

# La réforme du mécanisme de subventionnement des infrastructures sportives en Région Wallonne

Supracommunalité -12/2019

## Types de partenariats possibles

Pour concrétiser des projets supra-communaux, plusieurs types de partenariats s'offrent aux communes.

### 1. L'association de projet

#### A. L'objet de l'association de projet

L'association de projet peut s'avérer utile pour la réalisation de projets à petite échelle (ponctuels et ciblés) qui concernent un nombre limité de communes. Elle est organisée essentiellement aux articles L1522 et suivants du CDLD. Il s'agit d'une structure de coopération dotée de la personnalité juridique mise sur pied pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'intérêt communal.

#### B. Les associés

L'association de projet suppose l'intervention d'au moins deux communes. Toute personne de droit public ou de droit privé peut également y participer. Ce mode de gestion facilite l'association avec d'autres partenaires qui pourront, le cas échéant, entrer dans le capital de l'association en réalisant des apports (en numéraire ou nature, en propriété ou jouissance). Contrairement à la régie communale autonome, les partenaires privés font ainsi partie intégrante de l'association de projet

#### C. La forme de l'association de projet

Tout comme l'intercommunale, quel que soit son objet, l'association de projet exerce des missions de service public et, à ce titre, est une personne morale de droit public. Cependant, à la différence de l'intercommunale, l'association de projet n'adopte pas une forme de droit privé mais bénéficie d'un régime juridique sui generis organisé dans le CDLD. En tant que personne morale de droit public, l'association de projet bénéficie de certaines prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation, etc.). Dotée d'une personnalité juridique propre, elle peut contracter des emprunts à son nom, accepter des libéralités, recevoir des subventions des pouvoirs publics, etc.

#### D. La constitution

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

*A la constitution de l'association de projet, un plan financier est adressé à chacun des associés. Il n'y a aucune obligation quant à la constitution d'un capital social*

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

*L'association de projet est constituée pour une période maximale de six ans par décision des conseils communaux intéressés. Elle est reconductible par période ne dépassant pas six ans. L'institution d'une association de projet n'est pas limitée au court terme. Elle peut être renouvelée autant de fois que le projet le demande et ce, à chaque fois, par période de six ans. Aucun retrait n'est possible avant le terme fixé à la constitution de l'association. Au terme fixé, l'association de projet est mise en liquidation. La destination des biens acquis sur la base d'un arrêté d'expropriation sera maintenue à des fins d'utilité publique.*

### **F. Le comité de gestion**

#### *1. La composition*

*L'association de projet est gérée uniquement par un comité de gestion. Chaque associé est tenu de désigner directement son ou ses membres au sein de ce comité. Tout comme c'est le cas dans les organes de gestion des intercommunales, les communes bénéficient de la majorité des voix et de la présidence dans ce comité de gestion. Les représentants des communes associées sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées, dans le respect de la clé d'Hondt. Ils sont choisis parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres (principe du lien fonctionnel).*

#### *2. Le fonctionnement*

*Le comité de gestion est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur. Ses réunions ne sont pas publiques. En principe, les décisions se prennent à la majorité simple mais requièrent une double majorité (majorité au sein du comité de gestion et majorité parmi les représentants des communes au comité de gestion).*

#### *3. Les compétences*

*Le comité de gestion a le pouvoir d'accomplir tous les actes utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet social de l'association de projet. Il est également compétent pour l'adoption des modifications statutaires[9], l'engagement et la gestion du personnel[10], ainsi que pour l'établissement des comptes annuels et d'un rapport d'activités. Il a la possibilité de déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'association de projet à son président ou à toute autre personne qu'il désigne.*

### **G. Le personnel**

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

## **2. La convention entre communes**

### **A. L'objet de la convention entre communes**

*Le Code de la démocratie locale consacre expressément le principe selon lequel les communes peuvent conclure entre elles des conventions relatives à des objets d'intérêt communal. Ce mode de coopération constitue une formule souple. Au contraire de l'intercommunale ou de l'association de projet, il n'y a pas ici création d'une entité juridique nouvelle. Chacune des communes conserve sa personnalité juridique propre.*

### **B. Les parties à la convention**

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

### **C. Les mentions minimales**

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

### **D. La forme et la constitution de la convention**

*La réglementation ne précise pas la forme dans laquelle la convention doit être conclue. A l'inverse de l'association de projet, le Code n'impose pas d'acte authentique. Il faut donc en conclure qu'une convention sous seing privé pourrait suffire. Chaque conseil communal partie prenante devra délibérer tant sur le principe que sur le contenu de la convention. Il pourra charger le collège de sa conclusion effective et de son exécution.*

### **E. La gestion et l'exécution de la convention**

*La convention peut stipuler que l'une des communes, partie à la convention, sera désignée comme gestionnaire. La commune gestionnaire peut, pour mettre en œuvre cette convention, employer les membres de son personnel et/ou recourir au personnel des autres communes parties à la convention et ce, en application des conditions qui y sont définies.*

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

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

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

### **3. L'Intercommunale**

#### **A. Les associés**

La création d'une intercommunale, régie par l'article L1523-1 et suivants du CDLD, suppose l'intervention d'au moins deux communes. Cependant, outre les communes, toute autre personne de droit public ou de droit privé (personnes physiques, mais aussi personnes morales) peut également être associée à une intercommunale. Lorsque l'intercommunale ne comprend que des personnes publiques, on la qualifie "d'intercommunale pure". Dès qu'une intercommunale rassemble des partenaires privés et publics, elle porte le nom "d'intercommunale mixte".

#### **B. Le(s) secteur(s) d'activité**

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

Les associés de l'intercommunale (publics et/ou privés) ont la possibilité de ne participer qu'à certains secteurs de l'intercommunale. Chaque secteur dispose d'un capital représenté par des parts spécifiques. Par ailleurs, chaque secteur établit son propre budget et propre compte de résultat. Des organes de gestion spécifiques peuvent être créés pour gérer ces secteurs

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

Elle adopte la forme juridique de la société anonyme ou de la société coopérative à responsabilité limitée. L'intercommunale est constituée par acte authentique, l'acte constitutif devant répondre, outre les mentions particulières prescrites par le Code des sociétés, certaines mentions légales (nom, objet social, secteur d'activité...). A la constitution de l'intercommunale, un plan financier dans lequel est justifié le montant du capital social est adressé à chacun des associés.

Sa durée ne peut excéder 30 ans. Elle peut néanmoins être prorogée d'un ou plusieurs termes de maximum 30 ans. Les statuts peuvent prévoir la possibilité pour une commune de se retirer avant le terme de l'intercommunale (art. L1523-5).

## **D. Les organes de l'intercommunale**

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

*Chaque intercommunale comprend au minimum quatre organes : une assemblée générale, un conseil d'administration, un comité de rémunération et un comité d'audit. A côté de ces organes, l'intercommunale a la possibilité de créer des organes restreints de gestion.*

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

*Le pluralisme au sein de l'intercommunale est garanti via la représentation proportionnelle dans ces différents organes, en ce compris les organes restreints de gestion et à l'exception du comité d'audit. Les personnes qui représentent les communes dans les organes de gestion de l'intercommunale sont choisies parmi les membres des conseils et collèges communaux des communes membres (principe du lien fonctionnel) proportionnellement à la composition du conseil. Tous les mandats prennent fin après les élections communales et les communes doivent alors procéder à de nouvelles désignations.*

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

## **D. Le personnel**

*Il est soumis au régime statutaire et/ou contractuel.*

## **4. L'ASBL pluricommunale ou l'ASBL communale (avec 1 commune et 1 RCA)**

### **A. L'objet**

*Aucune définition de l'asbl communale n'est donnée par les textes légaux. Cependant, l'article L1234-1, §1, du CDLD précise 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".*

### **B. La forme**

*Comme mentionné ci-avant, le chapitre du CDLD consacré aux asbl communales constitue un encadrement "a minima". En effet, celui-ci ne contient aucune disposition relative à des éléments aussi essentiels que le personnel, le financement, le budget, la comptabilité ou le patrimoine de l'association. L'asbl communale fonctionne dès lors selon les règles de droit privé propres aux asbl sur ces aspects.*

Néanmoins, la commune conclut un contrat de gestion pour une durée de 3 ans, renouvelable, avec l'ASBL au sein de laquelle elle détient une position prépondérante et avec l'ASBL à laquelle elle accorde une ou des subventions atteignant au minimum 5.000 euros par an. Ce contrat précise au minimum la nature et la l'étendue des tâches que l'ASBL devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions.

Si plusieurs communes participent à l'association, celle-ci est qualifiée d'asbl "pluricommunale".

### **C. Les organes**

#### **1. Généralités**

Les dispositions du CDLD se limitent à décrire la composition des organes de l'asbl pour ce qui concerne la seule représentation de la/des commune(s). C'est au conseil communal qu'il revient de désigner et de révoquer les représentants communaux dans les asbl dont une ou plusieurs communes sont membres. C'est également au conseil communal qu'il revient de proposer les candidats aux mandats réservés à la commune dans les autres organes de gestion et de contrôle en application des statuts. Contrairement à ce qui est prévu pour les intercommunales et les associations de projet, les représentants communaux au sein d'une asbl communale ne doivent pas nécessairement être membres du conseil communal.

#### **2. L'assemblée générale**

L'AG se compose de l'ensemble des associés. Les délégués des communes à l'AG, sont désignés par le conseil communal proportionnellement à la composition dudit conseil par application de la clé d'Hondt.

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

Les règles de base concernant la désignation des administrateurs représentants communaux au conseil d'administration sont les suivantes : les administrateurs représentant la ou les commune(s) sont de sexe différent; le nombre d'administrateurs représentant la ou (les) communes ne peut dépasser un cinquième du nombre de conseillers communaux.

En cas d'ASBL pluricommunale, la désignation des administrateurs au conseil d'administration s'opère par application de la clé d'Hondt sur l'ensemble des conseils communaux des communes associées en tenant compte des déclarations individuelles facultatives de regroupement ou d'apparement); chaque groupe politique est représenté dans la limite des mandats disponibles; il n'est pas tenu compte du ou des groupes politiques non démocratiques.

## **5. La Régie Communale Autonome**

*A l'origine, ce montage n'est pas destiné à concrétiser une collaboration pluricommunale. Cela dit, nous avons constaté dans deux cas récents, le recours à une RCA, dans laquelle la commune qui collabore intègre le conseil d'administration via les sièges réservés aux membres extérieurs de la Commune qui a constitué la RCA.*

### **A. L'objet**

*Il ne peut y avoir création de régie communale autonome que dans les cas strictement énumérés par la réglementation. Ainsi, dans la liste fermée dressée par l'arrêté royal du 10 avril 1995, retrouve-t-on des activités telles que la mission de gestion foncière, l'exploitation de parkings, l'exploitation d'infrastructures à vocation culturelle, sportive, touristique et de divertissement, la fourniture de services et travaux informatiques...*

*Dans les limites de son objet, la régie peut décider librement de l'acquisition, l'utilisation, l'aliénation de ses biens corporels et incorporels, de la constitution ou de la suppression de droits réels sur ses biens ainsi que de l'exécution de telle décision et de son mode de financement (CDLD, art. L1231-8, par. 1er).*

*Elle peut prendre des participations directes ou indirectes dans des sociétés, associations et institutions de droit public ou de droit privé dont l'objet social est compatible avec son objet. La RCA dispose de la majorité des voix et assume la présidence dans les organes des filiales.*

*Comme pour l'ASBL pluricommunale, la commune conclut un contrat de gestion avec la RCA précisant au minimum la nature et l'étendue des tâches qu'elle devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions. Le contrat est établi pour une durée de 3 ans, renouvelable.*

### **B. Les organes**

*Créée sur décision du conseil communal, la régie communale autonome est gérée par un conseil d'administration et un bureau exécutif (dénommé jusqu'il y a peu "comité de direction»). Le contrôle financier est assuré par un collège de commissaires désignés par le conseil communal en dehors du conseil d'administration de la régie et dont l'un au moins, a la qualité de membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises. (CDLD art. L.1231-6)*

*Le conseil communal désigne en son sein les membres du conseil d'administration de la régie communale autonome. Si la majorité du CA est composée de membres du conseil communal (maximum 12), cela n'empêche pas la régie de compter également des partenaires privés.*

*Les administrateurs représentant le conseil communal sont désignés à la proportionnelle du conseil communal.*

*Le conseil d'administration établit chaque année un plan d'entreprise fixant les objectifs et la stratégie à moyen terme de la RCA.*