

Les CPAS également mis à la sauce des nouvelles règles de gouvernance

Par Pol Bulet, Directeur général du CPAS de Rochefort

Dans la foulée notamment des recommandations de la Commission parlementaire Publifin, le Parlement de Wallonie a adopté, en date du 28 mars 2018, deux décrets en vue d'adapter les dispositions applicables aux pouvoirs locaux afin de renforcer la gouvernance locale¹.

L'un d'entre eux modifie la Loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

Il a pour objectif de renforcer la responsabilité personnelle des mandataires, qu'ils soient élus ou désignés².

Ainsi, les mandats directement dérivés d'un mandat exécutif local ne pourront plus faire l'objet de rémunérations complémentaires³.

Les titulaires d'une fonction dirigeante locale ne pourront plus exercer un autre emploi⁴.

Il contient à la fois des propositions de modifications techniques de la Loi du 8 juillet 1976, que nous dénommerons dans ce texte Loi organique (L.O.), ainsi que des propositions de dispositions en phase avec l'adoption de nouvelles règles de gouvernance locale.

MODIFICATIONS TECHNIQUES

Élection au conseil de l'action sociale

Lors du dépôt de la liste de candidats devant le bourgmestre et le directeur général communal, la liste ne sera plus recalée si un (ou plusieurs) candidat(s) se trouve(nt) dans une situation d'incompatibilité ; celle-ci sera examinée préalablement à la prestation de serment et le candidat pourra se positionner en temps opportun⁵.

Ainsi, l'élu qui, au jour de son installation (laquelle peut être collective en cas de renouvellement intégral, ou individuelle dans les autres cas), ne remplit pas les conditions d'éligibilité ou se situe dans une situation d'incompatibilité, ne peut être appelé à prêter serment.

Une procédure est prévue en vue de garantir les droits de l'élu (information, droit d'être entendu et recours ouvert au Conseil d'État dans les huit jours de la notification de la décision du conseil communal⁶).

¹ Décr. 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.

Décr. mod. certaines dispositions de la L.O. 8.7.1976 en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics.

² Exposé des motifs, p. 3.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Art. 7 du décr.

⁶ Ibidem.

En outre, il est confirmé que l'élection, par le conseil communal, des conseillers de l'action sociale est une élection de plein droit suite aux actes de présentation par les groupes politiques⁷.

Exclusion d'un membre du conseil de l'action sociale

Est insérée, à l'article 14 de la L.O., la possibilité pour un groupe politique (composé des conseillers communaux élus sur une même liste) d'exclure un membre du conseil de l'action sociale. L'acte d'exclusion doit être signé par la majorité des membres du groupe politique et proposer un remplaçant⁸.

Il s'agit ici d'une exclusion, non pas du groupe politique, mais du conseil de l'action sociale.

Aucune justification pertinente n'apparaît dans les commentaires du projet de Décret.

Interpellé à ce sujet lors des discussions préalables au dépôt du projet de Décret, il a été répondu ce qui suit : « *Comme le conseiller de l'action sociale est proposé par un groupe politique, il semble assez logique que si ce même groupe l'exclut, il puisse proposer un remplaçant* ».

L'acte d'exclusion est porté à la connaissance du conseil communal. Le texte ne prévoit pas d'action du conseil communal ; l'on peut supposer qu'il prenne acte de l'exclusion et du remplaçant proposé.

L'exclusion sera effective dès l'instant où le remplaçant aura prêté le serment requis.

Mandat de membre du conseil de l'action sociale

Par une modification de l'article 19 de la L.O., le remplacement d'un membre du conseil de l'action sociale démissionnaire est clarifié quant à sa prise de cours : il demeure en fonction jusqu'à la prestation de serment de son remplaçant⁹.

Remplacement du président

Lorsque le président, démissionnaire ou démis, n'a pas désigné de remplaçant ou en cas de décès, le mandat de président sera exercé par le conseiller de l'action sociale ayant la plus grande ancienneté et, en cas d'égalité d'ancienneté, par le plus âgé.

Délégation d'attributions

Le conseil de l'action sociale peut déléguer, au bureau permanent ou aux comités spéciaux, la compétence en matière de recrutement et de nomination du personnel (L.O., art. 43)¹⁰.

⁷ Art. 8 du décr.

⁸ Art. 9 du décr.

⁹ Art. 10 du décr. mod. L.O., art. 18.

¹⁰ Art. 15 du décr.

ADOPTION DE NOUVELLES RÈGLES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Limite de mandats imposés aux membres du conseil de l'action sociale

Un conseiller de l'action sociale (en ce compris le président) est limité à trois mandats maximum au sein de diverses instances¹¹ ; à ces instances est ajoutée celle d'une société à participation publique locale significative, telle que prévue à l'article L5111-1, 10°, du CDLD.

Incompatibilité spécifique applicable au mandat de président

Il y aura désormais incompatibilité entre le mandat de président du CPAS et le titulaire d'une fonction dirigeante locale telle que prévue à l'article L5111-1 du CDLD (cadres dirigeants, donc au-delà du seul directeur général) et à une fonction de direction¹² au sein d'une intercommunale, d'une association de pouvoirs publics visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976, d'une régie communale ou provinciale, d'une ASBL communale ou provinciale, d'une association de projet, d'une société de logement de service public, d'une société à participation publique locale significative¹³.

L'incompatibilité vise également la personne qui dispose du statut d'administrateur public telle que cette notion est visée à l'article 2 des Décrets du 12 février 2004¹⁴ ¹⁵, ainsi que les titulaires d'une fonction dirigeante et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique¹⁶.

Plafonnement des revenus des mandataires du CPAS

Il est désormais prévu, pour les conseillers de l'action sociale et les présidents, que le plafond des rémunérations, avantages et jetons de présence auxquels ils ont droit en raison de leurs mandats originaires et dérivés soit d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants¹⁷.

Les personnes non élues disposant de mandats confiés à la suite de la décision d'un organe délibérant du CPAS sont également concernés par ces dispositions¹⁸.

Pour les mandataires (président et conseillers), si les montants perçus excédaient le maximum autorisé, il y aura réduction des avantages complémentaires à la rémunération ou au jeton de présence du CPAS. Le remboursement des sommes en question s'effectuera en faveur du CPAS¹⁹.

¹¹ L.O., art. 9ter.

¹² La fonction de direction concerne 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.

¹³ Art. 4 du décr. mod. L.O., art. 9bis.

¹⁴ Décr. 12.2.2004 rel. au statut de l'administrateur public et décr. 12.2.2004 rel. au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'art. 138 de la Constitution.

¹⁵ L'on entend par administrateur public toute personne ou son suppléant qui, de manière cumulative, siège au sein de l'organe chargé de la gestion d'un organisme visé dans ces deux décrets et qui été nommée par le Gouvernement ou par le Parlement et qui n'est pas administrateur de droit de l'organe de gestion d'un organisme.

¹⁶ 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, atteint un taux de plus de 50 % de subventions régionales, communales, provinciales, d'intercommunales ou de CPAS sur le total de leur produit.

¹⁷ Art. 14, 2°, du décr. mod. L.O., art. 38.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

Sanctions à l'encontre des mandataires du CPAS

Des sanctions sont prévues lorsque la personne concernée n'a pas déposé de déclaration, ou a établi sciemment une fausse déclaration ou encore a omis de rembourser les sommes indûment perçues dans le délai imparti. Le Gouvernement peut constater la déchéance des mandats originaires (président ou conseiller) et des mandats dérivés et des mandats confiés à une personne non élue par une décision d'un organe du CPAS²⁰.

En outre, durant une période de six ans, prenant court le lendemain de la notification de la décision constatant la déchéance, le titulaire du mandat originaire ou la personne non élue ne pourra plus être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° du CDLD (mandat dérivé pour une personne non élue).

Si la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel la déchéance peut être constatée, le Gouvernement pourra prononcer une décision d'inéligibilité au conseil de l'action sociale pour une période de six ans et, pour la personne non élue, l'interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° du CDLD. Un nouvel article 96/1 est introduit dans la L.O. par l'article 20 du décret.

Celui-ci vise des sanctions à l'encontre d'un conseiller de l'action sociale ou du président, lorsque celui-ci ou ceux-ci méconnaissent une incompatibilité, une interdiction ou un empêchement prévu par la loi.

Ces sanctions peuvent être la déchéance des mandats originaires.

La procédure contradictoire est décrite aux paragraphes 2 et 3 de ce nouvel article.

Le registre des institutions locales et supralocales et du rôle des informateurs institutionnels

Celui-ci prévoit l'établissement d'un registre des institutions locales et supralocales par le Gouvernement sur base des données transmises par un informateur institutionnel sous sa responsabilité²¹.

Ce registre reprend l'ensemble des communes, provinces, CPAS, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de pouvoirs publics visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976, sociétés de logement, toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités dont question²², des mandats publics et des mandataires qui y sont désignés et des titulaires d'une fonction dirigeante locale.

Les informateurs institutionnels sont :

- le directeur général du CPAS (ou son délégué) pour le CPAS et les ASBL auxquelles ils participent ;
- pour les associations chapitre XII (associations de droit public), le titulaire de la fonction dirigeante locale (ou son délégué) ou, à défaut, le président du principal organe de gestion.

Doivent être communiquées par l'informateur institutionnel, dans les 15 jours de l'installation du conseil de l'action sociale, la liste des organes internes et l'identité des mandataires avec l'identification de leur groupe politique²³.

²⁰ Ibidem.

²¹ Art. 21 du décr. insérant un art. 96/2 dans la L.O.

²² Nous dénommerons dans cet article cette liste comme étant la « liste des organismes ».

²³ L'article 36 du décret impose la communication de ces informations, pour l'année 2018, au plus tard le 30.06.

Les informations suivantes doivent être communiquées par l'informateur institutionnel au plus tard le 1^{er} décembre de l'année suivant celle de l'installation des conseillers de l'action sociale suivant les élections :

- la liste des organismes auxquels le CPAS est associé ;
- l'identité des mandataires ou non-élus qui y sont désignés ;
- l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale avec son numéro de registre national²⁴⁻²⁵.

En outre, l'informateur institutionnel doit transmettre les informations en flux continu lors de toute modification :

- la liste du ou des CPAS associés (à l'ASBL) et autres associés, la liste des organes décisionnels ou consultatifs ainsi que leurs compétences ;
- le nom des membres de ces organes s'ils représentent un CPAS ou un autre organisme public ;
- la liste de ses organes internes, l'identité des mandataires avec leur numéro de registre national et l'identification du groupe politique qu'ils représentent ;
- la liste des organismes au sein desquels le CPAS est associé, l'identité des mandataires ou non-élus qui y sont désignés ;
- l'identité du fonctionnaire dirigeant local ;
- s'il y a lieu, la liste des fondations d'utilité publique que l'organisme, figurant dans la liste des organismes, subventionne et la hauteur des subventions accordées, ainsi que l'identité du fonctionnaire dirigeant local.

L'informateur établit, en outre, une liste des personnes élues, non élues représentant son institution ainsi que des titulaires de la fonction dirigeante locale assujettis à la 5^e partie du CDLD et les informe pour le 30 avril de chaque année de leurs obligations²⁶.

L'informateur institutionnel, à savoir le directeur général du CPAS (ou son délégué) pour le CPAS et le titulaire de la fonction dirigeante locale ou son délégué pour les associations de pouvoirs publics, communique les informations dont il est question, sous sa responsabilité.

Chaque CPAS et chaque association ou organisme supralocal ont l'obligation de publication d'informations, notamment les informations que l'informateur institutionnel doit communiquer sur son site internet ou celui de la commune où celui-ci a son siège²⁷.

Une procédure est organisée en cas de manquement à ces obligations (rappel et ensuite possibilité d'une amende allant de 100 à 1 000 euros), en cas d'absence de communication des informations prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 96/2.

En ce qui concerne les associations chapitre XII et les autres organismes supralocaux, il est prescrit que le principal organe de gestion ou, à défaut, le conseil de l'action sociale, établisse un rapport de rémunération reprenant le relevé individuel et nominatif des jetons, rémunérations et avantages en nature perçus dans le courant de l'exercice comptable précédent, par le mandataire, le non-élu et le titulaire d'une fonction dirigeante locale²⁸.

Pour les associations, il doit être adopté par le principal organe de gestion (ou, à défaut, par le conseil de l'action sociale) et mis à l'ordre du jour de l'assemblée générale du 1^{er} semestre et faire l'objet d'une délibération (à défaut du rapport si l'assemblée générale ne peut se tenir).

²⁴ Art. 96/2, § 3.

²⁵ L'article 36 du décret impose la communication de ces informations, pour l'année 2018, au plus tard le 30.06.

²⁶ Id.

²⁷ Art. 24 du décr.

²⁸ Art. 22 du décr. insérant un art. 96/3 dans la L.O..

Copie du rapport en question doit être communiqué pour le 1^{er} juillet de chaque année au Gouvernement wallon et aux communes, provinces et CPAS associés. Une synthèse des rapports reçus sera communiquée par le Gouvernement au Parlement.

Le rôle des représentants du CPAS à une association de pouvoirs publics ou une association supralocale

Pour les associations chapitre XII et les autres organismes supralocaux, le (ou les) délégué(s) du CPAS (conseiller) établi(ssen)t chaque année un rapport écrit sur les activités de la structure, l'exercice de son (leur) mandat et la manière dont il a (ils ont) pu développer et mettre à jour ses (leurs) compétences²⁹.

Ce ou ces rapports sont soumis au conseil de l'action sociale où ils sont débattus. En outre, un rapport peut être établi chaque fois que le délégué le juge utile.

Si le conseil n'a présenté aucun candidat ou qu'il n'a pas de délégué, le président du principal organe de gestion établit un rapport similaire et il est présenté par le président du CPAS au conseil où il est débattu³⁰.

En outre, le conseiller peut rédiger un rapport écrit, chaque fois qu'il le juge utile, au conseil.

Les modalités d'application de ces dispositions seront réglées dans le règlement d'ordre interne du conseil de l'action sociale.

La consultation des budgets, comptes et délibérations est possible pour les membres du conseil de l'action sociale, avec la possibilité pour le conseiller qui en a fait usage de faire un rapport écrit au conseil de l'action sociale.

Ce droit à consultation est limité aux groupes politiques issus de partis dits démocratiques.

Les réunions du conseil d'administration ne sont pas publiques.

Les procès-verbaux des réunions, les documents qui en font partie ou auxquels il est renvoyé, le rapport sur le vote des membres peuvent être consultés au siège de l'organisme par les conseillers de l'action sociale des CPAS qui en sont membres, sauf si la décision concerne des personnes et des points à caractère stratégique relatifs au secret d'affaires, de positionnement économique³¹...

Règles relatives au personnel des associations et organismes supra-locaux

En ce qui concerne le personnel des associations chapitre XII et de chaque organisme supralocal, l'interdiction pour les membres du personnel d'obtenir des jetons de présence ou de tout autre avantage, en raison de la participation aux réunions d'organe de gestion, est inscrite dans le nouvel article 96/6 de la L.O.

S'ils devaient percevoir des jetons, rémunérations ou autres avantages en raison de leur participation au sein d'entités dans lesquelles ils ont été désignés par leur employeur sur base d'une décision expresse, ceux-ci doivent être versés directement à l'organisme qui les a désignés ou qu'ils représentent³².

²⁹ Art. 23 du décr. insérant un art. 96/4 dans la L.O.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Art. 25 du décr. insérant un art. 96/6 dans la L.O.

La possibilité de conclure une clause de non-concurrence pour le titulaire d'une fonction dirigeante locale est intégrée. Celle-ci peut être conclue à l'issue du contrat de travail, avec une durée maximale de six mois et l'indemnité perçue ne pourra excéder la rémunération de base de la moitié de la période de non-concurrence.

Sanctions à l'égard des mandataires des associations et organismes supralocaux

Est insérée la possibilité de sanctionner (en fait de pouvoir révoquer) un titulaire d'un mandat dérivé lorsque ce dernier a commis, sciemment, un acte incompatible avec la mission ou l'objet social de l'organisme ; a commis une faute ou une négligence grave ; a été absent au cours de la même année, sans justification, à plus de trois réunions ; ou est membre ou sympathisant d'un organisme parti dit liberticide.

Aucune révocation n'est possible sans audition préalable du mandataire concerné³³.

Des avantages en faveur des mandataires des associations et organismes supralocaux

Concernant les CPAS, les associations de projet et les associations de pouvoirs publics (chapitre XII de la L.O. 8.7.1976), il est précisé que la mise à disposition par un de ces organismes, de l'aide, des instruments et des matières nécessaires à l'exercice du mandat, s'il y a utilisation strictement professionnelle de ceux-ci, cela ne constitue pas un avantage en nature ni une exposition de frais, pouvant donner lieu à un remboursement dans le chef du mandataire en question.

Les frais de représentation forfaitaires sont interdits, seuls les frais réellement exposés par un mandataire pour compte de l'organisme, au sein duquel il exerce son mandat, sont autorisés.

Le Gouvernement wallon est chargé de fixer la liste des frais éligibles à remboursement ainsi que des modalités en vue de celui-ci³⁴.

L'envoi d'un commissaire spécial

Le texte de l'article 113 de la L.O. est remplacé³⁵.

La possibilité de l'envoi d'un commissaire spécial par le Gouverneur est étendue aux situations selon lesquelles le CPAS léserait l'intérêt régional, ainsi que lorsqu'il y a lieu de mettre à exécution une décision de justice coulée en force de chose jugée.

L'envoi d'un commissaire spécial est également élargi à une association de pouvoirs publics (chapitre XII de la L.O. 8.7.1976).

Il s'agit là d'une extension à une possibilité existante et la procédure est développée, ainsi que la possibilité de mise à charge des frais aux personnes responsables.

Mesures spécifiques concernant les associations de pouvoirs publics

L'article 124 de la L.O. est modifié et complété de la manière suivante³⁶ « *Au sein du conseil d'administration d'une association, lorsque les représentants des pouvoirs publics associés ne disposent pas de la majorité des sièges, le nombre d'administrateurs représentant les CPAS*

³³ Art. 26 du décr. insérant un art. 96/7 dans la L.O.

³⁴ Art. 27 du décr.

³⁵ Art 30 du décr.

³⁶ Art. 31 du décr.

peut être porté de 1/5^e à 2/5^e des membres du conseil de l'action sociale. En outre, le nombre de membres du conseil d'administration d'une association sera composé de minimum cinq membres »³⁷.

Le siège surnuméraire qui serait attribué à une liste de conseillers déposée par un groupe politique démocratique et qui compte au moins un élu au Parlement de Wallonie et qui n'aurait pas de siège au conseil d'administration en application de la clé D'Hondt, le sera désormais à titre d'observateur avec voix consultative (et non plus avec voix délibérative).

Il en ira de même pour le conseiller surnuméraire qui serait issu d'une commune, membre de l'association.

En outre, le Décret intègre la possibilité que le conseil d'administration comprenne un ou plusieurs délégués du personnel siégeant avec voix consultative³⁸.

Le conseil d'administration pourra, sous sa responsabilité, déléguer la gestion journalière de l'association au titulaire de la fonction dirigeante locale.

Cette délégation doit préciser les actes de gestion qui sont délégués et la durée de la délégation, laquelle est d'une durée maximale de trois ans, renouvelable.

La décision de délégation est prise à la majorité simple (notons que le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration peut prévoir des majorités spéciales).

Elle est publiée au Moniteur belge.

Elle prend fin après tout renouvellement intégral du conseil d'administration³⁹.

L'article 128, § 5, de la L.O. en ce qui concerne le personnel des associations est modifié⁴⁰.

L'on prévoit la possibilité des régimes statutaire et contractuel pour le personnel, le conseil d'administration étant le seul compétent pour fixer les dispositions générales en matière de personnel, avec possibilité de délégation.

Est également rendue obligatoire la définition par le conseil d'administration d'un profil de fonction pour le personnel de l'association, ainsi qu'un appel à candidatures avant tout recrutement.

Le titulaire de la fonction dirigeante locale est désigné par le conseil d'administration. Celui-ci fixe les conditions d'accès, le profil de fonction et les modalités de publicité d'appel à candidatures tant pour la fonction dirigeante locale que pour les fonctions de direction.

Les règles relatives à la rémunération du fonctionnaire dirigeant local sont celles prévues à l'annexe 4 du CDLD (notamment en matière de plafond de rémunération).

³⁷ Art. 32 du décr. mod. L.O., art. 125, al. 1^{er}.

³⁸ Art. 31 du décr. mod. L.O., art. 124.

³⁹ Art. 34 du décr. intégrant un art. 125/2 dans la L.O.

⁴⁰ Art. 35 du décr.

Règles spécifiques pour les associations gérant un hôpital ou une maison de repos

Un article 125/1 est inséré dans la L.O.⁴¹.

Pour les associations qui gèrent un hôpital ou une maison de repos, l'obligation de créer un comité d'audit est insérée.

Le comité d'audit est composé de membres du conseil d'administration qui ne sont pas membres du bureau exécutif. Le comité d'audit est composé de maximum un quart du nombre d'administrateurs.

Un membre du comité d'audit au moins doit disposer d'une expérience pratique et/ou de connaissances techniques dans le domaine d'activités de l'association.

Le titulaire de la fonction dirigeante locale est systématiquement invité aux réunions du comité et il y est présent avec voix consultative.

Les missions du comité d'audit sont définies par le conseil d'administration. Elles doivent comprendre à tout le moins :

- la communication au conseil d'administration d'informations sur les comptes et la comptabilité (contrôle légal des comptes annuels et des éventuels comptes consolidés...);
- le suivi du processus de l'élaboration de l'information financière et la présentation et la proposition de recommandations pour en garantir l'intégrité ;
- le suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de la gestion des risques, l'audit interne et son efficacité ;
- le suivi du contrôle légal des comptes annuels, en ce compris le suivi des questions et recommandations du réviseur d'entreprise chargé du contrôle légal des comptes ;
- l'examen et le suivi de l'indépendance du réviseur d'entreprises.

Le comité d'audit fait régulièrement rapport au conseil d'administration sur l'exercice de ses missions. Il le fait au moins lors de l'établissement des comptes annuels.

Entrée en vigueur

Le décret entrera en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 3, 2° (qui édicte l'incompatibilité entre le mandat de conseiller et de personne apparentées à un grade légal du CPAS) et l'article 4 (qui définit les incompatibilités nouvelles et spécifiques pour le président).

Les associations de droit public (chapitre XII) devront mettre leurs statuts en concordance avec les nouvelles dispositions, par une décision de leur assemblée générale, qui aura lieu au plus tard le 1^{er} juillet 2018. En outre, tous les mandats des différents organes de l'association prendront fin lors de cette assemblée générale, laquelle devra renouveler ceux-ci. Ce délai nous paraît excessivement court, de sorte que le Cabinet sera interpellé à ce sujet.

À dater du 1^{er} juillet 2018, les limites aux rémunérations des mandats dont question devront respecter les limites définies à l'article 52 du Décret modifiant le CDLD.

Enfin, les déclarations de mandats, fonctions et professions exercées en 2017 devront être déposées au plus tard le 31 juillet 2018.

⁴¹ Art. 33 du décr.