

La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes

1. L'association de projet

Le décret du 19 juillet 2006¹ a introduit la possibilité pour les communes de collaborer sous forme d'une association de projet. Elle est organisée essentiellement aux articles L1522 et suivants du CDLD.

Les associations de projet peuvent s'avérer utiles pour la réalisation de projets à petite échelle (ponctuels et ciblés) qui concernent un nombre limité de communes.

A. L'objet de l'association de projet

Il s'agit d'une structure de coopération dotée de la personnalité juridique mise sur pied pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'*intérêt communal*.

B. Les associés

L'association de projet suppose l'intervention d'au moins deux communes. Toute personne de droit public ou de droit privé peut également y participer.

Ce mode de gestion facilite l'association avec d'autres partenaires qui pourront, le cas échéant, entrer dans le capital de l'association en réalisant des apports (en numéraire ou nature, en propriété ou jouissance). Contrairement à la régie communale autonome, les partenaires privés font ainsi partie intégrante de l'association de projet².

C. La forme de l'association de projet

Tout comme l'intercommunale, quel que soit son objet, l'association de projet exerce des missions de service public et, à ce titre, est une personne morale de droit public.

Cependant, à la différence de l'intercommunale, l'association de projet n'adopte pas une forme de droit privé mais bénéficie d'un régime juridique *sui generis* organisé dans le CDLD.

En tant que personne morale de droit public, l'association de projet bénéficie de certaines prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation, etc.).

Par ailleurs, dotée d'une personnalité juridique propre, elle peut contracter des emprunts à son nom, accepter des libéralités, recevoir des subventions des pouvoirs publics³, etc.

¹ M.B., 23.8.2006.

² A. Durviaux et I. Gabriel, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 171.

³ CDLD, art. L1512-6, par. 2, al. 1^{er}.

D. La constitution

L'association est constituée par acte authentique, l'acte constitutif devant comprendre les statuts, lesquels doivent comprendre certaines mentions minimales (nom, objet, siège social, durée, désignation des associés, etc.).

L'acte authentique est publié aux annexes du *Moniteur belge*.

Il n'y a aucune obligation quant à la constitution d'un capital social mais il peut être prévu par les statuts. Lorsque tel est le cas, le capital fixe doit être libéré en numéraire à la constitution de l'association par les participants et être majoritairement détenu par les communes.

En outre, soulignons que, lors de la constitution de l'association de projet, un plan financier est adressé à chacun des associés.

E. La durée et le droit de retrait

L'association de projet est constituée pour une période maximale de six ans par décision des conseils communaux intéressés. Elle est reconductible par période ne dépassant pas six ans « *sans cependant que cette décision de reconduction ne puisse prendre effet lors d'une législature communale postérieure* »⁴.

À noter que, l'institution d'une association de projet n'est pas limitée au court terme. Elle peut être renouvelée autant de fois que le projet le demande et ce, à chaque fois, par période de six ans⁵.

Aucun retrait n'est possible avant le terme fixé à la constitution de l'association. Au terme fixé, l'association de projet est mise en liquidation.

F. Le comité de gestion

1. La composition

L'association de projet est gérée uniquement par un comité de gestion.

Chaque associé est tenu de désigner directement son ou ses membres au sein de ce comité.

Le comité de gestion devra compter au moins quatre membres représentant les communes associées et ne pourra être composé de plus de quinze membres.

Par ailleurs, tout comme c'est le cas dans les organes de gestion des intercommunales, les communes bénéficient de la majorité des voix et de la présidence dans ce comité de gestion.

Les représentants des communes associées sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées, dans le respect de la clé d'Hondt. Ils sont choisis parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres (principe du lien fonctionnel).

⁴ CDLD, art. L1522-1, par. 1^{er}.

⁵ Décr. 9.3.2007 mod. le CDLD, livre V de la première partie et le livre I^{er} de la troisième partie, art. 5 et ses travaux préparatoires, *M.B.*, 21.3.2007.

Pour le calcul de cette clé d'Hondt, les déclarations individuelles d'appartenance ou de regroupement sont prises en compte. Ne sont pas pris en compte le ou les groupes politiques anti-démocratiques.

Par ailleurs, tout groupe démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon qui serait non représenté par application de la clé d'Hondt a droit à un siège d'observateur avec voix consultative⁶.

En outre, le CDLD impose une mixité obligatoire parmi les membres du comité de gestion représentant les communes associées.

Enfin, certaines interdictions et incompatibilités sont prévues aux articles L1531-1 et L1531-2 du CDLD.

Le comité de gestion prend acte de sa composition sur la base des propositions de chaque associé de l'association⁷.

2. Le fonctionnement

Le comité de gestion est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur.

Ses réunions ne sont pas publiques.

En principe, les décisions se prennent à la majorité simple mais requièrent une double majorité (majorité au sein du comité de gestion et majorité parmi les représentants des communes au comité de gestion).

Toutefois, les propositions de modifications statutaires exigent une double majorité des deux tiers.

Le comité de gestion de l'association uniquement si la majorité de leurs membres en fonction sont physiquement présents. Les procurations ne sont pas prises en compte dans le calcul du quorum de présence⁸.

3. Les compétences

Le comité de gestion a le pouvoir d'accomplir tous les actes utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet social de l'association de projet.

Par ailleurs, il est également compétent pour l'adoption des modifications statutaires⁹, l'engagement et la gestion du personnel¹⁰, ainsi que pour l'établissement des comptes annuels et d'un rapport d'activités¹¹.

En outre, il a la possibilité de déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'association de projet à son président ou à toute autre personne qu'il désigne¹².

⁶ CDLD, art. 1522-4, §1^{er}, al.3.

⁷ CDLD, art. 1522-4, §3, al. 1^{er}.

⁸ CDLD, art. 1522-4, §1^{er}.

⁹ CDLD, art. L1522-3.

¹⁰ CDLD, art. L1522-5.

¹¹ CDLD, art. L1522-4, par. 7, al. 2.

¹² CDLD, art. L1522-4, par. 6.

G. Le contrôle sur l'association de projet

1. Par les associés

Certains mécanismes permettent aux associés (ou à certains de ceux-ci) d'être informés de l'activité de l'association de projet ou de prendre part à certaines décisions.

Ainsi, l'acte constitutif de l'association de projet, déposé au siège de l'association, peut être consulté par tous.

Ensuite, le conseiller « désigné » par une commune pour la représenter au sein du conseil d'administration rédige annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et l'exercice de son mandat ainsi que de la manière dont il a pu développer et mettre à jour ses compétences¹³. Lorsque plusieurs personnes représentent la commune, un rapport commun peut être rédigé¹⁴. Ce rapport est soumis au conseil communal, présenté par son auteur et débattu en séance publique du conseil ou d'une commission du conseil¹⁵.

Les budgets, comptes et délibérations du comité de gestion de l'association de projet peuvent être consultés au sein de l'organisme par les conseillers communaux des communes qui en sont membres¹⁶.

« *Sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points de l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, des points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positions économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social* », les procès-verbaux détaillés et ordres du jour complétés par le rapport sur le vote des membres et tous les documents auxquels les procès-verbaux et ordres du jour renvoient peuvent être consultés soit par voie électronique, soit au siège de l'association de projet par les conseillers communaux¹⁷.

Enfin, les comptes annuels de l'association, accompagnés du rapport d'activités et du rapport du réviseur, sont soumis à l'approbation des associés selon une procédure définie statutairement¹⁸.

2. Par le réviseur

Le contrôle financier est assuré par un réviseur nommé par le comité de gestion parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

H. Les principes de bonne gouvernance

Les articles L1532-1 et L1532-3 imposent certaines obligations aux membres du comité de gestion. Nous renvoyons à la fiche numéro 2 consacrée aux intercommunales.

I. La règle de publicité

L'article L6431-2, §1, du CDLD fixe la liste des informations à publier sur le site internet de l'association de projet ou à tenir à la disposition des citoyens à son siège.

¹³ CDLD, art. L6431-1, §2, al. 1^{er}.

¹⁴ CDLD, art. L6431-1, §2, al. 2.

¹⁵ CDLD, art. L6431-1, §2, al. 3.

¹⁶ CDLD, art. L6431-1, §3.

¹⁷ CDLD, art. L6431-1, §5.

¹⁸ CDLD, art. L1522-4, §7.

On peut notamment relever les points suivants qui doivent faire l'objet d'une information :

- la liste des communes associées et autres associés, la liste des organes décisionnels ou consultatifs et leurs compétences,
- l'organigramme de l'organisme et l'identité du titulaire de la fonction dirigeante locale,
- le pourcentage de participation annuelle en tenant compte des absences justifiées aux réunions des organes de gestion,
- les procès-verbaux de l'assemblée générale sauf lorsqu'il s'agit de questions de personnes, de points à l'ordre du jour qui contreviendraient au respect de la vie privée, de points à caractère stratégique couvrant notamment le secret d'affaires, des positionnements économiques qui pourraient nuire à la compétitivité de l'organisme dans la réalisation de son objet social,
- les barèmes applicables aux rémunérations, des fonctions dirigeantes et des mandataires.

J. La comptabilité

En vertu de l'article L1522-8 du CDLD : « *La comptabilité est tenue conformément à la législation relative à la comptabilité des entreprises. Les règles applicables à la publicité des comptes des entreprises sont également applicables* ».

K. Le personnel

L'association de projet peut disposer de personnel propre, soumis au régime contractuel. Elle peut aussi bénéficier de personnel mis à disposition par une commune associée, pour la durée de l'association.

2. La convention entre communes

A. L'objet de la convention entre communes

Le Code de la démocratie locale¹⁹ consacre expressément le principe selon lequel les communes peuvent conclure entre elles des conventions relatives à des objets d'*intérêt communal*.

Ce mode de coopération constitue une formule souple.

Au contraire de l'intercommunale ou de l'association de projet, il n'y a pas ici création d'une entité juridique nouvelle. Chacune des communes conserve sa personnalité juridique propre²⁰.

B. Les parties à la convention

Seules les communes peuvent être parties à une convention entre communes²¹. Il en résulte que, contrairement à d'autres formes de coopération organisées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ni la Région ni les provinces ni les intercommunales ne peuvent être parties à une convention entre communes.²²

¹⁹ CDLD, art. L1512-1et L1521-1.

²⁰ A. Durviaux et I. Gabriel, *op. cit.*, p. 99.

²¹ Projet de décret modifiant le Livre V de la première partie du CDLD et le Livre I^{er} de la troisième partie de ce même Code, exposé des motifs, *Doc.*, Parl.wall.,403 (2005-2006), n° 1, p. 3).

²² B. GORS, *De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne, Adm.publ.(T)*, 2006,V.30, (2-3),p. 148.

C. Les mentions minimales

La convention conclue entre communes comprend au moins les dispositions relatives à la durée et à son éventuelle reconduction, à la possibilité de résiliation, à l'éventuel apport des communes participantes et aux modalités de gestion de ces apports, à l'organisation interne, aux droits et devoirs mutuels et aux répercussions financières, à l'information des communes, à l'évaluation annuelle par les conseils communaux, à l'établissement des mouvements financiers, à l'affectation du résultat, au contrôle financier et à la répartition des actifs éventuels au terme de la convention.

D. La forme et la constitution de la convention

La réglementation ne précise pas la forme dans laquelle la convention doit être conclue. À l'inverse de l'association de projet, le Code n'impose pas d'acte authentique. Il faut donc en conclure qu'une convention sous seing privé pourrait suffire²³.

Le conseil communal devra délibérer tant sur le principe que sur contenu de la convention. Il pourra charger le collège de sa conclusion effective et de son exécution.²⁴

E. La gestion et l'exécution de la convention

La convention peut stipuler que l'une des communes, partie à la convention, sera désignée comme gestionnaire.

La commune gestionnaire peut, pour mettre en œuvre cette convention, employer les membres de son personnel et/ou recourir au personnel des autres communes parties à la convention, et ce en application des conditions qui y sont définies.

S'il échet, un comité de gestion de la convention composé d'au moins un représentant par commune, désigné parmi les membres des conseils ou collèges communaux à la proportionnelle de l'ensemble des conseillers communaux des communes parties à la convention, est chargé de se concerter sur les modalités de mise en œuvre de la convention.

Le comité de gestion émet au besoin des avis à l'intention de la commune gestionnaire, établit les mouvements financiers résultant de la convention et les soumet pour information aux conseils des communes parties à la convention.

Le mandat au sein du comité de gestion est exercé à titre gratuit.

Enfin, le Code se bornant à définir le régime juridique de base de la convention entre communes, celle-ci reste, pour le surplus, soumise au droit civil.²⁵

²³ Ibidem, p. 149.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, p. 151.