux provinces et C.P.A.S. associés. ".

Art. 72. Dans le Livre IV, inséré par l'article 67, il est inséré un Titre III intitulé " Titre III. Règle de publicité des débats et de transparence au sein des organismes locaux et supralocaux ".

Art. 73. Dans le Titre III, inséré par l'article 72, il est inséré un article L6431-1 rédigé comme suit :

" Art. L6431-1 § 1er. Le présent article est applicable aux A.S.B.L. communales et provinciales, régies autonomes, intercommunales, associations de projet et aux sociétés de logement.

§ 2. Le conseiller désigné par une commune ou une province pour la représenter au sein du conseil d'administration, ou à défaut, du principal organe de gestion, rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et l'exercice de son mandat ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences.

Lorsque la commune ou la province dispose de plusieurs représentants dans le même organisme, ils peuvent rédiger un rapport commun.

Le ou les rapports visés à l'alinéa 1er sont soumis au conseil communal ou provincial. Ils sont présentés par leur auteur et débattus en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil.

Le conseiller susvisé peut rédiger un rapport écrit au conseil à chaque fois qu'il le juge utile.

Le conseil communal ou provincial règle les modalités d'application du présent paragraphe dans son règlement d'ordre intérieur.

Pour les communes ou provinces dont aucun conseiller n'est désigné comme administrateur, le président du principal organe de gestion produit un rapport dans les mêmes conditions. Il est présenté, par ledit président ou son délégué, et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil.

§ 3. Les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des organismes visées au paragraphe 1er peuvent être consultés au siège de l'organisme par les conseillers communaux et provinciaux des communes et provinces qui en sont membres, sans préjudice des dispositions décrétales en matière de publicité de l'administration.

Le conseiller qui consulte les documents visés à l'alinéa 1 peut uniquement faire usage des informations dont il a pu prendre connaissance en ayant accès aux documents dans le cadre de l'exercice de son mandat de conseiller et dans ses rapports avec l'autorité de tutelle. La présente disposition ne porte pas préjudice à la possibilité de poursuites judiciaires des conseillers du chef de violation du secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Les conseillers élus sur des listes de partis qui ne respectent pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale sont exclus du bénéfice du droit de consultation et de communication visé aux alinéas 1er à 3.

Tout conseiller qui a exercé ces droits peut faire un rapport écrit au conseil communal ou provincial.

Le conseil communal ou provincial règle les modalités d'application du présent paragraphe dans son règlement d'ordre intérieur.

§ 4. Sans préjudice de l'article L1532-1, § 2, les réunions du conseil d'administration ou, à défaut, du principal organe de gestion, ne sont pas publiques.

§ 5. Sauf lorsqu'il s'agit de question de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment avec le secret d'affaires, des positionnements économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social, les procès-verbaux détaillés et ordres du jour, complétés par le rapport sur le vote des membres et de tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient, peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège respectivement des A.S.B.L. communales et provinciales, régies autonomes, intercommunales, associations de projet, sociétés de logement par les conseillers communaux des communes ou provinciaux des provinces qui en sont membres,

sans préjudice des dispositions décrétales en matière de publicité de l'administration.

Le conseiller qui consulte les documents visés à l'alinéa 2 ne peut faire usage des informations dont il a pu prendre connaissance en ayant accès aux documents que dans le cadre de l'exercice de son mandat de conseiller et dans ses rapports avec l'autorité de tutelle. La présente disposition ne porte pas préjudice à la possibilité de poursuites judiciaires des conseillers du chef de violation du secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Les conseillers élus sur des listes de partis qui ne respectent pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale sont exclus du bénéfice du droit de consultation et de communication visé aux alinéas 1er à 3.

Tout conseiller qui a exercé ces droits peut faire un rapport écrit au conseil communal ou provincial. "

Art. 74. Dans le Titre III, inséré par l'article 72, il est inséré un article L6431-2 rédigé comme suit :

" Art. L6431-2. § 1er Chaque A.S.B.L. communale, provinciale, régie autonome, intercommunale, société à participation publique locale significative, association de projet, sociétés de logement public, 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° le pourcentage de participation annuelle en tenant compte des absences justifiées aux réunions des organes de gestion;

7° les barèmes applicables 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;

8° les procès-verbaux de l'assemblée générale sauf lorsqu'il s'agit de question de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positionnements économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social.

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

1° la liste de ses organes internes ainsi que l'identité des mandataires et l'identification du groupe politique qu'ils représentent;

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

- 3° l'identité des mandataires ou non-élus y désignés;
- 4° le lien vers le site internet de l'organisme concerné;
- 5° les documents soumis à l'examen du conseil par l'organisme concerné. ".

Art. 75. Dans le Livre IV, inséré par l'article 67, il est inséré un Titre IV intitulé " Titre IV. Règles particulières en matière de jetons de présence, de rémunérations ou autres avantages perçus par des membres du personnel. ".

Art. 76. Dans le Titre IV, inséré par l'article 75, il est inséré un article L6434-1 rédigé comme suit :

" Art. L6434-1. § 1er. Les membres du personnel, contractuels ou statutaires, des A.S.B.L. communales, provinciales, régies autonomes, intercommunales, associations de projet ou autres organismes supralocaux ne peuvent pas percevoir de jetons de présence, de rémunérations ou autres avantages perçus en raison de leur participation aux réunions d'organes de l'organisme.

Les jetons de présence, rémunérations ou autres avantages dus en raison de leur participation aux réunions d'organes dans des entités où ils siègent suite à une désignation expresse ou en raison de la représentation de leur organisme sont directement versés à l'organisme qui les a désigné ou qu'ils représentent.

§ 2. La fonction dirigeante locale ne peut ni être exercée au travers d'une société de management ou interposée, ni être exercée en qualité d'indépendant.

§ 3. Le titulaire de la fonction dirigeante qui percevrait un montant au titre de prestation de service confié à l'intercommunale qui l'occupe reverse cette indemnité ou rémunération à l'intercommunale qui l'occupe.

§ 4. Si le titulaire de la fonction dirigeante locale exerce ses fonctions dans le cadre d'un contrat de travail, une clause de non-concurrence peut être insérée avant la fin des relations contractuelles ou au moment de la rupture en respect des conditions fixées par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, notamment eu égard à l'activité de l'organisme concerné.

Une convention de non-concurrence peut être conclue après la fin des relations contractuelles eue égard à l'activité de l'organisme concerné.

Dans tous les cas, la clause de non-concurrence est prévue pour une période de six mois maximum. L'indemnité perçue à ce titre n'est pas supérieure à la rémunération de base pour la moitié de la période de non-concurrence prévue. ".

Art. 77. Dans le Livre IV, inséré par l'article 67, il est inséré un Titre V intitulé " Titre V. Règles particulières en matière de révocation d'un titulaire d'un mandat dérivé. ".

Art. 78. Dans le Titre V, inséré par l'article 77, il est inséré un article L6441-1 rédigé comme suit :

" Art. L 6441-1 L'organe de gestion de tout organisme où siège un titulaire d'un mandat dérivé au sens de l'article L5111-1 peut le révoquer ou proposer sa révocation à l'organe compétent en vertu d'un décret ou des statuts, après l'avoir entendu, si celui-ci :

1° a commis sciemment un acte incompatible avec la mission ou l'objet social de l'organisme;

2° a commis une faute ou une négligence grave dans l'exercice de son mandat;

3° a, au cours d'une même année, été absent, sans justification, à plus de trois réunions ordinaires et régulièrement convoquées de l'organe de gestion de

l'organisme;

4° est une personne membre ou sympathisante de tout organisme, parti, association ou personne morale quelle qu'elle soit, qui ne respecte pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les Protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide. "

Art. 79. Dans le Livre IV, inséré par l'article 67, il est inséré un Titre VI intitulé " Titre VI. Règles particulières en matière de remboursement de frais exposés. "

Art. 80. Dans le Titre V, inséré par l'article 79, il est inséré un article L6451-1 rédigé comme suit :

" Art. L 6451-1. § 1er. La mise à sa disposition, par un organisme, de l'aide, des instruments et des matières nécessaires à l'accomplissement du travail inhérent à l'exercice du mandat d'un mandataire, et qui consisterait en une utilisation strictement professionnelle, ne constitue ni un avantage en nature ni une exposition de frais, pouvant donner lieu à un remboursement, dans le chef du mandataire.

Au sens du présent article, la notion d'organisme recouvre les communes, centres publics d'action sociale, provinces, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de projet, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et les sociétés de logement de service public.

§ 2. Le remboursement de frais sur base forfaitaire est interdit. Seuls les frais réellement exposés par un mandataire pour le compte de l'organisme au sein duquel il exerce son mandat sont autorisés.

Le Gouvernement fixe la liste des frais éligibles à remboursement ainsi que les modalités d'octroi d'un remboursement.

Art. 81. Dans le même Code, l'annexe 1re est remplacée par ce qui suit :

" Annexe 1re. Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président.

Les six plafonds barémiques suivants sont appliqués :

1° score total de 0,75 plafond 1 : € 5.713,47;

2° score total de 1 à 1,25 plafond 2 : € 8.570,21;

3° score total de 1,50 à 1,75 plafond 3 : € 11.426,94;

4° score total de 2 à 2,25 plafond 4 : € 14.283,67;

5° score total de 2,50 à 2,75 plafond 5 : € 17.140,41;

6° score total de 3 plafond 6 : € 19.997,14.

Chacun des plafonds est un montant maximum de rémunération brute annuelle, avantages compris.

La rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé est déterminée à partir de trois critères :

1° la population des communes ou des C.P.A.S. associés;

2° le chiffre d'affaires de l'institution;

3° le personnel occupé.

La distribution statistique de ces trois critères est la clé qui permet de classer les

institutions et de les rattacher à un plafond spécifique.

Pour chaque critère, l'institution obtient un score de 0,25 à 1.

Population (limites des classes arrondies pour plus de lisibilité) :

1° population de 0 à 75 000 habitants : 0,25;

2° population de plus de 75 000 à 250 000 habitants : 0,50;

3° population de plus de 250 000 à 450 000 habitants : 0,75;

4° population de plus de 450 000 habitants : 1.

Les chiffres de la population considérés sont ceux arrêtés par le Gouvernement wallon conformément à l'article L1121-3, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La population desservie comprend celle des communes associées.

Chiffre d'affaires :

1° chiffre d'affaires de 0 à 2.750.000 € : 0,25;

2° chiffre d'affaires de plus de € 2.750.000 à € 15.500.000 : 0,5;

3° chiffre d'affaires de plus de € 15.500.000 à € 55.500.000 : 0,75;

4° chiffre d'affaires de plus de € 55.500.000 : 1.

Le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l'assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d'affaires, l'addition des comptes 9900 et 60/61.

En cas de fusion, les chiffres considérés résultent de l'addition des chiffres d'affaires des sociétés concernées.

Personnel occupé en ETP :

1° moins de 10 personnes occupées : 0,25;

2° de 10 à 40 personnes occupées : 0,5;

3° plus de 40 à 250 personnes occupées : 0,75;

4° plus de 250 personnes occupées : 1.

Le nombre de personnes occupées est calculé en équivalents temps plein inscrits au registre du personnel.

En cas de fusion ou de restructuration d'une personne morale, le nombre de personnes occupées pris en référence est celui figurant dans le rapport de fusion ou de restructuration.

L'addition de ces trois scores donne un score total pour l'institution allant de 0,75 à 3.

C'est ce score total qui permet de déterminer le plafond attaché à l'institution :

1° score total de 0,75 plafond 1 : € 5.713,47;

2° score total de 1 à 1,25 plafond 2 : € 8.570,21;

3° score total de 1,50 à 1,75 plafond 3 : € 11.426,94;

4° score total de 2 à 2,25 plafond 4 : € 14.283,67;

5° score total de 2,50 à 2,75 plafond 5 : € 17.140,41;

6° score total de 3 plafond 6 : € 19.997,14.

Le rattachement à un plafond spécifique est fixé après chaque renouvellement complet des instances. Les rémunérations sont déterminées par l'assemblée générale sur proposition du nouveau comité de rémunération. La délibération de l'assemblée générale est transmise à l'autorité de tutelle.

Les nouvelles rémunérations seront perçues à compter du 1er janvier de l'année qui suit le renouvellement des instances. "

Art. 82. Dans le même Code, il est inséré une annexe 4 rédigée comme suit :

" Annexe 4. Règles applicables en matière de rémunération de la fonction

dirigeante locale.

Le montant annuel maximal brut de la rémunération liée à la fonction dirigeante locale est de 245.000,00 euros pour les organismes suivants :

- 1° intercommunale;**
- 2° association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;**
- 3° régie communale ou provinciale autonome;**
- 4° ASBL communale ou provinciale;**
- 5° association de projet;**
- 6° société de logement de service public;**
- 7° société à participation publique locale significative.**

Le plafond de rémunération de 245 000,00 euros est indexé le 1er janvier de chaque année par application de la formule suivante : le plafond de rémunération est égal à 245.000,00 euros multiplié par l'indice des prix à la consommation de décembre (base 2004) et divisé par 121,66 (indice des prix à la consommation décembre 2012, base 2004).

En cas d'exercice à temps partiel de la fonction dirigeante, le plafond de rémunération visé ci-dessus est calculé au prorata du régime de travail convenu.

Le titulaire de la fonction dirigeante qui souhaite exercer une autre activité professionnelle en complément de sa fonction, demande l'accord du principal organe de gestion de l'organisme.

L'organe de gestion statue sur cette demande en tenant compte de l'incidence que cette autre fonction peut avoir sur la fonction dirigeante locale et fixe les modalités de mise en oeuvre, notamment en ce qui concerne l'incidence sur le plafond de rémunération.

Par dérogation aux deux alinéas qui précèdent, l'accord de l'organe de gestion n'est pas sollicité lorsqu'il s'agit d'une activité professionnelle ou d'un mandat d'administrateur ou de commissaire, sur décision du Gouvernement.

Le montant annuel de la rémunération est obtenu en additionnant toutes les sommes en espèces et tous les avantages évaluables en argent dont le titulaire de la fonction dirigeante bénéficie en contrepartie ou à l'occasion de sa mission.

Il s'agit du montant avant déduction des cotisations sociales personnelles dues en exécution de la législation sociale relative aux travailleurs salariés ou d'un statut légal ou réglementaire excluant les intéressés du champ d'application de la législation sociale.

Par dérogation à l'alinéa 7, sont exclus de la notion de rémunération au sens de la présente annexe :

1° les montants perçus en remboursement de frais exposés pour le compte de l'intercommunale, pour autant qu'ils soient fixés dans le respect des dispositions fiscales applicables;

2° pour autant que les règles fiscales soient correctement appliquées, les avantages de toute nature découlant de l'utilisation privée d'outils de travail (téléphone portable, ordinateur portable, ...), en ce compris l'éventuelle voiture mise à disposition. Ces outils de travail devront toujours être restitués par le titulaire de la fonction dirigeante à l'échéance de la relation de travail;

3° les primes d'assurance responsabilité civile, défense en justice et celles visant à offrir une couverture des frais exposés en raison de l'état de santé du titulaire de la fonction dirigeante prises en charge par l'employeur;

4° pour le personnel contractuel, les plans de pension complémentaires à contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble

du personnel contractuel de l'organisme.

Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :

1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés;

2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale. Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus.

Cette rémunération variable est déterminée en fonction d'objectifs mesurables, de nature financière ou autre, fixés au moins six mois à l'avance.

L'organisme ne peut pas allouer au titulaire de la fonction de dirigeante :

1° une rémunération sous forme d'action, option sur action ou tout autre produit de nature similaire;

2° en cas de départ volontaire ou consenti du titulaire de la fonction de dirigeante, une prime de départ, quel que soit son nom ou sa nature, en ce compris les libéralités, et ce, sans préjudice des indemnités éventuelles dues en vertu d'une clause de non-concurrence;

3° en cas de départ suite à une rupture unilatérale du fait de l'organisme ou en cas de dissolution de cette dernière, toute indemnité de départ autre que celle prévue par la législation applicable à la relation de travail.

Aucun autre membre du personnel ne peut percevoir une rémunération qui dépasse celle accordée au fonctionnaire dirigeant local à l'exception des médecins hospitaliers visés à l'article 8, alinéa 1er, 4°, et par assimilation, aux professionnels des soins de santé visés à l'article 9 de la loi coordonnée le 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins. ".

Mesures transitoires

Art. 83. L'article 27 entre en vigueur le 1er juillet 2019.

Art. 84. Au moment de l'entrée en vigueur du présent décret, les sociétés existantes visées à l'article L1532-5, disposent d'un délai de douze mois pour mettre leur statut en conformité avec les dispositions du présent Code. A défaut, l'intercommunale se retire du capital de la société.

Art. 85. Sans préjudice de l'article L6411-1 inséré par l'article 69 du présent décret, pour l'année 2018, l'informateur institutionnel, transmet au Gouvernement, sous sa responsabilité, les informations visées aux articles L6411-1, §§ 3, 4 et 6, au plus tard pour le 30 juin.

Art. 86. A l'exception des articles 6, 7, 37, 3°, 38 et 39 qui entrent en vigueur après le renouvellement intégral des conseils communaux et provinciaux issus des élections locales du 14 octobre 2018, le présent décret entre en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge.

Art. 87. A l'annexe 4 introduite par l'article 82, les primes concernées à l'alinéa 9, 4°, sont plafonnées individuellement, pour les contrats en cours, au pourcentage de rémunérations tel qu'il est fixé dans les contrats au 1er janvier 2017.

Art. 88. Les statuts des régies communales autonomes, des A.S.B.L communales, des intercommunales, des associations de projet, des régies provinciales autonomes et des ASBL provinciales seront mis en concordance au plus tard pour le 1er juillet 2018.

Art. 89. Par dérogation aux articles L1234-5, L1231-7, L1532-1, L2223-14, § 4, L2223-7, tous les mandats dans les différents organes de gestion prennent fin lors de la première assemblée générale qui suit l'entrée en vigueur du présent décret et au plus tard pour le 1er juillet 2018. Ils sont renouvelés lors de cette assemblée générale et, à défaut, obligatoirement au plus tard pour le 1er juillet 2018.

A compter du 1er juillet 2018, les rémunérations liées à l'exercice des mandats au sein des nouveaux organes de gestion seront octroyées conformément aux dispositions de l'article 52 du présent décret et ne pourront être supérieures aux nouveaux plafonds fixés à l'annexe 1.

Art. 90. Les déclarations afférentes aux mandats, fonctions et professions exercés en 2017 devront être conformes aux modèles définis à l'article L5211-1 tel que modifié par le présent décret.

Par dérogation à l'article L5211-2 du présent code, les déclarations 2018 afférentes aux mandats, fonctions et professions exercés en 2017 devront être déposées au plus tard le 31 juillet 2018.

La règle selon laquelle le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature d'un administrateur ou du vice-président est un pourcentage du montant maximal de la rémunération et des avantages en nature que peut percevoir le président de la même personne morale est applicable pour le contrôle des déclarations 2018 afférentes aux mandats, fonctions et professions exercés en 2017.

Dispositions finales

Art. 91. L'article 52, alinéa 2, du décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est abrogé.

Art. 92. Le décret du 6 novembre 2008 visant à interdire aux mandataires publics d'exercer tout mandat public par le biais d'une société interposée est abrogé.

Signatures	Texte	Table des matières	Début
Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit publié au Moniteur belge. Namur, le 29 mars 2018. Le Ministre-Président, W. BORSUS La Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Egalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, A. GREOLI			

**Le Ministre de l'Economie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation,
du Numérique, de l'Emploi et de la Formation,
P.-Y. JEHOLET**
**Le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du
Territoire,
des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des
Zonings,
C. DI ANTONIO**
**Le Ministre du Budget, des Finances, de l'Energie, du Climat et des Aéroports,
J.-L. CRUCKE**
**Le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme,
du Patrimoine et délégué à la Grande Région,
R. COLLIN**
**La Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives,
V. DE BUE**

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

