

---

Les modes de gestion: régies, intercommunales, associations de projet, conventions entre communes, asbl communales

## **La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale**

Mis en ligne en Mars 2008 (dernière mise à jour: Décembre 2019)

---

### **1. Généralités**

De nombreuses activités peuvent être gérées plus rationnellement sur un territoire davantage étendu que celui de la commune. Dans un souci d'efficacité et d'économie, les communes s'associent et prennent la forme de l'intercommunale pour exercer diverses activités comme la gestion des déchets ménagers, la distribution d'eau potable, l'épuration des eaux usées, la gestion hospitalière, le développement économique, l'énergie, le financement, etc.

Dotée d'une personnalité juridique propre, l'intercommunale peut, notamment, contracter des emprunts à son nom, accepter des libéralités, recevoir des subventions des pouvoirs publics, procéder à des expropriations[1], etc.

Les articles L1511-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation constituent aujourd'hui le cadre de référence de la matière, lequel a été récemment modifié par le décret du 29 mars 2018[2] en vue d'y renforcer la gouvernance et la transparence.

#### ***A. Les associés***

La création d'une intercommunale suppose l'intervention d'au moins deux communes.

Cependant, outre les communes, toute autre personne de droit public ou de droit privé (personnes physiques, mais aussi personnes morales) peut également être associée à une intercommunale.

Lorsque l'intercommunale ne comprend que des personnes publiques, on la qualifie "d'intercommunale pure".

Dès qu'une intercommunale rassemble des partenaires privés et publics, elle porte le nom "d'intercommunale mixte".

## ***B. La forme de l'intercommunale***

L'intercommunale est soumise à un régime juridique hybride.

D'une part, quel que soit son objet, l'intercommunale exerce des missions de service public et, à ce titre, est une personne morale de droit public[3].

Dès lors, l'intercommunale :

- est soumise au régime juridique organisé principalement dans le livre V, première partie du CDLD ;
- est soumise à la loi relative aux marchés publics ;
- est soumise au décret du 7 mars 2001 relatif à la publicité des intercommunales ;
- est soumise à tutelle ;
- est dotée de certaines prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation, etc.).

D'autre part, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[4] lui permet d'adopter une des formes juridiques suivantes : soit celle de la société anonyme, soit celle de la société coopérative à responsabilité limitée[5]. À cet égard, il convient de préciser que le nouveau Code des sociétés et des associations[6], entré en vigueur le 1er janvier 2019, ne reconnaît plus la société coopérative comme forme de société. À l'heure d'écrire ces lignes, le législateur wallon n'a malheureusement pas modifié sa législation par référence pour tenir compte de ce nouveau cadre légal.

Dès lors, l'intercommunale sera régie par le Code des sociétés et des associations, dans la mesure toutefois où le CDLD et les statuts n'y dérogent pas expressément, en raison de la nature spéciale de l'association (personne morale de droit public gérant une mission de service public).

## ***C. La durée et le droit de retrait***

La durée de l'intercommunale ne peut excéder trente ans, mais elle peut être prorogée d'un ou plusieurs termes dont chacun ne peut dépasser trente ans[7]. Cette disposition vise à assurer une certaine pérennité de l'intercommunale, compte tenu de ses missions de service public, tout en permettant périodiquement aux associés de procéder à une évaluation de leur participation compte tenu de l'adéquation de l'objet social.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation distingue cependant six hypothèses de retraits[8] avant terme :

- le retrait statutaire (ouvert uniquement en faveur des communes) ;
- le retrait après quinze ans ;
- le retrait de rationalisation ;
- le retrait pour restructuration ;
- le retrait unilatéral ;
- le retrait pour apport d'universalité ou de branche d'activités[9].

#### ***D. Les secteur(s) d'activité***

Le ou les secteurs d'activité doivent se retrouver dans les statuts. Ces secteurs sont des structures internes à l'intercommunale, dépourvues de personnalité juridique propre. Ils coïncident avec des sections matérielles ou territoriales.

Les associés de l'intercommunale (publics et/ou privés) ont la possibilité de ne participer qu'à certains secteurs de l'intercommunale.

Chaque secteur dispose d'un capital représenté par des parts spécifiques. Par ailleurs, chaque secteur établit son propre budget et propre compte de résultat[10].

Des organes de gestion spécifiques peuvent être créés pour gérer ces secteurs[11].

#### ***E. Les organes[12] de l'intercommunale***

##### **1. Remarques générales**

###### *a) Les organes légaux et statutaires*

Chaque intercommunale comprend au minimum quatre organes[13]: une assemblée générale, un conseil d'administration, un comité de rémunération et un comité d'audit.

À côté de ces organes, l'intercommunale a la possibilité de créer des organes restreints de gestion.

#### *b) La représentation communale au sein de ces organes*

Le pluralisme au sein de l'intercommunale est garanti via la représentation proportionnelle dans ces différents organes, en ce compris les organes restreints de gestion et à l'exception du comité d'audit[14].

Les personnes qui représentent les communes dans les organes de gestion de l'intercommunale sont choisies parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres (principe du lien fonctionnel)[15].

Tous les mandats prennent fin après les élections communales et les communes doivent alors procéder à de nouvelles désignations. Par ailleurs, si un conseiller n'est plus membre du conseil, celui-ci est considéré, de plein droit, démissionnaire du mandat qu'il exerce au sein de l'intercommunale. De même, dès l'instant où un conseiller ne fait plus partie de la liste politique sur laquelle il a été élu par sa volonté ou à la suite de son exclusion, il est également réputé, de plein droit, démissionnaire du mandat qu'il exerce au sein de l'intercommunale.

Si l'intercommunale est mixte, on retrouvera également dans ses organes de gestion des personnes représentant le ou les partenaire(s) privé(s). Toutefois, les articles L1523-8 et L1523-9 garantissent le principe de la primauté communale[16]:

#### *c) Le règlement d'ordre intérieur*

Chaque organe de l'intercommunale est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur dont le contenu minimal est fixé par l'assemblée générale[17], à l'exception du comité de rémunération et des organes restreints de gestion[18]. Celui-ci est soumis à la signature

des membres de chaque organe dès leur entrée en fonction.

## **2. L'assemblée générale**

L'assemblée générale délibère sur les questions essentielles à la vie de l'institution telles que l'approbation des comptes et la décharge à donner aux administrateurs et aux membres du collège des contrôleurs aux comptes, l'approbation du plan stratégique et son évaluation annuelle, les modifications statutaires, les prises de participations importantes, la dissolution de la personne morale, etc. [19]

L'AG se compose de l'ensemble des associés.

En ce qui concerne les délégués des communes à l'AG, ceux-ci sont désignés par le conseil communal parmi les membres des conseils et collèges communaux, proportionnellement à la composition dudit conseil. Chaque commune dispose de cinq délégués dont trois au moins font partie de la majorité du conseil communal[20].

Chaque commune dispose à l'AG d'un droit de vote déterminé par les statuts ou le nombre de parts qu'elle détient.

L'article L1523-12 du CDLD prévoit des règles contraignantes quant à l'expression des votes des délégués des communes à l'assemblée générale. Une distinction est opérée selon que le conseil communal a préalablement délibéré ou non sur les points mis à l'ordre du jour :

- lorsqu'il y a une délibération, les délégués doivent rapporter la "proportion des votes intervenus sur chaque point à l'ordre du jour au sein de leur conseil". L'idée est ici de conférer plus d'importance au vote des conseillers communaux ;
- lorsqu'il n'y a pas de délibération, chaque délégué dispose d'un droit de vote libre correspondant à des voix attribuées à l'associé qu'il représente.

Au niveau de la fréquence des séances, le CDLD[21] exige que deux assemblées au moins soient tenues par an. La première se tient durant le premier semestre de l'année civile et porte sur les comptes annuels. La seconde se tient durant le second semestre de

l'année civile et a pour ordre du jour l'adoption ou l'évaluation du plan stratégique.

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. À la demande d'un cinquième des associés, un point peut être ajouté à l'ordre du jour de l'assemblée générale[22].

Notons enfin que les citoyens ont la possibilité d'assister aux assemblées générales de leurs intercommunales et d'y inscrire un point à l'ordre du jour selon des modalités définies[23].

### **3. Le conseil d'administration**

Le conseil d'administration dispose d'un pouvoir résiduaire de gestion[24]: il a le pouvoir d'accomplir tous les actes utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet social de l'intercommunale.

Il peut toutefois déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion, notamment pour gérer un secteur particulier de l'intercommunale[25].

De même, le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière au titulaire de la fonction dirigeante locale pour une durée maximum de trois ans, renouvelable[26].

Le CDLD impose un encadrement des délégations de gestion, notamment par la nécessité de publier au *Moniteur belge* et de notifier aux associés toute délibération de délégation et par l'obligation pour le règlement d'ordre intérieur de contenir certaines indications relatives aux délégations[27].

Par ailleurs, les décisions relatives à la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel ainsi que certaines règles relatives à la fonction dirigeante locale ne peuvent faire l'objet d'une délégation[28].

Les membres du conseil d'administration sont nommés par l'assemblée générale[29].

Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à dix, ni supérieur à vingt. Le nombre de sièges est fixé en fonction du nombre d'habitants de l'ensemble des communes associées, à concurrence de maximum cinq administrateurs par tranche entamée de cinquante mille habitants. La répartition de ces mandats entre les associés est ensuite fixée par les statuts. Il existe en outre certaines spécificités pour les "petites" intercommunales.

En tout état de cause, 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[30].

Les administrateurs représentant les communes associées sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées, dans le respect de la clé d'Hondt[31].

Pour le calcul de cette clé d'Hondt, les déclarations individuelles d'appartenance ou de regroupement sont prises en compte. Ne sont pas pris en compte le ou les groupes politiques antidémocratiques[32].

Par ailleurs, tout groupe démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées, et d'au moins un élu au Parlement wallon qui serait non représenté par application de la clé d'Hondt, a droit à un siège d'observateur avec voix consultative [33].

Le décret du 29 mars 2018 consacre la faculté au sein des intercommunales d'instaurer le système des administrateurs. Ces administrateurs ne représentent pas les communes, provinces ou CPAS associés et ne sont pas désignés à la proportionnelle des assemblées élues. Les conditions requises sont celles de l'article 526ter du Code des sociétés[34] [35].

Enfin, le CDLD impose une mixité obligatoire parmi les administrateurs représentant les communes associées[36].

#### **4. Le comité de rémunération[37]**

Le comité de rémunération émet des recommandations à l'AG sur les jetons de présence et autres avantages 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.

Le comité de rémunération est constitué au sein et par le conseil d'administration. Il est composé au maximum de cinq administrateurs désignés parmi les représentants des communes, provinces ou CPAS associés en ce compris le président du conseil d'administration dans le respect de la clé d'Hondt, à l'exception des administrateurs membres du bureau exécutif (voir *infra*).

#### **5. Le comité d'audit[38]**

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

- la communication, au conseil d'administration d'informations, sur les résultats du contrôle légal des comptes annuels et d'explications sur la façon dont le contrôle légal des comptes annuels a contribué à l'intégrité de l'information financière et sur le rôle que le comité d'audit a joué dans ce processus ;
- le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et présentation de recommandations ou de propositions pour en garantir l'intégrité ;



- 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 ;
- le suivi du contrôle légal des comptes annuels, en ce compris le suivi des questions et recommandations formulées par le réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés ;
- 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.

## **6. Les organes restreints de gestion[39]**

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation distingue deux types d'organes restreints de gestion :

1. Celui qui est directement l'émanation du conseil d'administration et qui doit assurer la gestion de l'intercommunale, c'est-à-dire prendre toutes les décisions sauf celles qui sont spécifiquement dévolues à l'assemblée générale (art. L1523-14 du CDLD) ou au conseil d'administration (arts. L1523-16 et L1523-18, par. 2, al. 4 du CDLD).
1. Celui qui, composé d'administrateurs du secteur, est spécifiquement chargé de gérer un secteur d'activités particulier de l'intercommunale et qui peut donc exercer la gestion telle que définie ci-dessus, dans le cadre de ce secteur d'activités.

L'organe restreint de gestion est composé de minimum quatre administrateurs minimum, désignés par le conseil d'administration à la proportionnelle des conseils des communes, provinces et CPAS associés dans le respect de la clé d'Hondt.

Lorsque cet organe est créé pour gérer un secteur d'activités, la proportionnelle est calculée sur la base des communes, des provinces et des CPAS associés à ce secteur.

Par ailleurs, le décret du 29 mars 2018 a introduit expressément la possibilité de mettre en place un nouvel organe restreint de gestion, dénommé bureau exécutif.

## ***F. Le contrôle sur l'intercommunale***

### 1. Par les communes associées

La commune dispose de divers outils pour être informée au mieux de l'activité de l'intercommunale à laquelle elle est affiliée et prendre part à ses décisions.

#### *a) Prise de connaissance des comptes annuels, du rapport du collège des contrôleurs aux comptes, du rapport de gestion et du plan stratégique*

Chaque année, les conseillers communaux ont connaissance des comptes annuels, du rapport du collège des contrôleurs aux comptes, du rapport de gestion et du plan stratégique de l'intercommunale[40].

Afin d'assurer des débats relatifs aux intercommunales au sein des conseils communaux, le décret prévoit que l'ordre du jour de la séance du conseil communal suivant la convocation à l'assemblée générale de l'intercommunale doit contenir un point relatif à l'approbation des comptes et un point relatif au plan stratégique.

#### *b) L'article L1523-13 du CDLD*

Cet article comporte toute une série de mécanismes de contrôle :

1. Il permet aux membres des conseils communaux intéressés d'assister aux AG en qualité d'observateurs, sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes[41].
2. Il permet également aux conseillers communaux des communes associées de consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales.
3. Il consacre un droit de visite des bâtiments et services de l'intercommunale, selon des modalités définies par l'assemblée générale.
4. Il prévoit que le projet de plan, établi par le conseil d'administration, est présenté lors de

séances préparatoires aux délégués communaux avant d'être débattus dans les conseils communaux.

*c) Présentation aux conseillers des comptes, du plan stratégique ou ses évaluations, ou tout autre point*

Le CDLD prévoit en outre, qu'à la demande d'un tiers au moins du conseil communal, 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 dont le conseil concerné jugerait utile de débattre[42].

*d) Le rapport d'activités présenté aux conseillers communaux*

Le conseiller désigné par une commune pour la représenter au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et l'exercice de son mandat, ainsi que sur la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences[43].

Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé[44].

Ce rapport est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil[45].

*e) Droit de consultation et de visite des conseillers communaux*

L'article L6431-1, §3, prévoit que les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale peuvent être consultés au sein de l'organisme par les conseillers communaux et provinciaux des communes et provinces qui en sont membres.

*"Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personne, 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 positions 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 tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient, peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège de la RCA ▽ par les conseillers communaux[46].

Cet article fait, en partie, double emploi avec l'article L1523-13.

#### *f) Majorité spéciale*

Enfin, on signalera que les décisions cruciales à l'existence de l'intercommunale ne peuvent être prises qu'à une majorité spéciale garantissant la primauté communale. Il en va ainsi des modifications statutaires, de la prolongation de la vie de l'intercommunale au-delà du terme fixé initialement, du retrait d'un associé après 15 ans, de la dissolution avant terme, etc.

#### 2. Par le collège des contrôleurs aux comptes

Un collège des contrôleurs aux comptes est chargé du contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations au regard notamment du Code des sociétés et des statuts de l'intercommunale[47].

Il est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional habilité à cet effet[48].

Le ou les réviseurs sont nommés par l'AG, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une seule fois de façon successive au niveau d'un même cabinet ou d'un même réseau.

#### 3. Par un délégué au contrôle

Jusqu'il y a peu, le CDLD (art. L3122-3*bis*) prévoyait un mécanisme de désignation de deux délégués au sein de certaines intercommunales, dont le type d'activité exige une réactivité et une rapidité de mise en œuvre de ses décisions, avec pour objectif de

faciliter et d'accélérer le contrôle de tutelle à leur égard. La disposition concernée n'a cependant jamais été exécutée par le Gouvernement.

Entre-temps, le décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux voté en séance plénière le 3 octobre 2018 (et dont la date de publication au *Moniteur belge* n'est pas encore connue au moment d'écrire ces lignes), est venu modifier ce régime de délégués au contrôle. Désormais, la désignation d'un délégué au contrôle (et non plus deux) au sein d'une intercommunale n'exonère plus celle-ci d'un contrôle de tutelle ultérieur. *"Son action sera de "donner l'alerte " en cas de doute sur une opération sans lui imposer des délais extrêmement courts pour instruire un dossier. Il bénéficiera de plus de l'appui de l'administration dans le cadre de l'instruction du dossier. L'action du délégué au contrôle n'est plus limitée à une liste d'actes (marchés publics et prises de participation) mais à l'ensemble des décisions prises par les différents organes de gestion de l'intercommunale[49]"*.

Le Gouvernement peut donc désigner un délégué au contrôle dans les intercommunales avec pour mission le contrôle sur place, à l'occasion des réunions des organes de gestion de l'intercommunale, des actes de l'intercommunale. Ce délégué pourra solliciter une instruction de la part de l'autorité de tutelle sur toute décision.

### ***G. Les interdictions et incompatibilités***

Des interdictions et incompatibilités ont été instaurées au sein des intercommunales, des sociétés à participation locale significative et associations de projet afin de préserver le bon fonctionnement de leurs organes (art. L1125-11, L1125-12, L1531-1 et L1531-2 du CDLD).

### ***H. Les principes de gouvernance***

Les droits et devoirs de l'administrateur sont prévus aux articles L1532-1 et L1532-1bis du CDLD.

*À son installation, l'administrateur ou le membre du comité de gestion de l'association*

*de projet s'engage par écrit :*

*1° à veiller au fonctionnement efficace de l'organe de gestion ;*

*2° à observer les règles de déontologie, en particulier en matière de conflits d'intérêts, d'usage d'informations privilégiées, de loyauté, de discrétion et de bonne gestion des deniers publics. À noter qu'en annexe au règlement d'ordre intérieur de chaque organe doivent figurer des règles de déontologie et d'éthique. Celles-ci doivent comprendre au minimum :*

- l'engagement d'exercer son mandat pleinement ;*
- la participation régulière aux séances des instances ;*
- les règles organisant les relations entre les administrateurs et l'administration de l'intercommunale ;*

*3° à développer et à mettre à jour ses compétences professionnelles dans les domaines d'activités de l'intercommunale ou de l'association de projet notamment en suivant les séances de formation et d'information dispensées par l'intercommunale ou l'association de projet lors de leur entrée en fonction et chaque fois que l'actualité liée à un secteur d'activités l'exige ;*

*4° à veiller à ce que l'organe de gestion respecte la loi, les décrets et toutes les autres dispositions réglementaires ainsi que les statuts de l'intercommunale et de l'association de projet.*

## ***I. La transparence et la participation***

La transparence et la participation sont envisagées sous trois angles.

### **- En ce qui concerne les entreprises :**

Par l'obligation de joindre aux comptes de l'intercommunale la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services pour lesquels les dispositions obligatoires du Cahier spécial des charges sont applicables. Cette liste précise le mode

de passation du marché en vertu duquel ils ont été désignés[50].

**- En ce qui concerne les communes associées :**

Comme exprimé au point F supra, la volonté est de susciter les débats intercommunaux dans les communes, notamment lors du processus d'adoption du projet de plan stratégique ou encore lors de délibérations préalables des conseils communaux sur certaines décisions essentielles pour l'intercommunale.

**- En ce qui concerne les citoyens :**

Une fois par an, les intercommunales organisent une séance de conseil d'administration ouvert au public[51]. Par ailleurs, le CDLD prévoit la possibilité pour les citoyens d'assister aux assemblées générales de leurs intercommunales et d'y inscrire un point à l'ordre du jour selon des modalités définies[52].

## **2. Les métiers des intercommunales**

La structure intercommunale est un mode de gestion de l'intérêt communal par lequel plusieurs communes s'associent entre elles, et parfois avec d'autres institutions ou organisations, en vue d'assurer ensemble un service public, performant, accessible à tous et au meilleur prix, plutôt que de le développer chacune de leur côté. L'existence de ces structures et leur organisation sont fonction des besoins et opportunités identifiés au niveau local.

Les types de services publics rendus par les intercommunales sont très variés et répondent à de nombreux besoins des citoyens et entreprises. Ainsi, nous pouvons relever la présence des intercommunales dans les secteurs stratégiques que sont le développement économique, la gestion des déchets, la gestion des eaux, l'approvisionnement énergétique et les soins de santé.

On en retrouve également dans une grande variété de secteurs dont l'accueil de la petite enfance, les maisons de repos et de soin, la télédistribution et les télécommunications, les sports et le tourisme, les abattoirs, le financement ou encore la mutualisation

informatique.

## ***A. Les intercommunales de développement économique***

Huit intercommunales[53] sont chargées, par les communes wallonnes, de services de développement économique. Essentielles au redéploiement économique de la Région, elles démontrent également l'importance du secteur public pour le développement de l'activité économique. Elles offrent leurs services dans les domaines suivants :

- le développement et la mise à disposition d'infrastructures d'accueil pour les activités économiques, industrielles ou de service ;
- le conseil et le soutien à la création d'activités ;
- l'offre de financements spécifiques de projets économiques ;
- la coordination des démarches des candidats au développement d'une activité.

## ***B. Les intercommunales de gestion de déchets***

Les intercommunales sont très présentes dans le secteur de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Les prestations proposées concernent les différents métiers de la gestion technique des déchets que sont :

- la prévention de leur production ;
- la collecte des déchets, qu'il s'agisse de collecte sélective en porte-à-porte ou de gestion de centres d'apport volontaire (bulles à verre, parcs à conteneurs, etc.) ;
- le tri des déchets (tri des déchets PMC, tri d'ordures ménagères brutes en vue de la valorisation en biométhanisation, tri des déchets électroménagers) ;
- le traitement des déchets (enfouissement technique, gestion des déchets inertes, mais aussi et surtout les modes de traitement innovants tels que l'incinération maîtrisée avec récupération énergétique, la biométhanisation et le compostage).

Sept intercommunales[54] assurent la gestion des déchets pour les communes wallonnes. La politique régionale des déchets a prévu l'organisation de coopérations et de synergies entre elles dans une optique d'optimisation et d'efficacité de la gestion des déchets.



## ***C. Les intercommunales de gestion des eaux***

Dans le secteur de l'eau, les intercommunales sont présentes à deux niveaux : celui de la production et de la distribution d'eau et celui de l'assainissement des eaux usées.

Les intercommunales sont actives dans le secteur de la production-distribution, dans lequel sont aussi actives plusieurs régies communales et communes ainsi qu'une entreprise publique à vocation industrielle et commerciale.

L'assainissement des eaux usées, opérant la gestion des stations d'épuration collective, est quant à lui intégralement mis en œuvre par des intercommunales, au nombre de 7[55], agissant en qualité d'organismes d'épuration agréés.

Au niveau de l'assainissement, les intercommunales sont principalement actives dans la conception, la réalisation et l'exploitation des collecteurs d'eau usée et des stations d'épuration collective. Elles participent également au déploiement des réseaux d'égouttage, ayant été chargées par la SPGE (Société publique de Gestion de l'Eau) de la mise en œuvre des PASH (plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique).

## ***D. Les intercommunales de distribution d'énergie***

Les secteurs de l'électricité et du gaz ont subi de profondes mutations au cours de ces dernières années à l'occasion de leur libéralisation. La séparation des métiers était au centre des évolutions du secteur et, par voie de conséquence, des intercommunales qui y sont actives.

Historiquement, ce sont les communes qui ont, au lendemain de la seconde guerre mondiale, largement investi dans le développement des réseaux de distribution d'énergie. Les communes sont donc devenues propriétaires de ces réseaux, avec Electrabel (privatisée depuis) dans certains cas, via des opérateurs publics chargés de la gestion pérenne de ces réseaux et des raccordements. Tout cela afin de permettre une saine concurrence entre fournisseurs privés d'énergie, accédant en toute égalité aux clients finaux par le biais des réseaux de distribution.

Ces opérateurs publics, dénommés gestionnaires de réseaux de distribution (GRD <sup>7</sup>), sont des personnes morales de droit public[56], qui peuvent prendre la forme d'intercommunales, lesquelles sont chargées de la gestion et de l'entretien des réseaux de distribution d'électricité et de gaz, mais aussi des réseaux d'éclairage public communaux, des travaux de raccordement au réseau, du relevé des compteurs et de la gestion des données de consommation, ainsi que de la mise en œuvre d'obligations de service public telles que la fourniture au tarif social des clients protégés et le placement des compteurs à budget chez les consommateurs en défaut de paiement.

Au minimum 75 % des parts représentatives du capital du gestionnaire du réseau de distribution et au minimum 75 % plus un des droits de vote sont détenus par les pouvoirs publics[57]. Les parts détenues par les communes et les provinces peuvent l'être, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une intercommunale pure de financement.

À l'heure d'écrire ces lignes, parmi les cinq distributeurs wallons[58] d'énergie actifs sur le territoire de la Région wallonne, quatre sont constitués en intercommunales dites pures, c'est-à-dire entièrement publiques ; il s'agit des intercommunales ORES Assets, AIESH, AIEG et RESA. La plus importante d'entre elles, ORES Assets, regroupe 197 communes. L'intercommunale résulte de la fusion, en 2014, de huit anciens GRD mixtes[59]. Sa gestion opérationnelle a toutefois été confiée à une société coopérative à responsabilité limitée dénommée ORES. ORES Assets était considérée jusqu'il y a peu comme une intercommunale dite mixte car intégrant encore une participation du partenaire historique et entre-temps privatisé qu'est Electrabel. L'intercommunale appartient aujourd'hui à 100 % aux communes et à certaines intercommunales dites "pures de financement".

Les intercommunales dites "pures de financement" ont été constituées lors des premières phases de libéralisation du secteur énergétique, afin de permettre le financement de la participation majoritaire des associés publics dans le capital et la gestion des intercommunales de distribution, la nécessité de la régulation de la participation d'Electrabel se faisant alors jour dans la perspective de sa privatisation.

Pour mémoire, à côté des quatre intercommunales précitées, un autre GRD wallon est également actif en Région wallonne. Il s'agit du Réseau d'énergie de Wavre SCRL.

### ***E. Les intercommunales sociales et hospitalières***

De nombreuses intercommunales sont présentes dans le secteur social et hospitalier. Ainsi, la gestion d'hôpitaux et centres d'accueil, mais aussi la gestion de maisons de repos et de soins, la gestion de centres funéraires et crématoriums, ou encore la gestion de structures d'accueil de la petite enfance (crèches et gardiennes encadrées) sont autant de métiers opérationnels qui donnent lieu, selon les spécificités locales, à l'intervention de structures intercommunales.

### ***F. Les autres métiers des intercommunales***

Par-delà les secteurs stratégiques et leurs acteurs plus visibles du grand public, la diversité des champs d'expression de l'intérêt communal est telle que de nombreuses matières font l'objet d'une gestion opérationnelle organisée à un niveau supra-local dans le cadre de structures intercommunales.

On retrouve ainsi des intercommunales dans le secteur culturel (académies de musique, exploitation de sites historiques et/ou touristiques) et dans le secteur sportif[60].

On note encore l'existence d'intercommunales de financement et de gestion immobilière, d'incendie, de gestion d'abattoirs, ou encore de mutualisation informatique, etc.

Parallèlement au secteur énergétique, les intercommunales sont également actives dans les secteurs de la télédistribution et des télécommunications, offrant une alternative à une situation monopolistique privée.

Le secteur de la gestion des parcs naturels est également un secteur historiquement dévolu à des structures intercommunales.

---

[1] CDLD, art. L1512-6, par. 2, al. 1er.

[2] Décr. 29.3.2018. mod. le CDLD 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.*, 14.5.2018.

[3] CDLD, art. 1512-6, par. 1er.

[4] CDLD, art. 1523-1.

[5] La majorité des intercommunales adopte la forme de la scrl. Auparavant, les intercommunales pouvaient également adopter la forme juridique d'asbl. Le décr. 26.4.2012, en introduisant un régime juridique propre aux asbl pluri-communales a cependant supprimé cette possibilité. Dès lors, les intercommunales ayant adopté la forme juridique de l'asbl étaient tenues de mettre leurs statuts en conformité avec le régime juridique des asbl pluri-communales au plus tard lors de la première assemblée générale suivant le renouvellement intégral des conseils communaux et provinciaux suite aux élections du 14.10.2012.

[6] *M.B.* 4.4.2019

[7] CDLD, art. L1523-4.

[8] CDLD, art. L1523-5.

[9] Il s'agit d'une nouveauté introduite par le décr. 29.3.2018. Le nouveau §2 de l'art. L1523-6 prévoit que pour tout apport d'universalité ou de branche d'activité, les conseillers communaux doivent être mis en mesure d'en délibérer. Au terme de la procédure de délibération, les conseils communaux peuvent décider de se retirer sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage causé à l'intercommunale et aux autres associés.

[10] A. Durviaux et I. Gabriel, Droit administratif. Tome 2. *Les entreprises publiques*

*locales en Région wallonne*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 113.

[11] CDLD, art. L1523-18.

[12] Sur le statut social des administrateurs d'intercommunales, on consultera L. Mendola, *Exercice d'un mandat local et application du statut des indépendants : chronique d'une tentative de rapprochement*, *Mouv. comm.*, 11/2005, p. 473.

[13] À cet égard, une contradiction existe dans le CDLD. L'art. L1523-7 stipule que chaque intercommunale comprend au minimum les trois premiers organes. Or, le décr. 29.3.2018 insère un art. L1523-6 qui impose aujourd'hui l'instauration d'un comité d'audit.

[14] CDLD, art. L1523-11, L 1523-15, L1523-17, L1523-18 et L1523-26.

[15] Cette règle s'applique *mutatis mutandis* aux provinces et CPAS associés.

[16] Lorsqu'un associé provincial ou la Région wallonne fait des apports dépassant la moitié du capital de l'intercommunale, hors parts privilégiées, les statuts peuvent prévoir une prépondérance respectivement provinciale ou régionale au niveau des prises de décision.

[17] CDLD, art. L1523-10, al. 1er ; l'UVCW met à la disposition de ses membres un modèle de règlement d'ordre intérieur : <http://www.uvcw.be/publications/modeles/>.

[18] Le ROI du comité de rémunération et celui des organes restreints de gestion sont adoptés par le conseil d'administration (CDLD, art. 1523-17, par. 2, al.3, et art.1523-18, par. 3.

[19] CDLD, art. L1523-14.

[20] CDLD, art. L1523-11. À noter qu'en cas de participation provinciale ou de CPAS, il en va de même, *mutatis mutandis*, pour la représentation à l'assemblée générale de la ou des provinces associées ou du ou des CPAS associés.

- [21] CDLD, art. L1523-13, §§ 3 et 4.
- [22] CDLD, art. L1523-13, §1er, al. 3.
- [23] CDLD, art. L1523-13, § 1er.
- [24] E. Gillet et J.-F. Goffin, *Droits, devoirs et responsabilité civile des administrateurs d'intercommunales*, *Mouv. comm.*, 1 et 2/2006.
- [25] CDLD, art. L1523-18, par. 2, al. 1er.
- [26] CDLD, art. L1523-18, par. 1er.
- [27] CDLD, art. L1523-18, par. 1er, al. 2, et par. 2, al. 2.
- [28] CDLD, art. L1523-18, par. 2, al. 4.
- [29] CDLD, art. L1523-15, par. 1er.
- [30] CDLD, art. L1523-15, par. 5.
- [31] Cette règle s'applique *mutatis mutandis* aux CPAS associés.
- [32] *Idem* pour les provinces et CPAS associés.
- [33] CDLD, art. L1522-4, par. 1er, al. 3.
- [34] CDLD, art. L1523-15, par. 1er, al. 2 et 3.
- [35] Ici encore, le texte légal fait référence à l'ancien Code des sociétés et des associations. Une intervention législative est nécessaire afin de tenir compte de l'entrée en vigueur du nouveau Code des sociétés et des associations.
- [36] *Idem* pour les provinces et CPAS associés.

[37] CDLD, art. L1523-17.

[38] CDLD, art. L1523-26.

[39] CDLD, art. L1523-18.

[40] CDLD, art. L1523-23. Cette règle s'applique de la même manière aux conseillers provinciaux des provinces associées.

[41] Cet article s'applique de la même manière aux conseillers provinciaux et de CPAS des provinces et CPAS associés. En outre, toute personne domiciliée depuis six mois au moins sur le territoire d'une des communes/provinces ou CPAS associés peut désormais également assister aux séances en qualité d'observateur.

[42] CDLD, art. L1532-1, par. 2, al 1er. *Idem* pour le conseil provincial ou de l'action sociale de la province ou du CPAS associé.

[43] CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 1er.

[44] CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 2.

[45] CDLD, art. L6431-1, §2, alinéa 3.

[46] CDLD, art. L6431-1, § 5.

[47] CDLD, art. L1523-24.

[48] A noter qu'à l'heure actuelle, cet organe de contrôle régional n'a pas encore vu le jour.

[49] Exposé des motifs dudit décret, *Doc. parl*, Parl. wallon. sess. 2018-2019, n°1163/1, p. 3.

[50] CDLD, art. L1523-13, par. 3.

[51] CDLD, art. L1532-1, par. 2, al 2 et 3.

[52] CDLD, art. L1523-13, § 1er. Dans ce cadre, toute convocation à une assemblée générale doit désormais mentionner que la séance est ouverte à toutes les personnes domiciliées sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS associés. Par ailleurs, dans les 48 h de la réception de cette convocation par la commune, il doit être procédé à son affichage.

[53] BEP, InBW, Idea, Idelux, Ideta, IEG, Igretec, Spi+.

[54] BEP, InBW, TIBI, HYGEA, AIVE, Intradel, Ipalle.

[55] AIDE, AIVE, InBW, Idea, Igretec, Inasep, Ipalle.

[56] Décr. 11.5.2018 mod. décr. 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décr. 19.12.2002 rel. à l'organisation du marché régional du gaz, *M.B.*, 28.05.2018, art. 2. Auparavant, les distributeurs d'électricité avaient la possibilité de prendre la forme d'une personne morale de droit privé, détenue et contrôlée, directement ou indirectement, au minimum à 70 % par des personnes morales de droit public. Les GRD dans cette situation disposent d'un délai qui prend fin au 1.6.2019, pour se conformer aux dispositions du présent décret.

[57] Décr. 11.5.2018, art.3 mod. décr. 12.4.2001 rel. à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.* 1.5.2001, art. 7.

[58] ORES, AIESH, AIEG, RESA SA et le Réseau d'Energies de Wavre SCRL.

[59] IDEG, IEH, IGH, INTEREST, INTERLUX, INTERMOSANE, SEDILEC et SIMOGEL.

[60] Ces intercommunales ayant généralement adopté la forme juridique de l'asbl, elles ont été amenées à quitter le champ des intercommunales pour rejoindre celui des asbl pluricommunales.





### **Focus sur la commune - 160 fiches pour une bonne gestion communale**

Cette fiche provient de l'ouvrage "Focus sur la commune - 160 fiches pour une bonne gestion communale", véritable outil réalisé en collaboration avec la DG05 pour tout savoir sur la commune, terreau de démocratie, pouvoir le plus proche du citoyen au service duquel, jour après jour, le mandataire local assume son mandat. Indispensable aux décideurs qui veulent contribuer de façon active à la gestion de leur commune.

» Consultez les différentes fiches ou téléchargez l'ouvrage au format pdf



Ce document, imprimé le 29-03-2020, provient du site de l'Union des Villes et Communes de Wallonie ([www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)).  
Les textes, illustrations, données, bases de données, logiciels, noms, appellations commerciales et noms de domaines, marques et logos sont protégés par des droits de propriété intellectuelle.

Plus d'informations à l'adresse [www.uvcw.be/plan-du-site/disclaimer.cfm](http://www.uvcw.be/plan-du-site/disclaimer.cfm)

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl