

Les réformes wallonnes des entités satellites à la commune

Louis Vansnick

Assistant à l'Université catholique de Louvain

Avocat au Barreau de Bruxelles

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	15
II.	Les règles nouvelles communes aux entités satellites	15
A.	La composition des organes de gestion	15
B.	L'obligation de conclure un «contrat de gestion»	18
III.	Les règles nouvelles applicables aux ASBL communales	21
A.	Les objectifs du législateur wallon	22
B.	La définition de la notion d'«ASBL communale»	23
C.	Etendue du régime	24
D.	La composition des organes de gestion	24
E.	Les mécanismes visant à accroître la transparence au sein des ASBL communales	26
IV.	Les règles nouvelles applicables aux intercommunales	27
A.	La composition des organes de gestion	28
B.	Les mécanismes destinés à améliorer la transparence	28

I. Introduction

1. Avec l'entrée en vigueur du décret de la Région wallonne du 26 avril 2012¹, les entités satellites² aux communes wallonnes ont également connu des modifications et ont dû s'adapter à des règles nouvelles. Certaines de ces règles sont communes aux différentes entités satellites ou à plusieurs d'entre elles (II), tandis que d'autres sont propres aux ASBL communales (III) ou aux intercommunales (IV).

II. Les règles nouvelles communes aux entités satellites

2. Les règles nouvelles communes aux entités satellites – ou à plusieurs d'entre elles – touchent essen-

tiellement à la composition des organes de gestion de ces entités (A) et à l'obligation de conclure, avec sa ou ses communes, un «*contrat de gestion*» (B).

A. La composition des organes de gestion

3. Afin de garantir une représentation pluraliste au sein des organes de gestion des entités satellites, le législateur wallon a, tout d'abord, souhaité que chaque groupe politique démocratique siégeant au sein du conseil communal soit représenté dans les organes de certaines ASBL communales³, des intercommunales⁴, des régies communales autonomes⁵ ou encore des associations de projet⁶.

Le mécanisme – inspiré du pacte culturel⁷ – semble, d'abord, avoir été conçu pour les ASBL communales et, ensuite, étendu aux autres entités satellites. Il ressort, à cet égard, de l'exposé des motifs du projet de décret que *«le paralocal et plus particulièrement les ASBL sont une réalité non visée par le Code en ce qui concerne les communes. Il convient donc de fixer les règles en la matière à l'instar de ce qui existe au niveau provincial tout en adaptant ces règles afin de garantir une représentation minimale de chaque groupe démocratique. Cette garantie de représentation concernera tous les secteurs paraloaux: ASBL – Intercommunales – Régies autonomes – Associations de projet. Cette garantie de représentation assurera un pluralisme minimal dont l'expérience montre qu'il peut être garant de transparence, de rapportage vers les conseils communaux et d'équilibre dans les rapports entre majorité/opposition dans l'esprit de ce que*

1. Décr. Rég. w. du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B., 14 mai 2012).

2. Dans les lignes qui suivent, la notion – large – d'«entités satellites» renvoie aux seules ASBL communales, régies communales autonomes, intercommunales et associations de projet.

3. Seules les ASBL à prépondérance communale sont concernées, Cf infra n° 38 et L1234-2, §§ 2 et 3, CDLD.

4. L1523-15, § 3, al. 6, CDLD tel que modifié par le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012 précité.

5. L1231-5, § 2, al. 4, CDLD tel qu'inséré par le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012 précité.

6. L1522-4, § 1^{er}, al. 2, CDLD tel qu'inséré par le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012 précité.

7. Dans le champ de la culture, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite loi du «Pacte culturel» (M.B., 16 octobre 1973) établit le droit pour chaque sensibilité non représentée d'être présente à titre consultatif. En soi, ce texte était fort précurseur. En 1996, le pluralisme a été ouvert au sein des intercommunales (...) Le projet de décret à l'examen va, aujourd'hui, plus loin pour les ASBL communales, les régies communales autonomes et les intercommunales dans une logique finalement assez proche du pacte culturel» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par M. DISABATO et Mme ZRIHEN, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 15). Sur le «Pacte culturel», voir spéc. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge de 1970 à 1993*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, pp. 98 et s.



prévoit, par exemple, le Pacte culturel»⁸.

De manière générale, le mécanisme mis en place, qualifié par certains auteurs de «*correctif à la clé d'Hondt*»⁹, oblige les entités satellites, à l'issue des élections communales, à non seulement répartir les sièges selon la clé de répartition d'Hondt¹⁰ mais également, une fois cet exercice périlleux effectué, à vérifier que chaque «*groupe politique démocratique*» – encore faut-il savoir ce que recouvre la notion¹¹ – soit représenté au sein des organes de gestion.

4. Plusieurs précisions s'imposent par rapport à ce nouveau mécanisme démocratique.

5. L'on relève, tout d'abord, que tous les organes de gestion des entités satellites ne sont pas tenus de respecter ce mécanisme. C'est seulement pour le conseil d'administration – pour les ASBL communales, les intercommunales et les régies communales – ou pour le comité de gestion – pour les associations de projet¹² – que cette règle nouvelle pour la répartition des sièges doit être respectée.

6. L'on souligne, ensuite, que la mise en œuvre du mécanisme diffère selon que l'entité concernée a été créée à l'initiative d'une seule commune (monocommunale) ou de plusieurs (pluricommunale).

S'agissant des entités monocommunales – soit les régies communales autonomes et les ASBL monocommunales –, chaque groupe politique démocratique non représenté après la répartition des sièges selon la clé

d'Hondt a le droit de se voir attribuer un siège. Le législateur wallon a toutefois souhaité que, pour ces entités, la représentation garantie des groupes politiques démocratiques qui ne disposaient pas de siège soit accompagnée, dans le même temps, de l'attribution d'un siège supplémentaire aux groupes de la majorité.

Cette possibilité d'octroyer un mandat supplémentaire aux groupes de la majorité en contrepartie de la représentation garantie est tout à fait exceptionnelle et aurait été instituée pour respecter la règle de la proportionnelle entre la majorité et les autres groupes politiques. Cela étant, malgré cette possibilité, le risque existe, en fonction des listes en présence à l'issue des élections et du nombre de mandats à pourvoir, que la majorité au sein du conseil communal ne soit pas garantie au sein des conseils d'administration de ces entités¹³. Il aurait pu être opportun, à notre estime, de prévoir – à l'instar de ce qui existe au niveau des conseils de l'action sociale – que la majorité au conseil communal dispose nécessairement de la majorité au sein du conseil d'administration de l'ASBL monocommunale ou de la régie communale.

S'agissant des entités pluricommunales – soit les ASBL pluricommunales, les associations de projet et les intercommunales –, et afin d'éviter les conseils d'administration pléthoriques et peu efficaces, le législateur wallon a limité la représentation garantie aux groupes politiques démocratiques disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et au Parlement wallon¹⁴. Pour les entités pluricommunales, le correctif ne bénéficie donc qu'aux seuls

8. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Exposé des motifs, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 3.
9. S. BOLLEN et L. VANDER BORCHT, «Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation – Analyse et commentaires», p. 15 (consultable sur http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/4398.pdf).
10. Cette méthode conçue en 1878 par Monsieur Victor d'Hondt – qui présentait la particularité d'être à la fois juriste et mathématicien – avantage les listes qui ont bénéficié d'un grand nombre de voix. En vertu de ce système, chaque liste électorale obtient autant de mandats que son chiffre électoral comprend de fois le diviseur électoral. Ce dernier s'obtient en divisant successivement par 1, 2, 3, 4, 5, ... le chiffre électoral obtenu par chacune des listes et en rangeant les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des mandats à pourvoir. Sur le «*système D'Hondt*» parfois dénommé «*système Jefferson*», voir not. F. DELPÉRIE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – Paris, Bruylant – L.G.D.J., 2000, pp. 452 et s.
11. A la lecture des différents articles du CDLD instaurant le «*correctif à la Clé d'Hondt*», force est de constater que cette notion ne semble pas définie de manière précise et uniforme. Alors que l'article L1234-2, § 1^{er}, du CDLD définit la notion par exclusion de tout groupe politique qui «*ne respecterait pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale*», l'article L1231-5, § 2, du même Code lui donne une portée plus large en excluant de la notion tout groupe politique qui ne respecterait pas les principes démocratiques «*énoncés, notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale*», étant entendu que le groupe s'entend de celui «*dont un de ses membres ne respecterait pas les principes et législations énoncés ci-avant et de ceux dont un membre était administrateur d'une association au moment des faits à la suite desquels elle a été condamnée pour l'une des infractions prévues par la loi du 30 juillet 1981 ou la loi du 23 mars 1995*». Ce manque de cohérence avait déjà été mis en exergue par la section de législation du Conseil d'État qui, dans son avis rendu, le 11 janvier 2012, sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, avait relevé que la notion de «*principes démocratiques*» utilisée par le législateur faisait parfois référence à des textes normatifs désignés de manière erronée, mais surtout que «*les listes de références normatives dressées*» par les différents articles concernés du CDLD «*ne sont pas, loin s'en faut, identiques*». Elle ajoutait, à juste titre selon nous, qu'elle n'apercevait pas «*a priori la logique susceptible d'expliquer et de justifier cette «géométrie variable», dès lors qu'il s'agit, à chaque fois, de concrétiser et définir le concept unique de «groupe politique ne respectant pas les principes démocratiques» (...) leur géométrie variable est susceptible de se prêter à des interprétations a contrario qui, à leur tour, pourraient être source d'insécurité juridique particulièrement préjudiciable dans une problématique comme celle-là*» (S.L.C.E., avis n° 50.714/4 du 11 janvier 2012, Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, pp. 28 et 29).
12. Pour rappel, conformément à l'article L1522-4, § 1^{er}, du CDLD, l'association de projet ne dispose que d'un seul organe, le comité de gestion. Cette modification au niveau de la composition du comité de gestion constitue, en réalité, la seule nouveauté instaurée au niveau des associations de projet par le décret du 26 avril 2012.
13. A titre d'exemple, l'on peut prendre l'hypothèse d'une ASBL monocommunale à prépondérance communale où quatre mandats d'administrateurs sont à pourvoir et quatre listes – issues de groupes politiques démocratiques – composent le conseil communal. Les deux groupes politiques (A-B) qui font partie du pacte de majorité disposeraient respectivement de huit et sept sièges et les deux autres groupes politiques qui ne font pas partie du pacte de majorité (C-D) disposeraient de dix et quatre sièges. Après la répartition des sièges selon le mécanisme de la clé d'Hondt, les groupes politiques A et B de la majorité disposent tous les deux d'un mandat d'administrateur tandis que le groupe C se voit lui attribuer deux mandats d'administrateur. Conformément à l'article L1234-2, § 2, du CDLD, le groupe D non représenté a droit à un siège supplémentaire, ce qui confère trois mandats d'administrateurs à l'opposition. Nonobstant, le fait que la majorité reçoive un siège supplémentaire équivalent au siège surnuméraire dévolu à l'opposition, la majorité au sein du Conseil communal n'est plus assurée au sein des organes de gestion de l'ASBL puisque majorité et opposition disposent toutes les deux de trois mandats d'administrateurs.
14. Selon certains, ce mécanisme visait essentiellement à favoriser la représentation du parti écolo. Il ressort en ce sens des travaux préparatoires que «*cette représentation garantie s'accompagne de l'attribution de sièges supplémentaires au groupe politique représenté par l'application du scrutin proportionnel. Alors là, c'est quelque*



partis démocratiques traditionnels représentés au Parlement wallon¹⁵.

Comme le rappellent les articles L1234-2, § 1^{er}, et L1523-15, § 3, du CDLD, lors de la répartition des sièges des administrateurs des ASBL communales et intercommunales, pour le calcul de la proportionnelle, «*il sera tenu compte des éventuels critères statutaires¹⁶ ainsi que des déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupement*». Dès lors, les listes communales qui fleurissent à l'approche des élections – qui ne disposent pas d'élu au Parlement wallon et qui, de ce fait, ne pourraient prétendre, en tant que tel, à un siège – ont la possibilité de se voir octroyer un mandat au sein des entités pluricommunales, en recourant à la technique de l'apparement¹⁷ ou du regroupement¹⁸.

7. Aussi louables qu'aient été les intentions du législateur wallon, le «*correctif de la clé d'Hondt*», qui tend à exclure – à l'instar d'autres dispositions d'ailleurs du CDLD¹⁹ – les partis politiques qui ne respectent pas les principes démocratiques des organes de gestion des entités satellites, n'est pas exempt de toute critique au regard des règles constitutionnelles et internationales applicables en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie.

La section de législation du Conseil d'État avait, d'ailleurs, expressément attiré l'attention du législateur à ce sujet en l'invitant à revoir son avant-projet, tout en en profitant pour réexaminer les autres dispositions du Code «*afin de dégager des solutions unificatrices*»²⁰.

8. Toujours au niveau de la composition des organes de gestion, le décret wallon du 26 avril 2012 a étendu la sanction de la perte des mandats dérivés, déjà applicable au conseiller communal démissionnaire de son groupe politique, aux cas d'exclusion du groupe politique. Désormais donc, conformément à l'article L1123-1 du CDLD, le conseiller communal qui se voit exclure de son groupe politique – à l'instar du conseiller démissionnaire – ne peut plus valablement exercer les mandats qui lui ont été attribués au sein des organes de gestion des intercommunales ou associations de projet²¹, mais également des ASBL communales et régies communales autonomes.

Le décret wallon du 26 avril 2012 a également précisé les conditions procédurales et temporelles dans lesquelles s'opère la sanction en cas de démission d'un conseiller communal ou d'exclusion de son groupe politique²², ce qui permet une certaine uniformisation des pratiques communales. Avant l'entrée en vigueur du décret wallon du 26 avril 2012, il appartenait, en effet, aux règlements d'ordre intérieur des conseils communaux de prévoir les modalités de cette sanction en cas de démission d'un conseiller de son groupe politique.

L'on épinglera également que la notion de «*mandat dérivé*» – et donc l'étendue de la sanction – est désormais clairement circonscrite par le CDLD par référence à l'article L5111-1 dudit Code²³. Cette précision permet, ici aussi, d'éviter une interprétation différente de la notion par les règlements d'ordre intérieur des conseils des différentes communes membres d'une même entité satellite²⁴.

chose d'extraordinaire (...). Pour les entités pluricommunales, nous sommes bien d'accord. C'est quoi? C'est tout simplement, tout le monde l'a admis, pour permettre à Ecolo d'être présent dans toutes les intercommunales (...).» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, C.R.I., Séance plénière du 25 avril 2012, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 15, pp. 43-44).

15. A la suite des élections régionales et fédérales du 25 mai 2014, deux nouveaux groupes politiques sont entrés au Parlement wallon, à savoir: le PTB-go! et le PP. Par circulaire du 11 juillet 2014, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a fait savoir qu'«*un siège supplémentaire sera donc accordé au (...) groupe politique PP. Par contre, le groupe politique PTB-go! ne pourra [pas en] bénéficier (...) dans la mesure où, ce dernier est distinct des groupes politiques PTB+ qui se sont présentés aux élections communales et régionales*» (Circulaire du Ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville du 11 juillet 2014 relative au «Renouvellement du Parlement wallon – Conséquences de l'application des articles L1234-2, L1522-4, L1523-15 et L2223-14 du Code de la Démocratie locale et de Décentralisation, et de l'article 124 de la Loi organique du 8 juillet 1976» (Consultable à l'adresse suivante: http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/Circulaires/Institutions/20140711_RenouvellementParlementWallon_organes%20de%20gestion.pdf)).
16. Dans les statuts de certaines intercommunales ou ASBL pluricommunales, il est notamment prévu que les communes se répartissent les sièges du conseil d'administration en fonction du nombre de parts ou d'actions détenues.
17. La technique de l'apparement a été introduite, dans le droit local wallon, par le décret wallon du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (M.B., 7 février 1997) «*pour que le conseil d'administration soit le reflet de la composition de l'ensemble des conseils communaux, afin de garantir le pluralisme politique*» (Projet de décret relatif aux intercommunales wallonnes, Doc. parl. w., sess. ord. 1995-1996, n° 167/1, pp. 7 et 31).
18. La notion de «*regroupement*» a, quant à elle, seulement été insérée, dans le droit local wallon, par le décret wallon du 4 février 1999 portant modification du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (M.B., 16 février 1999), à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle dans lequel elle avait fait valoir que la seule possibilité d'un apparement obligatoire vers une liste possédant un numéro d'ordre commun aboutissait «*à une sur-représentation, contraire au principe d'égalité, des grands partis nationaux au sein de ces conseils et ce, même s'ils ne sont pas représentés dans les communes concernées*» (C.C., 10 juin 1998, n° 66/98, considérant B.8). Cette notion est le fruit d'un amendement déposé en cours d'adoption de la proposition de décret wallon portant modification du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (Doc. parl. w., sess. ord. 1998-1999, n° 440/3); voir égal. P. BLONDIU, «Les intercommunales et l'apparement», (consultable sur <http://www.uvcw.be/articles/33,74,36,36,1527.htm>).
19. Voir not. L1122-15, L1122-34, L3221-3 ou L4122-5, CDLD.
20. S.L.C.E., avis n° 50.714/4 du 11 janvier 2012, Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, pp. 29 à 32. Voir égal. les discussions à ce sujet au cours des travaux préparatoires (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par M. DISABATO et Mme ZRIHEN, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 15).
21. Le législateur a, en réalité, étendu – en le précisant – aux autres entités satellites, le mécanisme instauré par l'article L1532-2, alinéa 1^{er}, du CDLD pour les intercommunales et associations de projet. L'article 45 du décret du 26 avril 2012 a, d'ailleurs, supprimé l'article L1535-2, alinéa 1^{er}, 2^o «*dès lors que le principe de l'exclusion d'un groupe politique, tel que prévu à l'article 9 du présent avant-projet de décret, a effet pour tous les mandats dérivés, il n'y a plus lieu de maintenir une disposition spécifique en ce qui concerne les mandats dans une intercommunale ou d'une association de projet*» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, pp. 30 et 31).
22. Sur cette question, voir la contribution de J.-M. VAN BOL dans la présente revue.
23. Pour rappel, l'article L5111-1 du CDLD définit, dans le cadre des déclarations de mandat et patrimoine des mandataires locaux, la notion de «*mandat dérivé*» comme «*toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière*».
24. Voir égal., en ce sens, S. BOLLEN et L. VANDER BORGHT, «Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation – Analyse et commentaires», p. 5 (consultable sur http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/4398.pdf).



B. L'obligation de conclure un «contrat de gestion»

9. Depuis le 24 mai 2012, date de l'entrée en vigueur, sur ce point, du décret wallon du 26 avril 2012, les régies communales autonomes et certaines ASBL communales ont l'obligation de conclure avec leur commune un «*contrat de gestion*».

Cette obligation, d'abord envisagée dans le chef des seules ASBL communales²⁵, tend à permettre de concilier les impératifs de souplesse et de transparence dans les relations entre la commune et son entité satellite. Les travaux préparatoires précisent, à cet égard, que *«lorsqu'une commune participe de manière prépondérante à la gestion d'une ASBL, il est nécessaire qu'un cadre juridique fixe les objectifs et les méthodes de cette implication. La technique du contrat de gestion est désormais pratiquée à tous les niveaux de pouvoir pour organiser les relations entre les pouvoirs publics et les entités qui dépendent de ceux-ci. Le texte proposé est très souple, de manière à laisser aux autorités communales l'appréciation du contenu adéquat dans chaque cas (...)*»²⁶. La préoccupation du législateur wallon est, *a priori*, légitime – et dans l'air du temps²⁷ – dans la mesure où les ASBL communales et les régies communales autonomes gèrent des missions d'intérêt communal et une partie du service public, et utilisent, pour ce faire, les deniers publics.

10. Aussi louable que soit l'objectif du législateur wallon, il semble que ce dernier ne se soit pas donné les moyens de l'atteindre complètement. Plusieurs précisions s'imposent à cet égard. Elles ont trait au champ d'application de l'obligation de conclure un contrat de gestion, à la durée et au contenu de ce contrat.

11. S'agissant, tout d'abord, du champ d'application, l'on relève que si toutes les régies communales autonomes sont visées par l'obligation de conclure un contrat de gestion avec leur commune, toutes les ASBL communales ne le sont pas.

Conformément à l'article L1234-1, § 2, du CDLD, seules deux catégories d'ASBL communales sont visées par cette obligation, à savoir: les ASBL monocommunales dans lesquelles la commune détient une position prépondérante et les ASBL auxquelles la commune accorde annuellement une ou des subventions

atteignant au minimum 50.000 € même – précisent les travaux préparatoires – *«si ces subventions ne représentent pas une part majoritaire de leurs ressources»*²⁸.

La deuxième catégorie d'ASBL communales énoncée à l'article L1234-1, § 2, 2°, du CDLD interpelle à trois niveaux.

Premièrement, le montant minimal de 50.000 € – directement inspiré de celui qui prévaut pour les ASBL provinciales – correspond, à notre estime, assez mal aux réalités communales. Dans une grande majorité de communes wallonnes, il est rare que la commune subventionne des ASBL à hauteur d'un montant aussi important.

Deuxièmement, à la lecture du texte de l'article L1234-1, § 2, 2°, du CDLD et des travaux préparatoires, l'on ignore si toutes les formes d'aides doivent être prises en considération pour évaluer si le montant des subventions communales atteint ou non le seuil de 50.000 €. Il n'est, en effet, pas rare que les communes mettent à disposition de leurs ASBL des locaux ou du matériel, notamment pour l'organisation d'événements sportifs, culturels ou autres. La question se pose donc de savoir si ces mises à disposition doivent rentrer en ligne de compte pour vérifier l'obligation de conclure un contrat de gestion. La question appelle, selon nous, une réponse positive. Il en est d'autant plus ainsi que s'agissant des ASBL provinciales, le CDLD précise que *«l'obligation relative au contrat de gestion ainsi qu'à son rapport annuel d'évaluation est applicable, au moins, dans tous les cas où la province subventionne, au sens du Titre III du Livre III de la troisième partie du présent Code (...) une ASBL (...) pour une aide équivalente à 50.000 euros au minimum par an»*²⁹. L'on peut, en tout cas, regretter que le législateur wallon n'ait pas repris pour les ASBL communales, la formule applicable aux ASBL provinciales.

Enfin, troisièmement, à la lecture de l'article L1234-1, § 2, du CDLD, force est de constater qu'alors que le 1° de cet article exclut expressément les ASBL pluricommunales en ne faisant référence qu'au seul article L1234-2, § 2, du Code³⁰, le 2° ne prévoit pas une telle exclusion. Il faut donc en conclure que les ASBL pluricommunales qui sont subventionnées par une commune partenaire au moins à hauteur de 50.000 € doivent également conclure un contrat de gestion. Si le principe ne suscite guère de commentaires, sa mise en pratique est tout autre et l'on peut se demander si

25. Le texte initial du projet de décret ne prévoyait pas, en effet, cette obligation dans le chef des régies communales autonomes. Cette obligation instaurée par l'article 28bis du décret du 26 avril 2012 résulte d'un amendement déposé au cours des travaux parlementaires (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Amendement n° 2 déposé par MM. HAZÉE, YZERBYT, Mme ZRIHEN et M. BOUCHAT, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/4). Comme cela ressort des travaux préparatoires, *«cela paraît être de bon sens dans la mesure où on le prévoit pour les ASBL communales»* (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par M. DISABATO et Mme ZRIHEN, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 32).

26. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 8.

27. Le recours au contrat de gestion se généralise, en effet, au niveau de l'État fédéral et des Communautés et Régions dans leurs relations avec respectivement les entreprises publiques autonomes et les pararégionales ou paracommunautaires.

28. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 9.

29. L2223-15 du CDLD. La subvention *«au sens du titre III du livre III de la troisième partie»* du CDLD est définie de manière particulièrement large puisqu'elle s'entend, en vertu de l'article L3331-2, de *«toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public (...)*».

30. Disposition qui traite des ASBL monocommunales à prépondérance communale.



le législateur wallon a été attentif à cette situation lorsqu'il a rédigé le texte. A titre d'exemples, alors qu'il appartient au conseil communal de conclure, de renouveler ou encore de résilier le contrat de gestion³¹, l'on s'interroge, en pratique, sur la manière dont la signature d'un tel contrat va s'opérer avec une ASBL pluricommunale subventionnée à plus de 50.000 €. La conclusion, le renouvellement ou encore la résiliation du contrat de gestion risquent encore d'être plus complexes si plusieurs communes partenaires subventionnent à plus de 50.000 € l'ASBL pluricommunale et si les communes concernées ont des points de vue ou des intérêts opposés.

12. S'agissant, ensuite, de la durée du contrat de gestion, les articles L1231-9, § 1^{er} et L1234-1, § 2, du CDLD précisent que le contrat est conclu pour une durée de trois ans renouvelable.

Initialement, le législateur wallon avait prévu un contrat de gestion à durée limitée entre un et cinq ans. En fixant la durée à trois ans, le législateur a, semble-t-il, souhaité éviter de multiplier les lourdeurs liées aux démarches de conclusion des contrats tout en tenant compte de la durée des législatures communales³².

13. Par contre, les travaux préparatoires du décret du 26 avril 2012 tout comme les articles précités du CDLD sont muets sur la question de savoir si la commune et son ASBL peuvent valablement modifier, de commun accord, le contrat de gestion. Une telle question n'est pas anodine dans la mesure où le législateur wallon n'a pas tranché la question de la nature exacte du «*contrat de gestion*» liant la commune à son ASBL ou sa régie³³, question en rapport direct avec le contenu du contrat.

14. S'agissant justement du contenu du contrat de gestion, les articles L1231-9, § 1^{er} et L1234-1, § 2, du CDLD disposent uniquement que «*ce contrat précise au minimum la nature et l'étendue des tâches que la personne morale devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions*».

Comme le précisent les travaux préparatoires, les articles précités du CDLD sont très «*souple[s], de ma-*

nière à laisser aux autorités communales l'appréciation du contenu adéquat dans chaque cas»³⁴. Ces dispositions se bornent à imposer un contenu minimum obligatoire en exigeant uniquement des autorités communales et de leurs entités satellites, qu'elles reprennent dans le contrat de gestion «*la nature et l'étendue des tâches*» confiées³⁵ à l'ASBL communale ou à la régie communale autonome de même que «*les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation*» des missions confiées. L'on ne peut, à cet égard, que conseiller aux acteurs locaux d'être précis dans la description de la nature et de l'étendue des missions confiées afin qu'ils puissent effectivement vérifier, chaque année, la bonne exécution de ces missions.

Pour les régies communales autonomes, les autorités locales auront, en tout cas, dû prendre en considération les objectifs et la stratégie à moyen terme repris dans les plans d'entreprise établis par le conseil d'administration et déjà transmis au conseil communal³⁶.

15. Outre ce contenu minimum obligatoire imposé par le CDLD, le contrat de gestion pourrait contenir toute une série d'autres dispositions non directement prévues par le Code³⁷.

Il pourrait notamment contenir des dispositions liées à la nature de personne morale de droit public de l'entité satellite. C'est ainsi que le contrat de gestion pourrait contenir des dispositions qui mettent en œuvre les principes d'égalité et de continuité qui doivent guider l'action administrative. Le contrat de gestion pourrait rappeler que l'ASBL communale ou la régie communale autonome doit réaliser sa mission et ses tâches dans le respect des lois du service public en traitant l'ensemble des administrés avec compréhension et sans discrimination fondée sur la race, le sexe, la nationalité, la religion...

Le contrat de gestion pourrait également rappeler l'obligation pour l'entité satellite d'avoir égard au principe de continuité du service public en prévoyant qu'il appartient à l'ASBL communale ou à la régie communale autonome de tout mettre en œuvre pour acquérir et conserver la personnalité juridique.

16. En fonction de l'objet social de l'ASBL communale ou de la Régie communale autonome et des missions qui lui sont confiées, le contrat de gestion pour-

31. Ce que confirment expressément les travaux préparatoires qui précisent que «*la conclusion, le renouvellement et la résiliation des contrats de gestion relèvent de la compétence générale du conseil communal*» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 8).

32. La conclusion de deux contrats de gestion couvrira, en effet, la législature. Voir à cet égard, l'avis du Conseil d'administration de l'ASBL Union des Villes et Communes de Wallonie du 11 octobre 2011 rendu sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action social (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 62).

33. *Cf infra*, n° 20.

34. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 8.

35. Pour ce faire, les acteurs locaux pourront utilement s'inspirer de leur programme de politique générale ou, depuis les élections communales du 14 octobre 2012, de leur plan stratégique transversal.

36. L1231-9, § 1^{er}, al. 9, CDLD.

37. Voir à cet égard, s'agissant du contrat de gestion entre la commune et une ASBL communale, L. VANDER BORGHT, «*Contrat de gestion entre une commune et son ASBL communale*», (consultable sur <http://www.uvcw.be/publications/modeles/modele-4202.htm>); voir égal. le «*Commentaire des articles du modèle de contrat de gestion entre une commune et son ASBL communale*» (consultable sur http://www.uvcw.be/no_index/modeles/contrat-gestion-commentaires2013.pdf).

rait imposer certaines modalités pour préserver la tranquillité publique. C'est ainsi notamment que pour les régies ou ASBL communales en charge de la gestion d'une piscine ou d'un foyer culturel, le contrat de gestion pourrait imposer certaines modalités liées à la gestion de la buvette (heures d'ouverture, nombre de personnes autorisées, nombre d'activités extraordinaires autorisées...).

17. Le contrat de gestion pourrait également reprendre les moyens financiers, matériels ou humains mis à la disposition de l'entité satellite par la commune. Il pourrait être utile, à cette occasion, de préciser les modalités concrètes de la mise à la disposition. C'est ainsi que si la commune décide, lors de la création de l'ASBL communale, de mettre à la disposition de son ASBL un immeuble, le contrat de gestion pourrait prévoir la répartition des frais d'entretien, des coûts énergétiques, des assurances... en lieu et place du contrat de mise à disposition. C'est notamment le cas pour les ASBL communales en charge d'une crèche pour lesquelles il serait opportun que le contrat de gestion fixe la prise en charge de ces coûts.

18. Le contrat de gestion pourrait encore être l'occasion de rappeler certaines règles contenues dans le CDLD.

Le contrat de gestion pourrait ainsi rappeler la durée de trois ans légalement fixée. Il pourrait également rappeler les modalités liées à la désignation des organes de gestion. A cette occasion, la commune pourrait profiter de la rédaction du contrat de gestion pour assurer une certaine maîtrise sur la composition et le fonctionnement de l'assemblée générale d'une ASBL communale.

Le contrat de gestion pourrait aussi rappeler les droits et les devoirs des conseillers communaux à l'égard de «leur» ASBL communale. C'est ainsi que pour les ASBL communales à prépondérance communale³⁸, le contrat de gestion pourrait rappeler que les conseillers communaux peuvent consulter les budgets, les comptes, les délibérations des organes de gestion et

de contrôle de l'entité satellite, qu'ils peuvent également visiter les bâtiments et les services de l'ASBL³⁹. Le contrat de gestion pourrait encore rappeler les règles applicables en matière de subventions et particulièrement en termes de contrôle. Le contrat de gestion pourrait ainsi rappeler les hypothèses légalement prévues dans lesquelles le bénéficiaire d'une subvention est tenu de la restituer⁴⁰.

Dans la mesure où sur ces différents points le contrat de gestion ne ferait que rappeler le prescrit légal, il ne pourrait valablement s'en écarter et, en tout état de cause, restreindre les droits des bénéficiaires de subventions ou des conseillers communaux.

19. Au niveau des ASBL communales concernées⁴¹, le contrat de gestion pourrait enfin rappeler l'obligation légale reprise à l'article L1234-1, § 3, du CDLD en faisant reposer certaines obligations sur l'ASBL. Cette disposition prévoit que «chaque année, le collège communal établit un rapport d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion. Ce rapport est soumis au conseil communal, qui vérifie la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion». L'on pourrait imaginer qu'en vue de faciliter l'établissement du «rapport d'évaluation», l'ASBL doive transmettre, chaque année, au collège communal un rapport faisant apparaître, dans quelle mesure elle estime avoir répondu aux prescriptions du contrat de gestion.

20. Au regard du contenu – obligatoire et facultatif – du «contrat de gestion» institué par le législateur wallon, l'on ne peut que se demander si le terme retenu est adéquat.

C'est que le contrat de gestion est traditionnellement défini comme l'instrument de tutelle⁴² liant une autorité publique et un organisme public dont l'objet est d'encadrer l'exercice, par ce dernier, des missions de service public qui lui sont confiées par la loi⁴³.

Par ailleurs, même si la question est discutée⁴⁴, la jurisprudence du Conseil d'État a déjà reconnu – dans certaines hypothèses – une valeur réglementaire aux règles qui découlent d'un contrat de gestion⁴⁵.

38. Sur la notion d'ASBL communale à prépondérance communale, voir *infra* n° 32.

39. Voir L1234-4, CDLD et *infra*, n° 46.

40. Voir, à cet égard, les articles L3331-1 et s. du CDLD relatifs au contrôle et à l'octroi de subventions et particulièrement l'article L3331-7 qui dispose, pour rappel, que le bénéficiaire d'une subvention est tenu de la restituer lorsqu'il ne l'utilise pas aux fins en vue desquelles elle a été accordée, lorsqu'il ne fournit pas les pièces justificatives exigées par le pouvoir subsidiant ou encore lorsqu'il s'oppose à l'exercice du contrôle par le pouvoir subsidiant de l'emploi de la subvention octroyée.

41. Même s'il est vrai qu'au niveau des régies communales autonomes, conformément à l'article L1231-9, § 2, du CDLD, le conseil communal peut, à tout moment, demander au conseil d'administration de la régie, d'obtenir un rapport d'activités intermédiaire, portant sur l'ensemble des activités de la régie ou sur une partie de celles-ci, l'on n'aperçoit *a priori* pas bien – et les travaux préparatoires du décret wallon du 26 avril 2012 sont muets à cet égard – les raisons pour lesquelles le rapport d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion a été imposé aux seules ASBL communales.

42. P. GOFFAUX définit le contrat de gestion comme l'«instrument juridique qui permet de contractualiser la tutelle d'opportunité. Il est conclu entre l'autorité de tutelle et la personne décentralisée (...) et a pour objet de définir à l'avance ce que requiert, pour une période donnée, l'intérêt général dans le secteur où l'organisme décentralisé en question est actif. Il détermine en conséquence les obligations respectives de chacune des deux parties au contrat, à savoir principalement les tâches de service public que l'organisme décentralisé s'engage à accomplir et le montant des subventions que l'autorité de tutelle mettra à disposition de cet organisme» (P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, v° «contrat de gestion», p. 73).

43. K. WAUTERS et G. PYCKE, «Beheers- en samenwerkingsovereenkomsten», in J. DUJARDIN et W. SOMERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Bruges, Die Keure, 2013, p. 157.

44. Voir, à cet égard, not. D. DEOM, «Les contraintes de droit public qui pèsent sur les entreprises publiques autonomes», in *Les entreprises publiques autonomes – La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Actes de la journée d'études organisée à l'U.L.B. le 23 octobre 1991 par le Centre de Droit public de la Faculté de droit et la Maîtrise en Management public de l'Ecole de commerce Solvay, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 120 et s.; D. DE ROY, «La nature juridique des contrats de gestion d'entreprises publiques: à la recherche de l'introuvable», *J.T.*, 2002, pp. 397 et s.; D. DE ROY, «Les contrats de gestion des entreprises publiques ne sont pas... des contrats», *J.T.*, 2009, pp. 140-142; D. DEOM, «Le contrat de gestion démasqué. Variations sur les vrais et faux contrats, les droits subjectifs et la compétence du Conseil d'État», note sous C.E., 13 octobre 2008, R.T.B.F., n° 187.032, A.P.T., 2010, pp. 403 et s.; voir égal. Cass., 21 décembre 2000, *J.T.*, 2002, p. 402.

45. C.E., 13 octobre 2008, R.T.B.F., n° 187.032. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a, en effet, précisé, que «(...) par son contenu, le contrat de gestion détermine de multiples



Force est donc de constater, au regard de la définition, du contenu et de la valeur réglementaire qui a déjà été reconnue au «*contrat de gestion*», que celui imaginé par le législateur wallon n'est qu'un ersatz de «*contrat de gestion*», source de droit contractuel pour la commune et son entité satellite.

Dans ce contexte, l'on se demande, au final, si le terme «*plan de gestion*» utilisé par l'article L2223-13, § 2, du CDLD pour les ASBL provinciales n'aurait pas été plus adéquat, même s'il faut bien reconnaître que cette disposition paraît aussi utiliser, de manière indifférente, les deux concepts pour désigner une seule et même réalité⁴⁶.

III. Les règles nouvelles applicables aux ASBL communales

21. Parmi les différentes modifications apportées au CDLD par le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012⁴⁷, s'il y en a bien une qui était attendue avec plus ou moins d'enthousiasme par les praticiens communaux, c'est celle relative aux ASBL communales.

Pour rappel, avant l'entrée en vigueur du décret précité du 26 avril 2012, le 24 mai 2012, aucune disposition législative spécifique n'autorisait une commune à créer ou même à participer, de manière générale, à une «*ASBL communale*». Il n'existait d'ailleurs aucune réglementation propre à l'«*ASBL communale*»⁴⁸. La matière était régie, pour l'essentiel, par les dispositions de la loi du 27 juin 1921 sur les ASBL – qui instaurent un pur régime de droit privé – difficilement conciliables avec les impératifs d'un organisme local d'intérêt public et par quelques dispositions éparées

et non spécifiques du CDLD. L'on songe à l'article L1122-34 qui prévoit que le conseil communal nomme – et retire les mandats de – ses représentants dans les intercommunales et les «*autres personnes morales*» dont la commune est membre, à l'article L3131-1, § 4, dudit Code qui impose que la création d'une association de droit privé, la prise de participation dans une telle association et tous les actes d'une commune portant délégation de la gestion d'une matière à une association de droit privé sont soumises à la tutelle régionale.

22. Pour autant, l'absence d'un régime légal spécifique n'a pas empêché – loin s'en faut – ce mode de gestion de connaître un vif succès⁴⁹. D. Déom a ainsi qualifié ce mode de gestion d'«*un des phénomènes les plus curieux du droit belge des collectivités locales*»⁵⁰.

23. Victimes de leur succès, et dans la mesure où ce mode de gestion était soumis en pratique, pour l'essentiel, à un régime de droit commun, sans tenir compte de leur caractère d'organisme local d'intérêt public, le législateur a tenté, à diverses reprises, d'éradiquer la prolifération des «*ASBL communales*».

Dès 1995, et ainsi que cela ressort des travaux préparatoires de la loi du 28 mars 1995 relative aux régies communales autonomes⁵¹, le but du législateur était déjà «*d'enrayer la prolifération des «ASBL communales»*»⁵².

Cette volonté transparaît également dans la déclaration de politique régionale 2009-2014, de laquelle il ressort que l'intention du gouvernement wallon est de mettre en place «*un mouvement de simplification et*

obligations de la R.T.B.F. qui constituent sa mission de service public et celles de la Communauté française, qui consistent principalement en le paiement de subvention et la garantie d'emprunts; Considérant qu'en ce qui concerne la conclusion du contrat de gestion, le décret déroge à plusieurs éléments fondamentaux de la liberté contractuelle, notamment en ce qu'il impose la conclusion d'un tel contrat, qu'il fixe sa durée et en ce qu'il détermine d'autorité l'organe de la R.T.B.F. qui est compétent pour le négocier et pour l'approuver; qu'en ce qui concerne son contenu, il consiste globalement en des dispositions nécessaires à l'exécution du décret; qu'il n'y aurait pas eu d'incongruité à ce que le décret prévoie que ces dispositions figurent dans un arrêté réglementaire; que l'entrée en vigueur du contrat de gestion est subordonnée à son approbation par arrêté du gouvernement et à sa publication au Moniteur belge; que les conditions résolutoires expresses et la condition résolutoire tacite de l'article 1184 du Code civil sont écartées; Considérant qu'il ressort de cet ensemble d'éléments que le contrat de gestion s'écarte sur des points fondamentaux du droit commun des contrats; que l'élément qui l'en rapproche le plus est son élaboration, qui fait appel à une négociation entre la Communauté française et l'administrateur général de la R.T.B.F.; Qu'une fois son texte établi, il fait l'objet d'une approbation par arrêté du gouvernement, c'est-à-dire, en la forme, d'une tutelle administrative, (...); que la publication au Moniteur belge témoigne que ce document est de nature à intéresser d'autres personnes que ses signataires (...) Considérant que nonobstant sa dénomination, le «contrat de gestion» conclu entre la R.T.B.F. et la Communauté française, n'apparaît pas comme un texte de nature contractuelle, mais comme la source de multiples obligations qui s'imposent à la R.T.B.F., dont l'inexécution ne peut pas être sanctionnée par les procédés contractuels de droit commun, et au respect desquelles (...) un organisme tiers au contrat de gestion, est chargé de veiller de la même manière qu'il veille au respect des lois, décrets et règlements en matière de radio-diffusion; que ce «contrat de gestion» est en réalité un règlement particulier applicable à la seule R.T.B.F., dont l'élaboration est négociée avec elle; que dans la mesure où elles imposent des obligations ou interdictions, les règles qu'il contient sont de nature réglementaire, et les décisions qui enfreignent ces règles ou en donnent une mauvaise application sont entachées d'excès de pouvoir; voir égal., dans le même sens, C.E., 9 juin 2010, Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), n° 204.956.

46. En effet, cette disposition après avoir précisé que «la province conclut avec l'ASBL ou l'association un contrat de gestion qui précise la nature et l'étendue des tâches de service public qu'elle devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions» indique que «ce plan vaut pour une durée de trois ans (...)», que «chaque année, le collège provincial établit un rapport d'évaluation de l'exécution du plan de gestion» ou encore que «sur base de ce rapport, le conseil provincial vérifie la réalisation des obligations découlant du plan de gestion».

47. Décr. Rég. w. du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B., 14 mai 2012).

48. Voir not. D. RENDERS, P. JOASSART et L. VANSNICK, «Le secrétaire communal, garant de la légalité: même à l'égard des entités satellites à la commune?», in F. FLABAT (éd.), *Le secrétaire communal, garant de la légalité*, Bruges, Vanden Broele, 2008, pp. 51 et s.

49. Le vif succès de l'«ASBL communale», en l'absence de toute réglementation propre, trouvait sa raison d'être dans trois facteurs. Le premier, c'est qu'à la différence d'autres modes de gestion, l'«ASBL communale» présente une souplesse de fonctionnement. La gestion de l'organisme est totalement indépendante de la commune et s'opère selon les règles – plus souples – du droit privé. Pour ne citer que cette contrainte, les actes de l'«ASBL communale» échappaient, avant l'instauration d'un régime propre, à tout contrôle de tutelle. Le deuxième facteur, à rapprocher du premier, c'est que l'«ASBL communale» disposait d'une liberté d'action. Enfin, le troisième facteur résidait dans la liberté en termes de personnel. A la différence des autres modes de gestion de l'intérêt communal, l'«ASBL communale» n'était pas soumise aux contraintes inhérentes au statut et pouvait donc recourir facilement aux contrats de travail.

50. D. DEOM, «La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 277.

51. L. du 28 mars 1995 modifiant le titre VI, chapitre V, de la nouvelle loi communale (M.B., 8 avril 1995).

52. Messieurs CHERON et WESPHAELE avaient d'ailleurs, en 2005, déjà déposé une proposition de décret visant à renforcer la transparence au sein des ASBL communales (Doc. parl., sess. ord. 2004-2005, n° 104/1), proposition qui tendait également à «propos[er] de limiter la création de telles structures paracommunales».

de rationalisation du paysage paralocal notamment en matière d'ASBL»⁵³.

Au vu de ces éléments donc, il est peu d'écrire qu'une réglementation propre et spécifique aux «ASBL communales» était attendue. Le législateur wallon y a certes répondu, mais, autant l'écrire d'emblée, des questions subsistent.

24. Afin d'appréhender le régime instauré par le législateur wallon en matière d'«ASBL communales», il faut avoir égard, tout d'abord, aux objectifs poursuivis par celui-ci (A). L'on analysera ensuite, tour à tour, la définition de la notion (B), l'étendue du régime mis en place par le législateur wallon (C), la composition des organes de gestion (D) et, enfin, les mécanismes destinés à accroître la transparence au sein des ASBL communales (E).

A. Les objectifs du législateur wallon

25. Le décret wallon du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation avait pour objet, comme son intitulé le laisse transparaître, de modifier le Code sur des points multiples et variés. C'est ainsi que ce décret modifia à la fois certaines règles de fonctionnement des conseils communaux et les dispositions en matière de tutelle, tout en instaurant certains nouveaux mécanismes de participation, à l'instar du budget participatif.

L'on peut, d'emblée, regretter que le régime de l'«ASBL communale» ait été traité dans un tel contexte.

26. Quoiqu'il en soit, s'agissant spécifiquement des «ASBL communales», il ressort des travaux préparatoires du décret du 26 avril 2012⁵⁴ que le législateur a entendu s'inspirer du régime applicable, depuis 2004⁵⁵, aux «ASBL provinciales»⁵⁶.

Pour le surplus, l'objectif du législateur est limité. De fait, il «ne vise pas à instaurer un régime juridique complet des ASBL communales. Il s'agit d'introduire les principes de nature à accroître la transparence des pratiques existantes. Il s'agit d'un encadrement «a minima». Il ne s'agit pas de promouvoir ce type d'as-

sociation, mais de donner un cadre légal à côté de celui qui existe en matière d'intercommunale»⁵⁷.

Le caractère squelettique ainsi instauré par le législateur wallon a fait l'objet – à juste titre selon nous – de vives critiques de la section de législation du Conseil d'État. Dans son avis sur l'avant-projet de décret, cette dernière a, en effet, relevé que «le caractère squelettique des dispositions appelées à constituer le chapitre IV n'est pas admissible au regard de l'exigence de légalité inscrite à l'article 162, alinéa 4 de la Constitution»⁵⁸ (...). Outre le caractère fondamental de l'objection qui précède, la section de législation se demande comment il est possible de concevoir dans le même Code deux modes d'association de communes, l'une sous la forme d'ASBL, l'autre dans la forme des intercommunales, aussi différentes et dont le moins que l'on puisse dire est que le statut des intercommunales est davantage structuré et élaboré. La différence d'objet social ne peut suffire à justifier la mise en place des régimes juridiques aussi différents. A cet égard, la suppression de la mention des associations sans but lucratif dans l'article L1523-1 du Code (...) n'apporte aucune réponse à cette question ni solution quant au respect du prescrit constitutionnel rappelé ci-dessus»⁵⁹.

27. A la lecture des dispositions relatives aux «ASBL communales», l'on s'aperçoit que le régime instauré par les articles L1234-1 à L1234-6 ne traite, pour l'essentiel, que de la composition des organes de gestion et du contrat de gestion.

28. Pour le reste, l'on ne peut que déplorer que le régime instauré par le législateur wallon ne traite pas d'éléments aussi essentiels que le personnel, le financement, le budget, la comptabilité ou encore le patrimoine de l'«ASBL communale». Il en est d'autant plus ainsi que si l'objectif du législateur n'était pas de «promouvoir» ce mode de gestion, il lui appartenait d'être cohérent et de réglementer les facteurs de succès des «ASBL communales».

S'il ressort des travaux préparatoires, que l'intention du ministre des pouvoirs locaux était de «mettre fin à une sorte de vide juridique»⁶⁰, l'on doute que l'objectif soit toutefois parfaitement rempli.

53. Consultable sur <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/publication/901-projetdedeclarationdepolitiqueregionalewallonne.pdf>.

54. Il ressort, en effet, de l'Exposé des motifs du projet de décret que «le paralocal et plus particulièrement les ASBL sont une réalité non visée par le Code en ce qui concerne les communes. Il convient donc de fixer les règles en la matière à l'instar de ce qui existe au niveau provincial tout en adaptant ces règles afin de garantir une représentation minimale de chaque groupe démocratique» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Exposé des motifs, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 3).

55. La réglementation relative aux ASBL provinciales a été instituée par le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (M.B., 30 mars 2004).

56. Voir L2223-12 et s., CDLD.

57. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Exposé des motifs, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 8. Ailleurs, dans les travaux préparatoires, l'on peut encore lire que «l'ambition est d'organiser quelque peu cette forme d'association qui existe sur le terrain» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Examen et vote des articles du projet de décret, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 32).

58. Pour rappel, l'article 162, alinéa 4 – tel que modifié, le 6 janvier 2014 – de la Constitution dispose qu'«en exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces, plusieurs collectivités supracommunales ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux, plusieurs conseils de collectivité supracommunale ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun».

59. S.L.C.E., avis n° 50.714/4 du 11 janvier 2012, Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, pp. 35 et 36.

60. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Examen et vote des articles du projet de décret, Doc. parl. w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 32.



B. La définition de la notion d'«ASBL communale»

29. La définition de la notion d'«ASBL communale» a toujours suscité de vifs débats en doctrine⁶¹. En l'absence de réglementation propre et donc de définition légale du concept, la notion était imprécise et le contenu de la notion d'«ASBL communale» incertaine.

En effet, si la notion d'«ASBL» n'a jamais posé question dans la mesure où elle est expressément définie à l'article 1^{er} de la loi du 27 juin 1921⁶², son qualificatif – «communale» – a fait, lui, couler beaucoup d'encre⁶³. Pour certains auteurs qui adoptent une vision maximaliste, la notion d'«ASBL communale» englobe toutes les ASBL qui comptent, parmi leurs fondateurs, des mandataires publics locaux ou même des fonctionnaires publics locaux –, à l'instar du Directeur général –⁶⁴. Pour d'autres auteurs, qui adoptent, eux, une vision minimaliste, seules les ASBL dans lesquelles la commune participe, en tant que telles, peuvent être considérées comme des «ASBL communales»⁶⁵.

De notre côté, avec d'autres⁶⁶, l'on a pu considérer, dès 2007, que «si l'objectif est d'englober le plus grand nombre possible d'ASBL satellites dans la terminologie utilisée», la notion d'«ASBL communale» recouvre toute ASBL «dans laquelle, comme fondateurs ou adhérents, directement ou par personnes interposées, les autorités locales sont parties prenantes»⁶⁷.

30. Vu l'absence de définition légale et les discussions doctrinales relatives à l'adjectif «communale», les praticiens attendaient du législateur qu'il tranche la question. Or, une fois de plus, tant le décret du 26 avril 2012 que les travaux préparatoires demeurent muets sur la question. Le législateur n'a tout simplement pas saisi l'opportunité pour définir la notion d'«ASBL communale».

31. Tout au plus, il ressort de l'article L1234-1, § 1^{er}, du CDLD que «dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs communes peuvent créer ou participer à une ASBL si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services

généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise».

Outre le fait que cette disposition laisse transparaître très clairement l'objectif du gouvernement wallon de limiter le nombre d'ASBL communales, en supprimant la possibilité de recourir à cette forme juridique pour des missions qui pourraient être remplies de façon plus optimale par les services communaux ou les régies communales autonomes, elle semble réserver la qualification d'«ASBL communales» aux seules ASBL créées par la commune ou dans lesquelles cette dernière participe en tant que telle⁶⁸.

Ce faisant, la définition de l'«ASBL communale» entendue comme toute ASBL «dans laquelle, comme fondateurs ou adhérents, directement ou par personnes interposées, les autorités locales sont parties prenantes», devrait être complétée par les termes «et qui se voit confier, par la commune, une ou plusieurs missions d'intérêt communal».

En tout état de cause, et en l'absence de disposition contraire dans le Code, les ASBL – pures personnes morales de droit privé – qui reçoivent des subventions communales ou dans lesquelles certains mandataires communaux participent à titre personnel, ne rentrent pas, à notre estime, dans le champ d'application des articles L1234-1 et suivants du CDLD.

32. Toujours au stade de la définition, et à côté de la distinction entre les ASBL «monocommunales» et «pluricommunales» en fonction du nombre de communes qui composent l'ASBL, le législateur wallon a instauré une seconde distinction entre les ASBL «à prépondérance communale» et celles «sans prépondérance communale».

La notion d'«ASBL à prépondérance communale» est définie par renvoi à l'article L1234-2, § 2, du CDLD. À la lumière de cette disposition, l'«ASBL à prépondérance communale» est toute ASBL communale dans laquelle la ou les commune(s) détiennent la majorité des mandats dans les organes de gestion ou de contrôle.

Cette distinction entre «ASBL à prépondérance communale» et «ASBL sans prépondérance communale» semble avoir été instaurée afin de permettre aux communes de choisir, en fonction du but poursuivi et de leurs besoins, entre un régime juridique souple – s'agissant des «ASBL sans prépondérance communale» – et un régime juridique plus complet – «ASBL

61. Pour un résumé des positions doctrinales, voir not. D. RENDERS, P. JOASSART et L. VANSNICK, «Le secrétaire communal, garant de la légalité: même à l'égard des entités satellites à la commune?», in F. FLABAT (éd.), *Le secrétaire communal, garant de la légalité*, Bruges, Vanden Broele, 2008, pp. 53 et s.

62. Cette disposition précise que l'ASBL est «celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel» (L. du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations (M.B., 1^{er} juillet 1921)).

63. Sur cette question, voir not. P. BLONDIAU, «Les ASBL communales: quels contrôles?», *Mouv. comm.*, 2000/10, p. 476; J.-P. MAWET, «Les cas des ASBL communales», *Mouv. comm.*, 1992/10, p. 449; J.-P. MAWET, «Quelle alternative à la création d'ASBL communales?», *Mouv. comm.*, 1998/1, p. 6.

64. P. BLONDIAU, «Les ASBL communales: quels contrôles?», *Mouv. comm.*, 2000/10, p. 476.

65. J.-P. MAWET, «Quelle alternative à la création d'ASBL communales?», *Mouv. comm.*, 1998/1, p. 7.

66. Voir not. D. RENDERS, P. JOASSART et L. VANSNICK, «Le secrétaire communal, garant de la légalité: même à l'égard des entités satellites à la commune?», in F. FLABAT (éd.), *Le secrétaire communal, garant de la légalité*, Bruges, Vanden Broele, 2008, p. 53.

67. Cette définition était celle préconisée, dès 1986, par P. LEWALLE. Voir, à cet égard, P. LEWALLE, «Les ASBL communales: organisation, missions et contrôles», *A.P.T.*, 1986/2, p. 151.

68. Les travaux préparatoires semblent aller dans le même sens puisqu'ils précisent que les dispositions nouvelles insèrent «dans le Code un nouveau chapitre traitant des ASBL auxquelles la commune ou les communes participent» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 8).

à prépondérance communale» –⁶⁹. Pour cette dernière catégorie d'ASBL, les articles L1234-1 et suivants du CDLD ont, en effet, prévu davantage de prérogatives au profit de la commune, notamment à travers l'obligation de conclure un contrat de gestion⁷⁰, mais également à travers l'instauration d'un droit de visite des bâtiments et de consultation des documents de l'ASBL⁷¹.

C. Etendue du régime

33. Le nouveau régime juridique instauré par le législateur wallon ne vise, conformément à l'article L1234-6 du CDLD, que les seules ASBL communales «dont les activités» ne sont pas «organisées en vertu d'un cadre légal spécifique».

L'on peut déplorer que les termes «dont les activités sont organisées en vertu d'un cadre légal spécifique» n'aient pas été définis ou à tout le moins explicités plus amplement. Les travaux préparatoires précisent seulement, au sujet de l'article L1234-6 du CDLD, que «cet article prévoit que le champ d'application de ce régime des ASBL communales ne vise que les ASBL pour lesquelles il n'existe pas de cadre juridique spécifique tel que celui des contrats de rivière, maison du tourisme, centre culturel, agence de développement local, etc. (...)»⁷².

Interrogé en 2012, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a indiqué que le CDLD «n'a pas voulu instaurer un caractère supplétif à défaut, par exemple, de dispositions en terme de contrôle ou de représentation proportionnelle dans le cadre spécifique. Il s'agit donc d'une exclusion générale de l'application du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dès lors qu'un régime spécifique existe, peu importe l'étendue et le contenu de ce régime»⁷³.

34. Outre les exemples déjà cités dans les travaux préparatoires – et déjà évoqués –, l'on peut notamment relever que les – nombreuses – ASBL communales qui gèrent des crèches ou des maisons communales d'accueil de l'enfance et qui rentrent dans le champ d'application de l'arrêté du gouvernement de la Commu-

nauté française du 27 février 2003⁷⁴ ou les ASBL communales qui sont en charge de la gestion des centres sportifs locaux et qui rentrent dans le champ d'application du décret de la communauté française du 27 février 2003⁷⁵, ne sont pas soumises au régime instauré par les articles L1234-1 à L1234-6 du CDLD.

D. La composition des organes de gestion

35. L'on ne peut que constater que l'article L1234-2 du CDLD se limite à la composition des organes de l'ASBL communale dans le seul chef de la représentation de la ou des commune(s).

Le législateur wallon ne semble pas avoir appréhendé correctement – sur ce point également – le phénomène des ASBL communales dans lesquelles ne siègent généralement pas uniquement des représentants des communes.

La section de législation du Conseil d'État n'avait d'ailleurs pas manqué de critiquer ce manque de précision en relevant que «force est de constater que les articles L1234-1 à L1234-6, en projet, du Code se limitent à la composition des organes des «ASBL communales» mais seulement dans le seul chef de la représentation de la commune ou des communes qui créent ou participent à une ASBL (...) Tant le dispositif que le commentaire des articles sont muets quant à la présence des autres membres effectifs qui peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé»⁷⁶.

Le CDLD ne traite donc pas de la désignation des éventuels partenaires privés ni – phénomène pourtant fréquent – de la désignation des représentants d'autres partenaires publics, à l'instar des CPAS.

36. L'article L1234-2 du CDLD aurait, par ailleurs, gagné à être plus lisible. Celui-ci met, en effet, en place, dans une seule et même disposition, des règles différentes pour la désignation des membres de l'assemblée générale et du conseil d'administration.

37. Pour les membres de l'assemblée générale, l'article L1234-2 du CDLD prévoit de façon laconique qu'ils

69. Voir égal., en ce sens, l'avis du Conseil d'Administration de l'ASBL Union des Villes et Communes de Wallonie du 11 octobre 2011 rendu sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 62).

70. *Cf supra*, n° 6 et s.

71. *Cf infra*, n° 47.

72. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 10.

73. Réponse du Ministre Paul FURLAN du 27 février 2013 à la question écrite posée, le 21 décembre 2012, par M. Willy BORSUS au sujet du «nouveau Chapitre IV du titre III du Livre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux ASBL communales» (*Doc. parl. w.*, sess. ord. 2012-2013, n° 81/1); égal. en ce sens, la circulaire du ministre wallon des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme du 31 octobre 2012 explicative des modifications intervenues dans le cadre des décrets du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

74. A. Gouv. Comm. fr. du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil (*M.B.*, 21 mai 2003). Comme on a eu l'occasion de le préciser, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville estime «a contrario, une ASBL qui ne rentrerait pas dans le champ d'application de l'arrêté précité se verrait dès lors soumise aux dispositions du CDLD en la matière» (Réponse du Ministre Paul FURLAN du 30 juillet 2013 à la question écrite posée, le 26 juin 2013, par M. Stéphane HAZEE au sujet de «la mise en œuvre du décret du 26 avril 2012 pour les ASBL sans régime juridique», *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2012-2013, n° 309/1).

75. Décr. Comm. fr. du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés (*M.B.*, 18 avril 2003); en ce sens, égal. voir réponse du Ministre Paul FURLAN du 30 janvier 2013 à la question écrite posée, le 12 décembre 2012, par M. Pierre-Yves JEHOLET au sujet de «l'application de l'article L1234-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux ASBL communales sportives et d'accueil de l'enfance» (*Doc. parl. w.*, sess. ord. 2012-2013, n° 67/1).

76. S.L.C.E., avis n° 50.714/4 du 11 janvier 2012, Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 35.



sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral communal, soit selon le mécanisme de la clé d'Hondt.

38. Pour la désignation des administrateurs du conseil d'administration, l'article L1234-2 du CDLD est beaucoup plus exhaustif et fait la distinction entre les «*ASBL à prépondérance communale*» et les «*ASBL sans prépondérance communale*» et, au sein de chacune de ces catégories, selon que l'ASBL soit «*monocommunale*» ou «*pluricommunale*»⁷⁷.

En présence d'une ASBL sans prépondérance communale, le «*correctif à la clé d'Hondt*» ne trouve, en effet, pas à s'appliquer. Dans cette catégorie d'ASBL, les administrateurs – représentant la commune – sont désignés par le conseil communal selon le seul mécanisme de la clé d'Hondt – s'il s'agit d'une ASBL monocommunale – ou selon le mécanisme de la clé d'Hondt et les règles liées à l'appareillement et au regroupement – s'il s'agit d'une ASBL pluricommunale –.

Par contre, en présence d'une ASBL à prépondérance communale, le «*correctif à la clé d'Hondt*» trouve à s'appliquer. Ce faisant, pour ces ASBL communales, après la répartition à la proportionnelle, chaque «*groupe politique démocratique*» non représenté aura droit à un siège. Pour ces ASBL communales, et comme expliqué ci-dessus⁷⁸, le correctif à la clé d'Hondt doit être appliqué différemment selon que l'ASBL concernée est mono ou pluricommunale.

Pour rappel, si l'ASBL à prépondérance communale est monocommunale, chaque groupe politique «*démocratique*» non représenté – suite à la désignation des administrateurs à la proportionnelle – aura droit à un mandat d'administrateur et, en contrepartie, la majorité recevra un nombre de siège équivalent au nombre de siège surnuméraire ainsi accordé. Par contre, si l'ASBL à prépondérance communale est une ASBL pluricommunale, seuls les groupes politiques «*démocratiques*» disposant d'au moins un élu au sein du Parlement wallon, peuvent prétendre à un siège supplémentaire et cela, sans contrepartie pour la majorité.

39. Outre ces règles relativement complexes, l'article L1234-2 instaure deux règles relatives à la composi-

tion du conseil d'administration communes aux différentes ASBL communales.

40. Après avoir rappelé⁷⁹ qu'il appartient au conseil communal de nommer – et de révoquer – les représentants de la commune dans les ASBL communales, l'article L1234-2 du CDLD prévoit ainsi, tout d'abord, que les administrateurs qui représentent la commune doivent être de sexe différent.

Une parité sexuelle n'est par contre pas imposée au sein du conseil d'administration des ASBL communales. Il suffit, en vertu l'article L1234-2 du CDLD, qu'un seul administrateur soit de sexe différent⁸⁰.

41. L'article L1234-2 du CDLD prévoit, ensuite, que le nombre d'administrateurs⁸¹ qui représentent la commune ne peut «*dépasser un cinquième du nombre de conseillers communaux*».

Si cette règle est énoncée de façon générale à l'article L1234-2, § 1^{er}, du CDLD, l'on se doit toutefois de préciser que cette limite du nombre maximal d'administrateurs ne s'applique pas dans les hypothèses visées à l'article L1234-2, §§ 2 et 3 du CDLD, à savoir pour les ASBL mono ou pluricommunales à prépondérance communale. Pour ces ASBL communales, les administrateurs supplémentaires – désignés conformément au «*correctif à la clé d'Hondt*» – s'ajoutent au maximum autorisé. Selon le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, pour ces ASBL communales, «*une modification des statuts peut s'avérer nécessaire et une augmentation du nombre d'administrateurs s'ensuivra inévitablement. La garantie d'un pluralisme minimal justifie cette augmentation du nombre de postes d'administrateurs*»⁸².

42. Enfin, l'on relève que, sauf disposition contraire dans les statuts d'une ASBL communale⁸³, les représentants de la commune ne doivent pas nécessairement être des «*élus communaux*». Il s'agit là d'une différence fondamentale avec le régime qui prévaut au niveau des intercommunales⁸⁴.

Au cours des travaux parlementaires, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a précisé, très clairement, que «*sous réserve de respecter les statuts de l'ASBL, il n'est pas exclu de désigner un conseiller communal, mais ce ne doit pas nécessairement être le cas. Une personne qui n'est pas élue peut être dési-*

77. Cf *supra*, n° 6.

78. Cf *supra*, n° 6.

79. L'article L1122-34, § 2, du CDLD précise, en effet, que «*le conseil communal nomme (...) les représentants dans les intercommunales et dans les autres personnes morales dont la commune est membre. Il peut retirer ces mandats*».

80. Interrogé à ce sujet, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a répondu que «*le mandataire qui assure la mixité peut appartenir soit à la majorité soit à la minorité*» (en ce sens, Réponse du ministre Paul FURLAN du 27 février 2013 à la question écrite posée, le 21 décembre 2012, par M. Willy BORSUS au sujet du «nouveau Chapitre IV du titre III du Livre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux ASBL communales» (Doc. parl. w., sess. ord. 2012-2013, n° 81/1)).

81. Pour rappel, conformément à l'article 13 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, le nombre d'administrateurs d'une ASBL ne peut, en règle générale, être inférieur à trois et, en tout état de cause, être inférieur au nombre de personnes membres de l'association.

82. Réponse du Ministre Paul FURLAN du 27 février 2013 à la question écrite posée, le 21 décembre 2012, par M. Willy BORSUS au sujet du «nouveau Chapitre IV du titre III du Livre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux ASBL communales» (Doc. parl. w., sess. ord. 2012-2013, n° 81/1).

83. Les statuts d'une ASBL communale pourraient, en effet, aller plus loin que le CDLD et imposer que les représentants de la commune dans les organes de gestion de l'ASBL soient désignés «*parmi les membres du conseil ou du collège communal*».

84. Voir, à cet égard, les articles L1523-11 et L1523-15, § 3, alinéa 4, CDLD qui imposent que les représentants communaux soient désignés parmi les membres des conseils et collèges communaux.

gnée, contrairement à une intercommunale»⁸⁵.

Ce faisant, outre des conseillers communaux ou échevins, des personnes extérieures au conseil communal peuvent être désignées au conseil d'administration d'une ASBL communale. Il peut même s'agir d'agents communaux⁸⁶.

43. Enfin, toujours au niveau de la composition des organes de gestion, l'article L1234-5 du CDLD précise expressément que tout conseiller communal exerçant à ce titre un mandat dans une ASBL est réputé de plein droit démissionnaire, dès l'instant où il ne fait plus partie de ce conseil. Pour garantir la continuité des activités de l'ASBL communale, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville préconise que *«jusqu'au renouvellement des organes, les associations continuent de fonctionner avec les mandataires réélus, de manière à expédier les affaires courantes dans l'intérêt»*⁸⁷, encore faut-il que les quorums requis soient atteints.

L'article L1234-5, alinéa 2, prévoit, en outre, que tous les mandats dans les différents organes de l'ASBL communale prennent immédiatement fin après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux.

E. Les mécanismes visant à accroître la transparence au sein des ASBL communales

44. Le législateur wallon a profité de l'instauration d'un régime juridique pour prévoir certains mécanismes de nature à accroître la transparence au sein des ASBL communales. Outre les mécanismes déjà analysés, l'on relève l'instauration d'une faculté de rapport au conseil communal et d'un droit de consultation et de visite des conseillers communaux.

45. S'agissant de la faculté de rapport, l'article L1234-3 du CDLD prévoit que le «conseiller» communal désigné pour représenter la commune peut rédiger annuellement un rapport écrit sur l'exercice de son mandat. Afin d'éviter les lourdeurs administratives⁸⁸, le texte poursuit en indiquant que, si la commune *«dispose de plusieurs représentants dans la même ASBL, ils peuvent rédiger un rapport commun»*. Il appartient à chaque conseil communal de fixer, lors

de la désignation de son représentant, les modalités qui entourent la rédaction du rapport écrit et notamment la date et la procédure de dépôt et les attentes du conseil en termes de contenu.

Au regard de la formulation de l'article L1234-3 du CDLD, l'on se pose, en tout cas, la question de savoir si un représentant de la commune qui n'est pas un «conseiller» dispose également d'une telle faculté de rapport. Selon nous, à partir du moment où une personne qui n'est pas élue peut valablement être désignée comme représentant de la commune, l'on n'aperçoit pas *a priori* la raison qui justifierait qu'elle puisse valablement être privée de cette faculté de rapport, rapport qui serait d'autant plus utile et opportun pour la commune.

46. S'agissant du droit de consultation et de visite des conseillers communaux, l'article L1234-4 du CDLD prévoit que les conseillers communaux – et eux seuls – peuvent consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle et visiter les bâtiments et services des ASBL communales à prépondérance communale.

Cet article instaure donc un régime similaire à celui qui prévaut au niveau des intercommunales⁸⁹. Désormais donc, au niveau des seules ASBL à prépondérance communale, tous les conseillers communaux – même ceux donc qui ne détiennent pas de mandat dans celles-ci – disposent d'un droit de visite et de consultation.

Le fait de réserver ces droits de visite et de consultation à l'égard des seules ASBL communales à «*prépondérance communale*» a été justifié par «*le rôle prépondérant joué par une commune*» dans ce genre d'ASBL, ce qui «*justifie une transparence accrue et implique le droit de regard des membres de l'organe démocratiquement élu qu'est le conseil communal*»⁹⁰. L'article L1234-4 du CDLD réserve l'exercice de ces droits aux seuls conseillers communaux élus sur des «*listes démocratiques*» et précise que «*les informations obtenues par les conseillers (...) ne peuvent être utilisées que dans le cadre de l'exercice de leur mandat*»⁹¹.

L'on relève, enfin, alors qu'initialement, le législateur avait entouré le droit de consultation et de visite d'un

85. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par M. DISABATO et Mme ZRIHEN, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 34.

86. Selon le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, l'article L1234-2 a «*pour objectif de permettre à des personnes disposant de compétences spécifiques dans certains domaines d'apporter à l'association toute leur expertise*» et le ministre d'ajouter que «*l'administrateur non conseiller ne fait que représenter sa commune au sein de l'ASBL communale, tout comme un membre administrateur qui serait conseiller, ce qui ôte tout problème éventuel de divergence de vues avec les membres du Collège et/ou du Conseil, vu que l'administrateur ne fait que représenter son délégué*» (Réponse du ministre Paul FURLAN du 5 août 2013 à la question écrite posée, le 16 juillet 2013, par Mme Florine PARY-MILLE au sujet de la présence d'agents communaux comme administrateurs des ASBL paracomunales, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2012-2013, n° 362/1).

87. Réponse du Ministre Paul FURLAN du 30 juillet 2013 à la question écrite posée, le 19 juin 2013, par Mme Chantal BERTOUILLE au sujet de «*la continuité dans la gestion des ASBL communales et associations paracomunales au lendemain des élections du 14 octobre 2012*», (*Doc. parl. w.*, sess. ord. 2012-2013, n° 362/1).

88. Voir à cet égard, les travaux préparatoires qui précisent, en outre, que la rédaction d'un rapport commun est une simple faculté et que «*si les représentants de la commune ont des divergences de vues, chacun d'entre eux a le droit de rédiger un rapport individuel*» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 9).

89. L1523-13, § 2, CDLD.

90. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 9.

91. Les travaux préparatoires précisent, à cet égard, que «*toute utilisation à des fins privées est irrégulière et constitue une faute engageant la responsabilité civile du conseiller. Le conseiller ne peut pas non plus faire usage de ces documents dans le cadre de fonctions professionnelles ou politiques autres que celles de conseiller com-*



certain formalisme⁹², en imposant au conseiller communal qui usait de ces droits, d'en faire un rapport au collège qui devait en aviser le conseil, l'article L1234-4 du CDLD se veut plus souple en précisant que *«tout conseiller qui a exercé ces droits peut faire un rapport écrit au conseil communal»*, tout en laissant le soin aux conseils communaux de fixer les modalités d'application de ces droits dans leur règlement d'ordre intérieur.

IV. Les règles nouvelles applicables aux intercommunales

47. Il faut souligner, d'emblée, que dans la mesure où le décret du 26 avril 2012 précité a mis en place un statut propre aux ASBL communales et, plus particulièrement, pour les ASBL pluricommunales, il a, dans le même temps, supprimé la possibilité pour les intercommunales de recourir à la forme de l'ASBL.

Il s'agit là, assurément, d'une réforme importante, et ce bien qu'il ressorte des travaux préparatoires que *«l'expérience montre que cette forme juridique était peu utilisée car peu adaptée aux domaines d'activités des intercommunales»*⁹³.

Désormais donc, les intercommunales ne disposent plus que de la possibilité d'adopter la forme juridique de la société coopérative à responsabilité limitée ou de la société anonyme⁹⁴.

48. Dans la mesure où les CPAS sont fréquemment associés aux intercommunales, le législateur a, par ailleurs, profité de la réforme opérée par le décret du 26 avril 2012 pour étendre aux associés CPAS le contenu de certaines dispositions du CDLD⁹⁵ qui leur étaient jusqu'alors légalement inapplicables faute de précision en ce sens.

Il ressort, à cet égard, des travaux préparatoires que *«les CPAS peuvent être associés des intercommunales. Si certaines dispositions sont applicables aux asso-*

*ciés provinciaux leur sont applicables, toutes ne le sont pas alors qu'aucune raison objective ne justifie cette différence de traitement»*⁹⁶.

Les conseillers de l'action sociale trouvent, aujourd'hui, un fondement légal, au droit de visiter les bâtiments et services de l'intercommunale ainsi qu'à celui de consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales⁹⁷.

Autre adaptation au profit des CPAS associés, le nombre des représentants de chaque CPAS associé est également désormais fixé à cinq parmi lesquels trois au moins représentent la majorité du conseil de l'action sociale.

Enfin, comme pour les représentants des communes et des provinces à l'assemblée générale, la liberté de vote des délégués des CPAS associés varie, désormais, selon que le conseil de l'action sociale a ou non délibéré préalablement sur le point inscrit à l'ordre du jour⁹⁸.

49. Une autre réforme tout aussi importante, mais plus récente, concerne le champ d'application des règles organiques wallonnes relatives aux intercommunales. Depuis le 1^{er} juillet 2014⁹⁹, suite à un accord de coopération conclu entre les différentes régions, le 13 février 2014¹⁰⁰, le Livre V de la première partie du CDLD ne s'applique plus exclusivement aux seules intercommunales dont le ressort géographique ne dépasse pas les limites de la Région wallonne. Le CDLD est désormais applicable à certaines intercommunales interrégionales.

L'article 1^{er} de l'accord de coopération du 13 février 2014 prévoit, en effet, que le droit applicable à une intercommunale interrégionale est celui de la Région dont relèvent les personnes morales de droit public, qui disposent ensemble de la plus grande part d'actionnariat. Cette disposition précise, en outre, que *«si une intercommunale plurirégionale compte davantage de clients finaux de distribution des services rendus par cette intercommunale dans une autre Ré-*

munal. Dans ces limites, les informations obtenues peuvent être divulguées pour autant qu'aucun principe de droit, notamment la protection de la vie privée ou le respect de la présomption d'innocence, ne s'y oppose par ailleurs» (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 9).

92. L'intention affichée était double, à savoir: *«à la fois à aviser les organes communaux compétents et à décourager des abus»* (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 9).

93. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 10. Au cours des travaux parlementaires, un amendement qui visait à abroger l'article supprimant la possibilité pour les intercommunales de recourir à la forme de l'ASBL avait été déposé, mais rejeté. Pourtant, selon les auteurs de l'amendement, *«en l'absence d'un véritable régime juridique pour les ASBL communales, il est proposé d'abroger cet article afin de ne pas contraindre les intercommunales qui ont adopté la forme juridique d'une ASBL, de se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions du statut des ASBL communales»* (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Examen et vote des articles du projet de décret, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/10, p. 38).

94. Voir L1523-1 tel que modifié par le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

95. Il s'agit, plus précisément, des articles L1523-10, § 1^{er}, L1523-11, L1523-12, § 1^{er}, L1523-13, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, L1523-13, § 2 et L1523-15, § 2.

96. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, pp. 10 et 11.

97. Ces droits sont ici aussi réservés aux seuls conseillers de CPAS élus sur des listes de partis *«démocratiques»*. Voir L1523-13, § 2, al. 3, CDLD.

98. Voir, en ce sens, l'article L1523-12, CDLD.

99. Il s'agit, conformément à son article 8 et à la demande de la Région flamande (voir en ce sens, la réponse du ministre des pouvoirs locaux et de la Ville à la question orale de M. BASTIN sur *«la réforme des intercommunales»*, C.R.I.C., *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2013-2014, Séance publique de la commission des affaires intérieures et du tourisme du 10 décembre 2013, n° 51, p. 28), de la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération du 13 février 2014. L'on relève que les intercommunales concernées disposent jusqu'au 1^{er} juillet 2015 au plus tard, pour se conformer aux règles de la région concernée. Durant cette période d'un an, les intercommunales concernées doivent, en outre, permettre, en tout état de cause, à une commune actionnaire faisant partie d'une autre région de sortir de l'intercommunale.

100. Accord de coopération du 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales (*M.B.*, 14 avril 2014). Voir égal., pour la Région wallonne, le décret wallon du 27 mars 2014 portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales, (*M.B.*, 14 avril 2014).

gion que celle visée à l'alinéa précédent, c'est le droit de cette Région qui est applicable».

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 13 février 2014, il est, en tout état de cause, prévu que la Région wallonne exercera la tutelle sur l'intercommunale TECTEO.

Désormais donc, les intercommunales interrégionales relevant de la Région wallonne sont soumises aux mêmes règles organiques et de tutelle que les intercommunales monorégionales wallonnes.

50. Pour le surplus, ces dernières années, outre certaines modifications en matière de tutelle¹⁰¹, les décrets wallons du 26 avril 2012 et du 28 avril 2014 ont apporté des modifications principalement au niveau de la composition des organes de gestion (A) et ont mis en place des mécanismes destinés à améliorer – encore – la transparence au sein des intercommunales (B).

A. La composition des organes de gestion

51. Au niveau du conseil d'administration des intercommunales, outre le *«correctif à la clé d'Hondt»*¹⁰² et la précision, pour les CPAS partenaires, selon laquelle *«les administrateurs représentant respectivement les communes, provinces ou CPAS associé sont de sexe différent»*¹⁰³, l'on relève que le décret du 26 avril 2012 a fondamentalement modifié la désignation des administrateurs provinciaux.

Désormais, la désignation des représentants provinciaux au mandat d'administrateur d'intercommunales s'opère selon une double règle. Si les représentants provinciaux sont toujours désignés à la proportionnelle – conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral –, ils le sont dorénavant selon une clé intégrant, pour chaque liste représentée au conseil provincial, pour moitié le nombre de sièges détenus au sein du conseil et pour moitié le nombre de voix obtenues lors des élections provinciales.

L'objectif du législateur était de *«compenser, au niveau de la représentation indirecte au sein des intercommunales, une certaine perte de proportionnalité que la diminution d'un tiers du nombre de conseillers et députés provinciaux pourrait amener»*¹⁰⁴.

B. Les mécanismes destinés à améliorer la transparence

52. Le décret wallon du 26 avril 2012 tend, tout d'abord, à conférer certains droits aux citoyens et il a modifié, en ce sens, les articles L1523-13 et L1523-23 du CDLD.

Les citoyens ont désormais le droit non seulement d'assister aux assemblées générales de *«leurs»* intercommunales, mais également d'inscrire un point à l'ordre du jour. Selon l'article L1523-13 du CDLD, seuls les *«citoyens»* peuvent faire usage de ces droits. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a, en tout cas, souhaité – de façon pour le moins critiquable¹⁰⁵ – exclure les personnes morales de ces droits¹⁰⁶.

Le législateur a toutefois voulu assortir les nouveaux droits conférés aux citoyens de certaines modalités.

Tout d'abord, si le droit d'inscrire un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale est accordé à tous les citoyens, celui d'assister, en tant qu'observateur, n'est accordé qu'à *«toute personne domiciliée, depuis six mois au moins, sur le territoire d'une des communes (...)»*¹⁰⁷.

Ensuite, la convocation à l'assemblée générale de l'intercommunale doit expressément préciser son ouverture aux citoyens. A cet effet, et pour que les citoyens aient connaissance des dates des assemblées générales, le CDLD impose désormais un affichage de la convocation dans les communes concernées, dans un délai de 48 heures à dater de la réception de la convocation.

Enfin, s'agissant du droit des citoyens d'inscrire un point à l'ordre du jour, le CDLD impose que le point soumis par le citoyen le soit par écrit, qu'il soit motivé et accompagné d'une proposition de décision. Les travaux préparatoires précisent encore – et ces précisions sont transposées pour l'essentiel dans l'article L1523-13, § 1^{er}, alinéa 3, du CDLD – qu'*«il convient de ne pas perdre de vue que l'ordre du jour doit être envoyé aux associés au moins trente jours avant l'assemblée générale. Dès lors que c'est le conseil d'administration qui arrête l'ordre du jour, il convient de lui laisser le temps de pouvoir prendre en compte cette demande d'inscription d'un point. Compte tenu du fait que l'in-*

101. Voir, à cet égard, le décret wallon du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B., 14 février 2013). Depuis l'entrée en vigueur de ce décret, le 1^{er} juin 2013, le plan stratégique – qui doit désormais être communiqué pour information au gouvernement wallon – ainsi toute décision relative au choix du mode de passation des marchés publics ou à l'octroi d'une subvention de plus de € 2.500 ne sont plus soumis à tutelle spéciale d'approbation.

102. Cf *supra*, n^{os} 3 et s.

103. L1523-15, § 2, CDLD tel que remplacé par l'article 43 du décret wallon du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

104. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n^o 567/1, p. 11.

105. La section de législation du Conseil d'État s'est d'ailleurs demandée *«pourquoi (...) il n'est pas prévu qu'une personne morale puisse mettre un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale d'une intercommunale»* (S.L.C.E., avis n^o 50.714/4 du 11 janvier 2012, Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n^o 567/1, p. 38).

106. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n^o 567/1, p. 11. Un amendement avait pourtant été déposé, suite à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, afin *«qu'une personne morale puisse mettre un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale d'une intercommunale»*. Selon ses auteurs, il s'agissait d'une *«question de cohérence avec la disposition de l'avant-projet qui prévoit la possibilité pour une personne morale, dont le siège social ou d'exploitation est localisé sur le territoire de la commune, d'interpeller directement le collège»*. Cet amendement fut toutefois rejeté (en ce sens, voir Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Examen et vote des articles du projet de décret, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n^o 567/10, p. 37).

107. L1523-13, § 1^{er}, al. 5, CDLD tel que modifié par le décret wallon du 26 avril 2012.



tercommunale doit tenir une assemblée générale lors de chaque semestre, il a été prévu qu'une demande d'inscription d'un point à l'ordre du jour sera prise en compte, pour l'assemblée générale du premier semestre ou du second semestre pour autant que la demande soit introduite respectivement avant le 1^{er} mars pour un point inscrit pour l'assemblée générale du premier semestre ou avant le 1^{er} septembre pour l'assemblée générale du second semestre. Passé ces délais, le point est reporté à la séance la plus proche du semestre qui suit»¹⁰⁸.

53. Le décret du 28 avril 2014 prévoit de son côté, toujours afin d'accroître la transparence, mais également le contrôle de l'intercommunale, que le rapport de gestion du conseil d'administration devra, à partir du 1^{er} janvier 2015¹⁰⁹, reprendre la structure de l'organisation, l'organigramme fonctionnel complet de l'intercommunale, de même que les lignes de développement et un plan financier pluriannuel.

54. Pour établir la transparence «à l'égard des rémunérations des gestionnaires et des mandataires des intercommunales»¹¹⁰, le comité de rémunération se verra également confier des missions supplémentaires. C'est ainsi qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, le comité de rémunération devra informer le conseil d'administration de toute recommandation qu'il formule à l'attention de l'assemblée générale, il devra réserver, au conseil d'administration, une copie de toutes les délibérations prises relatives aux rémunérations liées aux fonctions de direction, il devra établir un rapport annuel écrit sur les jetons de présences, les indemnités de fonction ou tout autre avantage éventuel octroyé aux membres des organes de gestion et aux personnes chargées des fonctions de direction, et, enfin, il devra soumettre au conseil d'administration – afin que ce dernier l'arrête – un règlement d'ordre intérieur¹¹¹.

55. Le décret du 28 avril 2014 a également voulu renforcer la transparence et le contrôle des facultés de délégation du conseil d'administration vers les organes restreints de gestion. L'article L1523-18, § 3, du CDLD prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2015 – toujours –, la délibération relative à la délégation devra préciser les actes de gestion journalière qui sont délégués et, sauf majorité spéciale prévue en ce sens dans le règlement d'ordre intérieur, être votée à la majorité simple du conseil d'administration.

Un paragraphe 4 a, par ailleurs, été inséré à l'article

L1523 du CDLD afin d'imposer certaines précisions à insérer dans le règlement d'ordre intérieur relativement à l'obligation, pour les organes de gestion ou le délégué à la gestion journalière de faire rapport conseil d'administration et à l'obligation de ratification par ce même conseil des décisions des organes restreints de gestion ou du délégué à la gestion journalière. Cette disposition énonce encore que toute délégation doit être publiée au *Moniteur belge* et notifiée aux associés, administrateurs.

56. Le décret du 28 avril 2014 instaure aussi une obligation pour les intercommunales de réaliser, au profit des administrateurs, des séances obligatoires de formation et d'information relatives à leurs domaines d'activité afin, selon l'article L1532-1bis du CDLD, «d'assurer le développement et la mise à jour des compétences professionnelles».

Il appartiendra à l'assemblée générale de vérifier, sur la base des listes de présence qui lui sont transmises, le respect de cette obligation de formation dans le chef des administrateurs.

57. Enfin, le décret wallon du 28 avril 2014 instaure, pour certaines intercommunales – à savoir celles «qui interviennent dans des activités où la Région wallonne joue un rôle de régulateur et d'organisateur du secteur économique ou industriel ou qui sont actives dans un domaine concurrentiel» –, un nouveau mandat, à savoir: celui de «délégué au contrôle».

Pour les intercommunales concernées, le gouvernement wallon devra désormais désigner deux délégués au contrôle dont l'un représentera les affaires économiques et l'autre, les pouvoirs locaux.

L'article L3122-3bis du CDLD, tel qu'inséré par l'article 5 du décret wallon du 28 avril 2014, détaille les conditions et la procédure de désignation de ces délégués.

S'agissant de leurs missions, ces délégués au contrôle seront, plus concrètement, chargés du contrôle sur place, lors des réunions des organes de gestion, de la plupart des actes de l'intercommunale, en principe, soumis à la tutelle d'annulation avec transmission obligatoire¹¹². A cet effet, l'article L3122-3bis du CDLD prévoit que ces délégués au contrôle sont invités, en tant qu'observateurs, à toutes les réunions des organes de gestion de l'intercommunale lorsqu'ils sont appelés à prendre des actes soumis à leur contrôle et qu'ils peuvent, par ailleurs, réclamer la transmission de toute délibération accompagnée de leurs pièces justificatives.

108. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaires des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, p. 11.

109. Conformément à l'article 6 du décret wallon du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales, les dispositions de ce décret rentrent en vigueur à cette date.

110. Proposition de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2013-2014, n° 1037/1, p. 2.

111. Voir, en ce sens, L1523-1, CDLD, tel que remplacé par l'article 2 du décret wallon du 28 avril 2014.

112. L'article L3122-3bis, CDLD ainsi que l'acte visé à l'article L3122-3, 3°, 7°, 8° et 9° restent soumis à la transmission au gouvernement. Concrètement, les décisions du comité de rémunération, les décisions de l'assemblée générale sur recommandation du comité de rémunération, la composition physique des organes de gestion, les règlements d'ordre intérieur et les garanties d'emprunts restent donc soumis à la tutelle classique sur les intercommunales.

Dans les quatre jours francs – de la réunion au cours de laquelle la décision a été prise et pour autant que le délégué au contrôle ait été régulièrement convoqué ou, le cas échéant, à dater de la prise de connaissance de la décision concernée –, le délégué au contrôle peut exercer un recours auprès du gouvernement wallon qui dispose d'un délai de trente jours, pour annuler la décision. A défaut pour le gouvernement wallon de statuer dans ce délai, la décision de l'intercommunale doit être tenue pour définitive.

L'article L3122-3bis du CDLD précise, enfin, que les délégués au contrôle doivent respecter une certaine confidentialité et doivent faire rapport de leur mission au ministre de tutelle.

58. Dans les lignes qui précèdent, l'on a pu constater que la galaxie dans laquelle évoluent les entités satellites à la commune a subi de profondes secousses depuis l'entrée en vigueur du décret du 26 avril 2012. Certaines de ces secousses ont affecté les différentes entités satellites. L'on songe notamment au mécanisme qualifié par certains auteurs de «*correctif à la clé d'Hondt*» ou à l'obligation de conclure un contrat de gestion.

D'autres secousses ont affecté plus lourdement certaines entités, à l'instar des ASBL communales et des intercommunales.

59. S'agissant des ASBL communales, si les intentions du législateur wallon étaient louables, l'on a pu constater que les résultats escomptés ne sont pas atteints. Au demeurant, les distinctions opérées par le législateur au sein des ASBL communales rendent peu lisible le nouveau système et posent, par conséquent,

la question de la praticabilité du nouveau régime.

De nombreuses questions touchant à la définition, au champ d'application du régime, à la composition des organes de gestion ou encore au contenu du contrat de gestion restent, en tout cas, en suspens. Même si l'intention du législateur en instaurant le régime repris aux articles L1234-1 à L1234-6 était de mettre fin à un vide juridique, les interrogations qui restent après l'analyse de ce régime amènent à conclure que le vide est loin d'être comblé.

Et au final, l'on peut se demander si l'unique objectif poursuivi et atteint par le législateur wallon en instaurant un régime juridique aussi squelettique n'est pas de détourner le monde associatif de ce mode de gestion.

60. S'agissant des intercommunales, l'on a pu constater que ce mode de coopération poursuit son mouvement de mutation constante vers toujours plus de transparence et de contrôle. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que, dans sa dernière déclaration de politique régionale 2014-2019, le gouvernement wallon entend poursuivre ce mouvement puisqu'il ressort de cette déclaration qu'il souhaite «*poursuivre la réforme des intercommunales avec comme objectif d'instaurer davantage de transparence des décisions, de renforcer le rôle des administrateurs et d'améliorer le contrôle par les élus communaux*».

L'on peut également se demander si la mutation constante vers plus de transparence et de contrôle ne va pas complexifier la gestion des intercommunales au risque de faire perdre tout attrait ou, à tout le moins, de complexifier à l'extrême ce mode de gestion.