



Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique

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

14-2-2017

SYNTHESE

La médiatisation et les développements de « l'affaire Publifin » ont conduit à la mise au jour de pratiques questionnant l'éthique et la bonne gouvernance publiques dans leur ensemble, donnant l'occasion d'opérer un travail en profondeur en vue de leur renforcement.

Pour prix de cette nécessaire prise de conscience, l'affaire jette cependant un discrédit profond, généralisé, et dangereux, sur l'ensemble des institutions publiques et de la classe politique wallonnes, éloignant gravement le citoyen de ses institutions et services publics, dont la lisibilité et la légitimité sont considérablement écornés.

Soucieuse de la bonne gouvernance de nos institutions, notamment locales, de la qualité des services publics et de l'éthique dus aux citoyens, de la défense et du bon fonctionnement de la démocratie locale, l'Union des Villes et Communes entend dès lors proposer des solutions sans complaisance, appropriées aux difficultés et dérives mises au jour, mais également proportionnées aux intérêts en jeu et, dans ce cadre, respectueuses des intérêts légitimes de ses membres.

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

La grande majorité d'entre elles sont plus que performantes et ont doté notre région, au départ du terrain local, d'outils de service public indispensables, notamment dans les domaines de la gestion des déchets, des eaux, des réseaux d'énergie, des soins de santé et du développement économique, tout en continuant à innover à mesure du développement des besoins et nouveaux enjeux de la société. Nous tenons à rappeler l'importance de leur apport et, en dépit d'une image médiatique défavorable et de la complexité du secteur, notre attachement à ces services publics essentiels à la collectivité, dont les communes sont initiatrices.

Pour une bonne compréhension du dossier, nous avons établi un relevé des principales dispositions encadrant la gouvernance et la transparence des intercommunales actuellement en vigueur (voir annexe I) .

Il est un fait que les mécanismes de transparence sont déjà extrêmement poussés dans l'état actuel de la législation. Il en ressort qu'il est difficile de pointer l'insuffisance du cadre de transparence s'imposant aux intercommunales comme expliquant les dérives mises au jour dans le cadre de

l'affaire Publifin. En tous les cas, il apparaît que, si elle n'était pas nécessairement mise en avant, l'information était accessible ou devait l'être.

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

Toujours en ce qui concerne l'analyse critique des règles de gouvernance actuelle, nous avons déjà soulevé à maintes reprises la question du paradoxe de gouvernance publique et de gouvernance sociétale qui caractérise les intercommunales, avec les difficultés et incohérences propres à ce système hybride, qui tendent à distendre le lien entre les intercommunales et les communes qu'elles regroupent, et, par-là, à minimiser l'exercice du contrôle par les communes et par les conseillers communaux de l'activité des intercommunales.

A l'évidence, et l'affaire Publifin ne fait que renforcer ce constat, le contrôle des associés communaux et de leurs représentants n'est pas suffisamment effectif. Certainement, les conseils communaux auraient pu et pourraient prendre mieux la mesure de l'importance des intercommunales dans la mise en œuvre de l'intérêt communal, mais une meilleure cohérence de leur cadre de gouvernance serait en la matière plus qu'utile.

Ainsi, lorsque le Ministre Président du Gouvernement wallon, Monsieur 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, tout en insistant sur la nécessité d'adapter le mode de gouvernance intercommunale en manière telle que les conseils communaux soient responsabilisés et pratiquement en mesure de mettre en œuvre leurs devoirs de contrôle.

Compte tenu de ces éléments et des dérives mises au jour, nous avons travaillé parallèlement à l'élaboration de propositions de réformes et à l'analyse critique des propositions du Gouvernement.

Entamant nos réflexions dès l'éclatement du scandale Publifin, nous les avons, chemin faisant, développées en tenant compte des propositions de réformes nombreuses et variées qui se sont succédées, ainsi que des pratiques et dérives révélées.

Notre analyse et nos propositions concernent :

- l'extension du champ d'application des mesures de transparence et de bonne gouvernance ;
 - le contrôle des rémunérations des mandats publics et des fonctions dirigeantes ; concernant plus spécialement :
 - o les rémunérations des administrateurs et des fonctions exécutives spécifiques,
 - o les rémunérations des mandats à caractère consultatif,
 - o le plafonnement et la transparence des rémunérations des titulaires de mandats publics,
 - o les rémunérations des cadres dirigeants ;
 - le développement d'une transparence active multi angles, du point de vue de l'habitant d'une commune, de l'utilisateur des services d'une intercommunale et du citoyen de Wallonie ;
 - le rôle et le fonctionnement des organes de gestion des intercommunales ainsi que du contrôle par les associés communaux ;
 - la démarche de limitation du nombre de structures supra-locales ;
 - les nouvelles incompatibilités et interdictions de cumuls.
- **Annexe I - Dispositions actuelles encadrant la transparence et la gouvernance des intercommunales**

LE CONTEXTE DE L'AFFAIRE PUBLIFIN

Nous ne nous étendrons pas extensivement sur le cas de Publifin SCIRL¹. Nous rappellerons cependant les fondements, le contexte, et les enjeux d'un scandale qui marquera durablement les esprits de l'électeur et des décideurs publics wallons.

Pour mémoire, l'affaire Publifin est née, s'il est besoin de le rappeler, de la mise au jour de l'octroi de rémunérations particulièrement importantes, et sans que des prestations ou prises de responsabilités soient requises pour justifier leur perception, aux membres de comités de secteurs, dans un cadre intercommunal transrégional transitoire, ces comités étant voués à l'extinction.

Ces comités de secteur étaient l'héritage des anciennes intercommunales fusionnées au sein de la structure. Sous l'empire de l'ancienne réglementation fédérale régissant les intercommunales, la constitution de tels comités, sans qu'ils soient l'émanation des conseils d'administration, était possible, allant jusqu'à prévoir la possibilité de leur conférer des compétences décisionnelles.

Or, les intercommunales transrégionales (c'est-à-dire comportant au moins un associé dans une autre région du royaume), comme Publifin mais aussi la toute jeune ORES Assets, fusionnant les anciennes intercommunales mixtes de gestion de réseaux de distribution², étaient alors toujours soumises à cette ancienne législation fédérale, et non au Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Lorsqu'il avait été question pour TECTEO (devenue depuis Publifin) de racheter un groupe de presse³, l'opinion publique et, dans son sillage, la Région wallonne, s'étaient émues de l'impossibilité pour la tutelle régionale d'influer sur ce type de décision. Un accord de coopération⁴ fut adopté pour soumettre les intercommunales transrégionales aux règles du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Ces dernières étant visées au sens large, et non limitées au régime de tutelle, tout le régime spécifique des comités de secteur, propre à la réglementation fédérale, s'en trouvait lui aussi atteint. La prise de contrôle du groupe de presse ne fut toutefois pas empêchée.

Un régime transitoire⁵ fut adopté pour permettre aux intercommunales concernées d'adapter leurs statuts et modes de gouvernance (cf. applicabilité du droit des sociétés).

Une modification décrétole limitant, dans l'urgence, les possibilités de rémunération des comités de secteur des intercommunales concernées s'en est immédiatement suivie⁶.

Salutairement, l'histoire ne s'est pas arrêtée là, puisque la mise au jour du scandale a entraîné une suite de mises au jour de pratiques questionnant l'éthique et la bonne gouvernance publique qui

¹ Techniquement, Publifin est une intercommunale organisée sous la forme d'une SCRL. Toutefois, si 76 communes y sont associées, c'est la Province de Liège qui détient la majorité des parts. La Région wallonne elle-même est également actionnaire, ainsi qu'AIEG et BRUTELE.

² Si des comparaisons ont été et ont pu être faites entre les deux structures, il faut souligner qu'elles ont suivi deux logiques radicalement opposées, ORES venant d'une structure mixte associant un partenaire privé historique, dont ORES SCRL était d'ailleurs à l'origine une division, pour revenir vers une structuration publique, tandis que Publifin, originellement constitué au départ d'intercommunales pures, a organisé ses activités et les a diversifiées largement via un ensemble de sociétés et prises de participations privées.

³ Depuis l'Avenir est passé, comme toutes les activités du groupe Publifin (le GRD Resa, Elicio, SOCOFE, PUBLILEC, PUBLIPART dans le secteur de l'énergie, NeWin, BeTV, le groupe l'avenir, taxshelter.be, et d'autres dans le secteur des médias, ainsi que plusieurs activités dans le secteur des assurances et crédits), sous le contrôle de la SA privée Nethys, elle-même contrôlée par la SA Finanpart, elle-même contrôlée par Publifin.

⁴ Accord de coopération du 13.2.2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales, M.B., 14.4.2014, p. 32156

⁵ Décret du 16 juillet 2015.

⁶ L'art. 39 du décr.-progr. du 21.12.2016 portant sur des mesures diverses liées au budget prévoit l'ajout d'un alinéa dans l'art. 1^{er} du décr. 16.7.2015 rel. aux règles internes d'organisation et de fonctionnement des intercommunales agissant en qualité de gestionnaires de réseaux de distribution ou de réseaux de communication. Cette modification vise à limiter les rémunérations octroyées dans certains organes des gestionnaires de réseaux de distribution et de réseaux de communication dans la période transitoire de mise en conformité des statuts.

dépassement de loin le cadre des intercommunales et de la rémunération de leurs comités de secteurs, donnant l'occasion d'un travail de renforcement en profondeur de la bonne gouvernance publique.

Pour prix de cette nécessaire prise de conscience, l'affaire jette cependant un discrédit profond et généralisé, non seulement sur l'éthique des mandataires locaux et le bien fondé des structures intercommunales, mais également sur l'ensemble des institutions publiques et de la classe politique wallonnes.

Il en a découlé une surenchère de propositions de réformes, formulées sous une pression médiatique importante, ainsi qu'une perte de crédit dommageable à l'ensemble des institutions fondant la démocratie et les services publics locaux, et un risque démocratique lié à l'impact d'un tel scandale sur les potentiels votes populistes et extrêmes des électeurs.

Ironie du sort, la veille de l'éclatement médiatique de l'affaire PUBLIFIN, le Ministre des Pouvoirs locaux de l'époque, Monsieur Paul Furlan, nous adressait une demande d'avis relative à un avant-projet de décret portant sur une répartition de rôles entre comité de rémunération et conseil d'administration dans la fixation des rémunérations, apportant diverses précisions et clarifications relatives aux rémunérations des administrateurs et fixant un cadre pour la limitation et la transparence des rémunérations des fonctions dirigeantes. Bien qu'il fût loin de constituer une réponse adéquate et suffisante aux dérives mises au jour, ce texte s'inscrivait pleinement dans la thématique de l'éthique des rémunérations dans les intercommunales.

Fédérant les intérêts des pouvoirs locaux et chargée de la promotion de la démocratie locale et de son image, l'UVCW ne pouvait que se saisir du dossier pour faire, sur le pied de sa connaissance du secteur, des propositions à la fois fortes et raisonnées, soutenir les propositions faisant sens mais aussi veiller à la proportionnalité des réformes envisagées.

En ce sens, nous ne pouvons que rejoindre les propos de Monsieur le Professeur Behrendt interviewé par la libre Belgique qui plaide pour la sauvegarde des fondamentaux de notre démocratie représentative et la sérénité face à la volonté de faire, à tout prix, plaisir à l'opinion publique, préférant *« des réformes mesurées que l'on applique de manière radicale à des mesures radicales qui se révéleront de toute façon inopérantes et non applicables »*.

LA GOUVERNANCE ET LA TRANSPARENCE DES INTERCOMMUNALES : LE POINT SUR LA SITUATION ACTUELLE.

Pour une bonne compréhension du dossier, nous avons établi un relevé des principales dispositions encadrant la gouvernance et la transparence des intercommunales actuellement en vigueur (voir annexe I) .

Il est un fait que les mécanismes de transparence sont déjà extrêmement poussés dans l'état actuel de la législation. Il en ressort qu'il est difficile de pointer l'insuffisance du cadre de transparence s'imposant aux intercommunales comme expliquant les dérives mises au jour dans le cadre de l'affaire Publifin.

En tous les cas, il apparaît que si elle n'était pas nécessairement mise en avant, l'information était accessible ou devait l'être.

Ainsi, les mécanismes de déclaration de mandats et de rémunérations associées sont relativement bien développés au niveau de la tutelle régionale et de la cour des comptes.

Les articles L5111-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoient un mécanisme de déclaration de mandats.

Le contrôle de la rémunération permet de vérifier si les traitements, les jetons de présence et les rétributions et avantages en nature dont bénéficient les mandataires en raison de leurs activités dans la sphère politique ne dépassent pas 150 pour cent du montant de l'indemnité parlementaire.

Doivent figurer dans la déclaration l'ensemble des fonctions exercées par le mandataire dans la sphère politique et dans la sphère privée ainsi que le montant de rémunération de chacune de ces fonctions. La rémunération des mandats privés ne doit pas être indiquée pour les mandataires non exécutifs. Le contrôle est organisé par l'autorité régionale.

L'absence de déclaration ou une déclaration erronée peut entraîner la déchéance des mandats originaires et dérivés. L'organe de contrôle tient un cadastre des mandats. Ce cadastre comprenant pour chaque mandataire la liste des fonctions exercées dans la sphère politique et privée et renseigne si ces mandats sont rémunérés. Il est publié annuellement au *Moniteur belge*.

Le patrimoine et les mandats des élus locaux fait également l'objet d'un contrôle au niveau fédéral⁷.

Sont uniquement visés les bourgmestres, échevins et présidents de CPAS. Chaque année, ces mandataires doivent déclarer les mandats, fonctions, professions, préciser s'ils sont rémunérés et la date de début et, éventuellement, de cessation. Ces déclarations sont conservées trois ans par la Cour des comptes avant d'être détruites. Une déclaration de patrimoine doit également être transmise et doit être renouvelée en cas de modification de patrimoine. Cette déclaration conservée par la Cour des comptes est confidentielle et ne pourra être consultée que par un juge d'instruction. Cette déclaration est restituée au déclarant 5 ans après la cessation de ses mandats.

L'information des conseils communaux, et les droits d'accès à l'information des conseillers communaux sont également garantis dans une très large mesure.

Les conseillers communaux qui ne sont pas délégués à l'assemblée générale des membres de l'assemblée générale peuvent toutefois s'intéresser à la gestion de l'intercommunale. En effet, les membres des conseils communaux, provinciaux ou de CPAS intéressés peuvent assister à l'assemblée générale en tant qu'observateurs sauf lorsqu'il s'agit de question de personnes (CDLD, art. L1523-13, § 1^{er}, al. 5).

Certaines questions relatives aux intercommunales sont abordées au sein du conseil communal. L'ordre du jour de la séance du conseil communal suivant la convocation de l'assemblée générale doit contenir un point relatif à l'approbation des comptes et un point relatif au plan stratégique (CDLD, art. L1523-23, § 1^{er}, al. 3). Lorsqu'un point de l'assemblée générale fait l'objet d'une délibération du conseil communal, les délégués à l'assemblée générale doivent rapporter à l'assemblée générale la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil (CDLD, art. L1523-12, § 1^{er}, al. 1).

En outre, les conseillers des communes, provinces et CPAS associés peuvent consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales. Ils peuvent également visiter les bâtiments et services de l'intercommunale (CDLD, art. L1523-13, §2).

L'accès des citoyens aux cénacles de décisions à caractère stratégique et à l'objet de ces décisions est en outre déjà garanti dans le cadre du fonctionnement des assemblées générales.

En effet, toute personne domiciliée, depuis six mois au moins, sur le territoire d'une commune, une province ou un CPAS associé au sein d'une intercommunale peut assister en qualité d'observateur aux séances de l'assemblée générale, sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes (CDLD, art. L1523-13, §1^{er}, al. 5). Pour ce faire, la commune est tenue d'afficher la convocation à

⁷ L. 2.5.1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et L. sp. 2.5.1995 rel. à la l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 26.7.1995.

L. 26.6.2004 exécutant et complétant la L. 2.5.1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et L. sp. 26.6.2004 exécutant et complétant la L. 2.5.1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 30.6.2004.

l'assemblée générale ainsi que l'ordre du jour dans les 48 heures de la réception (CDLD, art. L1523-23, §1^{er}, al. 4).

Par ailleurs, les personnes domiciliées sur le territoire d'une des communes, provinces ou CPAS membres de l'intercommunale peuvent demander par écrit l'inscription d'un point complémentaire à l'ordre du jour de l'assemblée générale. La demande doit être motivée, accompagnée d'une proposition de décision et parvenir avant le 1^{er} mars ou le 1^{er} septembre (CDLD, art. L1523-13, §1^{er}, al.3).

En outre, l'article 32 de la Constitution prévoit 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.* » Pour les documents administratifs des intercommunales, ce droit est mis en œuvre par les articles L1561-1 à L1561-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Le principe veut que chacun peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications sur le sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour ce faire, une demande doit être adressée par écrit au conseil d'administration de l'intercommunale. Cette demande indique clairement la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés. Ce droit à l'accès à l'information connaît certaines exceptions (notamment lorsque la communication porte manifestement atteinte à la sécurité de la population ou à la vie privée).

Nous relevons par contre que la création de filiales à caractère industriel et commercial permet de sortir des pans entiers d'activité du cadre du contrôle public.

A cet égard, nous avons déjà relevé que si la création de filiales n'échappe pas au contrôle des conseils d'administration, agissant eux-mêmes sous le contrôle des associés communaux, il n'en va pas de même de leur fonctionnement. Outre leur exception aux régimes de transparence, un renforcement du contrôle des filiales, direct ou indirect, par les conseils d'administration des intercommunales, eux-mêmes agissant sous le contrôle de leurs assemblées générales et donc de leurs associés communaux, ne serait pas superflu.

LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALES, ESSENTIELLE MAIS PARADOXALE ET PERFECTIBLE

Nous avons déjà soulevé à maintes reprises la question du paradoxe de gouvernance publique et de gouvernance sociétale qui caractérise les intercommunales, avec les difficultés et incohérences propres à ce système hybride, qui tendent à distendre le lien entre les intercommunales et les communes qu'elles regroupent, et par là à minimiser l'exercice du contrôle par les communes et par les conseillers communaux de l'activité des intercommunales. A l'évidence, et l'affaire Publifin ne fait que renforcer ce constat, le contrôle des associés communaux et de leurs représentants n'est pas suffisamment effectif.

Conçue sur le modèle d'une société commerciale, pour les avantages que ce système de gestion représente dans la perspective d'une gestion souple, réactive, proche de celle d'une société privée, l'intercommunale est structurée en vue de satisfaire les exigences croissantes en termes de normes techniques et financières, d'efficacité et d'efficience. En cela, elle obéit au Code des sociétés.

Sa gestion repose essentiellement sur un pôle exécutif, fondé sur un conseil d'administration, organe collégial, et sur une assemblée générale des associés, contrôlant l'exécutif. Les administrateurs sont responsables de leur gestion devant cette assemblée générale, et non devant les communes dont ils sont issus, chacun étant chargé d'exercer ses fonctions dans l'intérêt de l'entité dans son ensemble.

Toutefois, créée par des pouvoirs publics pour en exercer leurs missions dans un contexte mutualisé, et donc dans un souci du meilleur service rendu à toute la collectivité au meilleur prix,

l'intercommunale obéit à des règles de droit public et se voit consacrer un pan entier du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Ainsi se voit-elle appliquer des règles de transparence, telles celles évoquées plus haut, mais aussi de composition de ses organes (cf. mécanisme de la Clé d'Hondt pour la composition des CA, désignation de 5 délégués par commune aux assemblées générales), d'organisation de leurs réunions et de leurs compétences (cf. notamment l'organisation de deux assemblées générales ordinaires annuelles avec des ordres du jour spécifiques), de modalités de prise de décisions (cf. rôle des conseils communaux et de leurs délégués par rapport aux décisions fondamentales, ou non, de l'AG) et de tutelle.

Il ressort de l'ensemble de ces cadres de fonctionnement juxtaposés une structure à la fois extrêmement complexe et peu pratique qui n'incite pas à l'exercice, par les associés communaux, et plus spécialement par les conseils communaux dont on peut regretter, comme le relève à juste titre le Gouvernement, le manque d'implication dans le contrôle effectif des intercommunales conçues pour servir leurs intérêts.

Ainsi, nous avons des conseils d'administration, organes exécutifs, éventuellement flanqués d'émanations restreintes dédiées à certaines compétences déléguées, qui sont composés d'un nombre de sièges relativement important (10 à 30) au regard des habitudes de gouvernance en vigueur dans les sociétés privées, aux fins d'assurer une représentation démocratique de l'ensemble des associés, tenant compte des poids respectifs des formations politiques disposant d'élus en leurs seins.

Ces administrateurs ne sont donc pas purement choisis selon des critères de compétences de gestion ou dans les domaines techniques d'intervention des intercommunales, mais compte tenu d'un système de répartition des sièges entre grands partis en fonction de leurs poids respectifs au sein des communes associées, avec la difficulté complémentaire que les groupes politiques issus des élections locales sont souvent spécifiques à ces dernières et qu'un mécanisme de rattachement des mandataires aux partis politiques s'avère nécessaire.

Des sièges surnuméraires sont également réservés à des mandataires issus de partis dotés d'une trop faible légitimité électorale pour se voir attribuer un siège par l'application de la clé de répartition. Le conseil d'administration est flanqué d'émanations spécialisées que sont un comité de rémunération et, le cas échéant, un ou plusieurs organes restreints de gestion.

Point délicat, nécessitant de fréquents rappels, les administrateurs n'ont aucunement pour vocation de représenter les intérêts de leurs communes d'origine respective au conseil d'administration, ils assument leurs responsabilités à l'égard de la société intercommunale, au bénéfice de l'ensemble des associés, sous le contrôle de l'assemblée générale. D'ailleurs, pour les intercommunales les plus importantes, on compte largement moins d'administrateurs communaux que de communes associées.

D'un autre côté, l'intercommunale est dotée d'un organe plénier, organisant une participation démocratique de ses associés : l'assemblée générale, au sein de laquelle chaque commune associée dispose d'un droit de vote en fonction du nombre de parts qu'elle détient, comme dans une société commerciale classique, mais pour en assurer l'exercice, elle désigne 5 délégués, proportionnellement à la composition du conseil communal.

Bien qu'ils soient 5, leur rôle est extrêmement limité dans la mesure où, sur les points sur lesquels leur conseil communal a délibéré, ils n'ont d'autre mission que de rapporter le résultat de cette délibération, et sur des décisions aussi essentielles que l'approbation des comptes, la décharge aux administrateurs et les questions se rapportant au plan stratégique, en l'absence de décision de leur conseil à rapporter, quels que soient les débats qui se tiennent et questions qui se posent à l'assemblée, ils n'ont d'autre choix que de s'abstenir.

Les conseils communaux, eux, qui ne se réunissent habituellement qu'une dizaine de fois par an, sont supposés débattre de et se prononcer sur les questions essentielles du contrôle de toutes les intercommunales au sein desquelles leurs communes sont représentées au cours des mêmes périodes réduites précédant les assemblées générales, sachant que chaque intercommunale doit organiser deux assemblées générales par an.

L'examen approfondi des questions relatives à la gestion et à la stratégie d'une seule intercommunale pourrait aisément accaparer deux séances ordinaires de conseil communal sur les 10 qui se tiennent habituellement chaque année.

Nous avons donc 5 délégués à l'assemblée générale qui ne sont d'aucune utilité sur les décisions importantes, et des conseils communaux supposés contrôler ces dernières qui sont peu en mesure de le faire et s'y intéressent, de facto, relativement peu.

Le tout étant complété par un autre élément tiré du droit des sociétés et qui est également essentiel au fonctionnement et au contrôle de l'intercommunale : ses statuts.

Il en ressort, et nous n'avons cessé de le pointer depuis plusieurs années, que le contrôle des intercommunales repose sur une équation largement peu praticable et, il faut bien le reconnaître, trop peu pratiquée.

Ainsi, lorsque le Ministre Président Wallon, Monsieur 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, tout en insistant sur la nécessité d'adapter le mode de gouvernance intercommunale en manière telle que les conseils communaux soient responsabilisés et pratiquement en mesure de mettre en œuvre leurs devoirs de contrôles.

LES PROPOSITIONS DE L'UVCW ET REACTIONS AUX PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT

L'UVCW a développé une série de propositions de réformes, tenant compte des pratiques peu éthiques mises au jour, des spécificités, de la raison d'être et des difficultés propres au secteur local, et en particulier intercommunal, mais aussi des intérêts légitimes de ses membres.

Nous les analysons en regard des propositions du Gouvernement (voir annexe II), en ce qu'elles se recoupent en un certain nombre de points. Pour certains, toutefois, il nous semble difficile de rejoindre les propositions formulées, nous les évoquerons dans la foulée de nos propositions.

L'EXTENSION DU SPECTRE DES MESURES DE TRANSPARENCE ET DE GOUVERNANCE

Les structures publiques, intercommunales notamment, peuvent, même pour de bonnes raisons, structurer des activités sous la forme de filiales, éventuellement privées, dériver des mandats de mandats dérivés, ou prendre des participations dans des entreprises.

Sans vouloir d'emblée développer un a priori général sur de telles structurations et participations, il nous semble à tout le moins nécessaire de nous assurer qu'elles ne soient pas le moyen, ou à tout le moins l'occasion, d'échapper aux règles de gouvernance et de transparence qui s'imposent aux structures publiques dont elles dépendent ou auxquelles elles sont associées. Nous avons déjà, à plusieurs reprises, formulé des revendications en ce sens.

Les filiales commerciales et industrielles des intercommunales et des autres entités publiques, ainsi que les sociétés privées dans lesquelles les structures publiques disposent, séparément ou ensemble, de parts significatives, doivent être intégrées aux mécanismes de

transparence et de limites de rémunérations applicables à leurs détenteurs et associés publics.

Sur ce point, notre position rejoint les propositions du Gouvernement, à ceci près que les critères retenus par ce dernier visent les entités détenues à au moins 25 % plus une part par les pouvoirs publics locaux, ou dont au moins la moitié des administrateurs est désignée par les autorités publiques. Le critère des 25 % plus une part pourrait être étendu à toutes les participations publiques, de pouvoirs locaux ou non, et aux participations d'entités contrôlées par des pouvoirs publics.

Dans le même ordre d'idées, si l'on veut juguler toutes les dérives de la gouvernance publique, et minimiser les risques de contournement des mécanismes de contrôle renforcé, il est primordial de renforcer les normes de gouvernance aux autres niveaux de pouvoir que le niveau local, et à leurs structures parapubliques.

En conséquence, toutes les structures parapubliques de tous les niveaux de pouvoirs, et leurs éventuelles filiales sous diverses formes, ou participations à des intérêts d'entreprises de droit privé, nous semblent mériter de se voir appliquer les mêmes standards de gouvernance, d'éthique en termes de cumuls comme de rémunérations, et de transparence que le secteur local et supra local.

Les propositions d'actions déposées par le Gouvernement nous semblent aller en ce sens.

La Région wallonne et la Communauté française peuvent fixer un cadre pour leurs propres structures et toutes celles soumises à leurs tutelles, ce qui n'empêche nullement l'Etat fédéral de prendre des mesures identiques pour ses propres organismes.

LES REMUNERATIONS DES MANDATS DERIVES ET DES DIRIGEANTS

Les rémunérations des administrateurs et des fonctions exécutives spécifiques

La fonction d'administrateur et les fonctions exécutives spécifiques de président et vice-président impliquent des responsabilités sociétales qui nous semblent justifier la rémunération des prestations exécutées, rémunération faisant déjà l'objet de limitations fixées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (voir annexe I).

S'il en manquait dans le cadre des comités de secteurs tels que mis en œuvre par Publifin, des limites sont déjà posées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation aux rémunérations ainsi attachées à ces mandats exécutifs dans le cadre intercommunal. Comme nous l'avons précédemment relevé, il importe que ces limites soient étendues au-delà du champ d'application actuel et développées de manière à encadrer les rémunérations des mandats exécutifs de toutes les entités para publiques, de leurs filiales et des entités dans lesquelles les pouvoirs publics ou leurs dépendances détiennent des participations significatives.

Nous proposons d'assurer que les rémunérations dont question soient liées à l'effectivité des prestations propres à l'exercice des responsabilités conférées.

En d'autres termes, pour les administrateurs, seuls des jetons de présence, liés à un contrôle effectif de participation aux séances, nous semblent admissibles.

La proposition du Gouvernement de définir et limiter les réunions pouvant donner droit à jeton de présence, afin de pallier tout abus, nous semble indiquée. Nous relevons en outre que l'effectivité des participations aux réunions mériterait une certaine attention, afin d'éviter que le simple fait de venir signer une feuille de présences avant de s'éclipser donne droit à un jeton de présence ; en ce sens, existe dans certaines structures un système liant l'octroi du jeton de présence à la participation à un certain volume de délibérations (ex : 80 % des points inscrits à l'ordre du jour).

Pour les fonctions spécifiques, dont l'implication régulière, si pas constante, au sein des organes et dans la représentation d'une intercommunale peut s'avérer difficilement compatible avec un système de jetons, le maintien de la possibilité d'octroyer une rémunération fixe nous semble justifié dans la mesure où elle pourrait être frappée de mesures de dégressivité en fonction d'une assiduité insuffisante à l'exercice de la fonction.

Ce point mérite un éclaircissement dans le cadre des propositions déposées par le Gouvernement, lorsque ces dernières font écho à la notion de comité de direction. Dans le cadre du secteur intercommunal, ce terme désigne, dans un certain nombre de cas, un organe restreint de gestion, émanation du conseil d'administration, et non un cénacle de réflexion et de concertation transversales structurant le management de l'organisation par les cadres dirigeants issus de son staff. Pour plus de clarté, il nous semble utile de préciser que c'est bien l'organe restreint de gestion, pour faire référence à la terminologie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui est visé.

Nous ne pensons en effet pas qu'il soit justifié de prévoir la possibilité d'une rémunération fixe pour tout membre d'un organe restreint de gestion, indépendamment des responsabilités qui lui sont spécifiquement dévolues. Il nous paraît plus indiqué de limiter cette possibilité aux présidents et aux vice-présidents assumant des responsabilités de gestion journalière ou délégués à des fonctions de gestion au sein de filiales.

Si, sur le plan du champ d'application de la possibilité d'octroyer une rémunération fixe, nous nous positionnons de manière plus restrictive, nous nous opposons au développement de mesures de complexification administrative impraticables. Un vice-président délégué à des tâches de gestion journalière est quotidiennement astreint à des validations et signatures d'actes et documents, outre un rôle de représentation permanent, et pas uniquement à la participation à des réunions. La consignation de l'ensemble de ses tâches dans un rapport d'activités individuel relèverait du non-sens.

Une déclaration annuelle unique par intercommunale, signée par l'ensemble des intéressés, décrivant les motifs pour lesquels le système de rémunération fixe a été préféré, pour les fonctions spécifiques concernées, et identifiant et décrivant les responsabilités déléguées et leurs titulaires, ainsi que le relevé des réunions et participations, nous paraît amplement suffisant.

Nous ajouterons qu'il conviendrait d'être attentifs à ce que des mécanismes de contrôle préviennent tout abus en matière de frais de représentation, que ce soit dans le cadre du remboursement de frais ou de l'usage de cartes de débit / crédit.

Les rémunérations dans les organes consultatifs

Nous y reviendrons plus avant dans la présente analyse mais la restructuration des liens entre associés communaux et intercommunales nécessitera le maintien, voire le développement d'organes consultatifs spécifiques dédiés à l'information des communes sur les projets des intercommunales et à la répercussion vers les intercommunales des besoins et difficultés rencontrés sur les territoires communaux.

Il nous paraît fondé que des membres de collèges communaux, en fonction de leurs attributions exécutives locales, puissent représenter leurs communes dans ces organes. Dans cette hypothèse, nous serions d'avis de considérer que ces prestations relèvent de l'exercice de leurs mandats locaux et sont, par conséquent, couvertes par les rémunérations propres à ces derniers.

Sur ce point, nous nous positionnons identiquement aux propositions du Gouvernement wallon.

Le plafonnement et la transparence des rémunérations des titulaires de mandats publics

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit actuellement un système de plafonnement à 150 % de l'indemnité parlementaire.

Ce plafonnement n'est toutefois applicable qu'aux titulaires de mandats électifs. Il semble raisonnable, si des mandats devaient être conférés à d'autres personnes que des élus locaux, qu'un plafonnement leur soit aussi défini et appliqué.

En cela, nous soutenons la proposition du Gouvernement de soumettre leurs titulaires à un plafond fixée à 50 % de l'indemnité parlementaire. Il nous semble par ailleurs intéressant d'avoir égard, de manière générale, aux mandats de personnes non élues, dans le cadre de la déclaration de mandats en vue de la prévention des conflits d'intérêt, y compris dans le chef des responsables de cabinets ministériels.

Dans le cadre du calcul et du contrôle du respect du plafonnement, devraient intervenir :

- toute rémunération issue des mandats publics, dérivés ou dérivés de mandats dérivés mais aussi ;
- toute rémunération publique ou assimilable, en ce compris les rémunérations de filiales à caractère industriel ou commercial ou de toute entreprise ou association détenue, directement ou indirectement (cf. supra, critère des 25 % plus une part ou de la désignation par des autorités publiques de la moitié des administrateurs).

Nous estimons par ailleurs que l'indemnité parlementaire de référence mériterait d'être mieux circonscrite dans sa définition qu'elle ne l'est actuellement, afin de pallier toute difficulté d'interprétation et de mise à jour des données de référence.

Il nous semble utile de préciser que nous n'envisageons, sans préjudice des transmissions d'information nécessaires aux contrôles du respect de la réglementation, la divulgation au public des rémunérations des mandataires publics que dans la mesure des rémunérations des mandats qu'ils tirent de leurs fonctions politiques, ce qui inclut les rémunérations des mandats dérivés de mandats dérivés en ce compris au sein de filiales privées d'entités publiques ou de sociétés privées dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent des participations significatives, mais pas les revenus du travail et du patrimoine d'origines purement privées.

Les rémunérations de nature purement privées ne doivent pas être prises en compte dans le calcul des plafonds.

Ceci sans préjudice de la déclaration, déjà prévue, des mandats privés aux fins de la prévention des conflits d'intérêts.

Rémunérations des dirigeants

Ce point fait écho à la fois aux questions et propositions soulevées dans le cadre des suites de l'affaire Publifin mais également à l'avant-projet de décret, dont demande d'avis du 20 décembre dernier, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et certaines dispositions de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales et la gouvernance en matière de rémunération au sein des pouvoirs locaux.

Il se subdivise selon nous en trois questions fondamentales que sont le plafonnement et le contrôle des rémunérations, la protection des rémunérations et la question de leur publicité.

Le plafonnement et le contrôle des rémunérations

L'avant-projet de décret susmentionné prévoyait un plafonnement unique établi à 245.000 euros sur une base annuelle.

Ce plafonnement maximaliste nous paraît simpliste. Il nous semblerait utile de prévoir des seuils intermédiaires en fonction de la difficulté de gestion que représente une intercommunale.

Nous préconisons pour notre part la mise en place de plafonds progressifs (et pas d'un seul plafond pour toutes les structures) en fonction de l'importance de chaque intercommunale, tenant compte du chiffre d'affaires, du volume de personnel et du nombre d'associés (comme c'est le cas pour les administrateurs).

Ces plafonds doivent permettre de garantir l'attractivité des fonctions, ce n'est en effet pas parce que l'on travaille dans le secteur public qu'il est indiqué de le faire au rabais, compte tenu des compétences requises et des responsabilités endossées.

Dans le cadre des plafonds établis par le législateur, chaque intercommunale pourrait développer ses propres barèmes.

Le respect des plafonds fixés par le législateur, et des barèmes fixés par l'employeur, doit pouvoir être contrôlé et attesté : le respect des dispositions décrétales et des précisions propres à chaque intercommunale pourrait ainsi être attesté dans le cadre du contrôle des comptes de l'intercommunale par le Réviseur d'entreprise/Commissaire aux comptes, qui s'engagerait en signant l'attestation. Les autorités régionales de contrôle des rémunérations pourraient vérifier ces informations à tout moment.

Comme nous l'avons déjà évoqué, il nous semble utile, dans le cadre des propositions déposées par le Gouvernement, que la notion de comité de direction soit précisée en ce sens qu'on vise bien par là un organe restreint de gestion, émanation du CA, au sens du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et non le cénacle de réflexion et de concertation transversales structurant le management de l'organisation par les cadres dirigeants issus de son staff. Exiger d'un membre de comité de direction, si l'on entend par là un cadre salarié, qu'il doive justifier dans un rapport en quoi ses activités justifient ses rémunérations nous paraîtrait en effet injustifié et inutile, il est évident que, comme tout employé, son poste fait l'objet d'une description de fonction dont l'exercice justifie le traitement qui y est attaché.

Nous relevons par ailleurs la question de la nécessaire portée des mesures envisagées, afin d'éviter tout détournement de la norme par le biais de la filialisation ou de la prise de participations : les rémunérations qu'un cadre d'intercommunale percevrait dans le cadre des filiales de cette dernière ou d'entreprises dans lesquelles elle détiendrait des parts doivent être prises en compte dans l'évaluation du respect des plafonds.

La protection des rémunérations

La fixation de plafonds de même que la limitation de certains avantages (cf. les systèmes de primes et la limitation des systèmes d'assurance groupe aux systèmes dits à contribution définie plutôt qu'à prestations définies) ne saurait s'envisager en dehors du respect des contrats de travail en vigueur et de la législation sur la protection des rémunérations. Le champ d'application *rationae temporis* des plafonnements et limitations à adopter devra donc nécessairement immuniser les droits acquis dans le cadre des contrats de travail en vigueur.

La publicité des rémunérations

L'avant-projet de décret susmentionné se voulait respectueux du respect de la protection due à la vie privée des travailleurs, par le truchement de documents de déclaration présentés comme anonymes. Ces derniers, en cas de publication, n'assuraient cependant en rien le respect de la vie privée des cadres dirigeants engagés sous contrat de travail dans la mesure où ils demeuraient aisément identifiables, et où les documents n'avaient d'anonyme que le nom.

Certes, le texte, en transposant au cas des cadres dirigeants d'intercommunales un régime conçu à destination des cadres dirigeants d'OIP fait référence à un avis de la Commission de protection de la vie privée, mais ce dernier ne nous semble pas satisfaisant s'il s'agit de communiquer des informations dans le but non seulement de les contrôler mais également de les diffuser.

D'une part, l'avis dont question portait, comme nous l'avons souligné, sur le cas des dirigeants d'OIP, qui, à la différence des dirigeants d'intercommunales, ne sont pas des cadres salariés engagés dans le cadre d'un contrat de travail, mais exercent leurs activités dans le cadre d'un mandat. Par ailleurs, dans le cas des intercommunales, une publicité est déjà mise en œuvre à destination des associés (annexe au rapport sur les comptes), qui n'existe pas dans le contexte des OIP.

D'autre part, et la récente circulaire ministérielle adressée aux pouvoirs locaux en vue d'établir le cadastre des participations des pouvoirs publics et rémunérations des dirigeants d'entités supra locales nous a donné l'occasion de l'étudier, la transmission d'une information aussi privée que le montant d'un salaire ne peut s'envisager que dans le cadre de strictes conditions.

A notre estime, l'autorité de tutelle devrait en effet, préalablement à la transmission d'informations salariales, garantir le respect de 3 conditions spécifiques :

- La prévisibilité, impliquant la nécessité de désigner un responsable de traitement des données à caractère personnel ;
- la finalité, impliquant que la circulaire précise de manière plus claire les objectifs de la récolte des données (« renforcement de la gouvernance et de l'éthique », sans définition précise, et appréciation de l'opportunité de maintenir les structures) ainsi que les traitements ultérieurs envisagés (contrôle par l'autorité de tutelle Vs publicité) ;
- la proportionnalité, qui implique d'établir et motiver qu'il n'existe pas de manière moins attentatoire à la vie privée que de récolter les données demandées afin d'atteindre les objectifs visés, vu les contrôles que la tutelle exerce déjà par ailleurs, et ceci, compte tenu des précisions à apporter en termes de finalité concernant les traitements ultérieurs envisagés.

La divulgation publique des informations salariales ne nous paraît pas proportionnée aux objectifs de contrôle poursuivis. Dès lors que les plafonds légalement applicables seraient connus de tous, la publicité des barèmes et l'attestation de leur respect nous paraissent largement suffisantes.

Un tel régime serait d'ailleurs conforme à celui qui s'applique aux grades légaux des communes, dont seuls les barèmes (min et max), et non les rémunérations effectivement applicables, sont publics, s'agissant pourtant de fonctionnaires nommés.

Il nous semble par ailleurs utile, dans le cadre de l'élaboration du cadastre entreprise par la tutelle, de rappeler à cette dernière les conditions susmentionnées afin qu'elle puisse garantir aux pouvoirs locaux la légalité des transmissions d'informations opérées.

UNE TRANSPARENCE ACTIVE, MULTI-ANGLES

Nous l'avons relevé, la transparence, en tous les cas du secteur intercommunal, est déjà assez abondamment organisée, que ce soit au travers des règles de gouvernance propres aux intercommunales ou au travers des règles de gouvernance propres au fonctionnement institutionnel

de leurs associés principaux que sont les communes, et singulièrement de leurs conseils communaux.

Cette transparence implique toutefois des démarches volontaristes de compréhension et de mise en œuvre des textes qui, à l'évidence, ne sont pas suffisamment à la portée de tout un chacun, tant il faut à la fois maîtriser le droit public et administratif et l'information institutionnelle, tout en disposant du temps et de l'énergie nécessaires. En ce qui concerne le citoyen, en tous les cas, il semble possible de faire bien mieux.

En réponse à cette difficulté, et afin de déployer pour chaque niveau institutionnel l'information la plus pertinente selon ses utilisateurs, nous proposons de structurer une transparence renforcée, active, ciblant les informations les plus sensibles au regard de l'ensemble des dérives mise en lumière dans l'actualité.

Il n'est bien entendu pas admissible que la transparence imposée par les textes nécessite le concours, et plus encore le concours payant, de sociétés privées. Elle doit être organisée par les pouvoirs publics et assurée gratuitement pour le plus grand nombre de citoyens, le tout avec exactitude, tant sur les mandats renseignés que sur la description et la nature des instances concernées. Pour ne pas toutefois entraîner des lourdeurs et des surcoûts administratifs peu utiles en cette ère résolument numérique, il nous semble toutefois de bon sens de centrer les développements de transparence sur les outils informatiques.

Sur ces bases, nous proposons, à tout le moins pour le secteur communal et ses niveaux de mutualisation (mais nous l'avons vu, nous attendons que les autres niveaux de pouvoir développent une transparence de même niveau pour ses propres structures), de structurer, par le biais d'internet, une information à trois niveaux comme suit :

L'approche par le niveau communal pour l'habitant

Pour chaque commune, une information à destination de ses habitants et forces vives de la commune (sans préjudice de l'accessibilité à tous de l'information), serait structurée sur une page ou rubrique spécifiquement dédiée à la mutualisation, dans des structures externes, de ses missions ou plus généralement de l'intérêt communal, ainsi que les mandats dévolus à ses élus dans ces structures externes et leurs rémunérations. Les autorités de tutelle garantiraient l'exactitude des informations diffusées.

Nous pensons ainsi, essentiellement, à :

- la liste des structures externes au sein de laquelle la commune est associée ;
- les liens vers les sites internet des intercommunales concernées, ainsi que l'identité des mandataires qui y sont délégués dans le cadre d'organes consultatifs ou décisionnels et les rémunérations maximales associées (sous réserve de réduction par application de plafonds) ;
- les documents soumis à l'examen du conseil communal dans le cadre des assemblées générales ordinaires, les dates des conseils communaux consacrés à ces questions, et les décisions du conseil y seraient également publiées.

Niveau supracommunal

Pour chaque intercommunale (et pour chaque filiale ou structure soumise aux mesures de transparence en raison d'une participation publique), une page ou rubrique à destination de ses utilisateurs et bénéficiaires divers (citoyens, entreprises, associations, mais également associés communaux, sans préjudice de l'accessibilité à tous de l'information) proposerait une information structurée spécifiquement dédiée à la composition et au fonctionnement de ses organes et outils de gouvernance, à la rémunération des mandats y relatifs, et à ses participations et filiales (chacune

desdites filiales ou structures dans laquelle les pouvoirs publics détiennent une participation significative, étant tenue aux mêmes obligations de transparence) . Les autorités de tutelle garantiront l'exactitude des informations diffusées.

Nous pensons ici, essentiellement, aux informations suivantes :

- une présentation synthétique de la raison d'être de l'intercommunale et de sa mission ;
- la liste des communes associées et autres associés, les organes de gestion et leurs compositions ainsi que les organes d'avis et leurs compositions ;
- les listes de présence aux réunions des organes de gestion (qui pourrait par ailleurs être intégrée au rapport annuel de l'intercommunale à l'assemblée générale) ;
- les plafonds / barèmes applicable aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des mandataires, le plan stratégique de l'intercommunale, les dates des assemblées générales et procédures prévues permettant aux citoyens d'y participer, d'obtenir les documents préparatoire et d'inscrire des points ;
- les participations de l'intercommunale dans d'autres structures (autres intercommunales, filiales industrielles et commerciales, lesquelles, même privées, sont soumises aux mêmes règles de publicité dès lors qu'elles sont détenues majoritairement par le public)

Niveau régional

La centralisation d'une information relative aux mandats électifs et dérivés des mandataires wallons – aux différents niveaux de pouvoirs - et les rémunérations publiques associées, mandataire par mandataire, paraît également utile.

Cette approche de la transparence sous l'angle de son destinataire final, à savoir essentiellement le citoyen, n'est pas, à ce stade, développée dans le cadre des propositions déposées par le Gouvernement wallon au Parlement mais nous semble tout à fait compatible et complémentaire à ces dernières.

ORGANES DE GESTION DES INTERCOMMUNALES

Nous l'avons vu, la gestion des intercommunales s'inscrit dans une situation paradoxale compliquant le nécessaire travail de contrôle des communes, et singulièrement des conseils communaux.

A cet égard, le maintien, voire le développement de structures consultatives intermédiaires où les membres des collèges communaux, dans le cadre de leur mandat local, sont chargés de représenter les intérêts propres de leurs communes auprès des intercommunales nous paraît opportun.

Ceci spécialement au sein des intercommunales de grande taille. L'ineffectivité et les dérives de rémunération constatées dans certains comités de secteurs doivent certes pousser à la réflexion, mais dans le sens d'une restitution et d'un développement du rôle essentiel des structures participatives et consultatives destinées à assurer une liaison permanente entre une intercommunale et ses communes, plutôt que dans la volonté de les supprimer.

Le débat démocratique sur les décisions essentielles et la conduite stratégique des intercommunales nous semble toutefois devoir être assuré dans le cadre des conseils communaux.

Nous devons toutefois bien constater la difficulté pratique d'y procéder sans un minimum d'aménagements.

Le premier d'entre eux nous semble devoir être le réinvestissement des délégués des conseils à l'assemblée générale. Leur octroyer un droit de vote (NDLR 1/5 du nombre de voix correspondant aux parts de la commune associée) plein et entier en l'absence de décision de leurs conseils

communaux d'origine sur toute décision soumise au vote de l'AG nous semble à cet égard utile à plus d'un titre. Cela responsabilisera davantage les délégués tant dans le cadre des débats du conseil communal que de l'exercice de leurs droits d'accès à l'information, et motivera leur participation active à la préparation des assemblées générales, tout en incitant les conseils communaux à se saisir concrètement des points qu'il ne souhaite pas abandonner aux votes de délégués.

Il nous semble utile, de manière générale, de favoriser la tenue de débats au sein des conseils communaux par leur préparation.

Cela peut passer par l'examen de dossiers en commissions des conseils, en tenant compte des spécificités des modes d'organisation propres à chaque commune. Dans certaines petites entités, le débat pourrait se satisfaire des seules séances plénières, dans d'autres des commissions consacrées aux questions intercommunales seraient adéquates, dans d'autres encore l'examen des questions intercommunales trouvera naturellement sa place au sein de commissions affectées aux matières correspondant aux métiers des intercommunales. Il appartient à chaque conseil communal de s'organiser pour tenir le rôle de contrôle qui lui est dévolu.

Il est toutefois difficile de débattre des décisions importantes et de la stratégie des intercommunales sans l'éclairage de ces dernières pour expliciter les projets et répondre aux questions. Là aussi, une difficulté pratique se pose dans la mesure où il n'est pas matériellement possible aux intercommunales de déléguer des responsables auprès de chaque commune associée en préparation de chacune des deux assemblées générales annuelles.

Le renouvellement des plans stratégiques des intercommunales est prévu par périodes de 3 ans, soit une demi-mandature communale.

C'est à ce moment que les décisions de l'assemblée générales 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.

Nous pourrions envisager d'organiser, pour chaque intercommunale, et pour plusieurs communes en même temps, des séances préparatoires au renouvellement des plans stratégiques, en présence de délégués de la direction et du conseil d'administration de l'intercommunale. Y seraient conviés, à tout le moins, les délégués des conseils communaux à l'assemblée générale et les membres du collège (le cas échéant selon leurs « portefeuilles » scabinaux) mais tous les conseillers communaux des communes associées y seraient les bienvenus. Nous pourrions par ailleurs envisager d'y convier également les citoyens intéressés.

Les présentations, questions, réponses et débats qui s'y tiendraient permettraient de préparer les débats et décisions les plus importants des conseils communaux concernant les intercommunales, c'est-à-dire ceux préparant les décisions sur la stratégie, et d'alimenter la réflexion des délégués à l'AG pour la préparation des débats en conseil communal, et pour l'éventuelle prise de position en assemblée générale.

Sur la question de la publicité des conseils d'administration, par contre, nous ne pensons pas pouvoir rejoindre les propositions du Gouvernement.

Le conseil d'administration est en effet l'organe exécutif par excellence, chargé de la gestion de l'intercommunale sous le contrôle de l'assemblée générale, laquelle est le lieu d'expression de la démocratie sur le pied des délibérations des communes associées. Le conseil d'administration n'est pas le lieu de représentation des intérêts individuels d'une commune associée, il fonctionne par ailleurs sous le sceau du secret professionnel et, à l'échelle de l'intercommunale, il s'apparente plus, si comparaison il doit y avoir, au collège communal qu'au conseil, à la différence de l'assemblée générale.

Qu'il s'agisse de décisions de stratégie tarifaire, industrielle ou commerciale, de gestion de contentieux, de préparation de partenariats, d'orientations stratégiques ou techniques, et de tout ce que cela implique comme informations qui influenceront sur la préparation de marchés publics, de la passation et du contrôle de l'exécution de tels marchés ou encore de questions éminemment confidentielles de GRH, les thèmes de délibération d'un conseil d'administration ne nous semblent pas, en dehors des résultats de délibérations qui sont de toutes façons déjà accessibles aux citoyens dans le cadre des assemblées générales et conseils communaux, susceptibles de publicité et encore moins de débats publics avec des non professionnels.

En d'autres termes, vouloir faire de la publicité des séances la règle alors que les points réellement susceptibles de publicité relèvent de l'exception nous paraît hors de propos. Le huis clos s'imposerait quasi constamment.

La mesure s'apparente à un véritable cauchemar organisationnel, pour une publicité, soit extrêmement limitée, soit incompatible avec le bon fonctionnement de l'institution intercommunale.

Certes, il peut exister des organes restreints de gestion mais la réforme des conseils d'administration s'en trouverait vidée de sa substance si l'on s'appuyait sur ces organes pour reverser dans un cadre confidentiel toutes les délibérations qu'une publicité rendrait incompatible avec la bonne conduite des affaires des intercommunales. Rendre les CA publics pour confier tous les débats importants aux organes restreints de gestion n'aurait pas plus de sens que de devoir soumettre à des mesures de huis clos la grande majorité des débats des conseils d'administration si ceux-ci devenaient publics.

Nous pensons que les mesures de renforcement de la publicité active évoquées supra (cf. transparence active multi-angles) donneraient aux citoyens, en conjonction avec les mesures de publicité des assemblées générales et le travail des conseils communaux, et avec les séances préparatoires à ces conseils et aux assemblées générales en amont du renouvellement stratégique que nous proposons, toute l'information nécessaire au contrôle démocratique de l'action publique des intercommunales par les citoyens, sans devoir sacrifier le nécessaire secret professionnel qui prévaut au débat d'un organe exécutif tel qu'un conseil d'administration.

Si cela devait s'avérer insuffisant, plutôt que d'ouvrir les conseils d'administration au public pour ensuite gérer les exceptions, plus nombreuses que la norme, à la publicité de leurs débats et documents préparatoires, en présence d'une demande suffisamment importante des citoyens résidant sur le territoire couvert par l'intercommunale, nous pourrions envisager l'organisation d'une séance spécifique mettant en présence les citoyens, les conseils d'administration, et les délégués des communes associées, préalablement à l'assemblée générale et aux débats des conseils communaux s'y rapportant.

Rappelons par ailleurs que les débats des conseils communaux sont publics, en ce compris lorsqu'il s'agit de délibérer sur les questions intercommunales, et que donner au citoyen lambda un accès plus important aux organes de gestion de l'intercommunale que ne l'ont les conseillers communaux, et donc les communes associées, n'est certainement pas de nature à rendre à ces dernières le contrôle et le rôle de contrôle qu'elles devraient assurer de manière plus approfondie.

LA LIMITATION DU NOMBRE DE STRUCTURES

Le Gouvernement entend que la Région wallonne décidera de la suppression de structures supra communales qui lui paraissent inutiles. Une enquête a d'ailleurs déjà été lancée en vue de la préparation de ces décisions, par le Ministre des Pouvoirs locaux, à destination des pouvoirs locaux wallons (voir annexe III).

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

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

La grande majorité d'entre elles sont plus que performantes et ont doté notre région, au départ du terrain local, d'outils de service publics indispensables, notamment dans les domaines de la gestion des déchets, des eaux, des réseaux d'énergie, des soins de santé et du développement économique, tout en continuant à innover à mesure du développement des besoins et nouveaux enjeux de la société. Nous tenons à rappeler l'importance de leur apport et, en dépit d'une image médiatique défavorable et de la complexité du secteur, notre attachement à ces services publics essentiels à la collectivité, dont les communes sont initiatrices.

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

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

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

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

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

Aussi, nous demandons instamment au Gouvernement wallon de conditionner ses démarches de rationalisation à l'établissement de critères permettant :

1. de préserver l'existence des structures rendant des services effectifs à la population ou soutenant effectivement le fonctionnement des pouvoirs locaux associés en leur sein ;
2. de tenir compte dans ses décisions et motivations de rationalisation des avis des pouvoirs locaux concernés et de l'absence d'atteintes flagrante à l'éthique et à la bonne gouvernance dans le fonctionnement des structures concernées ;
3. de garantir la juste compensation financière des suppressions de structures au bénéfice de leurs associés, tenant compte de la valeur des actifs et de la rentabilité escomptée des investissements ;
4. de dégager des solutions pour assurer le maintien de l'emploi en regard de suppressions, fusions ou absorptions de structures.

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

Enfin, le libellé de la démarche évoquant la notion vague de « paysage supracommunal wallon », sans préciser qu'il se limite spécifiquement au paysage intercommunal, nous incite également à

rappeler que la Constitution garantit le droit d'association en son article 27 : « *Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive* ».

LES INCOMPATIBILITES

La préservation de notre système démocratique représentatif et la nécessaire liaison éclairée entre les préoccupations locales et l'administration d'une intercommunale nous conduisent à penser que le développement de nouvelles incompatibilités et interdictions de cumul, complétant un système déjà bien achalandé, ne doit s'entrevoir que dans la limite de cumuls de postes et fonctions réellement problématiques en termes d'éthique de bonne gouvernance, considérant par ailleurs que la rémunération des mandats se limitera à leur exercice effectif.

Rappelons en effet qu'il est déjà interdit aux conseillers communaux de cumuler plus de 3 mandats exécutifs dans les intercommunales et associations de projet au sein desquelles leurs communes sont associées et qu'un conseiller communal ou un membre du collège communal ne peut détenir plus de trois mandats d'administrateur rémunérés dans une intercommunale.

Aussi, nous ne pensons pas nécessaire de restreindre davantage les possibilités de cumuls de fonctions exécutives locales et de mandat au sein des organes intercommunaux, étant entendu que leur publicité sera largement assurée, en particulier dans le cadre du mécanisme de transparence active que nous proposons, que les citoyens pourront se faire une idée de l'assiduité avec laquelle leurs élus remplissent effectivement leurs différents mandats, et que les contreparties financières en seront strictement contrôlées.

Il convient avant tout de lutter contre les abus de positions visant à s'arroger de confortables rentes de situation au détriment des deniers publics, ainsi que de circonscrire les risques de conflits d'intérêt.

A cet égard, nous relèverons tout d'abord que l'extension du champ d'application des règles de transparence et de limitation de rémunérations à l'ensemble des niveaux de pouvoir, et aux filiales et sociétés dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent des parts significatives nous paraît devoir s'imposer.

Sur la question du recours à des sociétés pour l'exercice de mandats politiques au sein de structures para locales, nous sommes, à l'instar du Gouvernement, d'avis qu'il faut y mettre un terme et inciter à l'exercice effectif des responsabilités d'administrateurs dépositaires, personnellement, de mandats publics.

Nous n'estimons pas nécessaire de supprimer toute possibilité de cumuler un mandat exécutif local et un mandat parlementaire, restant attachés à la nécessité de conserver au sein du Parlement un minimum de liens concrets entre la gestion exécutive d'entités locales, dont dépendent directement ou indirectement l'essentiel des services publics aux citoyens et de la gestion territoriale, et le contrôle de la Région wallonne, sachant que la fonction de parlementaire n'emporte pas un pouvoir personnel qui fasse craindre que l'institution wallonne soit instrumentalisée pour répondre à des impératifs strictement locaux.

Les propositions d'incompatibilités nouvelles proposées par le Gouvernement nous paraissent justifiées ; il s'agit de rendre incompatibles :

- les fonctions dirigeantes au sein d'OIP (tous types d'OIP) et mandats exécutifs locaux et provinciaux ;
- la direction d'une société à participation publique et un mandat exécutif local ou provincial.

Par ailleurs, le Gouvernement entend proposer un cadre décretaal fixant les conditions strictes d'empêchement des bourgmestres titulaires d'un portefeuille ministériel.

Il nous semble en effet utile de clarifier les pratiques qui rendent la notion d'empêchement peu lisible, dès lors qu'un élu local titulaire de pouvoirs exécutifs régionaux peut aujourd'hui présider un conseil communal, assister aux collèges, voire disposer d'un bureau au sein de l'administration communale dont il est issu ou encore d'un cabinet local.

La scission nous semble devoir être effective, le bourgmestre empêché n'agissant plus localement que comme simple conseiller communal et son remplaçant devant à notre estime endosser le titre de Bourgmestre.

Légiférer en ce sens nous semblerait salubre, mais il ne nous semble pas opportun de limiter la clarification de l'empêchement aux seuls bourgmestres.

Alexandre Maitre/14 février 2017