

ANNEXES

<u>Annexe de la partie 1, V-1</u> Motivations de la demande de la carte « Gestion des PCGE »	p.5
<u>Annexe de la partie 1, VII-1</u> Programme triennal des travaux : grille d'interviews des Communes	p.7
<u>Annexe de la partie 1, VII-2</u> Proposition de contenu pour l'entrevue D.G.P.L. – C.R.E.A.T. du 12 mai 2000 Objet : programme triennal	p.15
<u>Annexe de la partie 1, VII-3</u> La Province et le programme triennal : guide d'entretien	p.19
<u>Annexe de la partie 1, VII-4</u> Liste des personnes rencontrées ou interviewées dans le cadre de l'étude sur les programmes triennaux	p.23
<u>Annexe de la partie 2, 1</u> Les partenaires potentiels du partenariat local	p.25
<u>Annexe de la partie 2, 2</u> Commissions consultatives	p.27
<u>Annexe de la partie 2, 3</u> Proposition du contenu du diagnostic transversal de base	p.37
<u>Annexe de la partie 2, 4</u> Contractualisation : état de la question en Région wallonne	p.49

Motivations de la demande de la carte « Gestion des PCGE » (réalisée par l'Institut wallon et non obtenue)

La carte « Gestion des PCGE » digitalisée par l'Institut wallon comporte deux couches cartographiques, l'une reprenant les stations d'épuration, les agglomérations et les zones d'épuration individuelle ; l'autre les collecteurs.

L'analyse de cette carte, croisée avec d'autres données, devait nous apporter des compléments à l'analyse des PCGE effectuée sur base d'interviews ainsi qu'à partir de la consultation de dossiers exemplaires. En effet, la carte « Gestion des PCGE » est la seule synthèse concernant les PCGE qui couvre toute la Région wallonne.

Les analyses prévues visent à mettre en perspective des données techniques non disponibles par ailleurs sur certains paramètres déterminés par les PCGE (longueur des collecteurs, ...) et d'explorer certaines hypothèses de recherche. Nous avons distingué trois investigations différentes, nécessitant chacune une approche spécifique : données croisées avec le plan de secteur et agrégées sur l'ensemble de la Région wallonne ; données agrégées par commune et enfin données portant uniquement sur la problématique de la pertinence des découpages administratifs et techniques.

Recherches envisagées à partir des PCGE

1° Estimation des principaux paramètres déterminés par les PCGE au niveau de l'ensemble de la Région wallonne, en ventilant éventuellement par zones au plan de secteur :

- intégration sur l'ensemble de la Région wallonne de données globales issues des PCGE comme par exemple la surface totale en zone d'épuration collective et en zone d'épuration individuelle, la longueur totale de collecteurs en projet et existants, et le nombre des stations d'épuration en projet et existantes ;
- ventilation en fonction des zones au plan de secteur de données des PCGE, pour l'ensemble de la Région wallonne (% de zones d'épuration collective et longueur de collecteurs existants ou en projet).

2° Identification des différentes approches en matière de PCGE en fonction du type de commune et d'auteur de projet :

- ventilation par type de commune et d'auteur de projet (surface en zone d'habitat, surface totale, densité de la population, présence d'un schéma de structure ou d'un contrat de rivière) de certaines données issues des PCGE (% de zones d'épuration collective, longueur de collecteurs, nombre de stations d'épuration...).

3° Examen de la pertinence des différents découpages territoriaux, techniques et administratifs, en matière de gestion des eaux usées :

- comparaison du découpage par agglomérations et par bassins techniques aux limites communales ainsi qu'aux aires couvertes par les intercommunales d'épuration ;
- analyse de problèmes de raccords entre PCGE ou entre communes couvertes par des réseaux d'épuration différents.

En conclusion, l'analyse de la carte « Gestion des PCGE » aurait permis d'objectiver l'évaluation des PCGE, en vue de compléter le bilan de cet outil dans le cadre de la rationalisation de l'ensemble des outils de développement local qu'étudie le groupe 7.5 de la CPDT.

PROGRAMME TRIENNAL DES TRAVAUX : COMMUNE DE

Répondant (s)

- Nom
- Service
- Fonction
- Tél.direct

1. QUESTIONS GENERALES

- nombre d'habitants dans la commune
nombre de km de voiries

Institution communale et travaux (voiries / bâtiments)

- L'échevinat des travaux est-il combiné avec une/des autres compétences ?
(voiries-bâtiments)
- Y a-t-il un service travaux ? combiné avec quelles autres compétences ?

comment se compose le personnel ?

- directeur des travaux : qualification
- personnel employé : qualifications
- personnel ouvrier :
- autre :

- **Quel personnel est chargé du programme triennal ?
Qualification ? Qui fait quoi ? (voiries-bâtiments)**

2. QUESTIONS RELATIVES AU PROGRAMME TRIENNAL

2.1 PROCEDURE DU PROGRAMME TRIENNAL EN GENERAL

- **Contenu du programme : quels types de projets sont proposés ?
Importance accordée à l'égouttage**

- **Quels sont les montants demandés et accordés ? (préciser s'il s'agit des travaux
ou de la subvention)**

- **Y a-t-il des travaux réalisés sur fonds propres ? Quels types ?**

- **Points forts / points faibles du programme triennal**

- **Propositions d'amélioration**

- **La répartition des subventions par le PT vous semble-t-elle répondre à des critères
d'équité ? Les besoins de votre commune sont-ils rencontrés ?**

- **Y a-t-il des problèmes de délais liés à la procédure du programme ?**

2.2 ELABORATION DU *PROGRAMME*

- **Réalisez-vous vous-mêmes le programme ? aide d'un auteur de projet extérieur ?**

- **Quels sont les critères de choix des projets ?**
Etat voirie, mais aussi sécurité ? égouttage ?

- **Programmation : utilité, avantages et inconvénients ?**
Est-il nécessaire parfois de modifier l'ordre ? Est-ce aisé ?

- **La Commune dispose-t-elle d'un document stratégique (schéma de structure, PCDR, PCM, PCDN, PCGE, etc...) ? S'y réfèrent-elle dans l'élaboration du programme ? Est-ce que cela a ou aurait une utilité ?**

- **Avez-vous réalisé des projets-pilotes à des taux préférentiels ? (sécurité, convivialité, parkings de dissuasion, clauses sociales...)**
Pourquoi ?

- **Y a-t-il des pratiques participatives dans l'élaboration du programme (choix des priorités...) ? Utilité ?**
Comparaison avec le P.C.D.R. à ce niveau
- **Est-il possible de respecter les délais ? Sinon, pourquoi ?**

- **Autres remarques, autres difficultés rencontrées ?**

3. QUESTIONS RELATIVES AUX PROJETS

3.1 ELABORATION DES PROJETS

- **Réalisez-vous les dossiers de projets vous-mêmes ou avec l'aide d'un auteur de projet ?**

- **Quels auteurs de projet ? pour quels types de projet ? Appréciation ? Critères de choix de l'auteur de projet**

- **Par quelle procédure de marché public ? (appel d'offre, adjudication...)**

- **Y a-t-il des pratiques participatives au niveau de la conception du projet ? Comparaison avec le développement rural ? Est-ce utile ?**

- **Peut-on respecter la programmation dans la mise en œuvre des projets ? Si non, pourquoi ?**

- **Les projets prévus au PT sont-ils tous subventionnés ?**

- **Points forts /points faibles de la procédure liée aux projets**

- **Y a-t-il des retards dans la mise en œuvre des projets ? Pourquoi ?**

3.2 EXECUTION DES PROJETS

- **Eventuelles difficultés**
- **Type de marché public**
- **Liquidation du financement**

4. RELATIONS AVEC D'AUTRES ACTEURS

5. AUTRES REMARQUES ET SUGGESTIONS

**PROPOSITION DE CONTENU POUR L'ENTREVUE D.G.P.L. –
C.R.E.A.T.DU 12 MAI 2000**

Objet : programme triennal

Recherche en cours dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement
Territorial, thème 7.5 : rationalisation des outils de développement local

En préalable à notre entretien de ce vendredi, vous trouverez ci-dessous un certain nombre de questions qu'il nous semble intéressant d'aborder ensemble.

**1. PRINCIPAUX ENJEUX ET PROBLEMES QUE VOUS PERCEVEZ
EN LIEN AVEC LE PROGRAMME TRIENNAL ?**

2. DONNEES EXISTANTES

Ces données ne doivent pas nécessairement être discutées en réunion, mais il serait utile pour nous de savoir ce qui existe afin de voir ce qu'on pourrait en tirer comme enseignements.

Pour chaque outil étudié, nous recueillons un certain nombre de données objectives destinées à mieux cerner l'usage qui en est fait. Disposez-vous à cet égard de statistiques sur :

- Les montants demandés/octroyés (au total / par commune)
- Les types de travaux effectivement subventionnés, selon leur fréquence
- La proportion de programmes triennaux refusés ou amendés (et les raisons)
- La proportion de travaux prévus au programme triennal qui sont effectivement mis en œuvre...
- L'évolution du budget consacré aux travaux subsidiés
- ...

Par ailleurs certaines études ou évaluations ont-elles été réalisées sur les programmes triennaux ? Si oui, lesquelles ?

3. LA PRATIQUE DES PROCEDURES

3.1 LE ROLE DE LA REGION

- Qui fait quoi à la DGPL pour l'encadrement des programmes triennaux ? Quels moyens humains y sont consacrés ?

- Quelles sont les orientations préconisées par le pouvoir politique ? l'administration ? (par exemple quant au type de projet à soutenir, à l'esprit des aménagements, ...)
- De quelle marge de manœuvre la Région dispose-t-elle pour influencer sur les projets ? A quel stade ? (budget ? programme ? projet ?...)
- Quels sont les critères utilisés pour l'examen des programmes triennaux proposés par les communes ? Le fait qu'une commune dispose d'un document de référence (tel qu'un schéma de structure, un P.C.D.R.,...) a-t-il une incidence ?

3.2 LES PRATIQUES COMMUNALES

Comment percevez-vous la situation des communes vis-à-vis du programme triennal ? :

- Les motivations des communes pour se doter d'un programme triennal ?
- Les forces en temps et en personnel qu'elles doivent y consacrer (établissement du programme et gestion des projets) ?
- Les difficultés éventuelles qu'elles rencontrent dans le cadre de cette procédure ?
- Les différences de situation entre types de communes à cet égard ?
- Les critères de choix de la commune pour les projets proposés dans le cadre de son programme triennal ?
- La commune mène-t-elle seule l'élaboration du programme triennal ? Un besoin de collaboration ou d'encadrement extérieur se fait-il parfois sentir ?
- Le fait d'élaborer un programme triennal permet-il aux communes une planification plus rationnelle de leurs travaux ? Qu'en est-il des projets qui surgissent pendant la durée d'un plan triennal et auxquels la commune voudrait donner une priorité ?
- Certains types de projet sont-ils moins souvent suivis de concrétisation ? Pourquoi ?
- Certains types de communes ont-elles plus de difficultés à mener à bien la concrétisation de leur programme triennal ? Pourquoi ?

3.3 LA CONFRONTATION ENTRE LES PROCEDURES LEGALES ET LES PRATIQUES REELLES

- Les procédures prévues par la législation (tant concernant les communes que la Région) sont-elles appliquées comme telles ou font-elles l'objet de certains aménagements ? A quel niveau ?
- La pratique montre-t-elle certains problèmes d'inadaptation des procédures ? Lesquels ?
- Les délais prévus peuvent-ils être respectés ? Sinon, où se situent les problèmes ?

3.4 LES ASPECTS FINANCIERS

- Qu'en est-il de l'adaptation du budget par rapport aux demandes ?
- Y a-t-il un en-cours important ?
- La part communale du financement n'est-elle pas trop lourde pour les communes les moins nanties ? Faudrait-il penser à des taux différentiels selon les capacités financières des communes ou à d'autres formes de rééquilibrage entre celles-ci ?

4. ASPECTS NON PREVUS COMME TELS DANS LA LEGISLATION

- La procédure ne prévoit pas la participation du citoyen à l'élaboration du programme triennal. Y a-t-il un manque à ce niveau ou n'est-ce pas vraiment nécessaire à ce stade ? En pratique les citoyens sont-ils parfois associés ? Et qu'en est-il d'une éventuelle participation des citoyens à l'élaboration des projets prévus au programme ?
- La procédure ne prévoit pas l'établissement d'un diagnostic préalable au programme triennal en lui-même. Y voyez-vous un inconvénient ? Si un diagnostic préalable était indiqué, quelles en seraient les composantes ?
- Existe-t-il une dimension d'évaluation en fin de programme ?

5. ARTICULATIONS AVEC D'AUTRES OUTILS STRATEGIQUES

- Le plan communal de mobilité
- Le plan communal général d'égouttage
- Le schéma de structure
- Le plan social intégré
- Le P.C.D.R.
- Le dossier de rénovation urbaine / de site économique désaffecté ou le projet de quartier
- Le « plan lumière » ?
- ...

Quels seraient les liens entre le programme triennal et d'autres documents d'orientation stratégique au niveau communal ?

Ces plans, lorsqu'ils existent, servent-ils de référence pour l'examen des dossiers de travaux ? Quelle en est l'utilité pour cet examen ? Certains éléments théoriquement utiles à l'examen du dossier manquent-ils dans ces documents de référence ?

Dans le cadre de l'examen des programmes triennaux introduits par les communes, fait-on référence à des documents stratégiques d'aménagement ou de développement supra-communaux ?

6. PERSPECTIVES DE RATIONALISATION DES DIFFERENTS OUTILS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Rien n'est décidé à cet égard ; nous tentons d'envisager toutes les solutions possibles. L'une d'entre elles serait de passer par le programme triennal pour la mise en œuvre de projets initiés dans le cadre d'autres plans (par exemple, schéma de structure, P.C.D.R., ...) et d'étendre les matières subventionnées par le programme triennal.

- Quels sont les double-emplois existant en matière de subvention de travaux analogues à ceux du programme triennal ? Cet état de fait a-t-il des effets pervers ? Lesquels ?
- Estimez-vous nécessaire de clarifier l'octroi des subventions via une sorte de guichet unique ?
- Des co-financements impliquant la DGPL et d'autres administrations peuvent-ils s'envisager ?
- Un regroupement de tous les types de travaux financés par la Région par le biais du programme triennal pourrait-il s'envisager à votre avis ? Quels seraient les obstacles ?
- Un tel regroupement s'étendant également à des investissements incorporels du type « études » ou même « moyens de fonctionnement incluant des financements de personnel » serait-il envisageable ?
- Et qu'en serait-il pour le financement de matériel ? (par exemple, véhicule...)
- Une réflexion sur la simplification des procédures du programme triennal est-elle en cours ?
- Autres idées et propositions ?

MERCI !

LA PROVINCE ET LE PROGRAMME TRIENNAL : GUIDE D'ENTRETIEN

1. RAPPEL DU ROLE LEGAL DES PROVINCES

1.1 AVIS TECHNIQUE PREALABLE SUR LE PROJET

Dans le cadre de la demande de subvention pour les projets, dans le cas où la province n'est pas auteur de projet elle-même, le projet est soumis à un avis technique préalable de la Députation permanente.

La commune lui transmet donc le dossier qui inclut la délibération par laquelle elle approuve le projet, choisit le mode de passation du marché, en fixe les conditions, et sollicite les subventions, le cahier spécial des charges, les plans d'exécution, le devis estimatif des travaux, le contrat d'honoraires entre le demandeur et l'auteur de projet, l'attestation établissant que le demandeur dispose de tous les terrains nécessaires à la réalisation des travaux; le cas échéant, un exemplaire du permis, et en cas d'acquisition de biens immobiliers, l'extrait du plan cadastral et l'estimation de leur valeur.

1.2 CONTROLE DE L'EMPLOI DES SUBVENTIONS

Si la province n'est pas auteur de projet, le contrôleur provincial est chargé du contrôle sur le chantier de l'emploi des subsides régionaux (sauf si la commune a désigné le service provincial comme surveillant des travaux). L'avis du contrôleur provincial est obligatoirement requis sur les états d'avancement des travaux, les avenants à l'entreprise, le décompte final.

Si la province est auteur de projet ou chargée de la surveillance des travaux, le rôle de la province est tenu par l'administration régionale, qui désigne un contrôleur régional.

2. LE ROLE REEL DES PROVINCES

	Base légale	Qui ? Nb, qualif.	Quoi ? Nb, type projets	Durée	Coût
Aide aux communes pour la rédaction des fiches du programme triennal					
<i>Lesquelles en ont le plus besoin ? Précédé d'un diagnostic général de l'état des voiries ? Quels critères de priorité ? Pratiques participatives ? Evolutions ?</i>					
Accompagnement de la Région lors de sa visite sur le terrain					
Auteur de projet					
<i>Pour quel type de projet ? Pratiques participatives ?</i>					
Avis technique préalable de la députation permanente:					
<i>Porte sur quoi ? Critères utilisés ? Référence à des documents stratégiques ? PCM ? SS ? PCDR ? Référence à des principes urbanistiques ou architecturaux ? Référence à des préoccupations techniques, environnementales, sociales, écnomiques,...</i>					
<i>Nécessaire d'entériner l'avis du STP par la DP ?</i>					
<i>Pas de nécessité de discussion sur un avant-projet ? Faut-il souvent revoir la copie ?</i>					
<i>NB double examen en cas de permis de bâtir.</i>					
Surveillance du chantier					
Contrôle des travaux / Avis sur états d'avancement, avenants, décompte					

On pourrait remplir les colonnes de droite en scindant chaque ligne en deux : l'une concernant les bâtiments, et l'autre les voiries.

Les STP ont-ils les moyens de leur action ? Evolution du personnel ? Moyens techniques ?

3. LA VISION DES PROVINCES SUR LES COMMUNES

- Les difficultés des communes
- A relier à quels éléments ? présence ou non d'un service travaux, ...
- Problèmes de délais ? Pourquoi ?
- Différence entre l'avant et l'après programme triennal ?
- Critères de choix des projets / incidence des priorités régionales (projets-pilote : sécurité, convivialité, parkings de dissuasion, clauses sociales, études de mobilité...)
- Référence à des documents stratégiques
- Critères de programmation. Avantages et inconvénients de la programmation. Nécessités de réajustement.
- Projets non réalisés ? Pq ? De quel type ?
- Vécu des procédures (introduction programme, introduction projets, exécution, ...). Différences selon les types de projet ?
- Grand investissement dans le dossier de projet ? Est-il parfois refusé ? Minimise-t-on l'investissement pour cette raison ? Cela conduit-il à confier le travail d'auteur de projet plutôt à la commune ou au STP ? (en DR, accord sur fiche-projet schématique)
- Critères de choix des auteurs de projet ?
- Passent-elles des marchés avec les auteurs de projet ou seulement avec les entrepreneurs ?
- Inégalités entre communes ?
- Qualité des projets, des auteurs de projet
- Communes-types avec/sans service travaux (pour l'enquête dans les communes)

4. LA VISION DES PROVINCES SUR LES PROCEDURES

- Points forts, points faibles
- Relations efficaces entre province et région ?
- Avis province et région plus permis : doubles emplois ?
- Propositions d'amélioration
- Quid de la redevance des communes pour le contrôle des projets ? Incite-t-elle les communes à choisir les STP comme auteurs de projet ?

5. LES INTERVENANTS PROVINCIAUX

- Qui sont-ils ? service technique (organigramme, rôle administratif et technique, section bâtiments et voiries), députation permanente, contrôleur, autres
- Quelles relations entre eux ?

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU INTERVIEWEES DANS LE CADRE DE L'ETUDE SUR LES PROGRAMMES TRIENNAUX

Région wallonne :

- Monsieur Chomis, inspecteur général (division des infrastructures routières subsidiées)
- Monsieur Deblire, directeur (direction des voiries / division des infrastructures routières subsidiées)
- Madame Jacobs, première attachée (direction du contrôle et des études / division des infrastructures routières subsidiées)
- Madame Parfait, attachée (direction du contrôle et des études / division des infrastructures routières subsidiées)
- Madame Vellande, première attachée ff (direction des bâtiments / division des bâtiments et des infrastructures sportives)

Province du Brabant wallon :

- Monsieur Taxhet, directeur d'administration (administration de l'infrastructure et du cadre de vie)
- Monsieur Mauclet, architecte, directeur (service de la voirie et des cours d'eau non navigables)
- Madame Petit, architecte (service de l'aménagement du territoire)
- Monsieur Maerschmalcke, commissaire-voyer (Ottignies-LLN)

Province du Hainaut :

- Monsieur Libert, inspecteur-directeur de coordination (service voyer)
- Monsieur Delfosse, ingénieur industriel, inspecteur d'arrondissement (Charleroi-Soignies-Thuin) (service voyer)
- Monsieur Abrassart, ingénieur industriel, inspecteur d'arrondissement (Mons-Tournai-Mouscron) (service voyer)
- Madame Caudron, secrétaire d'administration (service voyer)
- Madame Stevens (service voyer)
- Monsieur Toubreau, architecte directeur (service technique des bâtiments et constructions)

Province du Luxembourg :

- Monsieur Rodèche, directeur (service voyer)
- Monsieur Noblet, chef de service administratif (service technique provincial)

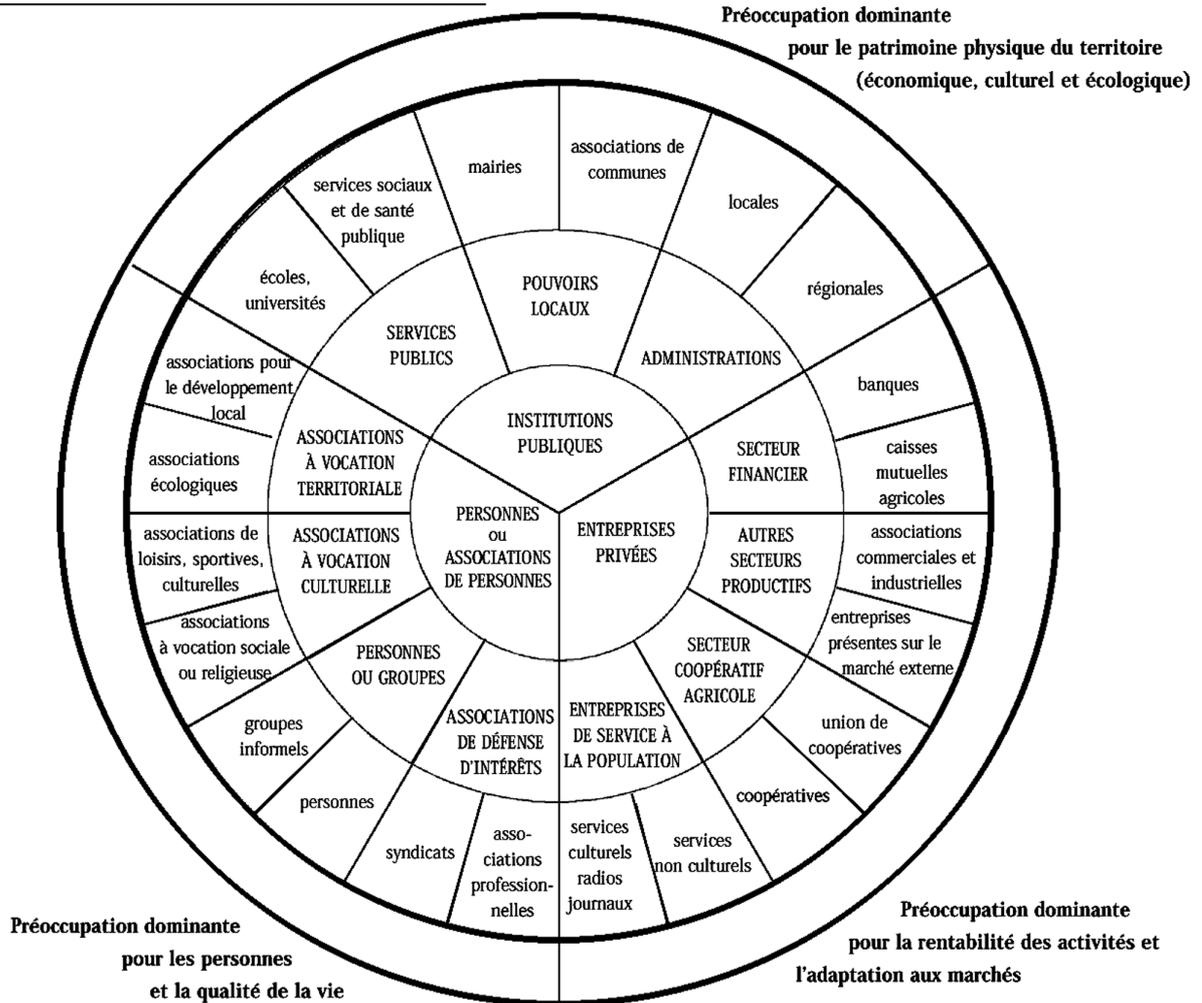
Province de Namur :

- Monsieur Jonc, directeur (service technique)

Communes :

- Anthisnes : Monsieur Fagnant, secrétaire communal
- Bièvre : Madame Maldague, secrétaire communale
- Eghezée : Madame Boulanger, administratif, service travaux
- Gouvy : Madame Hay, rédacteur, service travaux
- Honnelles : Monsieur Payen, agent administratif, service travaux
- Incourt : Monsieur Jacques, secrétaire communal
- Liège : Monsieur Goffard, technicien, service travaux
- Manage : Monsieur van Houter, administratif, service travaux ; Madame Noël, employée d'administration, service comptabilité, Monsieur Hoyaux, échevin des travaux
- Marche : Monsieur Leriche, ingénieur, directeur service travaux
- Mettet : Madame Doumont, rédacteur, service voiries et urbanisme, Monsieur Sarto, échevin de la voirie
- Namur : Monsieur Latour, secrétaire communal ; Monsieur Verkest, administratif, service travaux ; Monsieur Rigaux, responsable technique exécution, Monsieur Hubert, bureau d'études
- Neupré : Monsieur Forthomme, responsable service travaux
- Rixensart : Monsieur Meyer, directeur, service travaux
- Saint-Hubert : Madame Bourgeois, secrétaire communale, Monsieur Combrexelle, attaché, service travaux
- Seneffe : Monsieur Rousseau, directeur, service travaux
- Tubize : Madame Fromont, responsable service travaux

LES PARTENAIRES POTENTIELS DU PARTENARIAT LOCAL



Source : Observatoire Européen LEADER/AEIDL: LEADER II, Organiser le partenariat local (1997)

COMMISSIONS CONSULTATIVES

	C.C.A.T.	C.L.D.R.	C.C.E.D.N.	Commission de gestion parc naturel
Nombre de membres	12 à 28 selon le nombre d'habitants	10 à 30 effectifs, autant de suppléants		
Composition	<ul style="list-style-type: none"> Répartition géographique équilibrée Représentation des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux Un quart de membres délégués par le conseil communal, répartis proportionnellement à l'importance de la majorité et de l'opposition (et choisis par elle) Pas fonctionnaires appelés à instruire les dossiers Représentant DGATLP avec voix consultative 	<ul style="list-style-type: none"> Un quart des membres peut être désigné au sein du conseil communal Autres membres désignés parmi des personnes représentatives des milieux politique, économique, socio-professionnel et culturel de la commune, des différents villages ou hameaux qui la composent, ainsi que des différentes classes d'âge de sa population Chaque groupe de travail est représenté au sein de la commission Représentant DGATLP avec voix consultative Représentant FRW ou équivalent avec voix consultative 	<p>Le conseil communal décide des règles de composition et de fonctionnement en tenant compte des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> Répartition géographique équilibrée Représentation apte à examiner les thèmes du PCEDN et à prendre en considération les intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux de la commune Représentation du conseil communal ne dépassant pas un quart des membres et respectant proportionnellement l'importance de chaque groupe siégeant au conseil communal Participation d'un des conseillers en environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Membres proposés par les conseils communaux des communes concernées Membres proposés par les conseils provinciaux des provinces concernées Un membre proposé par le conseil supérieur de la conservation de la nature Un membre proposé par le pouvoir organisateur Deux membres locaux proposés par des associations ayant pour objet la conservation de la nature Trois membres locaux proposés par des associations professionnelles d'agriculteurs, sylviculteurs et artisans, Un membre proposé par des organisations locales s'occupant du développement du tourisme Deux fonctionnaires RW(DGRNE, DGATLP) Un membre proposé par l'Exécutif de la Communauté La moitié au moins des effectifs, dont le Président, sont domiciliés sur le territoire du parc naturel

	C.C.A.T.	C.L.D.R.	C.C.E.D.N.	Commission de gestion parc naturel
Désignation	<ul style="list-style-type: none"> • Décision du conseil • Appel public aux candidats par le collège annoncé par affichage, avis dans 3 quotidiens, bulletin communal, journal publicitaire gratuit • Proposition du conseil communal sur membres effectifs et suppléants, présidence (renouvellement dans les 3 mois de son installation) • Avis de la CRAT • Institution et arrêt du règlement d'ordre intérieur par le gouvernement 		<ul style="list-style-type: none"> • Choix des membres effectifs et suppléants et du président par le conseil communal • Appel public aux candidats par voie d'affiches et par un avis inséré dans un journal local 	<ul style="list-style-type: none"> • Nommés par l'Exécutif sur base d'une proposition sur une liste double. Au moins l'un des deux candidats figurant sur chaque liste doit être domicilié dans le parc naturel • Nommés simultanément, pour 4 ans, sauf en cas de démission ou de retrait par les conseils communaux ou provinciaux
Présidence		Bourgmestre ou son représentant		Les membres désignent entre eux leur président, selon les règles établies par le règlement d'ordre intérieur.
Secrétariat	Administration communale	Souvent FRW	Administration communale	
Nombre de réunions	Au moins 10 fois par an		Chaque fois que de besoin, et au minimum trois fois par an	
Convocation	Par le président, le cas échéant à la demande du collège		Par le président, le cas échéant à la demande du collège	
Rôle dans l'élaboration d'un document stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Informée des études préalables SS • Formule suggestions utiles pour le SS • Avis sur projet SS et résultats enquête publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Organe consultatif à disposition de la commune • Répond aux demandes d'avis • S'exprime au besoin d'initiative • Dresse les axes directeurs et le cadre d'un projet de P.C.D.R. (sur base des propositions des GT). Sur cette base, la commune donne instruction à un auteur de projet. • Organe de consultation et de participation 	<ul style="list-style-type: none"> • Avis sur le P.C.E.D.N avant l'enquête publique • Information annuelle par le collège sur l'état d'avancement des actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un programme et adresser aux autorités compétentes des propositions en vue de la réalisation du plan de gestion • Exécuter le plan de gestion • Utiliser ou répartir les subventions de la Région, en vue notamment de protéger l'environnement et d'encourager la population à participer à l'amélioration du parc naturel

		<ul style="list-style-type: none">• Associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de révision du P.C.D.R		<ul style="list-style-type: none">• Délivrer des avis aux administrations et autorités intéressées : avis sur des permis de bâtir relatifs à des grands équipements, certains permis de lotir ou d'exploiter, de camping, d'autorisation de captage d'eau, sur des travaux affectant les cours d'eau, de remembrement, d'aménagement des bois et forêts, de pose de collecteurs d'eaux usées, sur des projets de plans d'aménagement ou de plan de gestion pour des réserves naturelles• Proposer au P.O des modifications au plan de gestion
--	--	--	--	--

	C.C.A.T.	C.L.D.R.	C.C.E.D.N.	Commission de gestion parc naturel
Règlement d'ordre Intérieur	Sur proposition de la commission, la commune arrête le règlement d'ordre Intérieur.			<ul style="list-style-type: none"> • Lors de sa première réunion, la commission établit son règlement d'ordre Intérieur, lequel peut prévoir des règles concernant les votes et un quorum de présences nécessaires • Approbation par le P. O. • Approbation par l'Exécutif • Notification au secrétaire général de la RW • Le règlement peut prévoir des délégations pour des objets déterminés relevant de l'exercice de ses missions • Il peut prévoir la collaboration d'experts extérieurs
Mode de prise de décision				Décisions prises à la majorité des membres présents issus de conseils communaux et provinciaux, et à la majorité des autres membres présents
Rapport		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel sur activités de la commission et avancement des projets, plus propositions de projets à poursuivre ou à entreprendre • Doit comporter : fréquence des réunions et résumé de leur déroulement, modifications de composition, modifications du règlement, compte-rendu des réunions 		
Publicité des avis		Rapports et avis consignés dans un registre qui peut être consulté à l'administration		

	C.C.A.T.	C.L.D.R.	C.C.E.D.N.	Commission de gestion parc naturel
Subvention	<ul style="list-style-type: none"> • Pour le fonctionnement • Pour la formation des membres et du personnel communal concerné 			Le P.O. met à disposition de la commission de gestion les moyens administratifs et financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission, conformément à un règlement d'ordre intérieur qu'il établit
Sections	Possibilité de division en sections avec des missions spécifiques	La commune constitue des groupes de travail qui ont pour objet, soit un thème de développement, soit un village.		
Interactions avec autres commissions		Les communes disposant déjà d'une CCAT peuvent organiser une seule commission pour les 2 matières, en constituant au besoin des sections distinctes (se fait peu !)	La commune peut élargir au domaine de l'environnement et du développement de la nature le champ des compétences de la CCAT	

COMMISSIONS CONSULTATIVES (SUITE)

	Commission d'accompagnement locale P.S.I.	Plate-forme stratégique de développement local	Commission communale de mobilité	Comité de rivière
Nombre de membres				
Composition	<ul style="list-style-type: none"> Président membre du collège Vice-président membre du bureau permanent du C.P.A.S. Chef de projet désigné par le conseil Responsable de la coordination sociale du C.P.A.S. Organismes, structures ou personnes publiques ou privées dont les activités sont en rapport avec le projet proposé par la commune Délégué de la D.I.S., qui peut inviter la commission à entendre toute personne qu'elle juge utile 	<ul style="list-style-type: none"> Tout acteur sensibilisé au développement de sa commune Secteur public Secteur privé O.N.G. population 	<ul style="list-style-type: none"> élus locaux service technique communal service communal d'urbanisme gendarmerie représentants de l'association des commerçants et des P.M.E. représentants des comités d'habitants <p>et selon les circonstances :</p> <ul style="list-style-type: none"> représentants du MET représentants du STP représentants d'autres ministères représentants de l'I.B.S.R. représentants des TEC représentants des régies de gestion (eau, gaz, élec,...) 	<ul style="list-style-type: none"> composé de représentants des parties intéressées à la réalisation du contrat de rivière, notamment : de la commission des eaux des communes concernées des provinces concernées des administrations et organismes compétents des acteurs locaux intéressés
Désignation				<ul style="list-style-type: none"> la convention d'étude (établie par l'initiateur et la D.G.R.N.E.) propose la composition du comité de rivière
Présidence	Membre du collège et vice-président membre du bureau permanent du			Le comité choisit un président en son sein

	C.P.A.S.			
	Commission d'accompagnement locale P.S.I..	Plate-forme stratégique de développement local	Commission communale de mobilité	Comité de rivière
Animation		Bourgmestre ou échevin		
Rôle dans l'élaboration du document	<ul style="list-style-type: none"> Propose, coordonne et évalue le P.S.I., dans le respect des finalités définies dans l'arrêté Examine l'état d'avancement du projet et les dépenses Assure la circulation de l'information Veille à l'articulation des initiatives Propose chaque année au conseil une redéfinition éventuelle du P.S.I. Evalue le projet Adopte le rapport financier 	<ul style="list-style-type: none"> Parlement du développement local Définissent des objectifs communs de développement local, qui seront ensuite confrontés à un diagnostic, et recadrés, avant d'élaborer une stratégie Il existe par ailleurs un comité de liaison et de coordination, ou « gouvernement du développement local », qui se charge de faire des propositions à la plate-forme, et de gérer au quotidien le projet, et deux AD, qui se chargent de l'opérationnalisation des décisions. 	<ul style="list-style-type: none"> Rassembler tous les acteurs autour de la table Mettre au point une concertation entre les différents acteurs tant pour le démarrage que la conception et la mise en œuvre du P.C.M. Encadrer et aider l'auteur de projet Assurer un contrôle et un suivi de la mise en pratique du P.C.M. 	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à la bonne exécution de la convention d'étude : il en est l'organe de gestion Favoriser la recherche de solutions concertées pour l'élaboration du contrat de rivière (le contrat de rivière est notamment conçu en tenant compte des accords dégagés au sein du comité, au terme d'une large information et concertation entre toutes les parties intéressées. Une fois le contrat signé, le comité de rivière est remplacé par un comité de suivi qui veille au respect des engagements pris, à la coordination des actions, et établit un rapport annuel sur l'exécution du contrat.

	Conseils consultatifs (NLC)	Comité technique (pour les plans de déplacement et de stationnement)		
Composition	<ul style="list-style-type: none"> • doit correspondre à la composition sociologique de la population du quartier pour lequel le conseil est compétent, ou des milieux intéressés • l'autorité de tutelle exercera à cet égard un contrôle marginal • la composition exacte est définie par le conseil communal dans un règlement 	<ul style="list-style-type: none"> • un représentant du ministre de l'AT • un représentant du ministre des affaires intérieures • représentants de la DG transports • représentants de la DG routes • représentant de la DGATLP • représentant de la DGPL • représentant de l'inspection des finances • représentants de la ville • représentant des TEC • représentant de la SRWT • représentant de la SNCB • représentants de l'adjudicataire • ... 		
Désignation	<ul style="list-style-type: none"> • Le conseil communal règle lui-même la mise en place et le fonctionnement de ces conseils 	Représentant de la DG transports (MET)		
Présidence		Représentant de la DG transports		
Secrétariat				
Rôle	<ul style="list-style-type: none"> • Compétence réglée par le conseil communal dans un règlement, sur une matière d'intérêt communal • Purement consultatifs, aucun rôle décisionnel (la constitution 	<ul style="list-style-type: none"> • Assure la bonne exécution de l'élaboration du plan de déplacement, conformément au cahier des charges • Approuve les différentes phases de l'étude 		

	ne permet pas de transférer par la loi un pouvoir décisionnel appartenant au conseil communal au profit d'une entité infra-communale.	<ul style="list-style-type: none"> Le conseil prévoit les cas de consultation obligatoire, mais le conseil rend des avis de sa propre initiative. 	<ul style="list-style-type: none"> N.B. Il existe également un comité de pilotage, composé de politiques, qui prend les décisions (notamment celle de continuer ou d'arrêter l'étude). 		
--	---	--	---	--	--

TYPE DE MISSIONS DES COMMISSIONS

	C.C.A.T.	CLDR	CCEDN	Comité de rivière	Comité technique PDS	CCM	Comité acc. Loc. PSI	Comité de gestion parc naturel				
Propositions d'orientations	X	X		X			X					
Suivi élaboration document	?	X		X	X	X	X					
Concentration coordination entre acteurs	X	X		X	X	X	X					
Avis sur projet		X	X	Autre comité	X			X				
Gestion mise en œuvre		X				X	X	X				
Propositions de réorientation		X					X	X				

TYPE DE COMPOSITION DES COMMISSIONS

	C.C.A.T.	CLDR	CCEDN	Comité de rivière	Comité technique PDS	CCM	Commission acc. Loc. PSI	Comité de gestion parc naturel					
Représentants de la population et élus communaux	X	X	X										
Coordination de services publics (C/P/R) et représentants de la population				X		X		X					
Coordination de pouvoirs publics régionaux					X								
Coordination de professionnels locaux et région							X						

PROPOSITION DU CONTENU DU DIAGNOSTIC TRANSVERSAL DE BASE

Thématiques abordées.	Objectifs de référence au niveau supra-communal.	Repères - identification des « sujets » à analyser destinés à aider les communes dans leur recherche.
Milieu géographique		<p>L'analyse de ce volet consistera en un examen de la situation de la commune dans son contexte géographique plus large – et en la mise en évidence des potentialités et des contraintes géographiques, proximité des grandes infrastructures, réseaux de communication, etc.</p> <p>Parallèlement, une réflexion devrait être menée sur le rôle que la commune joue dans un contexte plus large.</p>
Milieu naturel et physique		<p>L'analyse de ce volet visera à mettre en évidence des répercussions des différentes composantes du milieu physique et naturel (sol, sous-sol, géologie, hydrographie, hydrogéologie, climat, relief) sur la structure communale ainsi que des contraintes liées aux caractéristiques générales de ces composantes et des potentialités en ressources exploitables (aptitudes des sols, ressources des sous-sols, ...). Les éléments pertinents relevés peuvent faire l'objet d'une carte.</p>
Population & contexte démographique		<p>L'analyse démographique doit permettre de cerner les grandes caractéristiques de la population habitant la commune ou fréquentant celle-ci. Il s'agit aussi d'estimer les tendances qui caractérisent l'évolution de la population et de mesurer ainsi la pression démographique. Une telle démarche mettra en évidence la répartition et les caractéristiques de la population sur le plan spatial. L'analyse prospective devra ainsi permettre de dégager et de quantifier les pressions exercées par la population sur l'environnement ainsi que les besoins futurs de la population, notamment en terme foncier, d'équipements, de services, d'emploi, de logement, de politique sociale ainsi qu'en besoins de déplacements. Elle révélera d'éventuelles faiblesses ou atouts en terme de profil socio-économique. Pour être pertinente, cette analyse devra être remise dans contexte plus large et comparée au profil d'entités voisines. Elle devra apporter des éléments d'interprétation tels que des relations avec les autres thématiques (exemple, l'évolution des activités économiques). L'analyse de la population devrait notamment tenir compte des sujets suivants :</p> <p>Caractérisation de l'évolution de la population dans ses diverses composantes : quantification et composition, bilan naturel et migratoire, évolution pyramidale des âges, répartition spatiale au sein de la commune, impact de la population fréquentant la commune (population occasionnelle, occupée ou scolarisée), perspective d'évolution de la population (population totale, par classe d'âges, répartition spatiale).</p> <p>Structure et évolution de la population active et de la population active occupée résidente : composition et évolution de la population active et de la population active occupée, statut professionnel de la population active occupée, proportion d'emploi féminin, jeune et immigré. Cette analyse permettra, entre autre, de mettre en évidence le savoir-faire local.</p> <p>Eventuellement, certaines analyses peuvent être plus poussées en fonction des problèmes spécifiques. Par exemple : évolution et caractéristiques des chômeurs (âge, sexe, branche d'activités, statut et qualification) et mise en évidence des populations les plus concernées par ce problème.</p> <p>Etablissement du profil social de la population :</p>

Emploi & activités économiques	<p>Contribuer au maintien, au développement et à la création d'emploi et de richesses.</p> <p>La Charte de Bonn encourage à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorer la capacité d'insertion professionnelle de la population ; • développer l'esprit d'entreprise ; • encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs ; • renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes. <p>Le SDER (p. 123) recommande de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • anticiper les besoins du développement économique et assurer les conditions du développement des entreprises ; • miser sur la recherche et l'innovation ; • conforter et développer des filières d'activités économiques et assurer les conditions du développement des entreprises. 	<p>nationalité, mobilité résidentielle, composition et taille des ménages, population scolaire, niveau d'instruction, niveau de formation, niveau de revenu moyen/habitant, standing des ménages, nombre de minimexés, ... par secteurs statistiques</p> <p>L'analyse du volet économique doit permettre de cerner les grandes caractéristiques de l'emploi local et des activités économiques sur le territoire communal. Elle cherchera également à identifier les dynamiques locales existantes et qui sont de nature à consolider et développer les activités et les emplois dans la commune. Cette analyse doit révéler les opportunités existantes et explorer des potentialités de développement pour l'avenir. La connaissance du potentiel économique se heurte à la difficulté de disposer d'une information actualisée. En effet, si l'évolution passée est assez facilement identifiable par des statistiques et les témoignages des acteurs, la perception de la réalité actuelle et des tendances pour l'avenir sont beaucoup plus difficiles à cerner.</p> <p>Sur le plan humain, les tendances prospectives qui caractérisent la demande et l'offre d'emplois et, ainsi, l'équilibre entre l'emploi et la main-d'œuvre locale devront faire l'objet d'un bilan spécifique. L'analyse identifiera également les opportunités et les mesures existantes en matière d'insertion sociale et professionnelle, tant à l'échelle locale que supra-locale.</p> <p>Le thème économique peut difficilement s'envisager exclusivement à l'échelle strictement locale. A ce titre, il importe de s'interroger sur le rôle de la commune au niveau supra-local et de dégager une mise en perspective replaçant la commune dans son contexte, en rapport avec les entités voisines.</p> <p>L'analyse économique devrait notamment tenir compte des sujets suivants :</p> <p>Activités économiques et emplois existant dans la commune :</p> <p>Il s'agit de l'analyse des caractéristiques économiques, permettant à la commune d'avoir une vision globale de son territoire. Cette analyse peut prendre en compte l'évolution de la structure économique (agriculture, industrie, services), la ventilation entre branches d'activités, ainsi que l'organisation et l'intégration de ces différents secteurs d'activité. Elle cherchera à mettre en évidence les principaux secteurs d'activité économiques de la commune, le nombre d'entreprises et d'emplois dans ces secteurs, les secteurs porteurs, fragilisés ou en déclin, les grands problèmes rencontrés par ces différentes branches d'activité. Il s'agira également de tenter de révéler les manques ou les insuffisances d'activités en matière de services, de commerces, d'artisanat, de professions libérales, ou autres.</p> <p>Cette analyse sera réalisée selon une perspective dynamique, en replaçant les activités dans leur évolution et en tentant de discerner leur avenir, en fonction des tendances connues et des potentiels prévisibles.</p> <p>Des études plus ciblées et/ou affinées à des secteurs d'activités (agriculture, industries, commerce, tourisme...) peuvent être développées en fonction des spécificités locales.</p> <p>Mise en contexte du rôle économique de la commune :</p> <p>Ce point établira la position de la commune dans un environnement économique plus large. L'attractivité et l'image de marque de la commune seront caractérisées : on pourra alors mettre en évidence ce qui est du ressort d'un rayonnement local ou supra-local. Le degré de sensibilité de l'économie locale par rapport à des facteurs extérieurs sera dans le même temps évalué. Enfin, on examinera le positionnement et le rôle de la commune dans les éventuelles stratégies supra-locales de développement.</p> <p>Evaluation des activités économiques par rapport à la population active résidente - perspectives :</p>
--------------------------------	---	---

Services collectifs et équipements (Administration, culture, sports, loisirs, action sociale, éducation, santé, cultes, commerce, tourisme, ...)	Favoriser une meilleure prise en compte des objectifs sociaux, économiques et environnementaux dans l'implantation et l'exploitation des infrastructures et des activités des services collectifs.	<p>Le marché de l'emploi local devrait faire l'objet d'un développement spécifique, confrontant la demande d'emploi par rapport à l'offre (cf. analyse démographique) : cela devra permettre de qualifier la commune comme pôle d'emploi ou, au contraire, comme cité-dortoir. L'analyse du taux d'emploi au sein la commune permettra de mettre en évidence les répercussions en termes de déplacements (navettes quotidiennes) et d'infrastructures. A nouveau, les données seront mises en perspectives avec des entités voisines.</p> <p>Il faudra pouvoir également appréhender l'évolution future des activités économiques et de la population active (en particulier, l'équilibre prévisible entre l'emploi et la main-d'œuvre). Les tendances futures en matière d'emploi peuvent être évaluées en fonction des évolutions récentes, des projets connus, et des disponibilités de terrains à vocation commerciale, industrielle ou tertiaire.</p> <p>Taux d'emploi : nombre de personnes occupées de la commune / population totale en âge de travailler (taux d'emploi homme, femme, par catégorie d'âge) - à comparer au taux sectoriel de poste : nombre de personnes occupées au lieu de travail / population totale en âge de travailler.</p> <p>Dynamiques locales existantes de nature à consolider les activités et les emplois - possibilités et mesures pour l'insertion sociale et professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> - il s'agira d'identifier les principaux partenaires actifs à ce niveau, tant au niveau local que supra-local et d'évaluer la pertinence, le rôle et les potentialités offertes au niveau local par chacun de ces intervenants ; - les organisations publiques ou privées d'appui à la création ou à la consolidation d'activités et d'emplois, - les principaux partenaires locaux (grandes entreprises, entreprises d'insertion, écoles, réseau d'enseignement, formation) ; - les activités porteuses en matière d'insertion professionnelle (tant au niveau du secteur public, privé que d'économie sociale) ; - les principaux partenaires régionaux (en particulier les intercommunales de développement, infrastructures du type MIREC, communautés urbaines, ...); - les personnes ressources pouvant apporter tant des informations, qu'une assistance technique, des moyens financiers, de l'activité en sous-traitance ou encore une mise en relation avec des débouchés. <p>A partir d'un inventaire, cette analyse cherchera à évaluer la nature, le niveau et la qualité des équipements et services offerts à la population, notamment en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les activités éducatives scolaires (écoles maternelles, primaires, secondaires, supérieures et autres, associations de parents, activités éducatives diverses) ; - les services et équipements administratifs ; - les crèches, les services et équipements sociaux et sanitaires ; - les services culturels ; - les équipements de culte et les cimetières ; - les équipements sportifs ; - les équipements commerciaux ; - les équipements de loisirs et de tourisme. <p>Outre les équipements à proprement parler, l'analyse sera élargie aux associations présentes sur le terrain communal. La structure du milieu associatif local sera qualifiée sur base du spectre d'activités offert et du renforcement de la cohésion sociale entre les différentes couches de population.</p>
---	--	---

		<p>L'analyse des équipements et des services devra examiner leur adaptation aux besoins et aux modes de vie de la population en tenant compte de l'évolution démographique ainsi que de l'ouverture vis-à-vis de l'extérieur. Sur ce dernier point, on examinera si l'offre en équipement et en service contribue à renforcer l'attractivité du territoire.</p> <p>En ce qui concerne le tourisme, il s'agira d'évaluer l'offre en hébergement touristique, tant en termes de qualité que de quantité, dans le souci d'une insertion harmonieuse dans le cadre naturel ou bâti, ainsi que la prise en considération des possibilités de diversification et de création d'emplois que cet hébergement constitue pour le milieu rural et en particulier pour les agriculteurs.</p>
<p>Sécurité - Exclusion sociale</p>	<p>Améliorer les situations matérielles et sociales dans les zones les plus dégradées (SDER, p.172).</p> <p>Promouvoir l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes (PSI)</p> <p>Promouvoir la cohabitation et l'intégration harmonieuse de communautés locales (PSI)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer des lieux de socialisation dans les zones qui en sont dépourvues (SDER, p.172) ; • Mettre en œuvre une politique de prévention de la toxicomanie et traitement des assuétudes (PSI). <p>Veiller à la sécurité des habitants (SDER, p.172) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer la prévention de la délinquance et de la petite criminalité ainsi que l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants (PSI) ; • Assurer l'assistance aux victimes d'actes de délinquance (PSI). 	<p>Ce point tentera de mettre en évidence les grands problèmes sociaux existant au sein de la Commune et de comprendre leurs causes. L'étude de l'exclusion sociale, de la pauvreté et des problématiques qui y sont directement liées (telles que la toxicomanie, l'insécurité...) sont à mettre en lien avec l'ensemble des thématiques abordées dans le diagnostic.</p> <p>L'exclusion sociale est un thème transversal dont les implications se manifestent autant dans le logement, les équipements ou encore la démographie.</p> <p>Il est intéressant de cerner et d'analyser les zones défavorisées cumulant une série de handicaps, sur le plan spatial.</p> <p>L'analyse sociale implique également l'étude des divers intervenants qui agissent sur le terrain. Elle révélera l'importance et l'activité des organismes et associations qui sont liées à cette problématique et les besoins éventuels. On identifiera et évaluera également les lieux de socialisation, tels que les espaces ou les équipements de rencontre (notamment pour jeunes et personnes âgées), des maisons de quartier ou de village, des espaces verts, ...</p>
<p>Logement & politique foncière</p>	<p>Le Code wallon du logement recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mise en œuvre du droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles ; • de favoriser la cohésion sociale par 	<p>L'analyse de la fonction logement portera son attention sur les caractéristiques, la structure et les grandes problématiques caractérisant le parc de logement de la commune. Elle cherchera à mettre en évidence l'évolution générale, les variations spatiales ainsi que les facteurs explicatifs de cette évolution.</p> <p>L'analyse prendra en compte les éléments suivants :</p> <p>Caractérisation du parc de logement :</p> <p>l'âge, la taille, le statut d'occupation, les commodités et le niveau de confort des logements mis sur le marché, le</p>

	<p>la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> d'assurer la salubrité des logements ainsi que la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes et en état de précarité. <p>Par ailleurs, le SDER (p.174 – 6) préconise des objectifs complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> produire des logements adaptés aux caractéristiques de la demande ; promouvoir l'innovation, la qualité et les économies d'énergies ; réguler le marché dans les zones de forte pression foncière. 	<p>nombre moyen d'habitants, le coût des logements, ... La typologie des logements mettra également en évidence des catégories particulières telles que logement social, le camping résidentiel, les logements inoccupés ou abandonnés, les locaux insalubres, les ruines, les constructions non autorisées, ...</p> <p>Analyse prospective</p> <p>L'analyse prospective fera le bilan de l'offre en logement à partir d'une évaluation du potentiel foncier (inventaire des terrains à bâtir, ...) et des instruments mis en œuvre par la Commune en matière de maîtrise foncière (règle foncière, politique de rénovation urbaine, ...). L'évaluation des besoins en logements doit être réalisée en lien avec l'analyse démographique.</p>
Occupation du sol	<p>Le SDER (p.152-161) recommande de :</p> <ul style="list-style-type: none"> structurer les villes et les villages : renforcer la centralité, densifier l'urbanisation, articuler le centre et les quartiers tout en structurant ceux-ci, encourager la mixité raisonnée des activités, rendre la structure spatiale plus lisible ; apporter des solutions adaptées aux situations dégradées : restructurer les zones fortement dégradées, éliminer systématiquement les chances. 	<p>Cette analyse portera sur l'évolution spatiale et la répartition des fonctions : habitat, activité économique, agriculture et sylviculture, équipements.</p> <p>Structure et caractéristique du bâti & espace public</p> <p>Mise en évidence des problématiques globales de l'urbanisation.</p> <p>Analyse des évolutions historiques pour comprendre l'organisation actuelle de chaque zone.</p> <p>Analyse de la typologie architecturale et urbanistique - Architecture particulière ou typique, patrimoine bâti.</p> <p>Délimitation et définition pour les zones urbanisées de la commune des différentes entités bâties homogènes (centres urbains, quartiers, villages, hameaux, extensions périphériques, ...).</p> <p>Caractéristiques du bâti de la commune dans une acception élargie au cadre de vie (examen des espaces publics, ...) et mise en évidence des problèmes qui s'y posent et des facteurs explicatifs de leur évolution.</p> <p>Structure spatiale de l'économie</p> <p>Analyse de l'implantation des activités économiques (industries et PME) sur le territoire de la Commune.</p> <p>Évaluation de l'occupation du sol par les activités économiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sous l'angle de l'occupation du territoire, de la localisation, de l'accessibilité des zones économiques, - sous l'angle de l'insertion dans le tissu local (problèmes d'aménagement, de voisinage, nuisances, pollution, SAED, ...) <p>Analyse des motifs d'implantation des nouvelles activités. Mise en évidence des risques de délocalisation des activités</p>

		<p>vers d'autres zones. Analyse des possibilités d'accueil (terrains, locaux) disponibles au sein de la commune. Les activités économiques favorisent-elles une gestion durable de l'espace et des ressources naturelles ? Mise en relation de l'analyse spatiale avec le chapitre socio-économique.</p> <p>Agriculture et sylviculture</p> <p>Caractéristiques et grandes évolutions de ces secteurs. Mise en évidence des enjeux en terme d'occupation du sol, d'environnement, social et de paysage.</p> <p>Spécificités de l'agriculture locale par rapport à région. Analyse dans le contexte européen de la PAC.</p> <p>Evolution globale, nombre d'exploitations et superficie agricole utile, dimension des exploitations, évolution des cultures, des prairies, de l'élevage, bâtiments agricoles, évolution de l'espace forestier, types d'essences et régimes, etc.</p> <p>Equipements et services</p> <p>Analyse de la pertinence de leur localisation et de leurs contributions au maillage du territoire.</p> <p>Analyse du plan de secteur et mise en évidence du potentiel foncier en terme de réserve foncière pour l'habitat et pour les activités économiques, les services et les équipements.</p>
<p>Mobilité et réseaux de communication</p>	<p>Les objectifs régionaux relatifs à ce domaine sont exprimés dans le PCM. Il s'agit d'améliorer la mobilité et l'accessibilité, la sécurité routière et la qualité de vie à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'organisation d'un système de déplacements cohérent des personnes et des marchandises ; • la promotion de la marche à pied et le vélo ainsi que les transports collectifs, encouragement d'un usage rationnel de l'automobile et l'intermodalité ; • l'offre d'accessibilité multimodale aux lieux fortement fréquentés, y compris pour les personnes à mobilité réduite ; • la réduction du nombre et de la gravité des accidents de la route ; • l'amélioration de la convivialité des espaces piétons et promotion du développement des activités dites « de séjour » sur l'espace public dans les noyaux urbains ; • la diminution des nuisances 	<p>Complémentaire au PCM éventuel, l'approche de ce volet devra se faire notamment en lien avec les occupations du sol, l'analyse démographique, mais également les enjeux environnementaux.</p> <p>Cette analyse visera à identifier et évaluer la nature, la qualité et le niveau des réseaux de communications internes et externes (automobiles, transports en commun, piétons et cyclistes) à la commune et mettra en évidence des problèmes qu'ils engendrent, des enjeux et des scénarios de développement.</p> <p>L'analyse aborderait plusieurs éléments :</p> <ul style="list-style-type: none"> • identification des modes de transport spécifiques (sentiers et chemins vicinaux, routes, fluvial, rail, ...) et des infrastructures associées (parkings et offres de stationnement, gares de chemin de fer, de bus, aéroports, ports fluviaux marchands, et de plaisance, ...) et relevé des sites aménageables (gares et voies de chemin de fer désaffectées, ...); • identification des principaux pôles générateurs de déplacement au sein de la commune et dans son pourtour immédiat, ainsi qu'une estimation dynamique de la population et du nombre d'emplois par secteur (cf. analyse socio-économique) ; • analyse de la structure et de l'importance des mouvements opérés dans la commune pour les différents modes de déplacement ; • analyse de la répartition modale des déplacements ; • analyse cartographique de la structure du réseau et de la fréquence des transports collectifs ainsi qu'un examen de l'adéquation du réseau à la structure urbaine ; • analyse des réseaux et aménagements spécifiques destinés aux piétons, cyclistes et personnes à mobilité réduite ;

	environnementales. Par ailleurs, le PEDD (Cahier 9 "Les transports, les infrastructures et l'environnement") recommande : <ul style="list-style-type: none"> la réduction de la pollution opérationnelle spécifique, principalement celle des véhicules et de leurs carburants, et complémentai- rement, la réduction de la pollution opérationnelle des secteurs de production liés aux transports et aux infrastructures ; la réduction de l'utilisation des modes de transport les plus polluants ; la réduction de la demande de transports les moins justifiés écologiquement et économiquement ; l'augmentation des coefficients d'occupation des véhicules et des infrastructures. 	<ul style="list-style-type: none"> analyse de l'offre et de l'utilisation en stationnement. <p>L'analyse de ce volet consistera en une mise en évidence des principaux dysfonctionnements au sein de la commune en matière de mobilité/accessibilité, de sécurité routière, des nuisances liées à l'environnement et au cadre de vie (la quantification des nuisances engendrée par les déplacements, ainsi que l'estimation de l'évolution de ces nuisances, l'identification des problèmes de sécurité routière). Etablissement d'une carte des accidents et des points noirs (sur base de données communiquées par l'IBSR).</p> <p>L'analyse doit également mettre en évidence les points forts en ces matières au sein de la commune.</p>
Réseaux et équipements techniques	Le SDER (p177) recommande la programmation des équipements et des services publics en assurant leur accessibilité et intégration dans l'habitat, en l'adaptant à la demande, en assurant une desserte équitable et évitant les doubles emplois.	<p>L'analyse de ce volet s'attachera à identifier et évaluer la nature, la qualité et le niveau des différents réseaux et équipements techniques (alimentation en eau potable, en électricité, gaz, télédistribution, traitement des eaux usées et d'écoulement (cf. à étudier en relation avec le PCGE), traitement des déchets, ...).</p> <p>L'analyse des problèmes devra être envisagée de pair avec l'analyse démographique et les enjeux de la croissance urbaine et l'occupation des zones urbanisables du plan de secteur.</p>
Paysage	Le SDER (p.215-6) préconise d'intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement grâce à : <ul style="list-style-type: none"> une plus grande intégration des interventions et un souci de constituer des ensembles de qualité ; une politique de protection renforcée, d'entretien et de 	<p>L'analyse paysagère tentera de mettre en évidence la structure paysagère de la commune portant sur le bâti et le non-bâti. Il s'agit de déterminer des unités paysagères cohérentes, de délimiter de zones d'intérêt paysager à préserver et à améliorer, de points de vue remarquables à valoriser, ...</p> <p>Cette analyse permet de vérifier la pertinence des périmètres d'intérêt paysager du plan de secteur.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> surveillance des paysages les plus sensibles ; des opérations de reconstitution des paysages. 	
Patrimoine	<p>Valoriser l'identité communale</p> <p>Le SDER (p.210) recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> Protéger et valoriser de manière sélective le patrimoine bâti ; Valoriser le patrimoine en améliorant le cadre visuel des espaces publics ; Sensibiliser à l'enjeu patrimonial ; Générer un patrimoine contemporain de qualité. 	<p>L'analyse du volet patrimonial mettra en évidence les différents éléments du patrimoine local. L'accent sera mis sur les éléments du patrimoine qui reflètent l'identité de la Commune. Il pourra s'agir d'éléments matériels aussi bien qu'immatériels et aussi divers que les paysages, l'architecture, le folklore, le patrimoine historique ou naturel, les traditions, les coutumes, les fêtes, les festivals, les carnavaux, les savoir-faire, l'artisanat, les arts, la gastronomie, les dialectes, ... La sensibilisation des acteurs locaux à ces divers éléments offrira une opportunité d'utiliser les richesses du patrimoine et les dynamiques culturelles comme ressource de développement communal.</p> <p>Ce thème transversal sera abordé par le biais de l'évolution historique de la commune. L'analyse des différents thèmes mettra en évidence les éléments patrimoniaux qui viendront enrichir ce chapitre. Réciproquement, il s'agira également d'identifier les répercussions de l'identité du territoire sur l'économie du territoire, le tourisme....</p> <p>Cette analyse devrait également être replacée dans un contexte plus large. Ainsi, il s'agira d'identifier si les caractéristiques identitaires sont propres à la commune ou partagées avec des communes voisines.</p>
Biodiversité	<p>Le PEDD (Cahier 3, Chap.1 "La conservation de la biodiversité") recommande de :</p> <ul style="list-style-type: none"> Maintenir, restaurer et développer les potentialités d'accueil de la vie sauvage sur l'ensemble du territoire ; maintenir et restaurer les éléments naturels constitutifs de nos paysages urbains et ruraux. 	<p>L'analyse de ce volet mettra en évidence des milieux présentant un intérêt sur le plan écologique (maillage écologique) y compris les périmètres de protection au sens de la législation sur la protection de la nature.</p> <p>Il s'agira d'identifier des activités susceptibles de dégrader les éléments naturels de qualité de la commune, le réseau écologique existant, ainsi que le paysage. Elaboration de la carte du patrimoine écologique afin de présenter une vue globale des éléments composant le réseau écologique et mettant en évidence ses qualités et ses faiblesses.</p>
Eaux de surface et eaux souterraines	<p>Le PEDD (Cahier 2 "L'eau") recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> la conception d'une gestion plus globale de l'eau qui tienne compte d'une part, du cycle de l'eau - et donc des relations entre ces différents compartiments, et d'autre part, de la dimension " milieu de vie – équilibre des écosystèmes " ; <p>le développement des approches</p>	<p>L'approche de cette thématique devra se faire en complémentarité avec le PCGE et le Contrat de Rivière éventuel. Elle devra prendre en compte la situation existante au sein des entités voisines.</p> <p>Idealement l'analyse devrait être effectuée sur base d'un relevé de l'ensemble des eaux de surface et des réseaux et équipements techniques (égouts, collecteurs, infrastructures de traitement des eaux usées...) existants et à réaliser sur le territoire de la Commune.</p> <p>Il s'agira d'évaluer et de surveiller l'évolution, notamment grâce aux indices de pollution, de la qualité générale des eaux de surface et des eaux souterraines sur le territoire de la Commune. L'analyse devra se baser sur un choix préalable des agents polluants problématiques influençant la qualité des eaux. Parallèlement, le relevé périodique du niveau des nappes souterraines devrait être effectué en vue d'une gestion durable de cette ressource.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • préventives plutôt que curatives ; • l'exploitation des nappes à un niveau garantissant leur durabilité à long terme ; • la protection de la qualité des eaux souterraines, de telle sorte que les nappes gardent ou atteignent un niveau de qualité qui permette de les utiliser en permanence et de manière durable ; • la gestion hydrologique des cours d'eau (réduction de l'amplitude des inondations) par des actions sur l'ensemble des bassins versants ; • la poursuite de l'épuration des eaux usées et la poursuite de la réduction progressive et régulière des émissions pour tous les types d'eaux usées (urbaines résiduaires, rejets d'eaux industrielles, pollution diffuse) ; • le développement d'un écosystème équilibré des cours d'eau, par la prise en compte non seulement de la qualité de l'eau mais aussi de l'ensemble de l'écosystème. • l'amélioration continue de la prévention des accidents et des méthodes d'intervention ; • le renforcement du contrôle et de la surveillance ; • la mise en œuvre du coût-vérité de l'eau (ex. les coûts liés au service de la distribution d'eau, qui est d'autonomie communale). 	<p>Cette analyse devrait dégager d'éventuels points faibles, relever les zones vulnérables, zones à problèmes, zones de prévention (périmètres de prévention de captages, ...).</p> <p>Il est important d'identifier les pressions, c'est-à-dire les sources effectives et potentielles des faiblesses observées. Il s'agira notamment de relever les activités dangereuses pour les eaux de surface et les nappes phréatiques (au regard des zones d'habitat actuel et futur, zones d'activité industrielle, économique, campings, centres de loisir et autres infrastructures touristiques, zones agricoles et forestières, ...). L'analyse devra inclure la quantification de ces pressions, leur milieu récepteur et une estimation de leur évolution (ex. consommation de l'eau/habitant).</p> <p>Idéalement l'analyse de ce volet devrait aboutir à l'établissement d'une carte du réseau hydrographique reprenant le positionnement des points noirs et des pressions relatives à la qualité des eaux.</p>
Sol et sous-sol	<p>En ce qui concerne la gestion des ressources du sol et du sous-sol, le SDER (p.218-20) recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la restauration et maintien de la qualité des sols ; • l'exploitation avec parcimonie des 	<p>Cette analyse permettrait de dégager d'éventuels points faibles, relever les zones vulnérables, zones à problèmes en ce qui concerne la qualité des sols. Il s'agira d'identifier les pressions, notamment les activités dangereuses pouvant particulièrement influencer la qualité des sols (l'agriculture et la sylviculture, les déchets, les activités industrielles, les infrastructures et les transports, ...).</p> <p>L'analyse de ce volet visera également à mettre en évidence, évaluer et éventuellement cartographier des risques</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ressources du sous-sol ; la protection des principaux gisements de roche de toute nouvelle urbanisation ; la réhabilitation de carrières abandonnées. <p>Par ailleurs, le PEDD (Cahier 1, Chap.5 "Les sols") recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'amplification des mesures préventives dans certains secteurs tels que l'air, l'agriculture et la sylviculture, les déchets, les activités industrielles, les infrastructures et les transports, par des mesures curatives (enrayement des sols, redressement des teneurs en matières organiques, etc.) ; la réhabilitation des sols contaminés et des friches ; L'amélioration de la connaissance et du suivi de la qualité des sols. 	<p>prévisibles et des contraintes géotechniques majeures telles que les éboulements, les glissements de terrain, les phénomènes karstiques, les risques sismiques, les risques de pollution des nappes aquifères situés sous des terrains très perméables, etc.</p> <p>En ce qui concerne les risques miniers, il s'agira d'évaluer leurs nuisances occasionnées aux personnes et aux biens (pollutions, bruit, trafic, etc.), ainsi que les modifications sensibles du paysage qu'ils engendrent, en vue de déterminer des périmètres de protection, des zones tampons, etc.</p> <p>A cette fin, il sera nécessaire de relever des exploitations en activités, leur fonctionnement et les extensions prévues (des zones d'extraction et des périmètres d'extension des zones d'extraction, ...), mais également les carrières désaffectées susceptibles d'être réaménagées.</p>
Air	<p>Le PEDD (Cahier 1, Chap.2 "L'air") recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> le renforcement du réseau de contrôle de l'air ambiant ; l'amélioration de la qualité de l'air ambiant, surtout dans les zones urbaines et industrielles. <p>Le PEDD (Cahier 1, chap. 1 "Le climat") recommande également la préservation de l'atmosphère par la maîtrise et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.</p>	<p>L'analyse de ce volet visera l'évaluation et l'estimation de l'évolution, notamment grâce aux indices de pollution, de la qualité générale de l'air sur le territoire de la Commune. Cette analyse devra se baser sur un choix préalable des agents polluants problématiques influençant la qualité de l'air et de l'atmosphère.</p> <p>Il s'agira également d'identifier et d'évaluer les pressions (les sources d'émission principales), ainsi que d'estimer leur évolution.</p>
Déchets	<p>Plan wallon des déchets "Horizon 2010" préconise :</p> <ul style="list-style-type: none"> la priorité absolue à la prévention ; le recyclage et la valorisation énergétique ; 	<p>L'analyse du volet « déchets » se concentrera notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'identification des pressions et définition de leur impact sur la production des différents types de déchets (l'évaluation et le suivi de la quantité de déchets générés sur le territoire communal (habitant et par an)), l'évaluation de la performance de la récupération des déchets via les collectes sélectives. l'évaluation du taux de collecte sélective des déchets,

	<ul style="list-style-type: none"> l'élimination sans danger... ...selon les principes de prévention, pollueur-payeur, transparence, responsabilité étendue du fabricant, moindre nuisance, gestion intégrée, non dilution des déchets, autosuffisance, proximité, subsidiarité. 	<ul style="list-style-type: none"> l'évaluation du taux de valorisation des déchets, la destination des différents déchets collectés.
Bruit	<p>Le PEDD (Cahier 1, Chap. 3 "Le bruit") recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'élimination rapide des situations les plus critiques en matière de pollution sonore ; la réduction systématique et continue des niveaux d'émission sonores, par des mesures de prévention à la source en matière d'industries, de transports et des loisirs ; la définition de zones sensibles et de zones-tampons dans l'environnement extérieur et l'intégration progressivement de ces concepts dans les outils de l'aménagement du territoire ; l'intégration de la lutte contre le bruit dans la politique d'aménagement du territoire, d'urbanisme, du logement et des transports ; le maintien et la protection de zones de calme et de quiétude. 	<p>L'analyse de ce volet consistera en l'identification et l'évaluation des points noirs (zones bruyantes) et des points forts (zones de quiétude, zones tampons, ...), des menaces (sources du bruit, essentiellement à proximité des zones d'habitat), et de leurs causes.</p> <p>Certains de ces éléments pourraient être reportés sur une carte générale du bruit.</p>
Energie	<p>Le PEDD (Cahier 8 "L'énergie et l'environnement") recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> la réduction des consommations d'énergie ; l'accroissement de l'utilisation des énergies renouvelables. 	<p>L'analyse du volet « énergie » se basera notamment sur l'estimation de la consommation d'énergie/habitant et celle de l'évaluation de l'utilisation des énergies renouvelables.</p>

Situation existante de droit	<p>Le plan de secteur ; Le périmètre des plans communaux d'aménagement, des schémas et plans directeurs approuvés ; Le périmètre des lotissements non périmés ; Le statut juridique des voiries et des voies de communication ainsi que leurs limites d'emprise ; Le statut juridique des cours d'eau ; Le statut juridique des bois et forêts ; Le périmètre des territoires soumis au règlement général sur les bâtisses applicables aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ; Le périmètre des territoires soumis au règlement général sur les bâtisses en site rural ; Les captages, leurs zones de prévention et leurs gestionnaires ; Les monuments, ensembles architecturaux et sites classés ainsi que leur périmètre de protection ; Le périmètre des SAED ; Les périmètres des zones de rénovation urbaine et de revitalisation urbaine ; Le périmètre des parcs naturels ; Le périmètre des territoires soumis à des règlements communaux d'urbanisme ; Etc.</p>
------------------------------	--

CONTRACTUALISATION :
ETAT DE LA QUESTION EN REGION WALLONNE

1. LA CONTRACTUALISATION DANS LE CADRE DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Dans le cadre de la thématique 7.5, la contractualisation apparaît comme l'expression, à la fois administrative, juridique et financière de la volonté des autorités publiques de maîtriser, à moyen terme, le développement local.

L'objectif de notre recherche est de faire l'état du droit positif en Région wallonne afin de dégager un ensemble de principes généraux inhérents au contrat. Cette recherche consiste, concrètement, en l'étude de textes légaux à la base de « contrats » existants en Région wallonne et des documents parlementaires y afférents.

Cette étape est un préalable nécessaire avant l'étude des expériences étrangères ou encore de déterminer dans quelle mesure, à quel stade du développement local, la technique de la contractualisation peut être utilisée.

Nous avons analysé 6 types de relation à travers l'ensemble des textes étudiés :

- le contrat de gestion
 - de la Société publique de gestion de l'eau
 - de la Société wallonne du logement
 - de l'Agence wallonne des télécommunications
 - de l'Agence wallonne à l'exportation
 - dans le cadre des entreprises publiques autonomes
- le contrat de service ;
- le contrat d'objectif ;
- le contrat rivière ;
- la convention
 - dans le cadre du PCDR ;
 - dans le cadre du PSI ;
 - en matière d'agents contractuels subsidiés ;
 - en matière de prévention des déchets ;
- la charte de mobilité.

1.1 ENSEMBLE DES TEXTES LEGAUX ETUDIES.

Loi du 21 mars 1991 relative aux entreprises publiques autonomes et ses documents parlementaires.

Décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau et ses documents parlementaires.

Décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement et ses documents parlementaires.

Décret du 25 février 1999 créant l'Agence wallonne des télécommunications et ses documents parlementaires.

Décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation et ses documents parlementaires.

Décret du 6 juin 1991 relatif au Programme de développement rural et ses documents parlementaires.

Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

AERW n° 474 du 28 octobre 1986 relatifs aux agents contractuels subsidiés.

AERW du 10 juin 1999 relatif au Plan social intégré.

AERW du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

Circulaire du 18 mars 1993 relatif au contrat de rivière

Chacun des textes a été étudié à la lumière d'une grille de lecture Commune afin de nous permettre de rassembler facilement les éléments nécessaires à l'élaboration des principes généraux.

1.2 LES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT

Cette section a pour objectif de définir la notion de contrat et de baser notre recherche sur une base Commune afin de pouvoir répertorier les relations étudiées dans les textes définis précédemment comme contrat ou non.

a) Une définition.

Le contrat est un accord de deux ou plusieurs volontés conclu dans le but de produire des effets dans le domaine du droit (créer, modifier, transférer, éteindre des droits)¹.

Le contrat est un acte juridique, c'est à dire un acte accompli dans l'intention de produire des effets juridiques, de se lier juridiquement.

b) L'autonomie des volontés quant à la conclusion

Le contrat repose sur l'autonomie des volontés. Ce principe est aussi dénommé le principe de la liberté contractuelle. Il existe de nombreuses restrictions ou exceptions à ce principe posées par le législateur en vue de protéger telle partie considérée comme plus vulnérable et aussi en vertu de considération tenant à l'ordre public.

Les restrictions à ce principe découlent soit de lois impératives et de lois d'ordre public, auxquelles on ne peut déroger, soit de lois supplétives auxquelles il est possible de déroger par convention ou contrat.

c) L'autonomie des volontés quant à la révision / la modification.

Le contrat a force obligatoire. Le contrat lie les parties comme le ferait une loi, c'est l'article 1134 du Code Civil.

Cette règle assure une certaine sécurité juridique : le cocontractant doit pouvoir compter sur son partenaire, sur le respect des obligations de celui-ci².

Le contrat est donc le fait de deux parties au moins et par conséquent toute modification, révision du contrat et des obligations qui en découlent doivent également faire l'objet de l'accord des deux volontés. Une modification au contrat ne peut pas être à l'origine d'un acte unilatéral. C'est le corollaire de ce principe de base, « ce qui fut noué à deux peut être dénoué ou modifié de commun accord »³.

d) Les pourparlers contractuels.

La conclusion d'un contrat est généralement précédée par une étape de négociation, de contacts, de propositions, de contre-propositions. Cette phase précontractuelle est définie comme « une période de pourparlers ».

Cette phase peut être inexistante, comme dans le cas de l'offre d'un produit ou d'un service à tel prix. Celle-ci, de plus, ne repose sur un aucun texte légal. C'est pourquoi, elle en appelle aux principes généraux. La liberté contractuelle suppose la liberté de négocier, de mener des pourparlers et aussi d'y mettre un terme.

Cette liberté de pourparlers repose sur la bonne foi des parties au contrat.

¹ Jeunehomme, J-F., Introduction à la théorie générale des obligations, La charte, Bruges, 1991, p. 30.

² Ibidem, p. 35.

³ Ibidem.

e) *Les conditions de validité du contrat.*

L'article 1108 du Code Civil énonce quatre conditions de validité du contrat :

- ◆ le consentement de la partie qui s'oblige ;
- ◆ sa capacité de contracter ;
- ◆ un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;
- ◆ une cause licite dans l'obligation.

f) *La relativité des contrats.*

Ce principe est repris sous l'article 1165 du Code Civil. Le contrat n'a d'effets qu'entre les parties cocontractantes. Il n'a pas d'effet pour les tiers, il n'a pas de portée générale pour les sujets de droits.

Ce principe suppose l'identification des parties cocontractantes et des tiers. Les parties cocontractantes sont celles qui ont manifesté leur volonté par elles-mêmes et pour elles-mêmes. Il s'agit également des personnes qui se sont fait représenter⁴.

g) *Le tiers sanctionneur.*

Chacune des parties doit pouvoir exiger de l'autre le respect des obligations découlant du contrat. La sanction du contrat doit donc être assurée par un tiers aux parties. On ne peut pas être juge et partie au contrat sinon on ne respecte plus le principe de l'autonomie des volontés.

A ce stade, nous avons brièvement présenté la notion de contrat. Cette présentation nous permet de disposer d'une notion Commune du contrat et servira notre analyse. C'est au regard de cette notion, ici définie, que nous qualifierons les relations, présentes dans les textes étudiés, de contrat ou non.

⁴ Jeunehomme, J-F., Introduction à la théorie générale des obligations, La charte, Bruges, 1991, p. 74.

1.3 LA REGION PEUT-ELLE CONTRACTER SANS HABILITATION LEGALE

Cette question soulève le thème de la capacité contractuelle de l'administration régionale. Il est établi que l'administration est capable de contracter⁵, la capacité de conclure des contrats découle de la personnalité juridique mais cela ne nous permet pas de répondre à la question relative à l'habilitation légale.

La Région wallonne peut-elle passer un contrat sans habilitation légale ?

Premièrement, le mode d'intervention général de l'administration est celui de l'acte unilatéral. De ce fait, le choix de régler une matière ou une relation entre parties par voie de contrat, revient à renoncer au pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration, c'est à dire l'acte unilatéral. M. Pâques, dans son ouvrage « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », s'interroge sur la légalité d'un tel renoncement.

La réponse à cette question ne découle pas de textes légaux mais de l'étude de la doctrine et de la jurisprudence. Il apparaît que le recours au contrat sans habilitation légale ne sera pas aisé. L'habilitation légale semble indispensable. Toutefois, cette réflexion doit être nuancée en fonction de l'acte considéré.

1.3.1 Analyse du recours au contrat en fonction de l'acte considéré

a) L'acte unilatéral de type 1, la décision exécutoire, la volonté de l'administration s'impose

Premièrement, nous pouvons considérer l'acte unilatéral de type 1. Celui-ci repose sur une habilitation légale, il se rapporte au pouvoir réglementaire de l'administration. Il s'agit notamment de l'injonction de police, de l'acte réglementaire ou individuel. C'est un acte par lequel l'administration impose sa volonté et la décision est exécutoire, c'est à dire que l'administration peut contraindre l'administré. Le degré de participation de l'administré est nul.

Dans ce cadre du recours au contrat, comme une alternative à l'acte unilatéral de type 1, ce dernier est présenté comme impossible, interdit. Les raisons de cette prohibition sont multiples :

- ◆ Impossibilité de déroger au jeu de la loi du Changement.
- ◆ Le recours au contrat en revient à une aliénation du pouvoir réglementaire de l'administration.
- ◆ La matière de Police s'accommode mal d'une des implications du contrat, c'est à dire la création de droits et obligations réciproques.
- ◆ En droit fiscal, l'administration fiscale ne peut pas recourir au contrat en vue du respect du principe de l'égalité devant les charges publiques.

Dans le cadre de l'acte unilatéral de type 1, le régime de principe est l'interdiction de recourir au contrat sauf exception, c'est à dire sauf intervention du législateur, habilitant l'administration à contracter.

b) L'acte de type 2, l'administration agit unilatéralement pour autoriser

⁵ M. Pâques, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », Story-Scienta, Bruxelles, 1991, p.145.

Deuxièmement, nous allons analyser le recours du contrat comme alternative à l'acte de type 2, c'est à dire l'acte unilatéral pour autoriser. Il s'agit de l'autorisation de police. Elle se présente comme la conséquence d'un régime d'interdiction légal. C'est un acte unilatéral mais non exécutoire.

L'autorisation fait l'objet d'une demande de la part de l'administré mais cette dernière n'enlève rien au caractère unilatéral de l'acte puisque l'administration peut assortir l'autorisation d'une série d'obligations ou de conditions à charge de l'administré et surtout parce que l'administration dispose du pouvoir du dernier mot, elle peut accepter ou refuser cette demande. La demande est, seulement, une condition à la création de la relation juridique entre l'administré et l'administration.

Cet acte de type 2 repose sur une habilitation légale ou réglementaire.

Le recours au contrat comme alternative à l'acte unilatéral de type 2 présente un avantage de stabilité pour le destinataire de l'autorisation. Il y a donc une forme de dérogation à la loi du changement. Cette possibilité ne pourra être utilisée que sur base d'une habilitation légale, donc il faut une intervention du législateur.

c) L'acte de type 3, acte unilatéral, relation consensuelle mais non contractuelle

Finalement, nous considérons l'acte de type 3, c'est à dire l'acte unilatéral à relation consensuelle et non contractuelle. L'acte est unilatéral en ce que la définition du contenu de l'acte et du régime applicable appartient à l'administration. L'administré accepte donc les conditions prévues par l'administration, donc cet acte s'impose à l'administré seulement lorsqu'il marque son consentement. De plus, cet acte est générateur de droits et obligations pour l'administré mais aussi pour l'administration. Cet acte repose sur une habilitation légale, en ce que celui qui consent à cet acte, donne à l'administration le pouvoir de prendre des actes dérivés.

L'exemple classique est la relation de travail dans la fonction publique et la subvention.

La subvention c'est la remise d'une somme à fonds perdu, la « contrepartie » est généralement le respect de la situation qui fait jouir le bénéficiaire des faveurs de la collectivité. La subvention ne connaît pas vraiment de contrepartie mais davantage de conditions d'octroi fixées par la loi ou l'autorité administrative. A partir de cette convention, des actes dérivés peuvent être pris.

Actuellement, le fondement de la subvention entre l'autorité subsidiaire et le bénéficiaire relève de l'acte unilatéral. Si l'administration ne respecte ses engagements sa responsabilité aquilienne peut être engagée. Définir la subvention comme une décision unilatérale relève du Conseil d'Etat en 1963 dans un avis du 5/08/63.

La base légale de la subvention repose sur la loi budgétaire ou le budget dont l'exécution relève d'un acte unilatéral. Toutefois, si les conditions d'octroi dépassent le contrôle financier, la loi budgétaire ne peut leur servir de fondement. Une loi matérielle spécifique s'impose.

Une fois la base légale établie, ces conditions peuvent se régler par voie contractuelle s'il n'existe pas de loi d'habilitation fondant la compétence unilatérale relative aux conditions.

La réflexion menée dans ce cadre, se rapporte uniquement, aux cas où la compétence d'action unilatérale est établie⁶.

⁶ ibidem, p.368.

Il apparaît que le recours au contrat est, dans ce cadre, également soumis à une condition d'habilitation légale.

Toutefois, à travers l'étude de la doctrine, le régime de prohibition n'est pas aussi net que ce qu'il est quant à l'acte unilatéral de type 1 et 2.

Nous pouvons conclure, que l'habilitation légale quant au recours au contrat est fortement conseillée vu cette zone d'incertitude (débat) juridique et que la voie de la prudence renforce également cette condition d'habilitation légale si l'on désire éviter toute intervention du juge à posteriori.

1.3.2 Le principe d'égalité

L'article 10 de la constitution édicte le principe d'égalité. Ce principe est aussi considéré comme une loi de service public.

Article 10 Constitution « Les Belges sont égaux devant la loi... »

Une critique majeure adressée au recours du contrat découle du principe d'égalité, critique selon laquelle le contrat faisant appel à l'autonomie des volontés, échappe aux règles de l'égalité. Cette critique peut se traduire comme une méfiance à l'égard de l'acte subjectif, individuel⁷.

Le principe de l'égalité appliqué au contrat sous-entend que chacun puisse contracter dans les mêmes termes. Chacun doit pouvoir avoir accès au contrat, aux mêmes conditions afférentes au contrat et aux mêmes avantages. La méfiance consiste à voir la négociation individuelle comme une possibilité de rompre le principe d'égalité.

Quant au respect du principe d'égalité dans l'accès au contrat, c'est à la loi ou à la réglementation qu'incombe cette garantie⁸. Par contre, le respect de ce principe est moins assuré en ce qui concerne la révision du contrat, son exécution. La révision suppose la négociation entre les parties cocontractantes et c'est par le biais de cette négociation que le principe d'égalité risque de subir des distorsions. Il est donc préférable de voir le législateur intervenir afin de donner une base légale aux dispositions garantissant le principe d'égalité. Ces dispositions peuvent également mettre en place des mécanismes de négociation ou de révision ayant pour objectif d'éviter que des lignes de force imposent des modifications.

1.3.2.1 Le principe d'égalité et les voies de recours

Le recours au contrat comme alternative à l'acte unilatéral fait aussi l'objet de critique au regard des recours accessibles.

L'article 14 des lois coordonnées du Conseil d'Etat organise le recours en annulation pour excès de pouvoir contre tout acte de l'administration, qu'il s'agisse d'un règlement, d'un acte individuel ou d'une décision contentieuse administrative. Il s'agit d'un contrôle de légalité débouchant sur l'annulation de l'acte. L'annulation de l'acte considéré met fin à la relation entre l'administration et l'administré⁹.

⁷ ibidem, p.401.

⁸ ibidem, p.405

⁹ Pr. P. Lewalle, Droit Administratif, Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, Liège, 1997, p. 337.

En revanche le recours organisé à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peut pas trouver d'application pour les contrats administratifs, c'est à dire où l'administration est l'une des parties de la relation créée par cet acte. Toutefois, il ne faut pas, pour autant, en conclure que le juge de l'excès de pouvoir ne peut connaître d'aucun acte concourant à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat. Nous nous référons à la théorie de l'acte détachable.

Selon cette théorie, le Conseil d'Etat est compétent pour les actes dissociables du contrat tels que les mesures de tutelle portant approbation ou le refus d'approbation du contrat¹⁰. Le contrat ne constitue donc pas « un tout indivisible ».

Les actes détachables sont, par exemple, la désignation du cocontractant, l'approbation de tutelle, ou refus d'approbation.

Mais l'annulation de l'acte détachable « laisse subsister le contrat »¹¹, c'est à dire que les obligations contractées ne sont pas remises en cause. Par contre, dans le cadre de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'annulation d'un acte administratif entaché d'une irrégularité entraîne la fin de la relation entre l'administration et l'administré.

Le Conseil d'Etat est donc incompétent pour annuler une mesure indissociable du contrat, telle qu'une sanction pécuniaire, coercitive ou résolutoire décidée par l'administration vis-à-vis d'un cocontractant en défaut d'exécution de ses obligations contractuelles¹².

Il y a donc rupture de l'égalité quant à l'effet de l'annulation de l'acte considéré. Dans le cadre de l'acte unilatéral annulé sur base du recours organisé par l'article 14, l'acte est annulé et la relation entre les deux parties n'existe plus, il ne faut donc plus satisfaire les obligations qui découlent de cet acte. Dans le cadre de d'un acte détachable du contrat annulé, la relation subsiste ainsi que les obligations qui en découlent.

En conclusion, au regard des analyses relatives aux trois types d'acte, du principe d'égalité, et du souci d'éviter toute aliénation du pouvoir réglementaire de l'administration, il apparaît que l'habilitation légale semble s'imposer comme condition de recours au contrat. Donc, la Région wallonne ne pourra pas passer un contrat que sur base d'une intervention du Parlement wallon.

1.3.3 Capacité contractuelle.

Il est établi que l'administration est généralement capable de contracter¹³. La capacité contractuelle découle de la personnalité juridique mais l'engagement contractuel ne peut être établi que dans le champ des compétences du ressort de l'administration. La capacité contractuelle des personnes publiques est définie comme « pleine et entière », donc sans disposition spécifique¹⁴.

Il est encore un élément à souligner dans le cadre de la capacité contractuelle. Celle-ci est limitée par le principe de spécialité.

¹⁰ Lewalle p., Contentieux administratif, Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, Liège 1997, p.424

¹¹ Pâques M, opus cité, p.406.

¹² Lewalle p., Contentieux administratif, Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, Liège 1997, p.424 et 425.

¹³ M. Pâques, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », Story-Scientia, Bruxelles, 1991, p.145

¹⁴ ibdem, p. 148.

L'engagement de l'administration doit avoir un lien avec sa mission (poursuite de l'intérêt général). Le conseil d'Etat¹⁵ interprète ce principe souplesment en disant que les autorités administratives peuvent contracter librement en vue de la réalisation de leur mission mais celles-ci exercent cette compétence dans les limites fixées par la loi, par l'autorité hiérarchique ou par l'autorité de tutelle.

La capacité contractuelle n'est donc pas fondée sur une habilitation légale mais se déduit de la personnalité juridique.

1.4 LES CARACTERISTIQUES DES TEXTES ETUDIES

L'ensemble des textes étudiés comprend notamment la loi du 21 mars 1991 relative aux entreprises publiques autonomes. Nous sommes conscients que le contrat de gestion issu de cette législation relève du niveau fédéral puisque la loi l'organise. Bien que notre étude a pour objectif de faire l'état du droit positif wallon, nous avons choisi d'étudier le contrat de gestion pour une raison essentielle.

La loi du 21 mars 1991 institue le premier contrat de gestion et organise un régime juridique plus complet que les autres contrats de gestion étudiés. Ce régime juridique organisé par le niveau de pouvoir fédéral peut donc d'une part, constituer une source de comparaison et d'autre part constituer une source d'inspiration future. Nous constaterons, lors de l'étude de contrats de gestion organisé par le décret, que certains renvois vers la loi du 21 mars 1991 ont lieu. Introduire le contrat de gestion organisé par la législation de 1991 nous a permis d'enrichir notre recherche.

1.4.1.1 Habilitation légale

L'ensemble des contrats de gestion étudiés repose sur une habilitation légale inscrite dans le décret ou dans la loi. Il en va de même pour le contrat d'objectif, de service. Cette habilitation prend généralement la formulation suivante :

« Le contrat de gestion est conclu entre le Gouvernement et X...". » Le législateur habilite donc le Gouvernement à contracter.

Les formes de subventions étudiées reposent également sur une base légale, dans laquelle se retrouvent les conditions d'octroi, de liquidation des conventions.

Seule la charte de mobilité et le contrat de rivière ne sont à l'origine d'aucune base légale. Mais, cet élément n'a rien de surprenant puisque à l'étude de ces deux textes, il apparaît que le contrat de rivière est une directive administrative et la Charte de Mobilité émane d'une délibération communale.

Toutefois, ce n'est pas parce que les textes relatifs aux formes de « contrat » organisent une habilitation légale en faveur du Gouvernement, que ceux-ci mettent en place des contrats au sens du droit privé.

¹⁵ M. Pâques, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », Story-Scienta, Bruxelles, 1991, p.150

1.4.1.2 champs d'application

Nous avons déjà dit que l'administration ne peut conclure que dans le champ de ses compétences. Il faut donc se référer aux lois de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de 1988 et des règles répartitrices de compétences.

Le Gouvernement ne peut contracter que pour des objets ayant une relation avec ses missions. Le contrat apparaît dès lors comme un instrument d'exécution de ses missions.

Par exemple dans le cadre des contrats de gestion, de service et d'objectif, le contrat est l'instrument par lequel l'administration charge un partenaire de l'exercice d'une mission de service public lui incombant en principe. De plus, par le contrat de gestion, le législateur dans le cadre de la loi relative aux entreprises publiques autonomes et le Parlement wallon pour les autres contrats de gestion étudiés, définissent un cadre minimum dans lequel s'effectue la gestion de ces missions.

1.4.1.3 Désignation des organes compétents pour la conclusion du contrat

Il appartient au Parlement wallon de définir les organes compétents pour la conclusion et l'exécution du contrat. Ainsi, le décret se prononce directement ou indirectement. En cas de silence du texte, la décision du contrat appartient à l'organe aux compétences générales (conseil, assemblée) et l'exécution à l'organe exécutif.

Le Conseil d'Etat dans un avis du 4/05/84 précise que le pouvoir de conclure des contrats revient au pouvoir exécutif. Le législateur attribue aux ministres une compétence directe de conclusion de contrats¹⁶.

S'il apparaît une grande diversité des acteurs impliqués dans les treize formes de contractualisation étudiées jusqu'à présent, on peut tout de même souligner des récurrences à l'intérieur des 6 catégories construites, à savoir le contrat de gestion, les conventions, les chartes de rivière et de mobilité, le contrat de service et enfin le contrat d'objectifs.

Pour l'ensemble des contrats de gestion, on remarque que les deux acteurs sont le conseil d'administration pour l'entreprise publique et le Gouvernement wallon pour la Région wallonne.

Seul le contrat de gestion organisé pour les entreprises publiques autonomes relève de la compétence du ministre. On peut s'interroger sur cette différence. L'hypothèse selon laquelle, un contrat de gestion conclu avec l'ensemble du Gouvernement peut faire l'objet d'une négociation plus longue et lourde et peut s'apparenter à une forme de tutelle d'approbation du Gouvernement.

Cette thèse est par ailleurs, confirmée par le fait qu'un ministre seul ne peut prendre la responsabilité de signer un contrat avec une entreprise publique autonome.

Le contrat d'objectif s'apparente au contrat de gestion en ce qui concerne les acteurs impliqués, à la différence qu'il permet également de contractualiser avec le niveau de pouvoir provincial.

Les différentes conventions conclues dans le cadre du PCDR, du PSI, de la prévention et gestion des déchets ainsi que dans le cadre de l'engagement d'agents contractuels subventionnés, se déclinent également sur un mode commun. Le conseil communal et le ministre ayant l'objet de la convention dans ses compétences sont compétents pour la conclusion.

¹⁶ M. Pâques, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », Story-Scientia, Bruxelles, 1991, p.152

Il existe une exception à ce schéma, dans le cas du PSI, ce n'est pas le ministre qui est compétent pour conclure la convention mais la DIIS. De plus, la convention du PSI implique également une commission mixte, composée d'acteurs régionaux et communaux.

Les conventions relatives aux agents contractuels peuvent également être conclues avec des centres publics d'aide sociale ou une province.

Les acteurs concernés par les chartes de mobilité et les contrats de rivière se déclinent sur le même modèle que les conventions : d'une part, le conseil communal et d'autre part le ministre ayant la compétence concernée dans ses attributions. Notons, tout de même, une différence, le contrat de rivière est le seul des outils étudiés qui permette à un acteur privé de s'inscrire dans le phénomène de la contractualisation.

Le contrat de service est une forme de contractualisation à part aux regards des acteurs concernés. En effet, il est conclu entre le conseil d'administration de la SPGE d'une part, et les organismes d'épuration agréés, d'autre part. La SPGE agissant ici comme le bras du Gouvernement wallon.

En guise de conclusion, nous mettrons l'accent sur deux aspects qui nous paraissent importants pour une contractualisation élaborée dans le cadre du développement local.

Tout d'abord, le choix de l'organe compétent au niveau local ou régional pour contractualiser n'est pas anodin et sans conséquences pour le type de contractualisation qu'on voudrait mettre en place. Certaines formes de contractualisation, on fait le choix de la concertation, en réunissant beaucoup d'acteurs, d'autres ont préféré chercher une forme plus souple pour gérer une matière donnée.

Ensuite, remarquons qu'un seul outil a ouvert la porte à un acteur privé (le contrat de rivière) et que seuls deux outils soulignent le rôle potentiel des provinces en matière de contractualisation (le contrat d'objectif et les conventions relatives à l'engagement d'agents contractuels subventionnés).

1.4.1.4 La conclusion et la révision du contrat

Les modalités de conclusion des différents contrats sont pour le moins disparates.

Isolons, tout d'abord, les différents contrats de gestion.

A travers l'étude des textes relatifs aux contrats de gestion, il ressort quatre types de conclusion :

- ◆ Le contrat est négocié entre le ministre et le comité de direction. Ensuite, il est approuvé par le conseil d'administration de l'entreprise et finalement approuvé par le Roi, dans le cadre du contrat de gestion organisé par le niveau fédéral.
- ◆ Le contrat de gestion fait l'objet d'une proposition par le Gouvernement à la Société publique.
- ◆ Le texte précise que la procédure d'élaboration du contrat de gestion relève du Gouvernement ainsi que les modalités de mise en œuvre.
- ◆ Le contrat de gestion, dans un premier temps, fait l'objet d'une négociation entre la société et le Gouvernement. Si cette négociation échoue, le Gouvernement s'approprie pour une année budgétaire la définition de la gestion de la Société. Il s'agit bien d'une technique permettant au gouvernement d'imposer une gestion à la Société.

Il apparaît que la première technique de conclusion du contrat offre davantage de voir s'exprimer le principe de la liberté des volontés. Quant à la dernière technique de conclusion, elle permet d'éviter une situation de blocage. Cette technique permet de servir la loi de continuité de service public.

A travers la lecture des autres formes de « contrat », d'autres techniques de conclusion peuvent être mise en évidence :

- ◆ Le décret précise que les modalités de conclusion sont inscrites dans le contrat (contrat objectif) ;
- ◆ Le contrat fait l'objet d'une signature conjointe des différents acteurs (pacte pour la mobilité) ;
- ◆ La subvention prend la forme d'une convention et fait l'objet d'une demande auprès du ministre par la Commune (conventions en matière d'agents contractuels). L'initiative appartient également à la Commune dans le cadre des conventions en matière de gestion des déchets.
- ◆ Finalement, le prescrit légal ne prévoit aucune procédure de conclusion (contrat de service, contrat de rivière, la subvention dans le cadre du plan social intégré).

De même, parmi les techniques de révision explicitées, nous pouvons distinguer plusieurs formules :

- ◆ Négociation entre le ministre et l'entreprise et ensuite approbation par le conseil d'administration et finalement par le Roi. (contrat de gestion organisé par la loi du 21 mars 1991).
- ◆ Le législateur précise qu'il appartient au Gouvernement d'en fixer la procédure et les modalités. (contrat de gestion)
- ◆ Révision en cours d'exécution et de commun accord. (contrat de gestion)
- ◆ Révision par voie d'avenant. (contrat de service)
- ◆ Révision annuelle fonction des activités des Communes. (convention en matière de déchets)
- ◆ L'initiative appartient à la commission P.S.I et la décision appartient au conseil communal (PSI)
- ◆ l'initiative appartient au Gouvernement et à la Commune mais la demande de la Commune est soumise à l'approbation du Gouvernement. (PCDR)

Quant à la révision, les textes sont muets pour :

- ◆ Le contrat de rivière ;
- ◆ Le contrat d'objectif ;
- ◆ Les subventions en matière d'agents contractuels ;
- ◆ La charte de mobilité.

Finalement, la révision est généralement annuelle.

Seul le texte du contrat de gestion de la loi du 21 mars 1991 prévoit un mécanisme de révision explicite et variable selon les éléments soumis à révision :

- ◆ Les modifications prévues en vertu des paramètres indiqués dans le contrat de gestion. Il s'agit de modification de type technique ou économique. La procédure est déterminée dans le contrat de gestion.

- ◆ Les modifications sont laissées à l'appréciation des parties et celles-ci font l'objet d'une négociation entre le ministre compétent et le comité de direction et nécessitent l'approbation du conseil d'administration au deux tiers.

Cette procédure de révision variable selon l'élément concerné peut constituer une piste, une source d'inspiration pour le Parlement wallon.

1.4.1.5 Modalités financières

Avant de développer la présente section, il faut en préciser la portée. Le but fixé par la présente section est de répondre à la question suivante : Dans le cadre des phénomènes de contractualisation étudiés, existe-t-il des modalités financières contractualisées ? L'étude des treize modes de contractualisation n'a révélé qu'un seul mode élaboré : Le contrat de gestion. Il ne sera donc question dans cette section que des contrats de gestion.

Le contrat de gestion de la SPGE détermine les modalités financières relatives à la gestion des missions de service publique. Ces modalités sont donc négociables entre les deux acteurs que sont le gouvernement et le conseil d'administration de l'entreprise publique. Nous n'avons pu déterminer la raison profonde de cette manière de procéder, deux pistes semblent pourtant se dessiner. Il s'agit soit de préserver la SPGE de changements unilatéraux de ces modalités par voie d'arrêté, soit il s'agit de raffermir le contrôle posé sur l'entreprise publique.

Le contrat de gestion conclu entre le gouvernement et la SWL pose quant à lui plus clairement l'enjeu. Le fait d'inscrire les modalités financières relatives à la gestion des missions de service publique dans le contrat de gestion vise à empêcher le gouvernement wallon de déroger à celles-ci par le biais d'un arrêté d'exécution.

Le contrat de gestion de l'AGT (agence wallonne des télécommunications) n'inscrit pas ces modalités financières dans le contrat lui-même, mais dans le décret. Le législateur fixe le cadre financier applicable à l'agence et rend donc des modifications par arrêté de ces modalités impossibles. Le législateur a utilisé la même formule en ce qui concerne le contrat de gestion de l'AWEX.

En conclusion, on peut affirmer que le Parlement wallon a tenu à protéger les entreprises publiques d'actions intempestives du Gouvernement. Pour y parvenir, il utilise deux méthodes : la négociation des modalités financières au sein du contrat de gestion d'une part, la fixation de ces modalités dans le décret, d'autre part.

1.4.1.6 La durée du contrat

Parmi les exemples étudiés, il est apparu que la législature régionale pouvait servir de point de repère pour tenter de classer les différents termes des contrats, étant entendu que dans la réalité des faits, tous ces contrats peuvent être engagés au cours de la législature et donc excéder le terme de celle-ci.

Avant de passer en revue les différentes durées possibles, remarquons que seuls deux contrats ne possèdent pas un terme clairement défini dans les textes légaux. Il s'agit du contrat d'objectif et du contrat de service de la SPGE. En ce qui concerne ce dernier contrat, bien qu'il n'existe pas de terme déterminé, certains indices permettent de baliser sa durée de vie. Le contrat cadre a une durée de vie de 20 ans et les avenants valent pour 3 ans, ce qui donnent une estimation de sa durée de vie minimale et maximale. Par ailleurs, rappelons que ce contrat d'objectif exécute en partie le contrat de gestion de la SPGE qui, quant à lui, possède un terme clair de 5 ans.

Il n'existe pas parmi les exemples étudiés de cas de contrat excédents le terme de la législature régionale. Il n'y a qu'un seul exemple, où le terme d'une législature régionale coïncide avec le terme du contrat, c'est le cas du contrat de gestion de la SPGE. Les cas où la durée du contrat est plus courte qu'une législature régionale sont les plus nombreux. Le contrat de gestion de l'AWT possède un terme de 4 ans. Le contrat de gestion de l'AWEX, du PSI, du contrat de rivière, des conventions déchets et de la charte de mobilité ont tous des durées de 3 ans. La convention relative aux déchets étant prorogeable du même terme.

Enfin, il existe deux cas à part : la convention relative aux agents contractuels possède la durée d'un quinquennat, ce qui équivaut à 5 ans, d'une part et le terme du PCDR, négocié au sein de la convention, d'autre part.

En guise de conclusion, il faut, d'abord, rappeler l'importance d'inscrire dans le contrat son échéance. Il faudra ensuite, s'interroger dans le cadre d'une contractualisation au niveau local de l'opportunité du terme du contrat envisagé. Celui-ci devra-t-il prendre comme durée pivot la législature régionale (5 ans) ou plutôt communale (6 ans). Il faudra, enfin, s'interroger sur les incidences politiques et juridiques d'un contrat qui s'étendrait à cheval sur deux législatures soit communale, soit régionale.

1.4.1.7 Recours et responsabilité

La présence d'un tiers sanctionneur garantit, à chacune des parties au contrat, le respect des obligations respectives. L'identification de ce tiers sanctionneur est donc souhaitable. La présence de ce tiers sanctionneur peut se traduire par le renvoi explicite par exemple aux juridictions compétentes, aux recours accessibles.

Les régimes de recours varient selon les textes.

Premièrement, il arrive que le texte reste muet quant à ce point. C'est le cas du contrat de rivière, de la charte de mobilité, des subventions en matière de prévention et de gestion de déchets, des subventions accordées aux pouvoirs locaux occupant des agents contractuels, de la subvention relative au plan social intégré, de la subvention accordée dans le cadre du programme communal de développement rural et du contrat d'objectif, du contrat de gestion de l'Agence wallonne à l'exportation, de la Société publique de gestion de l'eau, de la Société wallonne du logement, de l'Agence wallonne des télécommunications.

11 textes sur 13 étudiés ne font donc état d'aucun mécanisme de recours. Toutefois, ce silence juridique s'explique pour certains cas.

Concernant les conventions ayant pour objet une subvention (subventions en matière de prévention des déchets, subventions accordées aux pouvoirs locaux occupant des agents contractuels, de la subvention relative au plan social intégré, de la subvention accordée dans le cadre du programme communal de développement rural), il faut rappeler la nature des subventions.

La subvention est un acte unilatéral, même si elle prend la forme d'une convention. Cet acte unilatéral institue un certain nombre de conditions d'octroi auxquelles doit se conformer le destinataire. La subvention c'est la remise d'une somme à fonds perdu, la « contrepartie » est généralement le respect de la situation qui fait jouir le bénéficiaire des faveurs de la collectivités. La subvention ne connaît pas vraiment de contrepartie mais davantage de conditions d'octroi fixées par la loi ou l'autorité administrative.

Quant au contrat objectif, il s'agit d'un instrument d'exécution du programme d'actions triennal en matière de logement. Après l'étude du décret du 28 octobre 1999 et des articles relatifs au contrat objectif, il apparaît que celui-ci soit en fait une aide financière accordée à la Commune sur base de l'approbation du programme d'actions triennal. Il ne s'agit donc pas d'un contrat mais d'une subvention. La subvention n'implique des obligations réciproques, au même titre qu'un contrat, la présence d'un tiers sanctionneur n'a pas donc lieu d'être identifié ici puisque la Région n'a pas d'autre obligation que celle de verser cette subvention, une fois les conditions d'octroi remplies.

Concernant, la charte de mobilité, celle-ci fait l'objet d'une délibération communal ayant pour objectif d'adhérer à une réflexion communale sur la mobilité. Cette charte a pour objectif de susciter l'engagement des partenaires sur le thème de la mobilité, elle ne comporte pas, à ce stade, d'obligations à charge des partenaires. La charte est un préalable à un plan communal de déplacement de stationnement. A ce stade, un régime de recours ne peut être mis en place.

Le texte légal relatif au contrat de service ne prévoit pas de façon explicite un régime de recours. Toutefois, il est précisé que les dispositions du Code Civil s'appliquent à titre supplétif. Le contrat de service est défini comme une convention, ainsi il faudra appliquer les articles du Code Civil relatifs aux recours et formes de responsabilités.

Le seul contrat de gestion organisé par la loi du 21 mars 1991 relatif aux entreprises publiques autonomes prévoit un régime de recours explicite. Notons qu'il s'agit d'un contrat de gestion organisé par le législateur fédéral. En effet, le prescrit légal énonce explicitement quelles sont les juridictions compétentes :

- ◆ Les actions juridiques contre l'Etat relèvent de la compétence des juridictions civiles.
- ◆ Les actions juridiques contre les entreprises publiques autonomes relèvent de la compétence des juridictions commerciales.
- ◆ Le recours organisé par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peut pas trouver d'application.

Quant aux autres contrats de gestion, organisés par le législateur régional, aucun mécanisme de recours n'est mis en place.

Toutefois, les documents parlementaires relatifs au contrat de gestion de la Société publique de gestion de l'eau effectuent de multiples renvois à la loi du 21 mars 1991. Peut-on, cependant, transposer le régime de recours des entreprises publiques autonomes à la Société publique de gestion de l'eau ?

De même, en cas de silence des textes des autres contrats de gestion étudiés, peut-on leur transposer le régime des recours des entreprises publiques autonomes ?

Peut-on dire que les dispositions du Code Civil s'appliquent à titre supplétif pour les conventions passées entre l'Etat et une autre partie ?

Finalement, plusieurs contrats de gestion stipulent que l'article 1384 du Code civil ne s'applique pas. Une partie ne peut donc pas se prévaloir du défaut d'exécution de l'autre partie, pour ne pas exécuter ses propres obligations. Le principe du défaut d'exécution ne peut pas s'appliquer en vertu de la loi de continuité de service public.

En conclusion, nous faisons face à une diversité de régimes qui ne nous permettent pas de tirer une « règle générale de fait ». C'est pourquoi, il est souhaitable de voir intervenir le législateur afin que celui-ci prennent les dispositions nécessaires permettant d'identifier les recours accessibles et garantissant le respect des obligations réciproques.

1.4.1.8 Sanctions

Il apparaît que seuls les contrats de gestion comportent un régime de sanction en cas de non-respect soit des objectifs, soit des délais, soit des obligations. Le prescrit légal impose au contrat de gestion d'organiser ce régime de sanction.

Toutefois, seuls les documents parlementaires relatifs au contrat de gestion des entreprises publiques autonomes donnent des exemples de sanctions :

- ◆ La sanction à charge de l'entreprise peut consister en une diminution de la subvention ou d'une majoration des indemnités pour le compte de l'Etat.
- ◆ Une sanction « type » pour les deux parties peut consister en le paiement d'intérêt de retard.

Les autres outils étudiés n'envisagent pas de système de sanction. Dès lors, nous pouvons imaginer que lorsque les partenaires locaux ne respectent pas les obligations inhérentes au projet envisagé, les sanctions classiques s'appliquent. Généralement, ils s'exposent à la non approbation du projet soumis ou à la non délivrance de la subvention. Seul le non-respect du contrat de rivière semble exposer les partenaires publics à des sanctions indirectes éventuelles.

En conclusion, il apparaît que le régime de sanction est un élément organisé par le contrat de gestion systématiquement. Le législateur intervient en ce sens. Quant aux autres textes, ceux-ci restent silencieux mais il s'agit également des formes les plus éloignées du contrat au sens du droit privé.

1.4.1.9 Tutelle administrative et contrôle

L'étude de l'ensemble des textes ne nous a pas permis de dégager un régime de tutelle commun à toutes ces formes de contractualisation. C'est à nouveau à une diversité de régimes de tutelle et de contrôle, que nous devons conclure. Toutefois, certains mécanismes se rencontrent plus souvent, sans être général.

Les mécanismes, les plus souvent rencontrés, sont :

- ◆ Tutelle de légalité exercée par un ou deux commissaires, ce contrôle s'exerce par rapport à l'intérêt général, le contrat de gestion (et parfois, par rapport aux statuts, règlement intérieur mais de façon plus anodine). Quatre contrats de gestion sur cinq étudiés mettent en place ce mécanisme.
- ◆ Tutelle d'annulation du Gouvernement liée par le recours d'un commissaire. Quatre contrats de gestion mettent en place ce mécanisme.
- ◆ Rapport annuel d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion, transmis au Gouvernement et transmis pour communication au Parlement wallon. Trois contrats de gestion organisent cette disposition.

Parmi, les contrats de gestion, un seul combine le contrôle de légalité exercé par deux commissaires avec la présence d'un observateur, dont l'objectif est de suivre la préparation, l'élaboration et l'exécution du contrat de gestion.

D'autres mécanismes de contrôle sont encore à remarquer :

- ◆ Le prescrit légal précise que le contrat de gestion comprend les modalités de contrôle mais le texte est muet quant à la conclusion du contrat. Il s'agit donc d'une habilitation importante au Gouvernement.
- ◆ Approbation du P.C.D.R par le Gouvernement conditionne l'octroi de la subvention.

◆ Tutelle d'approbation de la subvention. (P.S.I).

Finalement, certains textes ne prévoient explicitement aucun mécanisme de contrôle (contrat objectif).

En conclusion, les parties au contrat peuvent prévoir des clauses de contrôle de commun accord. Toutefois, un mécanisme de contrôle tel que la tutelle d'approbation du Gouvernement ou d'annulation fait de ce dernier, à la fois, Juge et partie au contrat. On peut s'interroger comment une telle clause s'accommode du respect de l'autonomie des volontés.

Il appartient donc au Parlement wallon d'organiser des modalités de contrôle faisant du Gouvernement une partie au contrat sur le même pied que l'autre partie. C'est par cette voie, que le « contrat » mis en place peut s'apparenter à un contrat au sens du droit privé.

En revanche, lorsque le Parlement wallon confère au Gouvernement une grande marge de manœuvre, par voie d'habilitation, il prend le risque de voir soumettre la relation entre les parties à des interventions unilatérales de la part du Gouvernement.

1.4.1.10 Les relations avec les tiers

En fonction de l'article 1165 du Code Civil, le contrat n'a d'effet que pour les parties au contrat et non pas pour les tiers.

Seul un texte aborde explicitement le thème des relations avec les tiers, il s'agit du contrat de service conclu entre un producteur d'eau et la Société publique de gestion de l'eau. Le producteur d'eau est en effet un tiers par rapport au contrat de gestion conclu entre la Société publique de gestion de l'eau et la Région. Toutefois, le contrat de gestion aura des répercussions sur les relations entre le producteur d'eau et la Société publique de gestion de l'eau. Ces répercussions ne seront donc légales, en vertu de l'article 1165 du Code civil, que si le tiers participe au contrat, c'est pourquoi un contrat de service est conclu.

En conclusion, si un contrat a des répercussions sur des tiers, ces derniers doivent pouvoir participer directement au contrat et donc élargir le nombre de parties cocontractantes ou indirectement, par le fait d'un contrat « dérivé », c'est à dire qui découle du contrat premier.

1.4.1.11 Nature de l'acte : s'agit-il d'un contrat au sens du droit privé ?

Concernant les contrats de gestion, seul l'un d'eux s'apparente au contrat au sens du droit privé, tel que nous l'avons défini dans notre section 1.3. Il s'agit du contrat de gestion relatif aux entreprises publiques autonomes. Le seul bémol que nous pouvons émettre est la présence d'un mécanisme de tutelle de légalité.

Dans ce contrat de gestion, les procédures de conclusion et de révision sont arrêtées par le législateur de façon à ce que le Gouvernement ne puisse pas imposer de façon unilatérale ou y apporter de modifications unilatérales. De plus, le régime juridique est complet, notamment le texte cite explicitement les juridictions compétentes pour les recours.

Les autres contrats de gestion ne peuvent être qualifiés de contrat au sens du droit privé car souvent le régime est arrêté de façon vague, imprécise ou confère au Gouvernement la possibilité d'imposer soit le contrat de gestion ou lui délègue certains éléments tel que la procédure de révision ou d'élaboration du contrat¹⁷, ou finalement mettent en place des mécanismes de tutelle d'approbation où le Gouvernement se retrouve juge et partie.

¹⁷ Pour plus détails, nous conseillons de consulter l'analyse de chaque texte et notamment le point « nature de l'acte ».

De même les autres textes étudiés ne mettent pas en avant un phénomène de contrat au sens du droit privé, ce pour des raisons variables :

- ◆ Tutelle d'approbation conditionnant la convention de subvention (P.C.D.R, P.S.I, contrat d'objectif) ;
- ◆ La convention porte sur une subvention. Cette dernière est qualifiée d'acte unilatéral par le Conseil d'Etat (P.C.D.R, P.S.I, convention en matière de déchets et de d'agents contractuels) ;
- ◆ Absence de mécanisme garantissant l'accord des volontés au niveau de la conclusion et de la révision (contrat objectif) ;
- ◆ Régime incertain et vague (contrat de service) ;
- ◆ Absence d'habilitation légale (contrat de rivière, charte de Mobilité).

1.4.2 Les principes généraux inhérents au contrat

Le Conseil d'Etat s'est interrogé, dans le cadre du contrat de gestion de la Société publique de gestion de l'eau, afin de déterminer si le contrat de gestion confère à l'organisme concerné un pouvoir réglementaire général. Pour répondre à cette question, il se réfère à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en son arrêt du 10 mars 1998 (Moniteur Belge du 20 mai 1998).

La réponse est négative. Le contrat de gestion ne donne pas de pouvoir réglementaire à l'organisme, de sorte que la compétence de la Région reste pleine et entière. Le contrat de gestion permet, seulement, à l'organisme, de régler l'aménagement technique des matières que le législateur a défini dans le prescrit légal.

Ainsi l'élaboration d'un contrat de gestion, ne peut pas permettre à l'organisme d'organiser sa compétence, sa composition, son fonctionnement et le contrôle. Ces matières relèvent de la compétence du législateur régional en vertu de l'article 87 § 4 de la loi du 8 août 1980.

Ces documents sont intéressants dans le cadre de notre recherche, car ils permettent de définir un régime minimum commun que le décret organisant un contrat, en général, doit contenir. C'est au décret qu'il appartient de définir :

Les matières pour lesquelles les parties sont compétentes ;

Le fonctionnement du contrat ;

Le contrôle.

Toutefois, ces termes sont vagues et ne renvoient à aucun élément concret. Ces termes signifient-ils que le Parlement wallon doit organiser concrètement le régime juridique du contrat ou le décret peut-il, simplement, énoncer les éléments constituant le régime juridique et déléguer l'organisation de ces éléments à l'exécutif ou les soumettre au jeu de la négociation et du contrat ?

A la suite de l'étude des textes, il semble qu'il appartient au décret de définir les éléments dont se compose le contrat et que ceux-ci soient réglés soit par habilitation à l'exécutif régional ou par voie de négociation.

L'élaboration des éléments constituant le régime juridique d'un contrat est le fruit de la confrontation de notre analyse de cas (13 textes légaux ont été étudiés) avec les caractéristiques du contrat au sens du droit privé. L'élaboration de ces principes généraux a pour ambition de définir « ce qu'il faudrait faire » afin d'organiser un contrat en droit positif wallon et elle ne présente pas « ce qui est fait » en droit positif wallon.

1.4.2.1 Les éléments constituant le régime juridique d'un « contrat »

a) Le contrat repose sur une habilitation légale.

Comme nous l'avons démontré dans notre section 1.4, il est nécessaire de faire reposer toute forme de contrat sur une habilitation légale afin d'éviter toute intervention du juge a posteriori. Le Parlement wallon doit habiliter le Gouvernement à contracter avec toute autre partie.

b) La désignation des organes compétents appartient au législateur.

Il appartient au législateur de définir les organes compétents pour la conclusion et l'exécution du contrat. Ainsi, le décret se prononce directement ou indirectement. En cas de silence du texte, la décision du contrat appartient à l'organe aux compétences générales (conseil, assemblée) et l'exécution à l'organe exécutif.

Le conseil d'Etat dans un avis du 4/05/84 précise que le pouvoir de conclure des contrats revient au pouvoir exécutif. Le législateur attribue aux ministres une compétence directe de conclusion de contrats¹⁸.

c) Le champ d'application du contrat appartient au Parlement wallon.

Premièrement, il est évident que le champ d'application du contrat doit s'inscrire dans le champs des compétences des partenaires visés. Concernant, les personnes publiques, les lois répartitrices de compétences et les lois de réformes institutionnelles délimitent leur champ de compétence.

Plus fondamentalement, en vue de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en son arrêt du 10 mars 1998, c'est au législateur que revient la tâche de définir l'objet du contrat.

le décret devra donc indiquer explicitement l'objet pour lequel le contrat est conclu.

d) Le mode de conclusion du contrat est un élément constitutif du contrat.

Nous avons mis en lumière une multitude de techniques de conclusion du contrat, à travers notre étude de cas. Ces techniques permettent plus ou moins au principe de la liberté des volontés de s'exprimer.

C'est au Parlement wallon que revient le choix du mode de conclusion. Il peut soit arrêter, dans le décret, un mode de conclusion impliquant une procédure de négociation et garantissant l'expression libre des volontés, soit habiliter le Gouvernement à régler celui-ci ou encore soumettre le mode de conclusion à une procédure négociée. Mais quelle que soit l'option choisie, le mode de conclusion doit figurer au contrat.

e) Le mode de révision est un élément constitutif du contrat.

La conclusion relative au mode de révision peut-être transposée au mode de révision.

C'est au parlement que revient le choix du mode de révision. Il peut soit arrêter, dans le décret, un mode de révision impliquant une procédure de négociation et garantissant l'expression libre des volontés, soit habiliter le Gouvernement à régler celui-ci ou encore soumettre le mode de conclusion à une procédure négociée. C'est au Parlement wallon que revient le devoir de protéger la partie cocontractante de tout changement unilatéral de la part de la Région.

¹⁸ M. Pâques, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », Story-Scienta, Bruxelles, 1991, p.152

Mais quelle que soit l'option choisie, le mode de conclusion doit figurer au contrat.

f) Les modalités financières.

Les modalités financières n'est pas un élément systématique du contrat.

Toutefois, il appartient au Parlement wallon d'intervenir ou non. Cette intervention se motive par l'objectif de préserver la partie cocontractante de toute intervention unilatérale abusive de la part de la Région wallonne. Ces modifications unilatérales peuvent conduire à une modification du régime dans lequel est insérée la partie cocontractante.

g) La durée du contrat est un élément constitutif du contrat.

A nouveau, c'est au Parlement wallon de définir la durée du contrat.

Toutefois, il faut veiller à éviter des situations où la durée du contrat engage la législature suivante. Il faut éviter que le contrat ne s'échelonne sur deux législatures, c'est pourquoi il faut prévoir un régime transitoire ou organiser la possibilité de revoir le contrat après chaque élection.

h) Recours et responsabilité.

Le régime de recours n'est pas inclus systématiquement dans le régime juridique organisé par le prescrit légal. C'est ce qu'il ressort de notre étude de cas.

Toutefois, nous soutenons que l'identification des recours accessibles renforce le respect des obligations résultant de la relation contractuelle et donc qu'il est souhaitable de les voir apparaître dans le régime établi par le décret ou à tout le moins dans le contrat. Cela nécessite également, l'identification claire des obligations pour lesquelles les responsabilités peuvent être engagées.

i) Les sanctions.

Les sanctions sont un élément constitutif du contrat. Chaque texte légal étudié précise qu'un régime de sanction est organisé dans le contrat. Il faut donc également définir les manquements pour lesquels ces sanctions sont applicables.

A nouveau, il appartient au Parlement wallon de définir le mode d'élaboration de ces sanctions. Soit, arrêter, dans le décret, un mode d'élaboration impliquant une procédure de négociation et garantissant l'expression libre des volontés, soit habiliter le Gouvernement à régler celui-ci ou encore soumettre le mode de conclusion à une procédure négociée.

j) La tutelle

Premièrement, il faut rappeler que tout mécanisme de tutelle entame le caractère contractuel. Car un mécanisme de tutelle risque de conférer, in fine, une position double au Gouvernement, à la fois juge et partie. En conclusion, toute tutelle s'accommode mal du contrat en général.

Les mécanismes de tutelles sont de la compétence du Parlement wallon. Il doit les définir dans le décret et ils ne peuvent faire l'objet d'une négociation entre les parties au contrat.

Concrètement, un mécanisme de tutelle enlève à l'acte considéré la possibilité d'être répertorié comme « contrat » au sens du droit privé. Mais si le souhait est celui d'introduire, tout de même, un mécanisme de contrôle, cette tâche incombe au Parlement wallon. Par contre si le souhait est de créer un contrat au sens du droit privé, il ne faut pas de mécanismes de tutelle organisé par le décret et veiller à ce que le Gouvernement ne mette pas en place des mécanismes de contrôles tendancieux.

k) Les relations avec les tiers.

L'article 1165 du Code Civil pose le principe de la relativité des effets. Le contrat n'a d'effet que pour les parties cocontractantes et non pas pour les sujets de droit en général.

Toutefois si un contrat devait avoir des répercussions sur des tiers, il faut légaliser ces effets en organisant soit directement ou indirectement la participation des tiers au contrat. Directement, en élargissant le nombre de parties cocontractants aux tiers pour lesquels le contrat a des répercussions. Indirectement, en organisant des contrats dérivés entre ces tiers et l'une des parties cocontractantes concernées.

En conclusion finale, nous pouvons mettre en lumière quatre éléments :

- ◆ Un contrat, pour lequel la Région wallonne est partie, repose sur une habilitation du Parlement wallon.
- ◆ Le décret doit organiser un régime juridique minimum. Le régime juridique comprend :
 - La désignation des organes compétents ;
 - L'objet du contrat ou le champ d'application ;
 - Le mode de conclusion ;
 - Le mode de révision ;
 - La durée ;
 - Le régime de sanction ;
 - Les mécanismes de tutelle éventuels (nous rappelons, à nouveau, que les mécanismes de tutelle entament le caractère contractuel de l'acte).

- L'élaboration du mode de participation des tiers si le contrat initial a des répercussions sur ceux-ci.
- ◆ Pour élaborer ce régime juridique minimum, le législateur peut :
 - Soit arrêter directement dans le décret les dispositions ;
 - Soit soumettre certains éléments à une procédure négociée ;
 - Soit habiliter le Gouvernement.
- ◆ Finalement, c'est au Parlement wallon que revient la tâche d'organiser un régime juridique protégeant le cocontractant de toute intervention de type unilatéral ou favorisant les possibilités de voir le principe de la liberté des volontés s'exprimer. Ce type de régime juridique peut être atteint lorsque le décret organise une série de dispositions explicites et donc limite les formes de délégation ou d'habilitation au Gouvernement.

1.4.3 Perspectives.

Cette première étude du droit positif wallon en matière de contractualisation, nous permet de dégager sommairement deux objectifs poursuivis par la contractualisation.

Le premier objet de la contractualisation peut être celui du management public. La contractualisation peut viser à mettre en place un processus de concertation entre différents opérateurs afin que ceux-ci prennent connaissance des enjeux d'une problématique donnée et atteignent une vision globale de celle-ci.

Le mécanisme du contrat de rivière est exemplatif à cet égard. Les différents acteurs sont responsabilisés et participent à une stratégie Commune. Une variante de la contractualisation utilisée en management public peut naître au sein d'un seul opérateur.

L'utilisation de la contractualisation cherche ici à améliorer la gestion des ressources humaines et techniques au sein d'un acteur donné. Il s'agit là de créer un pool transversal entre des services parallèles. Cette cellule ainsi créée devrait également permettre de dégager une vision stratégique transversale et globale par rapport à une problématique donnée.

La contractualisation peut ensuite servir à formaliser les relations entre deux opérateurs. L'avantage de la contractualisation est que cette gestion est plus souple que celle fixée par décret et développée sur base d'une concertation entre les deux opérateurs. Le contrat de gestion est l'exemple type de ce genre de relation. Notons que, à l'inverse, ce type de formalisation peut au contraire étendre le contrôle d'un opérateur sur un autre.

Si les deux options de contractualisation dégagées ci-dessus ne poursuivent pas le même objet, il n'en va pas de même pour leurs principes directeurs. Il apparaît suite à l'étude des 13 cas, que pour se développer harmonieusement, la contractualisation devra être remplir quelques critères.

- ◆ Tout d'abord, il est impératif d'initialiser un processus de concertation entre les différents acteurs concernés qui devra déboucher sur une responsabilisation de ceux-ci.
- ◆ Ensuite, il apparaît que la contractualisation ne peut se développer que dans un contexte pluriannuel. Celui-ci possède plusieurs avantages. Il permet une programmation des actions. Il établit des objectifs à atteindre et enfin, il permet de déterminer le volume des moyens humains et financiers disponibles pour réaliser les objectifs.

- ◆ Enfin, le processus de contractualisation choisi devra permettre de dégager des objectifs qualitatifs à atteindre. Ce dernier point, est particulièrement intéressant appliqué au cadre de développement local que nous sommes occupés à étudier car il devrait permettre de sortir de la vision aujourd'hui un peu obsolète du « physical planning ».

Quels seraient les avantages de la contractualisation appliquée dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local ?

- ◆ Tout d'abord, le projet de développement local pourrait gagner en cohérence et en vision stratégique globale et transversale.
- ◆ Ensuite, la contractualisation introduite dans les outils de développement locaux permettrait une stabilisation des projets à moyen terme et long terme. Cela favoriserait également une meilleure reconnaissance des acteurs impliqués et de leurs rôles à travers une formalisation souple de leur relations.
- ◆ Enfin, et c'est d'importance, la contractualisation pourrait servir de cadre à la mise en réseau de différentes initiatives locales. Les actions entreprises dans le cadre des outils de développement local pourraient également trouver un cadre de référence commun au travers d'un processus de contractualisation, tout en gardant par ailleurs leur autonomie.

Ce processus de contractualisation doit cependant être balisé pour être efficace. Il reste en effet plusieurs questions en suspens à ce stade de l'étude.

Jusqu'à quel degré de formalisation en termes d'obligations, de sanctions ce type de contrat irait-il ?

La section précédente tente à ce sujet de poser différents jalons. Mais préalablement à la définition de la forme du contrat, il faut étudier de quelle manière la contractualisation pourrait prendre place au sein de la rationalisation des outils de développement local.

La contractualisation devrait-elle s'insérer de façon transversale ou au contraire verticale ?

La question, ici posée, est d'importance car elle déterminera l'objet de la contractualisation introduite au sein des outils de développement local. Si l'on prend comme document de référence à ce stade de la recherche « *la proposition générale de schéma de coordination des outils communaux actuels* », la contractualisation transversale au niveau du cadre initial commun aux outils reviendrait à initialiser une cellule de management public permettant de soutenir et d'encadrer la définition consensuelle des objectifs généraux de développement, tandis qu'une contractualisation verticale aurait pour objet de formaliser les relations entre la Commune et la Région wallonne et/ ou d'autres interlocuteurs concernés.

Pourrait-on imaginer par ailleurs, une contractualisation « en cascades », où un contrat - cadre noué entre la Commune et la région wallonne servant de référent à des contrats d'objectifs conclus entre la Commune et d'autres opérateurs intervenant dans la gestion des outils de développement local ?

Nous pensons que cette solution est envisageable si elle est assortie d'un programme d'information et de formation à de telles pratiques conséquentes. Toujours dans cette optique, la formation d'une cellule de management publique transversale révélerait toute son importance en termes d'efficacité.

Ensuite, il faut veiller à ne pas faire du contrat un outil de déconcentration. En effet, la contractualisation se doit au contraire d'être le corollaire du principe de subsidiarité. Il faut donc penser aux moyens que l'on fournirait aux pouvoirs locaux pour mener à bien l'entreprise de la contractualisation. Par ailleurs, il faut également s'interroger sur la masse territoriale critique nécessaire au développement efficace d'une telle pratique. Il faut également tenir compte du fait que la réussite d'une relation contractuelle repose sur le poids de l'engagement des acteurs.

Quelles seront les incitants et les techniques d'information mises en place à ce sujet ?

Enfin, tout processus de concertation doit prévoir un système d'évaluation.

Quelle forme, quelle fréquence prendra cet aspect essentiel de la contractualisation ?

En conclusion, la contractualisation, quel que soit l'objectif choisi - management public ou formalisation de relation - sera un élément structurant indispensable dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local.

2. ANALYSES DES TEXTES LEGAUX

2.1 DECRET DU 15 AVRIL 1999 RELATIF AU CYCLE DE L'EAU ET INSTITUANT UNE SOCIETE DE GESTION DE L'EAU (SPGE)

LE CONTRAT DE GESTION DE LA SPGE

Le décret du 15 avril 1999 a pour objectif la mise en place d'une structure centrale disposant des capacités de gestion et fonctionnant dans un cadre contractuel d'autonomie responsable par rapport aux objectifs de développement fixés par l'autorité politique. Ces objectifs définis par l'autorité politique sont :

- ◆ L'optimalisation des procédés de financement ;
- ◆ La gestion intégrée des métiers du secteur ;
- ◆ La rationalisation des frais de fonctionnement et d'investissements ;
- ◆ L'application du principe pollueur payeur et le calcul d'un coût vérité pris en charge par le consommateur ;
- ◆ La mise en place d'un principe de solidarité entre tous les citoyens wallons¹⁹.

Les documents parlementaires établissent de multiples renvois à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes. Le texte du décret s'inspire directement du contrat de gestion organisé par cette législation²⁰. Toutefois, il n'est dit nulle part que ces dispositions s'appliquant à titre supplétif.

La technique du contrat de gestion a été retenue pour différentes raisons :

- ◆ Le contrat de gestion renforce la qualité du service public ;
- ◆ C'est un outil de modernisation de la gestion publique distincte de la privatisation ;
- ◆ Il précise les engagements mutuels ;
- ◆ Il définit les ressources et moyens maximaux à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs définis ;
- ◆ Description complète des critères sur la base desquelles l'évaluation des performances sera organisée.

2.1.1 Les caractéristiques du contrat de gestion

2.1.1.1 *Habilitation légale*

Nous constatons que le décret du 15 avril 1999, en son chapitre V, définit le cadre du contrat. Ce décret, d'une part, habilite le pouvoir exécutif à contracter avec une entreprise de droit public et d'autre part, fixe les limites de la contractualisation.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

2.1.1.2 Champs d'application.

Le décret définit le champ d'application du contrat de gestion. Celui-ci concerne l'exécution des tâches de service public²¹ reconnues à l'entreprise, définies à l'article 6§2.

Les missions de service public sont :

- ◆ La prestation de service d'assainissement de l'eau usée sur le territoire de la Région wallonne ;
- ◆ La protection des captages au profit des producteurs d'eau potabilisable et destinée à la distribution publique établis sur le territoire de la Région wallonne ;
- ◆ Le développement des moyens nécessaires pour atteindre son objectif social, notamment par les ressources propres qu'elle dégage en contrepartie des services qu'elle assure en matière de protection et d'assainissement et par toute opération financière généralement quelconque ;
- ◆ Favoriser une coordination entre l'égouttage et l'épuration en intervenant dans les coûts de la réalisation des travaux d'égouttage ;
- ◆ Réaliser des études nécessaires en vue d'améliorer la gestion du cycle de l'eau, en vue d'élaborer une méthodologie générale de gestion et de détermination des coûts appliqués par tous les producteurs, distributeurs et organismes d'épuration d'eau pour :
 - Dégager une structure de prix de revient de l'eau à appliquer par les producteurs et par les distributeurs ;
 - Déterminer les principes et critères applicables à une fourniture universelle de l'eau et à une tarification sociale adaptée ;
 - Dégager et promouvoir les convergences entre les producteurs, les distributeurs et organismes d'épuration.

Le décret définit le contenu du contrat de gestion en son article 9 § 2 à §6 :

- ◆ Il détermine les objectifs à atteindre en matière d'assainissement et de protection des captages ;
- ◆ Il précise les missions de service public ;

Il règle les matières suivantes :

- ◆ Le programme des investissements ;
- ◆ Le plan financier correspondant aux charges de fonctionnement des stations d'épuration ;
- ◆ Les outils de performances et les techniques à mettre en œuvre, les méthodologies de calcul uniforme de coûts, l'uniformisation des cahiers des charges ;
- ◆ Les principes gouvernant la rémunération des services de protection des captages et d'assainissement ;
- ◆ Les objectifs escomptés en matière de coordination des acteurs et d'accélération des processus de décision ;
- ◆ Les engagements administratifs, réglementaires et sociaux de la Région ;

²¹ documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 16

- ◆ L'intéressement de la société aux objectifs qui lui sont assignés ainsi que les sanctions financières en cas de non-respect par une partie de ses engagements résultant du contrat de gestion ;
- ◆ Les éléments que le plan d'entreprise doit contenir ;
- ◆ Les conditions de révision et d'adaptation du contrat ;
- ◆ Le contrat de gestion est complété par un cahier des charges

Le contrat entraîne la création de droits et obligations pour les deux parties. La SPGE s'engage à gérer les missions de service public selon les modalités arrêtées dans le contrat de gestion. Il s'agit d'une obligation de faire.

2.1.1.3 Désignation des organes compétents. Article 10

Le décret du 15 avril 1999, en son article 9 §1 établit que le contrat de gestion est conclu entre la SPGE et le Gouvernement. Toutefois, le décret ne précise pas quel organe est compétent pour la conclusion du contrat de gestion.

Ce sont les documents parlementaires qui précisent l'organe compétent au sein de la SPGE pour conclure le contrat de gestion, il s'agit du conseil d'administration²².

Le décret ne précise pas si le contrat de gestion relève de l'ensemble du Gouvernement ou du ministre dont relève la compétence en cette matière. Il est seulement indiqué dans les textes parlementaires que le Gouvernement s'appuie sur les conseils de l'administration, c'est à dire la Direction Générale des ressources naturelles et de l'environnement.

2.1.1.4 La conclusion et la révision du contrat de gestion

Le mode de conclusion est repris à l'article 10 § 3. Le contrat de gestion fait l'objet d'une proposition par le gouvernement à la SPGE. A travers la formulation « le gouvernement soumet la SPGE une proposition de contrat de gestion », on peut en déduire que l'élaboration du contrat de gestion relève du gouvernement et qu'il appartient à la SPGE d'accepter ou non en vue de la formulation « si à l'expiration du contrat de gestion, un nouveau contrat de gestion n'est pas conclu... ».

Cependant le texte du décret ne prévoit aucun mécanisme de négociation entre les parties au contrat. Seuls les textes parlementaires précisent que le contrat de gestion « est négocié sur la base du programme d'action pour la qualité des eaux réalisé par l'administration »²³.

Le texte met en place un système permettant d'éviter une situation de blocage au cas où le contrat de gestion ne pourrait être conclu.

Art. 10 § 3 alinéa 2 : « Si à l'expiration du contrat de gestion, un nouveau contrat de gestion n'est pas conclu, le contrat de gestion en cours, s'il n'est pas entièrement réalisé, est prorogé de plein droit pendant un an. Au terme de la prorogation, le Gouvernement arrête pour un an un plan de gestion renouvelable une seule fois. ».

Cette technique a l'avantage d'éviter une situation de blocage mais elle limite le jeu du principe de l'autonomie des volontés car la partie cocontractante a tout intérêt à voir aboutir une forme de contrat de gestion « négocié », au risque de se voir imposé une politique de gestion par le Gouvernement pendant un an ou deux.

²² ²² ²² documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 16

²³ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 74.

Quant à la révision du contrat de gestion, le texte du décret indique seulement que les conditions de révision sont incluses dans le contrat, art. 9 § 4 c. Le texte ne prévoit donc aucune procédure de révision. Seuls les textes parlementaires précisent que le contrat de gestion « peut-être révisé sur certains de ses termes par voie d'avenants, chaque année, pour prendre en compte des externalités limitativement énumérées par le Gouvernement »²⁴. L'article 10 se limite à dire que le contrat de gestion peut faire l'objet d'avenants mais ne dit pas à qui en revient l'initiative. Dans les documents parlementaires, il apparaît que l'amendement visant à accorder le droit à la SPGE de proposer un avenant est rejeté. Le Ministre précise que « le décret stipule que le Gouvernement a toujours le dernier mot »²⁵.

A ce stade de l'étude du décret du 15 avril 1999, il est impossible de se prononcer quant à l'existence certaine d'un phénomène de négociation entre les parties et de conclure l'impossibilité pour l'exécutif régional de procéder à une modification unilatérale du contrat de gestion.

2.1.1.5 Modalités financières article 9 §2

Le décret de 1999 inclut dans le contrat de gestion certaines modalités financières :

- ◆ Le plan financier correspondant aux charges de fonctionnement des stations d'épuration, art. 9 § 2 ;
- ◆ Les outils de performances et les techniques à mettre en œuvre, les méthodologies de calcul uniforme de coûts, l'uniformisation des cahiers des charges ;
- ◆ Les principes gouvernant la rémunération des services de protection des captages et d'assainissement.

Le législateur se limite à définir une série de modalités financières que le contrat de gestion doit régler impérativement ou non. Toutefois, ce qui est intéressant dans le cadre de notre recherche, c'est de souligner que ces modalités sont fixées lors de la conclusion du contrat de gestion et donc que celles-ci sont intégrées dans la proposition du gouvernement. Il ne nous est pas encore possible de déterminer si cette intervention du législateur a pour objectif de préserver le SPGE de tout abus de l'exécutif régional sous la forme de modalités financières.

2.1.1.6 La durée du contrat. Article 10 § 1

Le décret du 15 avril 1999 définit la durée du contrat, en son article 10 §1. Il s'agit d'une durée de 5 ans. Nous pouvons constater que la durée du contrat coïncide avec la durée d'une législature des conseils de Communauté et de Région, article 117 de la Constitution. Le pouvoir exécutif ne peut pas s'engager au-delà de 5 ans, sinon il engagerait la législature suivante.

2.1.1.7 Recours et responsabilité

Le texte du décret établit seulement en son article 9 § 5 que « toute clause résolutoire expresse dans le contrat est réputée non écrite ». L'article 1184 du code civil n'est pas applicable au contrat de gestion. La partie envers laquelle une obligation dans le contrat de gestion n'est pas exécutée ne peut poursuivre que l'exécution de l'obligation et, le cas échéant, demander des dommages et intérêts sans préjudice de l'application de toute sanction spéciale prévue dans le contrat de gestion ».

²⁴ documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 16

²⁵ documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 74

Une première limite dans le cadre des recours est ici fixée. L'article 1184 du code civil n'est pas applicable. L'article 1184 du code civil vise l'exception pour l'inexécution. Ainsi, une partie peut se prévaloir de l'inexécution des obligations de l'autre pour se soustraire à ses propres obligations. Sur base du principe de continuité du service public, le décret établit une dérogation à cet article 1184.

A ce stade, le texte ne précise pas quelles sont les juridictions compétentes en cas de recours.

Les documents parlementaires rappellent un principe de droit fondamental : les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties cocontractantes, elles ne peuvent pas produire d'effet à l'égard des tiers au risque de déroger à l'article 1165 du code civil relatif à la relativité des effets des contrats²⁶.

2.1.1.8 Sanctions

Seul l'article 9 § 4 b établit que le régime de sanctions financières est prévu au contrat de gestion. Toutefois, le texte du décret ne donne aucun exemple de sanction financière. A nouveau, nous pouvons imaginer que le régime de sanctions financières sera inséré dans la proposition du contrat de gestion.

En outre, l'article 9 §5 précise qu'il est possible de poursuivre la partie ne respectant pas ses engagements pour obtenir l'exécution de ceux-ci.

2.1.1.9 Tutelle administrative et contrôle

Les articles relatifs au contrat de gestion dans le texte du décret ne font état d'aucune tutelle.

L'article 10 § 1 précise que le gouvernement communique au Parlement wallon le contrat de gestion. Il s'agit donc d'un droit de regard simple, pour information.

L'article 10 §2 du décret précise que le contrat de gestion fait l'objet d'un rapport annuel d'évaluation d'exécution et que celui-ci est présenté au gouvernement. Le rapport est aussi transmis au Parlement wallon. Toutefois, le texte ne précise pas quel type de droit de regard jouit le gouvernement sur ce rapport.

Le rapport est-il transmis au Gouvernement pour information ou pour approbation ?

Le rapport est-il transmis au Parlement wallon pour information au même titre que dans le cadre du contrat de gestion de l'AWEX ?

2.1.1.10 Nature de l'acte : s'agit-il d'un contrat au sens du droit privé ?

Le contrat de droit privé repose sur l'accord des volontés tant au niveau de la conception, du contenu que du régime applicable.

A ce stade de l'étude du décret du 15 avril 1999, nous ne pouvons pas conclure à une relation contractuelle entre la SPGE et l'exécutif régional. En effet, le législateur régional a défini le contenu du contrat de gestion mais il s'agit tout au plus de principes dont les modalités, l'effectivité relève du gouvernement puisque celui-ci est compétent pour remettre une proposition de contrat de gestion à la SPGE. Ainsi le prescrit légal ne nous renseigne aucunement sur le mécanisme de conclusion et de révision du contrat de gestion, éléments déterminants pour identifier l'acte comme unilatéral ou comme un contrat.

²⁶ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 40.

Les textes des documents parlementaires mettent en évidence lors d'une discussion d'un amendement relatif à l'article 10 § 1, premier alinéa que le gouvernement a toujours le pouvoir du dernier mot, notamment quant à la révision du contrat de gestion. Les textes sont donc explicites, il ne s'agit pas d'un contrat mais davantage d'un acte unilatéral consensuel. Ce constat nous permet de mettre à nouveau en lumière la nécessité de voir le législateur intervenir quant aux modalités explicites de négociation, de conclusion et de révision du contrat de gestion afin d'éviter que le gouvernement ne s'attribue le pouvoir du dernier mot.

Décret du 15-04-99 relatif à la création de la SPGE

LE CONTRAT DE GESTION

HABILITATION LEGALE. ART. 9 §1	Art 9 §1 = habilitation légale du contrat de gestion conclu entre l'exécutif régional et la SPGE
CHAMP D'APPLICATION ART. 9 §1	Le contrat de gestion a pour objet les missions de services publics définies l'article 6 § 2.
ORGANES COMPETENTS ART. 9 § 1	Gouvernement (+ DGRNE) et Conseil d'administration SPGE
MODE CONCLUSION ART. 10 § 3	Proposition élaborée par le Gouvernement soumise à la SPGE.
MODE REVISION ART. 9 § 4 ET 10	Conditions de révisions incluses dans le contrat de gestion. Possibilité de révision annuelle par voie d'avenant.
MODALITES FINANCIERES ART. 9 § 2	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le plan financier correspondant aux charges de fonctionnement des stations d'épuration, art. 9 § 2 ◆ Les outils de performances et les techniques mettre en œuvre, les méthodologies de calcul uniforme de coûts, l'uniformisation des cahiers des charges ; ◆ Les principes gouvernants la rémunération des services de protection des captages et d'assainissement
DUREE ART. 9 § 2	5 ans
RECOURS ART. 9 § 5	L'article 1184 du code civil n'est pas applicable.
SANCTION ART. 9 § 5	le régime de sanctions financières est prévu au contrat de gestion.
TUTELLE ET CONTROLE ART. 10 §2	rapport annuel d'évaluation d'exécution du contrat de gestion transmis au gouvernement.
ROLE DU CRW ART 10 § 1 ET 2	communication du contrat au CRW communication du rapport d'évaluation rôle consultatif
NATURE ACTE	Acte unilatéral consensuel

2.2 DECRET DU 29 OCTOBRE 1998 INSTITUANT LE CODE WALLON DU LOGEMENT

LE CONTRAT DE GESTION DE LA SOCIETE WALLONNE DU LOGEMENT

Le décret du 29 octobre 1998 s'inscrit dans la lignée de l'article 23 de la constitution :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi ou la règle visée l'article 134 garantissent en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice ».

Le décret vise donc à mettre en œuvre cette disposition constitutionnelle dans les limites des compétences régionales. Il s'agit en premier lieu de « fortifier le logement social qui fait partie intégrante des droits sociaux acquis²⁷.

Cet objectif passe notamment par la nécessité de « garantir la clarté, la transparence et l'accessibilité par la cohérence d'un décret global²⁸. Il s'agit de rationaliser le droit « éparpillé » du logement.

De façon générale, le code est conçu dans une double perspectives :

- ◆ Affirmer que le logement est un droit, un service public que la Région rend à ses citoyens au travers des différents acteurs qui œuvrent en cette matière.
- ◆ Stimuler, situer les acteurs du « logement » (Société régionale wallonne du logement, les sociétés agréées, le Fonds du logement des familles nombreuses, les pouvoirs locaux, les organismes à finalité sociale, les sociétés de crédit social et l'administration) par rapport à l'objectif d'organiser le droit au logement²⁹.

2.2.1 Les caractéristiques du contrat de gestion

Les documents parlementaires, quant au contrat de gestion, se réfèrent au décret du 25 janvier 1996. Ce décret de 1996 a pour objectif d'insérer un article 2 bis dans le décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement. Ainsi les éléments des documents parlementaires relatifs à l'introduction de cet article 2 bis sont transposables, en partie, à l'étude du contrat de gestion de la Société wallonne du logement.

Afin de compléter notre analyse, nous considérerons les travaux parlementaires relatifs à l'insertion de cet article 2 bis³⁰. En effet, les articles relatifs au contrat de gestion du décret du 25 janvier 1996 sont identiques à ceux du décret du 29 octobre 1998.

L'exposé des motifs des documents parlementaires met en lumière les objectifs ou les raisons de la création d'un contrat de gestion. Il s'agit de³¹ :

- ◆ Renforcer le contrôle de légalité et d'opportunité, eu égard l'intérêt général
- ◆ Préciser à la fois les moyens, les objectifs et les délais de réalisation de ceux-ci.

²⁷ Documents parlementaires, session 1997-1998, 371, n° 1, p. 3.

²⁸ Ibidem, p. 5.

²⁹ Ibidem, p. 10.

³⁰ Documents parlementaires, session 1995, n° 1 à n° 10.

³¹ Documents parlementaires, session 1995, n° 1, p. 2

- ◆ Assurer une gestion dynamique de l'institution ;
- ◆ Réaliser une meilleure transparence ;
- ◆ D'évaluer la réalisation des programmes d'investissements ;
- ◆ Veiller à une utilisation optimale des moyens.

2.2.1.1 Habilitation légale

Nous constatons que le décret du 29 octobre 1998, en ses articles 108 à 111, définit le cadre du contrat de gestion. Ce décret, d'une part, habilite le pouvoir exécutif à contracter avec une entreprise de droit public, la Société wallonne du logement et d'autre part, fixe les limites de la contractualisation (art. 108).

2.2.1.2 Champs d'application

Le décret définit le champ d'application du contrat de gestion, art. 109.

Le contrat de gestion règle :

- ◆ Les objectifs assignés aux parties ;
- ◆ Les délais de réalisation des objectifs ;
- ◆ Les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- ◆ Les critères d'évaluation des politiques de logement ;
- ◆ Ses conditions de révision ;
- ◆ Les sanctions en cas de manquement aux objectifs et aux délais qu'il fixe.

Les travaux parlementaires explicitent le contenu du contrat de gestion³². Il faut entendre par :

- ◆ Les objectifs assignés aux parties, la définition d'objectifs stratégiques clairs pour chacun des acteurs ;
- ◆ Les moyens à mettre en œuvre, il s'agit des moyens financiers, humains, techniques ;
- ◆ Les critères d'évaluation comme la définition d'indicateurs pertinents mesurables et contrôlables permettant d'évaluer le degré d'efficacité des politiques mises en œuvre.

De plus, le commentaire des articles des documents parlementaires précise que³³ :

« Le contrat de gestion précisera les dotations régionales minimales que le Gouvernement s'engage à présenter au Conseil.... »

et

« Il définira le contenu des programmes d'investissements, les délais de réalisation... »

Toutefois, il apparaît la lecture des deux décrets que ces deux éléments n'y sont pas repris explicitement, ils sont, peut-être repris sous la formulation « des moyens à mettre en œuvre ».

Le contrat de gestion définit les priorités et les orientations selon lesquelles la société exerce ses missions. Le contrat de gestion a donc pour fonction première de délimiter un cadre d'intervention pour la société. (art. 108).

³² Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n° 7, p. 4.

³³ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n° 1, p. 2.

Les missions de la société wallonne du logement sont définies à l'article 88 du présent décret :

- ◆ La société agréée, conseille et contrôle les sociétés de logement de service public ;
- ◆ elle est chargée de :
 - De susciter l'activité et le fonctionnement cohérent des sociétés de logement de service public dans toutes les Communes, notamment par l'élaboration du programme global visé à l'article 141 ;
 - D'inciter les sociétés de logement de service public à collaborer tant entre elles qu'avec d'autres partenaires locaux ;
 - De mettre à leur disposition les moyens nécessaires à la réalisation de leur objectif social ;
 - D'évaluer périodiquement l'activité des sociétés de logement de service public ;
 - De traiter les demandes et plaintes relatives aux sociétés de logement de service public ;
 - De traiter les recours des comités consultatifs des locataires et des propriétaires, visés à l'article 154 ;
 - De recenser les candidatures de locataires d'un logement géré par les sociétés de logement de service public et de promouvoir les initiatives visant à éviter les demandes multiples, au moins sur le territoire d'une Commune.
- ◆ La société participe à la mise en œuvre du droit au logement et est chargée de :
 - Acquérir, construire, restructurer, réhabiliter, adapter démolir et gérer des logements individuels ou collectifs répondant à des caractéristiques techniques et économiques fixées par le Gouvernement ;
 - Céder et acquérir des droits réels sur des logements individuels ou collectifs répondant à des caractéristiques techniques et économiques fixées par le Gouvernement ;
 - Constituer des réserves de terrains nécessaires au développement harmonieux de l'habitat, les rétrocéder aux sociétés de logement de service public agréées, les vendre par parcelles, ou accorder sur ceux-ci des droits réels, au besoin en imposant aux bénéficiaires des servitudes pour le maintien de l'aspect et de l'agencement fonctionnel des ensembles ;
 - Stimuler des initiatives en ce sens auprès des sociétés de logement de service public, coordonner, encourager les initiatives menées en partenariat avec d'autres acteurs publics ou privés ;
 - Accorder à des personnes physiques des prêts hypothécaires pour l'achat, la construction ou la réhabilitation de logements, ou pour le remboursement de dettes hypothécaires et financer les primes d'assurance vie destinées à couvrir les emprunteurs ;
 - Accorder aux sociétés de logement de service public les aides visées aux articles 54 à 77.
- ◆ La société soutient les sociétés de logement de service public, les pouvoirs locaux et les régies communales autonomes pour une assistance technique et financière ;
- La société peut autoriser la conclusion de conventions par les sociétés de logement de service public avec tout pouvoir local ou régie communale autonome qui possède un parc immobilier, afin de prendre en charge la gestion et l'entretien de ce parc ;
- La société est habilitée à se substituer aux sociétés de logement de service public qui ne sont pas en mesure d'exercer cette fonction.

- ◆ La société promeut l'expérimentation et la recherche en matière de logement.
- ◆ La société propose au gouvernement des politiques nouvelles ou donne son avis sur les politiques qui visent notamment à accroître les synergies avec les politiques communales du logement et le partenariat des sociétés de logement de service public avec d'autres acteurs du secteur public, privé et le monde associatif.
- La société exerce toute autre mission ayant un rapport direct avec celles visées au présent article, moyennant accord du gouvernement.

2.2.1.3 Désignation des organes compétents. Article 108

Le décret du 29 octobre 1998, en son article 108 établit que le contrat de gestion est conclu entre la société wallonne du logement, son conseil d'administration (art. 88) et le Gouvernement.

Le décret ne précise pas si le contrat de gestion relève de l'ensemble du Gouvernement ou du ministre dont relève la compétence en cette matière.

2.2.1.4 La conclusion et la révision du contrat de gestion

Le décret ne prévoit aucun mode de conclusion et de négociation explicite du contrat de gestion. Il se limite à désigner les parties au contrat de gestion.

Il est un élément à mettre en lumière dans notre analyse. Il est précisé à l'article 108, alinéa 2 que le contrat de gestion est communiqué au Parlement wallon après son entrée en vigueur mais le texte du décret reste muet quant à l'entrée en vigueur du contrat, c'est pourquoi, nous nous référons aux documents parlementaires du décret de 1996.

Dans le décret de 1996, l'article 2 bis est identique à l'article 108 du décret de 1998 restriction faite d'un alinéa. L'article 2 bis comprend un alinéa de plus.

« Le contrat de gestion n'entre en vigueur qu'après son approbation par le Gouvernement et à la date fixée par celui-ci ».

Cet alinéa met en lumière le fait que le Gouvernement dispose du pouvoir du dernier mot. Cet élément entame, considérablement, le caractère contractuel éventuel de ce contrat de gestion.

Toutefois, la question est de savoir si cet alinéa est transposable au décret de 1998. Les documents parlementaires établissent un renvoi explicite au décret de 1996³⁴. Le raisonnement peut-être le suivant : En vue du silence du texte, on se réfère à l'expérience passée, ici, indiquée directement par les documents parlementaires.

Un amendement avait été déposé dans la lignée de l'avis du Conseil d'Etat³⁵, en vue de supprimer l'approbation du contrat de gestion par le Gouvernement mais il a été rejeté. Le rejet se base sur l'argumentation suivante : « D'un point de vue procédural, le Ministre n'est pas investi du pouvoir de conclure le contrat seul. Il faut nécessairement que les négociations menées par le Ministre soient approuvées par le Gouvernement. L'accord n'est conclu avec la Société régionale du logement qu'à partir du moment où il est approuvé par le Gouvernement. L'approbation permet également de définir la date « de départ » du contrat. »

Le décret précise que (art. 111) :

³⁴ ³⁴ Documents parlementaires, session 1997-1998, 371, n° 1, p. 3.

³⁵ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n° 2 et n° 7, p. 19.

« Le Gouvernement peut assigner, pour la durée d'un exercice budgétaire, une politique de gestion à la société si le contrat ne peut être conclu en raison de la carence de celle-ci. Il en fixe les moyens d'exécution. Préalablement, le Gouvernement doit mettre la Société en demeure et ne pourra utiliser son pouvoir qu'en l'absence de décision de cette dernière dans les deux mois de cette mise en demeure ».

Cet article met en place un mécanisme de conclusion particulier. Si la conclusion contractuelle du contrat de gestion échoue, le Gouvernement s'approprie pour une année budgétaire la définition de la gestion de la Société. Cet alinéa permet d'éviter un blocage de la situation au cas où le contrat de gestion ne serait pas conclu³⁶, du fait de la société.

Les documents parlementaires précisent qu'il ne s'agit plus d'une « procédure « à l'amiable » où les deux partenaires auront trouvé un accord »³⁷. A contrario, la procédure de conclusion peut donc être entendue comme une procédure à l'amiable où les deux parties trouvent un accord. Cette procédure de conclusion repose donc, outre l'éventuelle approbation par le Gouvernement, sur une relation contractuelle.

Sur base du texte de l'avant-projet, le Conseil d'Etat avait qualifié ce pouvoir d'exorbitant puisque aucune procédure ou mise en œuvre n'était prévue. C'est pourquoi, il a été ajouté l'alinéa suivant « il (le Gouvernement) en fixe les délais et les moyens d'exécution » afin de « circonscrire les possibilités d'intervention unilatérale du Gouvernement »³⁸. Toutefois, il appartient toujours au Gouvernement de fixer et de finir ces moyens d'exécution de façon unilatérale, donc on ne peut pas dire que les possibilités d'intervention unilatérale soient réduites à néant.

Finalement, à la différence du texte du décret de 1996, le texte du contrat de gestion de la Société wallonne du logement ne se réfère pas à un mécanisme de communication de la politique de gestion imposée au Parlement wallon. Cette communication de la politique de gestion imposée par le gouvernement au Conseil régional a pour objectif de tempérer cette intervention unilatérale du Gouvernement, qui est à la fois partie au contrat et autorité de tutelle, juge et partie. Le Conseil régional joue « un rôle de contrôle de l'action du Gouvernement »³⁹.

Comment doit-on interpréter l'absence de cette disposition dans le texte du décret du 29 octobre 1998 ?

Soit nous considérons les documents parlementaires de ce texte qui renvoient directement au décret du 25 janvier 1996 et conclure que cette disposition s'applique par transposition.

Soit nous interprétons strictement cette absence et nous considérons que dans le cadre d'une politique de gestion imposée, l'action du Gouvernement ne fait l'objet d'aucun contrôle. Un garde-fou a été éliminé.

Quant à la révision du contrat de gestion, le texte du décret indique seulement que les conditions de révision sont incluses dans le contrat de gestion, art. 109, 5. Le texte ajoute, toutefois, que le contrat de gestion peut être adapté de commun accord en cours d'exécution, art. 108 alinéa 2.

Nous pouvons nous interroger sur le type de modification visée par cet article et prendre comme base de réflexion la loi du 21 mars 1991 définissant deux types de révision. L'article 5 § 1 distingue deux types de modifications annuelles :

³⁶ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n° 1, p. 3.

³⁷ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n°3.

³⁸ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n°3.

³⁹ documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n°3, p.2.

- ◆ Celles qui sont prévues en vertu des paramètres indiqués dans le contrat de gestion et qui ont pour objet de l'ajuster à l'évolution des marchés et des développements technologiques. La procédure à suivre est déterminée par le contrat de gestion.
- ◆ Celles laissées à la libre appréciation des parties. Ces modifications sont soumises à la procédure de l'article 4, relative à la conclusion du contrat de gestion.

Nous pouvons donc conclure à deux types de procédures de révision mais nous ne pouvons déterminer l'objet de ces dernières.

Le texte de la loi du 21 mars 1991 apparaît plus complet quant au régime juridique du contrat de gestion.

A ce stade, nous ne pouvons pas déterminer si le Gouvernement dispose d'un pouvoir unilatéral de modifier le contrat de gestion et pour quel type d'éléments.

2.2.1.5 Modalités financières article 9 §2

Le décret e 1999 n'inclut pas dans le contrat de gestion des modalités financières. Celles-ci sont fixées aux articles 117 à 126. Ils sont relatifs à :

- ◆ Au budget, section 1 ;
- ◆ A la comptabilité, section 2 ;
- ◆ Aux programmes d'investissements, section 3.

L'élément pertinent dans le cadre de notre recherche de mettre en lumière l'impossibilité pour le Gouvernement de déroger à ces dispositions par arrêté d'exécution. Le législateur habilité, également dans ces sections, le Gouvernement à prendre certaines mesures.

Les dispositions financières sont analogues à celles présentes dans le décret relatif à l'Agence wallonne d'exportation.

2.2.1.6 La durée du contrat. Article 108

Le décret du 29 octobre 1998 définit la durée du contrat, en son article 108 pour une durée de 5 ans. Nous pouvons constater que la durée du contrat coïncide avec la durée d'une législature des conseils des Communautés et des Régions, article 117 de la Constitution. Le pouvoir exécutif ne peut pas s'engager au-delà de 5 ans, sinon il engagerait la législature suivante.

2.2.1.7 Recours et responsabilité

Le texte reste muet quant à ce point

Le texte du décret ne mentionne pas non plus que « toute clause résolutoire expresse dans le contrat est réputée non écrite. L'article 1184 du code civil n'est pas applicable au contrat de gestion. La partie envers laquelle une obligation dans le contrat de gestion n'est pas exécutée ne peut poursuivre que l'exécution de l'obligation et, le cas échéant, demander des dommages et intérêts sans préjudice de l'application de toute sanction spéciale prévue dans le contrat de gestion ».

2.2.1.8 Sanctions article 109

Seul l'article 109, 6° établit que le régime de sanctions est prévu au contrat de gestion. Toutefois, le texte du décret ne donne aucun exemple de sanction.

2.2.1.9 Tutelle administrative et contrôle. article 110, 115

Le décret du 29 octobre 1998 met en œuvre un mécanisme de tutelle à l'article 115. Il s'agit d'une tutelle exercée par deux commissaires, tutelle de légalité, le contrôle s'exerce contre toute décision contraire au contrat de gestion, à l'intérêt général, à la réglementation, au règlement d'ordre intérieur, aux statuts.

Sur base du recours du commissaire, le Gouvernement dispose d'un pouvoir d'annulation de la décision de la Société. La tutelle d'annulation du Gouvernement est donc liée au recours introduit par l'un des deux commissaires.

Le texte de l'article 1115 met également en place un observateur du gouvernement, qui au même titre que les deux commissaires, siègent avec voie consultative aux réunions des organes d'administration et de contrôle de la société et dispose aussi de tout pouvoir pour exercer sa mission. Toutefois, l'observateur ne dispose pas du recours de tutelle. Chaque semestre, il remet au Gouvernement un rapport d'exécution du contrat de gestion.

L'article 110 du décret précise que le contrat de gestion fait l'objet d'un rapport annuel d'évaluation d'exécution et que celui-ci est présenté au gouvernement par le conseil d'administration, les commissaires et l'observateur. Le rapport est aussi transmis au Parlement wallon. Toutefois, le texte ne précise pas quel type de droit de regard jouit le gouvernement sur ce rapport.

On peut également se demander s'il s'agit du même rapport présenté par l'observateur à l'article 115.

Grâce aux documents parlementaires relatifs au décret de 1996, il apparaît que les missions de l'observateur s'exercent dès la préparation du contrat, ce qui diffère de l'exercice des missions des deux commissaires qui s'exercent à postériorité. L'observateur est aussi défini comme l'interface entre le Gouvernement et la Société. L'observateur est donc en quelque sorte l'œil et l'oreille du Gouvernement dès la préparation du contrat. De plus, le rapport de ce dernier se distingue par le fait qu'il est spécifique au contrat de gestion⁴⁰.

L'article 108 précise que le gouvernement communique au Parlement wallon le contrat de gestion. Il s'agit donc d'un droit de regard simple, pour information.

2.2.1.10 Nature de l'acte : s'agit-il d'un contrat au sens du droit privé ?

Le contrat de droit privé repose sur l'accord des volontés tant au niveau de la conception, du contenu que du régime applicable.

A ce stade de l'étude du décret du 29 octobre 1998, nous ne pouvons pas conclure à une relation contractuelle entre la société wallonne du logement et l'exécutif régional. En effet, le législateur régional a défini le contenu du contrat de gestion mais il s'agit tout au plus de principes dont les modalités, l'effectivité relève du gouvernement. Ainsi le prescrit légal ne nous renseigne aucunement sur le mécanisme de conclusion et de révision du contrat de gestion, éléments déterminant pour identifier l'acte comme unilatéral ou comme un contrat.

⁴⁰ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n°7, p. 19.

L'avis du Conseil d'Etat quant au projet de décret de 1996 considère l'exposé des motifs. Celui-ci précise que le contrat de gestion s'inscrit dans le souci de renforcer le contrôle de légalité et d'opportunité, eu égard l'intérêt général, des pararégionaux par l'intermédiaire de ses commissaires et délégués ». Il déduit de cet exposé des motifs que le contrat de gestion est « utilisé comme un instrument de la tutelle, le contrat de gestion se heurte à une objection : le Gouvernement, qui est une partie au contrat, est en même temps l'autorité de tutelle, de manière qu'il puisse, à ce titre, s'ériger en quelque sorte, en juge de la bonne exécution par l'autre partie de ses obligations contractuelles »⁴¹.

Cette réflexion est exportable au contrat de gestion de la Société wallonne du logement puisque le décret prévoit également en son article 115, une tutelle de légalité et d'opportunité exercée par deux commissaires et le contrôle s'exerce aussi par rapport au contrat de gestion.

L'élément fondamental n'est donc plus rencontré dans ces deux contrats de gestion puisque les deux parties ne sont pas sur un pied d'égalité.

Pour le Conseil d'Etat, cette tutelle s'apparente de plus à une tutelle coercitive puisque « le Gouvernement peut assigner à la Société, une politique de gestion ».

Finalement, nous pouvons également remarquer une dernière observation du Conseil d'Etat quant au caractère partiel du régime juridique du contrat de gestion. Le Conseil d'Etat souligne que le texte de l'avant-projet du décret de 1996 ne comprend aucune disposition relative aux sanctions. En vue de suivre cette remarque, le texte du projet et du texte adopté précise que le contrat de gestion règle les matières suivantes dont « le régime de sanctions des manquements aux obligations des parties ».

Cette remarque nous permet de se représenter le caractère complet du régime juridique établi par le Conseil d'Etat. Le régime juridique du contrat de gestion doit comprendre :

- ◆ Les objectifs assignés aux parties ;
- ◆ Les délais de réalisation des objectifs ;
- ◆ Les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- ◆ Les critères d'évaluation des politiques de logement ;
- ◆ Ses conditions de révision ;
- ◆ Les sanctions en cas de manquement aux objectifs et aux délais qu'il fixe.

Si l'un de ses éléments venait à manquer, le régime juridique serait partiel. Ce caractère complet n'est donc pas à confondre avec le caractère explicite de ces éléments. En effet, le Conseil d'Etat n'a pas mentionné la nécessité de donner des définitions.

⁴¹ Documents parlementaires, session 1995-1996, 66, n° 1, p. 6.

DECRET DU 29 OCTOBRE 1998 DECRET INSTITUTANT LE CODE WALLON DU LOGEMENT

LE CONTRAT DE GESTION

HABILITATION LEGALE. ART. 108	l'article 108 du CWL habilite le Gouvernement à passer un contrat de gestion avec la société wallonne du logement.
CHAMP D'APPLICATION ART. 109	<ul style="list-style-type: none"> ◆ la société agréée, conseille et contrôle les sociétés de logement de service public ; ◆ elle est chargée de différentes missions dans ce cadre ◆ La société participe à la mise en œuvre du droit au logement et est chargée de : ◆ La société soutient les sociétés de logement de service public, les pouvoirs locaux et les régies communales autonomes pour une assistance technique et financière ; ◆ La société promeut l'expérimentation et la recherche en matière de logement. ◆ La société propose au gouvernement des politiques nouvelles ou donne son avis sur les politiques qui visent notamment à accroître les synergies avec les politiques communales du logement et le partenariat des sociétés de logement de service public avec d'autres acteurs du secteur public, privé et le monde associatif.
ORGANES COMPETENTS ART. 108 ET 88	les organes sont le Gouvernement et le conseil d'administration de la Société.
MODE CONCLUSION ART. 108, 109 5° ET 111	<p>Texte muet quant à une procédure de conclusion et de négociation.</p> <p>Art. 109, 5° : Procédures de révisions contenues dans le contrat de gestion.</p> <p>Art. 111 : Contrat de gestion peut être adapté de commun accord en cours d'exécution.</p>
MODE REVISION ART. 109 N° 5 ET ART. 108	<p>Les conditions de révision sont incluses dans le contrat de gestion.</p> <p>Le texte précise toutefois que le contrat peut être révisé en cours d'exécution et de commun accord.</p>
MODALITES FINANCIERES	Celles-ci ne sont pas incluses dans le contrat de gestion mais aux articles 117 à 126.
DUREE ART. 108	5 ans
RECOURS	texte muet
SANCTION ART. 109, 6°	Le régime de sanction est inclus dans le contrat de gestion mais le texte ne donne aucun exemple de sanction.
<p>CPDT - THEME 7.5 : RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT LOCAL RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 1999 –SEPTEMBRE 2000 - GUIDE/CREAT/LEPUR</p>	

TUTELLE ET CONTROLE ART.115 ET 110	Art 115 : tutelle exercée par deux commissaires et mise en place d'un observateur qui rédige un rapport d'exécution. Art 110 : rapport d'évaluation d'exécution du contrat de gestion par le CA, les 2 commissaires, et l'observateur.
ROLE DU CRW ART.108 ET 110	Le contrat de gestion et le rapport d'évaluation sont communiqués au CRW. Rôle consultatif.
NATURE ACTE	Pas un contrat.

2.3 DECRET DU 25 FEVRIER 1999 CREANT L'AGENCE WALLONNE DES TELECOMMUNICATIONS

LE CONTRAT DE GESTION

2.3.1 Les caractéristiques du contrat de gestion

2.3.2 Capacité contractuelle

Nous constatons que le Décret du 25 février 1999 créant l'Agence wallonne des télécommunications, en son chapitre II, définit le cadre du contrat. Ce décret, d'une part, habilite le pouvoir exécutif à contracter avec une entreprise de droit public (art. 5) et d'autre part, fixe les limites de la contractualisation.

2.3.2.1 Champ d'application

Le décret définit le champ d'application du contrat de gestion. Celui-ci concerne les missions visées à l'article 2, § 1, alinéa 2, 1° et 3° reconnues à l'entreprise.

Les missions sont :

- ◆ Assurer l'évaluation et le suivi de l'exécution de décisions adoptées ou de contrats conclus par la Région dans le domaine de la politique des technologies de l'information et de la communication;
- ◆ Mener toutes actions de nature à promouvoir technologies de l'information et de la communication en Région wallonne, tant sur le plan de la production et de la commercialisation que sur le plan de l'utilisation. Les actions de promotion ne peuvent prendre la forme d'aide financière aux entreprises.

Le contrat de gestion ne concerne donc pas la totalité des missions de l'Agence wallonne des télécommunications.

Le décret définit le contenu du contrat de gestion en son article 5 alinéa 2, 1° à 4 :

- ◆ 1° les objectifs généraux assignés à l'Agence wallonne des télécommunications dans le cadre de l'exercice des missions visées à l'article 2, § 1, alinéa 2, 1° et 3 ;
- ◆ 2° les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- ◆ 3° les critères et procédures de contrôle du degré de réalisation du contrat ;
- ◆ 4° les sanctions en cas de manquements aux objectifs et délais fixés par le contrat de gestion

Cependant, il faut compléter le contenu du contrat de gestion par le biais de l'article 2 § 3 et par l'article 4

- ◆ (5°) « les modalités selon lesquelles cette assistance s'exerce sont fixées dans le contrat de gestion visé à l'article 5. »

L'Agence peut assister la délégation de la Région au sein des instances de coopérations entre différents niveaux de pouvoirs.

- ◆ Les modalités de participation directe ou indirecte dans des associations sans but lucratif doivent être prévues dans le contrat de gestion, dans le cadre de la mission définie à l'article 2 §1 alinéa 2 et 3.

Les documents parlementaires précisent que le contrat de gestion devra prévoir « très précisément les conditions dans lesquelles cette participation peut s'opérer⁴²

Doter l'Agence d'un contrat de gestion traduit la volonté du Gouvernement de donner à celle-ci une large indépendance afin de réaliser les trois fonctions qui lui sont assignées et qui déterminent sa création. Ces trois fonctions sont ⁴³:

- ◆ Une mission de « vigie ». Celle-ci implique une connaissance approfondie et une observation permanente de l'évolution technique, socio-économique et juridique en la matière des télécommunications, y compris par comparaison avec les régions et les pays comparables à la Wallonie.
- ◆ Une action de références ou d'influence, en faveur d'un progrès socialement équilibré dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Il s'agit de favoriser des comportements des organisations privées ou publiques ainsi que des entreprises productrices des technologies concernées.
- ◆ La troisième fonction est une fonction de promotion à travers l'organisation « d'une vitrine des technologies de l'information et de la communication », ce, grâce à des projets de démonstration.

Les documents parlementaires précisent que l'article 5 doit être lu en parallèle avec l'article 12. L'article 12 précise que l'Agence établit un rapport annuel d'activités soumis à l'évaluation du gouvernement. Ce dernier fait état de l'exécution du contrat de gestion. Par conséquent, le contrat de gestion sera soumis au Parlement wallon soit dans le cadre de l'examen du budget soit du rapport d'exécution du contrat de gestion⁴⁴.

2.3.2.2 Désignation des organes compétents. Article 5

Le décret du 25 février 1999, en son article 5 établit que le contrat de gestion est conclu entre le conseil d'administration de l'Agence et le Gouvernement.

Le décret ne précise pas si le contrat de gestion relève de l'ensemble du Gouvernement ou du ministre dont relève la compétence en cette matière ?

Ce sont les documents parlementaires qui nous permettent de répondre à cette question⁴⁵. L'Agence dépend de l'ensemble du Gouvernement et non pas du ministre compétent en la matière des télécommunications, du moins à sa création. Toutefois, il est précisé qu'il appartiendra au Gouvernement wallon de déterminer, par le biais d'un arrêté de fonctionnement, de qui l'Agence dépendra.

2.3.2.3 La conclusion et la révision du contrat de gestion. Article 5

Le texte du décret se limite à désigner les organes compétents pour la conclusion du contrat de gestion : le conseil d'administration et le Gouvernement mais il ne dit rien quant à la procédure de conclusion.

⁴² Documents parlementaires, sessions 1998-1999, 443 n°1, p.6.

⁴³ Documents parlementaires, sessions 1998-1999, 443 n°1, p.2.

⁴⁴ Documents parlementaires, sessions 1998-1999, 443 n°1, p.10.

⁴⁵ Documents parlementaires, sessions 1998-1999, 443 n°1, p.5.

De plus, le texte du décret ne prévoit aucun mécanisme de négociation entre les parties au contrat.

Quant à la révision du contrat de gestion, le texte du décret reste muet, il ne précise même pas non plus que le contrat de gestion doit contenir les procédures de révision de celui-ci.

2.3.2.4 Les modalités financières

Une première observation est que les modalités financières sont reprises sous l'article 14 du décret mais non pas sous le contrat de gestion.

Art. 14 les recettes de l'Agence sont constituées par :

- ◆ Une subvention annuelle de fonctionnement à charge du budget général des dépenses de la Région wallonne. Cette subvention ne concerne pas les missions visées l'article 2 §2 ;
- ◆ Toute recette propre à provenir de ses activités ;
- ◆ Les revenus de son patrimoine ;
- ◆ Le produit de legs et donations éventuels, l'acceptation de ceux-ci étant soumise l'autorisation du gouvernement.

Sur base du rapport annuel d'activités visé à l'article 12, les soldes non utilisés des exercices antérieurs sont réaffectés par le Gouvernement à l'Agence.

Les principes de tarification des services rémunérés visés l'article 2 §2 sont soumis à l'approbation du Gouvernement.

La subvention annuelle concerne donc les missions visées l'article 2 § 1 et § 3. Il s'agit donc des missions reprises sous le contrat de gestion (art. 5 et art. 2 § 3).

Le Parlement wallon fixe donc un cadre financier applicable à l'Agence. Il ne sera donc pas possible d'y déroger par arrêté de gouvernement dans le chef de la Région wallonne et ni par convention ou contrat de gestion.

2.3.2.5 La durée du contrat. Article 5

Le décret du 25 février 1999 définit la durée du contrat, en son article 5 pour une durée de 4 ans. Nous pouvons constater que la durée du contrat ne coïncide pas avec la durée d'une législature des conseils de Communauté et de Région, article 117 de la Constitution.

2.3.2.6 Recours et responsabilité

Le texte du décret reste muet quant à ce point.

En comparaison avec les contrats de gestion de la SPGE et des entreprises publiques autonomes, le texte du décret n'établit pas que « toute clause résolutoire expresse dans le contrat est réputée non écrite. L'article 1184 du code civil n'est pas applicable au contrat de gestion. La partie envers laquelle une obligation dans le contrat de gestion n'est pas exécutée ne peut poursuivre que l'exécution de l'obligation et, le cas échéant, demander des dommages et intérêts sans préjudice de l'application de toute sanction spéciale prévue dans le contrat de gestion ».

Cette absence signifie-t-elle que cet article 1184 du code civil est applicable ou doit-elle se traduire comme un oubli ?

A ce stade, le texte ne précise pas quelles sont les juridictions compétentes en cas de recours.

2.3.2.7 Sanctions

Seul l'article 5 établit que le régime de sanctions est prévu au contrat de gestion. Toutefois, le texte du décret ne donne aucun exemple de sanction. Le texte précise que les sanctions concernent les manquements aux objectifs et délais fixés par le contrat de gestion. Nous pouvons imaginer logiquement que ces objectifs et délais découlent du premier élément que contient que le contrat de gestion : les objectifs généraux assignés à l'Agence wallonne des télécommunications dans le cadre de l'exercice des missions visées à l'article 2, § 1, alinéa 2, 1° et 3.

2.3.2.8 Tutelle administrative et contrôle

Le décret du 25 février 1999 met en œuvre un mécanisme de tutelle à l'article 11. Il s'agit d'une tutelle exercée par deux commissaires, tutelle de légalité et le contrôle s'exerce également par rapport au contrat de gestion dont le recours est suspensif.

Art. 11 §2 « chacun des commissaires peut adresser un recours au Gouvernement contre toute décision de l'Agence qu'il estime contraire à la loi ou au contrat de gestion. Ce recours est suspensif ».

Sur base du recours du commissaire, le Gouvernement dispose d'un pouvoir d'annulation de la décision de l'Agence. La tutelle d'annulation du Gouvernement est donc liée au recours introduit par l'un des deux commissaires (art. 11 §2 alinéa 3).

2.3.2.9 Nature de l'acte : s'agit-il d'un contrat au sens du droit privé ?

Le contrat de droit privé repose sur l'accord des volontés tant au niveau de la conception, du contenu que du régime applicable.

A ce stade de l'étude du décret, nous ne pouvons pas conclure à une relation contractuelle entre l'Agence et l'exécutif régional. En effet, le Parlement wallon régional a défini le contenu du contrat de gestion mais il s'agit tout au plus de principes dont les modalités, l'effectivité relève de la conclusion. Mais le prescrit légal ne nous renseigne aucunement sur le mécanisme de conclusion et de révision du contrat de gestion, éléments déterminants pour identifier l'acte comme unilatéral ou comme un contrat.

De même l'étude des documents parlementaires ne nous permet pas de nous prononcer sur ce point.

DECRET DU 25 FEVRIER 1999 CREANT L'AGENCE WALLONNE DES TELECOMMUNICATIONS

LE CONTRAT DE GESTION

HABILITATION LEGALE. ART. 5	Art 5 habilite le pouvoir exécutif à passer un contrat de gestion avec l'Agence wallonne des télécommunications.
CHAMP D'APPLICATION	art 5 alinéa 2, 1° à 4° : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 1° les objectifs généraux assignés à l'Agence wallonne des télécommunications dans le cadre de l'exercice des missions visées à l'article 2, § 1, alinéa 2, 1° et 3 ; ◆ 2° les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ; ◆ 3° les critères et procédures de contrôle du degré de réalisation du contrat ; ◆ 4° les sanctions en cas de manquements aux objectifs et délais fixés par le contrat de gestion. ◆ (5°) art 2§ 3 : les modalités d'assistance
ORGANES COMPETENTS ART. 5	art.5 : les organes compétents pour la conclusion du contrat sont le conseil d'administration et le gouvernement.
TYPE ENGAGEMENTS	Engagement financier pour la Région, art. 14 1° Engagements découlent du contrat de gestion, art. 5
MODE CONCLUSION	Texte muet
MODE REVISION	Texte muet
MODALITES FINANCIERES	Art. 14 : ces modalités ne sont pas reprises dans le contrat de gestion donc c'est le législateur qui fixe ce cadre financier auquel la Région ne pourra déroger par arrêté.
DUREE ART. 5	art. 5 : 4 ans
RECOURS	Texte muet
SANCTION ART.5	Les sanctions en cas de manquements aux objectifs et aux délais fixés par le contrat de gestion sont contenues dans ce dernier.
TUTELLE ET CONTROLE ART.11 ET 21	art 11 : Tutelle de légalité et par rapport au contrat de gestion exercée par deux commissaires. art 11 § 2, alinéa 3 : Tutelle d'annulation du gouvernement lié par le recours d'un commissaire. art. 21 : rapport d'évaluation de l'exécution du contrat présenté au Gouvernement.
ROLE DU CRW ART. 21	communication du contrat de gestion au CRW communication du rapport d'évaluation au CRW
NATURE ACTE	Impossible de se prononcer faut d'éléments.

2.4 DECRET DU 2 AVRIL 1998 CREAT L'AGENCE WALLONNE A L'EXPORTATION

LE CONTRAT DE GESTION

La création de l'AWEX s'inscrit dans la lignée de deux objectifs de la Région wallonne⁴⁶.

- ◆ Aider les entreprises à mieux orienter leurs démarches exportatrices.
- ◆ Aider les entreprises dans leur prospection des marchés étrangers par le biais de l'organisation d'actions collectives ou individuelles.

Ces objectifs se matérialisent sous la forme d'un organe ayant une autonomie de gestion suffisante, adapté cependant à la nécessité pour le gouvernement de conserver la maîtrise de certains aspects tels que l'octroi d'aides aux entreprises.⁴⁷

2.4.1 Les caractéristiques du contrat de gestion

Le cadre légal du contrat de gestion est contenu dans le seul article 21 du décret. Dans les documents parlementaires, il est rappelé que cette disposition « réaffirme en premier lieu qu'en tant qu'instrument du Gouvernement en vue de l'exécution de la politique du Commerce extérieur, l'Agence est placée sous le contrôle du Gouvernement »⁴⁸. Il est aussi précisé que « le contrat de gestion a fondamentalement pour objectif d'assurer une continuité de l'action dans le temps, ce qui devrait permettre une plus grande cohérence des actions de l'Agence et la réalisation de projets plus ambitieux ».

L'argument avancé n'est pas directement un argument d'autonomie, d'indépendance en faveur de l'Agence.

2.4.1.1 Capacité contractuelle

L'habilitation légale quant à la possibilité de contracter pour le gouvernement et l'Agence est issue de l'article 21 du décret du 2 avril 1998. Le régime juridique applicable au contrat de gestion est repris en majeure partie par cet article 21.

2.4.1.2 Champs d'application

Le décret définit le champ d'application du contrat de gestion. Celui-ci concerne « l'exercice des diverses missions de l'Agence conformément aux priorités et orientations définies dans le contrat de gestion. » Art. 21.

Les missions de l'Agence sont définies à l'article 2 du décret:

- ◆ La promotion extérieure des intérêts économiques et commerciaux des entreprises qui ont un siège en Région wallonne ;
- ◆ Le soutien financier des actions individuelles de prospections et d'études de marchés ;
- ◆ La gestion des programmes spéciaux de soutien au commerce extérieur ;

⁴⁶ Document parlementaire, Conseil Régional Wallon, session 1997-1998, 310, N°1, p. 2.

⁴⁷ Document parlementaire, Conseil Régional Wallon, session 1997-1998, 310, N°1, p. 3.

⁴⁸ Document parlementaire, Conseil Régional Wallon, session 1997-1998, 310, N°1, p. 5.

- ◆ La recherche de débouchés extérieurs pour les produits agricoles et horticoles ;
- ◆ L'analyse et la recherche des opportunités économiques et commerciales au profit des entreprises dans les programmes multilatéraux d'assistance technique et financière mis en œuvre par les organismes internationaux, dans le cadre du partenariat économique international ;
- ◆ L'appui logistique et opérationnel à la recherche d'investisseurs étrangers ;
- ◆ La coordination du réseau des attachés économiques et commerciaux de la Région wallonne.

Concernant le contenu du contrat de gestion, c'est l'article 21 alinéa 4 :

- ◆ Les objectifs généraux assignés à l'Agence pour les trois années à venir ;
- ◆ Les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- ◆ Les sanctions en cas de manquements aux objectifs et délais fixés par le contrat de gestion.

2.4.1.3 Désignation des organes compétents. Article 21

Le décret du 2 avril 1998, en son article 21 établit que le contrat de gestion est conclu entre le conseil d'administration de l'Agence et le Gouvernement.

Le décret ne précise pas si le contrat de gestion relève de l'ensemble du gouvernement ou du ministre dont relève la compétence en cette matière.

2.4.1.4 La conclusion et la révision du contrat de gestion. Article 21

Le texte du décret désigne les organes compétents pour la conclusion du contrat de gestion : le conseil d'administration et le gouvernement mais il ne dit rien quant à la procédure de conclusion et il délègue cette tâche au Gouvernement ;

« Le Gouvernement en détermine la procédure d'élaboration et les modalités de mise en œuvre. »

Il y a donc délégation explicite du Parlement wallon au profit du Gouvernement quant à la conclusion, l'élaboration, le mode de révision, les procédures de négociations éventuelles ou non. Art. 21.

Toutefois, il nous faut souligner une phrase importante :

« Le contrat est conclu entre le gouvernement et le conseil d'administration de l'Agence au plus tard lors de l'approbation par le Gouvernement du budget de la première année qu'il couvre » art. 21

Cette phrase nous révèle une étape de la procédure de la conclusion du contrat : l'approbation du Gouvernement quant au budget relatif à la première année couverte par le contrat de gestion. Nous pouvons en déduire que la conclusion du contrat de gestion est conditionnée par cette approbation.

L'absence de mécanisme de négociation et de révision précisé par le Parlement wallon comporte un risque pour l'AWEX de se voir imposer un contrat de gestion pour lequel les marges seront étroites, voir inexistantes et de se plier au pouvoir unilatéral de modification du contrat. Le régime juridique effectif du contrat de gestion ne pourra donc être établi qu'au regard des textes particuliers, c'est-à-dire les arrêtés de gouvernement y afférents et le contrat de gestion de l'AWEX.

2.4.1.5 Les modalités financières

Il apparaît que les modalités financières sont reprises sous le chapitre V, articles 15 à 20 du décret mais non pas sous le contrat de gestion.

L'article 15 définit les ressources de l'Agence.

L'article 16 concerne le budget annuel de l'Agence, soumis à l'approbation du Gouvernement et communication au Parlement wallon.

L'article 17 précise que le défaut d'approbation au premier jour de l'année budgétaire ne fait pas obstacle à l'utilisation des crédits inscrits au projet de budget.

L'article 18 fixe les règles en cas de dépassement de crédits.

L'article 19 se rapporte à la comptabilité.

Le Gouvernement ne pourra donc pas déroger à ces mesures par voie d'arrêté d'exécution.

L'article 20 délègue au gouvernement la fixation des règles suivantes :

- La détermination des bénéficiaires et leur affectation ;
- Le mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine ;
- Le mode de calcul et la fixation du montant maximum des amortissements, des dotations au fonds de renouvellement, des réserves spéciales et autres provisions.

Le Parlement wallon a donc choisi de limiter l'intervention ou l'habilitation au Gouvernement, relative aux modalités financières, à l'article 20.

2.4.1.6 La durée du contrat. Article 21

Le décret du 2 avril 1998 définit la durée du contrat, en son article 21 pour une durée de 3 ans. Nous pouvons constater que la durée du contrat ne coïncide pas avec la durée d'une législature des conseils de Communauté et de Région, article 117 de la Constitution.

2.4.1.7 Recours et responsabilité

Le texte du décret reste muet quant à ce point.

En comparaison avec les contrats de gestion de la SPGE et des entreprises publiques autonomes, le texte du décret n'établit pas que « toute clause résolutoire expresse dans le contrat est réputée non écrite. L'article 1184 du code civil n'est pas applicable au contrat de gestion. La partie envers laquelle une obligation dans le contrat de gestion n'est pas exécutée ne peut poursuivre que l'exécution de l'obligation et, le cas échéant, demander des dommages et intérêts sans préjudice de l'application de toute sanction spéciale prévue dans le contrat de gestion ». Cette absence signifie-t-elle que cet article 1184 du code civil est applicable ou doit-elle se traduire comme un oubli ?

A ce stade, le texte ne précise pas quelles sont les juridictions compétentes en cas de recours.

2.4.1.8 Sanctions Article 21

Seul l'article 21 établit que le régime de sanctions est prévu au contrat de gestion. Toutefois, le texte du décret ne donne aucun exemple de sanction. Le texte précise que les sanctions concernent les manquements aux objectifs et délais fixés par le contrat de gestion.

A travers l'examen des documents parlementaires, il apparaît que les sanctions seront fixées par le Conseil d'Administration et que celles-ci seront limitées à concurrence de la responsabilité exercée par ce conseil⁴⁹.

2.4.1.9 Tutelle administrative et contrôle. Article 22

Le décret du 2 avril 1998 met en œuvre un mécanisme de tutelle à l'article 22. Il s'agit d'une tutelle de légalité exercée par deux commissaires, le contrôle s'exerce également par rapport au contrat de gestion, à l'intérêt général et aux principes de bonne gestion dont le recours est suspensif.

Sur base du recours du commissaire, le Gouvernement dispose d'un pouvoir d'annulation de la décision de l'Agence. La tutelle d'annulation du Gouvernement est donc liée au recours introduit par l'un des deux commissaires.

L'article 21 précise que le contrat de gestion fait l'objet d'un rapport annuel d'évaluation de son exécution présenté au Gouvernement et communiqué au Parlement wallon. Nous pourrions nous demander si cet article doit être lu en parallèle avec l'article 7 § 1, 8° et § 2. Cet article précise que le conseil d'administration rédige un rapport d'évaluation qu'il soumet au gouvernement et que le Gouvernement le transmet, pour communication, au Parlement wallon. La formulation de l'article sous-entend que le Gouvernement dispose du rapport pour plus « qu'information », mais de quel type de regard s'agit-il ?

2.4.1.10 Intervention du Parlement wallon et connexion avec le budget. Art. 21

L'article 21 précise que le contrat de gestion est, dès sa conclusion communiqué pour information au Parlement wallon et qu'il est annexé au budget.

Quel est l'implication de cette annexion ?

Cela signifie-t-il que le contrat de gestion sera soumis au même contrôle que le budget ?

Cette annexion a-t-elle pour seul objectif l'information ?

2.4.1.11 Nature de l'acte

Le contrat de droit privé repose sur l'accord des volontés tant au niveau de la conception, du contenu que du régime applicable.

A ce stade de l'étude du décret, nous ne pouvons pas conclure à une relation contractuelle entre l'Agence et l'exécutif régional. En effet, le législateur régional a défini le contenu du contrat de gestion mais il s'agit tout au plus de principes dont les modalités et l'effectivité relèvent de la compétence de l'exécutif régional. Le prescrit légal ne nous renseigne pas sur le mécanisme de conclusion et de révision du contrat de gestion, éléments déterminants pour identifier l'acte comme unilatéral ou comme un contrat.

Les deux seuls éléments dont nous disposons sont l'approbation du budget de la première année du contrat de gestion et celle-ci conditionne la conclusion du contrat. L'approbation est un acte unilatéral et par voie de conséquence celui-ci rend difficile la classification de ce contrat de gestion comme un contrat au sens du droit privé.

^{49 49} Document parlementaire, Conseil Régional Wallon, session 1997-1998, 310, N°11, p. 40

Décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation

Le contrat de gestion

	HABILITATION LEGALE. ART. 21	Art. 21 établit le régime juridique applicable au contrat de gestion et contient l'habilitation légale.
	CHAMP APPLICATION	<p>Les missions de l'Agence sont définies à l'article 2 du décret:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La promotion extérieure des intérêts économiques et commerciaux des entreprises qui ont un siège en Région wallonne ; ◆ Le soutien financier des actions individuelles de prospections et d'études de marchés ; ◆ La gestion des programmes spéciaux de soutien au commerce extérieur ; ◆ La recherche de débouchés extérieurs pour les produits agricoles et horticoles ; ◆ L'analyse et la recherche des opportunités économiques et commerciales au profit des entreprises dans les programmes multilatéraux d'assistance technique et financière mis en œuvre par les organismes internationaux, dans le cadre du partenariat économique international ; ◆ L'appui logistique et opérationnel à la recherche d'investisseurs étrangers ; ◆ La coordination du réseau des attachés économiques et commerciaux de la Région wallonne.
	ORGANES COMPETENTS ART 21	<p>Le Gouvernement</p> <p>Le conseil d'administration de l'AWEX</p>
	MODE CONCLUSION ART. 21	<p>Le Gouvernement en détermine la procédure d'élaboration et les modalités de mise en œuvre.</p> <p>Une des étapes = approbation du budget de la 1 année couverte par le contrat de gestion.</p>
	MODE REVISION ART. 21, 23	Le Gouvernement en détermine la procédure d'élaboration et les modalités de mise en œuvre.
	MODALITES FINANCIERES ART. 15 A 20	Non comprises dans le contenu du contrat de gestion défini à l'article 21.
	DUREE ART. 21	Trois ans
	RECOURS	Texte muet
	SANCTION ART 21	L'article 21 que les sanctions sont contenues dans le contrat de gestion.

TUTELLE ET CONTROLE ART 22	Tutelle de légalité, d'intérêt général et par rapport au contrat de gestion exercé par deux commissaires. Tutelle d'annulation du gouvernement lié au recours d'un commissaire. Rapport d'évaluation d'exécution transmis au Gouvernement et communication au Conseil régional wallon.
ROLE DU CRW ART 21	Communication du contrat de gestion au CRW pour information.
NATURE ACTE	impossible de conclure à un contrat vu le régime juridique incomplet

2.5 LOI DU 21 MARS 1991 SUR LES ENTREPRISES PUBLIQUES AUTONOMES

LE CONTRAT DE GESTION

Le contrat de gestion est défini comme une convention par laquelle les missions de services publics définies dans la loi sont précisées et leurs modalités d'exécution arrêtées de manière consensuelle.⁵⁰

2.5.1 Les caractéristiques du contrat de gestion

2.5.2 Habilitation légale

Nous constatons que la loi du 21 mars 1991 relative aux entreprises publiques autonomes définit le cadre du contrat. Cette loi, d'une part, habilite le pouvoir exécutif (ministre) à contracter avec une EPE et d'autre part, fixe les limites de la contractualisation.

L'attribution de la personnalité juridique confère la capacité contractuelle. Toutefois, il appartient au législateur de fixer les limites du recours au contrat, de poser des restrictions⁵¹. Les articles 3 à 6 de la loi du 21 mars 1991 s'inscrivent dans cette optique. Ils posent les limites de recours au contrat que le ministre doit respecter.

2.5.2.1 Champs d'application

La loi du 21 mars 1991 définit le champ d'application du contrat de gestion. Celui-ci concerne l'exécution des tâches de service public reconnues à l'entreprise. Donc, il faut se référer aux textes particuliers, au contrat de gestion et aux statuts de l'entreprise considérée pour connaître celles-ci.

Le contrat entraîne la création de droits et obligations pour les deux parties. L'EPE s'engage à gérer les missions de service public selon les modalités arrêtées dans le contrat de gestion. Il s'agit d'une obligation de faire. L'Etat s'engage pour une subvention. Il s'agit d'une obligation de somme⁵².

De façon générale, il appartient au législateur de poser les limites du contrat et de l'insérer dans un cadre. Donc, le Pouvoir exécutif peut contracter dans les limites prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance. Dans le cadre de la loi du 21 mars 1991, les documents parlementaires précisent que « les éléments constitutifs du contrat de gestion contenu dans l'article 3, §2, sont limitatifs »⁵³. A ce stade, nous pouvons nous interroger sur le caractère impératif ou non de cette liste : tout contrat de gestion doit-il inclure tous ces éléments ?

Si les documents parlementaires ne nous permettent pas de répondre à cette question, il serait bon qu'à l'avenir le texte législatif précise clairement si les éléments définis par la loi doivent se retrouver dans tout contrat.

⁵⁰ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p4.

⁵¹ M. Pâques, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, story scienta, 1991, p.147.

⁵² M. Pâques, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, story scienta, 1991.

⁵³ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 11.

2.5.2.2 Désignation des organes compétents pour la conclusion du contrat. Article 4 de la loi 21 mars 1991

La loi de 1991, en son article 4, détermine les organes compétents pour la conclusion, l'approbation et le renouvellement du contrat de gestion. Il s'agit dans le chef l'administration fédérale, du ministre dont l'établissement relève de sa compétence, donc du pouvoir exécutif. Quant à l'entreprise publique, l'organe compétent est son comité de direction.

Quid en cas de silence du législateur ou du texte ?

Selon M. Pâques, si le législateur n'a pas fixé de cadre au contrat, il appartient aux organes de compétences générales, c'est-à-dire au conseil ou aux assemblées, la décision de contracter et l'exécution revient au pouvoir exécutif⁵⁴. De plus, un avis du Conseil d'Etat du 14 mai 1984 confirme que l'exécution, c'est -à -dire le pouvoir de conclure, l'élaboration, revient au pouvoir exécutif.

2.5.2.3 La conclusion et la révision du contrat de gestion. Articles 4 et 5 de la loi du 21 mars 1991

Le mode de conclusion est défini par l'article 4. Le contrat de gestion fait l'objet d'une négociation entre le ministre compétent et le comité de direction de l'EPE. Il fait également l'objet d'une approbation au 2/3 du conseil d'administration et d'une approbation par le Roi.

Il y a donc négociation, accord des parties.

La révision du contrat de gestion est prévue à l'article 5 § 1 de la loi du 21 mars 1991. Chaque année, le contrat de gestion doit être réévalué. L'article 5 § 1 distingue deux types de modifications annuelles :

- ◆ Celles qui sont prévues en vertu des paramètres indiqués dans le contrat de gestion et qui ont pour objet de l'ajuster à l'évolution des marchés et des développements technologiques. La procédure à suivre est déterminée par le contrat de gestion.
- ◆ Celles laissées à la libre appréciation des parties. Ces modifications sont soumises à la procédure de l'article 4, relative à la conclusion du contrat de gestion.

Il apparaît que le pouvoir exécutif ne possède pas de pouvoir unilatéral et donc il ne peut pas modifier les règles du jeu. Le Gouvernement ne peut pas modifier la politique de l'entreprise. Les seuls éléments, à l'origine de modifications, sont de nature économique ou technique et non politique. La procédure de révision est arrêtée dans le contrat de gestion⁵⁵.

2.5.2.4 Modalités financières

La loi du 21 mars 1991 inclut dans le contrat de gestion certaines modalités financières :

- ◆ Art. 3 §2 4°, la fixation, le calcul et les modalités de paiement des subventions éventuelles charge du budget général des dépenses de l'Etat.
- ◆ Art. 3 §2 5°, la fixation, le calcul et les modalités de paiement des indemnités éventuelles à verser par l'entreprise à l'Etat.
- ◆ Art. 3 §2 8°, le cas échéant des règles relatives la répartition des bénéfices nets ;
- ◆ Art. 3 §2 10°, la fixation d'un montant, pour ce qui concerne les opérations immobilières soumises l'approbation du ministre ;

⁵⁴ ibidem, p.151.

⁵⁵ M. Herbiet, cours de Droit Public Economique, 1997, p.167 et s.

- ◆ Art. 3 §4, les obligations financières de l'Etat sont celles inscrites au contrat de gestion. De plus, une fois l'entreprise publique classée sous la catégorie « entreprise publique autonome », celle-ci ne peut plus jouir des régimes légaux particuliers de subvention.

Le législateur reprend donc toute une série de modalités financières que le contrat de gestion doit régler impérativement ou non. Toutefois, ce qui est intéressant dans le cadre de notre recherche, c'est de souligner que ces modalités sont fixées lors de la conclusion du contrat de gestion et donc que celles-ci font l'objet d'une négociation entre les parties au contrat. Le législateur est intervenu en faveur de l'entreprise publique afin de la préserver de tout abus de type « financier » de la part de l'Exécutif régional. Il fixe un principe et soumet celui-ci la négociation.

2.5.2.5 La durée du contrat. Article 5 §2 de la loi du 21 mars 1991

La loi du 21 mars 1991 définit la durée du contrat, en son article 5 §2 pour une durée minimum de trois ans et maximum de 5 ans. Nous pouvons constater que la durée maximale du contrat coïncide avec la durée d'une législature des conseils de Communauté et de Région, article 117 de la Constitution. Le pouvoir exécutif ne peut pas s'engager au-delà de 5 ans, sinon il engagerait la législature suivante.

Nous pouvons en déduire qu'il appartient au législateur régional de définir la durée du contrat en fonction de la durée de sa législature.

2.5.2.6 Recours et responsabilité. Article 3 § 2 de la loi du 21 mars 1991

La loi du 21 mars 1991 définit en son article 3 § 2 les engagements et donc les obligations des parties cocontractantes. L'article 3 § 4 précise que les obligations financières à charge de l'Etat sont celles qui résultent du contrat de gestion. Il apparaît que les obligations à charge de l'Etat sont de nature financière et celles relatives à l'EPE concernent l'exécution des tâches (c'est à dire les activités de service public⁵⁶) de services publics, en général⁵⁷.

La responsabilité de l'Etat se traduit par le respect des obligations financières définies dans le seul contrat de gestion.

Les actions juridiques contre l'Etat relèvent de la compétence des juridictions civiles (droits civils). Tandis que les actions contre l'EPE sont de la compétence des juridictions commerciales, article 8 alinéa premier⁵⁸.

L'article 5 de la loi de 1991 précise que le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat.

L'article 14 ne peut donc pas trouver d'application.

⁵⁶ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 10.

⁵⁷ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p. 11.

⁵⁸ documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p.14.

2.5.2.7 Sanctions Article 3 § 2 de la loi du 21 mars 1991

L'article 3 §2, 11 règle la matière des sanctions. Les documents parlementaires semblent dire que régler la matière des sanctions est un élément facultatif du contrat de gestion « un régime de sanction peut être mis en place. »⁵⁹. La loi ne fait que préciser que les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations dans le contrat de gestion sont celles prévues au contrat de gestion. Dès lors, le fait de prévoir les sanctions au contrat de gestion s'impose implicitement. Les exemples de sanctions données par les textes parlementaires sont de nature financière. La sanction à charge de l'entreprise peut consister en une diminution de la subvention ou d'une majoration des indemnités pour le compte de l'Etat. Il peut s'agir aussi d'un paiement d'intérêt de retard, ce pour les deux parties.

La loi précise à l'article 3 §3 et § 5 que l'article 1184 du Code Civil n'est pas applicable et donc la théorie du défaut d'exécution ne trouve pas d'application.

De même le recours en annulation prévu à l'article 14 des lois coordonnées sur le conseil d'Etat du 12 janvier 1973 n'est pas applicable, il n'est donc pas possible d'obtenir l'annulation du contrat et donc de mettre fin à cette relation par cette voie.

En vertu de la loi de continuité du service public, le régime des sanctions du droit commun n'est pas applicable.

2.5.2.8 Tutelle administrative et contrôle. Articles 23 et 24 de la loi du 21 mars 1991

La tutelle administrative est organisée par l'article 23 et 24 de la loi de 1991. Le contrôle de tutelle est exercé par un commissaire du gouvernement. Il s'agit d'un contrôle de légalité uniquement, tutelle spéciale et facultative, et non par rapport à l'intérêt général. Le contrôle veille au respect de la loi, du statut organique de l'entreprise et du contrat de gestion. Puisque le contrôle ne porte pas sur l'intérêt général, le gouvernement ne dispose plus de son pouvoir discrétionnaire d'apprécier les décisions de l'entreprise, celle-ci conserve son autonomie.

La tutelle est donc un régime d'exception et l'autonomie la règle.

Quel est l'impact d'un pouvoir de tutelle de légalité dans le cadre d'un contrat entre la Région wallonne et le Pouvoir communal ?

Dans l'hypothèse où la Région wallonne contracte avec la Commune, la Région wallonne est à la fois partie cocontractante au contrat et dispose d'un contrôle sur la Commune, il s'agit donc d'une atteinte à l'autonomie communale.

2.5.3 Nature de l'acte : s'agit-il d'un contrat au sens du droit privé ?

Le contrat de droit privé repose sur l'accord des volontés tant au niveau de la conception, du contenu que du régime applicable.

La définition du contrat de gestion donnée par les documents parlementaires précise que les modalités d'exécution sont arrêtées de manière consensuelle. Toutefois, ce degré de participation de l'EPE ne nous permet pas de conclure à la présence d'un contrat de droit privé. Il faut rappeler, en effet, qu'un acte unilatéral n'est pas incompatible avec des formes de concertation ou de consultation.

La loi de 91 définit le cadre et donc les limites dans lesquelles l'Etat et une EPE peuvent conclure un contrat. Les deux parties ne participent pas à cette définition.

⁵⁹ ibidem, p.13.

Le contenu du contrat de gestion découle de la loi du 21 mars 1991, c'est à dire du législateur national. Ce contenu, prévu à l'article 3 de loi du 21 mars 1991, est donc arrêté de façon unilatérale par le législateur⁶⁰. La définition du régime dans lequel on se trouve appartient donc au législateur et non aux parties cocontractantes.

Deuxièmement, le législateur peut imposer des missions de services publics aux EPE⁶¹. De ce fait, si les EPE veulent jouir d'une certaine autonomie de gestion dans leur gestion de missions de service public, le contrat de gestion s'impose implicitement.

Toutefois, l'hypothèse du contrat ne peut-être aussi facilement évincée car ces arguments fixent davantage le cadre ou les limites dans lesquelles le pouvoir exécutif régional peut contracter. A partir de ce postulat, il faut examiner si le contrat fait l'objet de l'accord des parties qu'il s'agisse de la conclusion, de la révision.

C'est l'article 4 de la loi qui fixe les modalités de conclusion et de révision du contrat de gestion. La conclusion repose bien sur une négociation et sur les volontés des parties. L'administration ne peut pas imposer par voie unilatérale les modalités du contrat de gestion à la partie cocontractante.

Nous pouvons reprendre le raisonnement établi quant à la conclusion du contrat de gestion où il a été mis en évidence que le pouvoir exécutif ne possède pas de pouvoir unilatéral et donc il ne peut pas modifier les règles du jeu. Le Gouvernement ne peut pas modifier la politique de l'entreprise. Les seuls éléments, à l'origine de modifications, sont de nature économique ou technique et non politique. La procédure de révision est arrêtée dans le contrat de gestion.

Dans ce cas, il y aurait bien relation contractuelle.

L'intervention du législateur n'enlève pas à toute relation entre parties la possibilité d'être un contrat.

L'intervention du législateur apparaît souhaitable car cela permet de poser des garde-fous contre tout abus de la Région wallonne. Il est souhaitable que le législateur régional prenne les dispositions nécessaires pour éviter excès ou abus de l'administration régional au préjudice de la Commune.

⁶⁰ Oui mais ces arguments se rapportent au fait du législateur et non du pouvoir exécutif, donc ce n'est pas cette partie au contrat de façon unilatérale.

⁶¹ Documents parlementaires, session 1989-1990, 1287/1-89/90, p10.

LOI DU 21 MARS 1991 PORTANT REFORME DE CERTAINES ENTREPRISES PUBLIQUES ECONOMIQUES.

LE CONTRAT DE GESTION ARTICLE 3 A 7.

HABILITATION LEGALE	La compétence de l'administration de passer un contrat de gestion repose sur l'habilitation légale de la loi du 21/03/91. Définition du contenu du contrat de gestion et régime applicable.
CHAMP D'APPLICATION	Missions de service public reconnues à l'entreprise publique.
ORGANES COMPETENTS ART.4	Ministre dont l'établissement relève de ses compétences. Le comité de direction de l'entreprise.
MODE CONCLUSION ARTICLE 4	Négociation entre le ministre compétent et le comité de direction. Approbation par le Roi et par le conseil d'administration de l'entreprise au 2/3.
MODE REVISION ARTICLE 5 § 1	Modifications annuelles de type technique ou économique vu évolution des marchés et des technologies. Modifications laissées à l'appréciation des parties selon procédure de l'article 4.
MODALITES FINANCIERES ART. 3§2 4°, 5°, 8°, 10°, §4	Le législateur pose un principe : le contrat de gestion inclut certaines modalités financières et soumet celui-ci la négociation, fore de protection en faveur de l'entreprise. <ul style="list-style-type: none"> ◆ Art. 3 §2 4°, la fixation, le calcul et les modalités de paiement des subventions éventuelles charge du budget général des dépenses de l'Etat. ◆ Art. 3 §2 5°, la fixation, le calcul et les modalités de paiement des indemnités éventuelles à verser par l'entreprise l'Etat. ◆ Art. 3 §2 8°, le cas échéant des règles relatives la répartition des bénéfices nets ; ◆ Art. 3 §2 10°, la fixation d'un montant, pour ce qui concerne les opérations immobilières soumises l'approbation du ministre ; <p>Art. 3 §4, les obligations financières de l'Etat sont celles inscrites au contrat de gestion. De plus, une fois l'entreprise publique classée sous la catégorie « entreprise publique autonome », celle-ci ne peut plus jouir des régimes légaux particuliers de subvention</p>
DUREE ARTICLE 5 § 2	5 ans = durée de la législature du gouvernement.
RECOURS ARTICLE 3 §3 ET § 5	Actions contre l'Etat devant les juridictions civiles. Actions contre l'entreprise devant les juridictions commerciales. Article 14 lois Conseil Etat et article 1184 c.civ. non applicable.
SANCTION ARTICLE 3 §2 11°	Le contrat de gestion doit prévoir un régime de sanction. Sanction à charge de l'entreprise = diminution de la subvention, majoration des indemnités, indemnités de retard. Sanction à charge de l'Etat = payement d'indemnités de retard.
TUTELLE ET CONTROLE ARTICLE 23/ 24	Tutelle de légalité ; compétence d'un commissaire de gouvernement.
NATURE ACTE	Contrat car l'Etat pas de pouvoir unilatéral de modifier le contrat, conclusion du contrat sur base d'une négociation et accord des volontés, article 14 lois sur Ce non applicable.

2.6 DECRET DU 15 AVRIL 1999 RELATIF AU CYCLE DE L'EAU ET INSTITUANT UNE SOCIETE DE GESTION DE L'EAU (SPGE)

LE CONTRAT DE SERVICE

2.6.1 Les caractéristiques du contrat de service

L'article 18 du décret de 1999 modifie l'article 2 du décret du 7 octobre 1985, relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution, en instituant le contrat de service entre la Société publique de gestion de l'eau et les organismes d'épuration.

Le contrat de service est défini par l'article 18 du décret de 1999 :

« Contrat de service et de collecte : convention conclue entre la Société publique de gestion de l'eau et les sociétés d'épuration agréées, au terme de laquelle ces dernières assurent, contre une rémunération, au nom et pour le compte de la première, des missions de service public, les études, la construction de dispositifs d'épuration et l'épuration de volumes d'eaux usées déterminées ».

Le régime juridique du contrat de service est fixé par les articles 18 à 22 du décret du 15 avril 1999. L'article 20 § 2 du décret de 1985 modifié par l'article 22 du décret de 1999 précise que les règles du droit civil s'appliquent à titre supplétif. Donc, en cas de silence du texte, le code civil est d'application.

L'article 22 du décret de 1999 modifie le décret de 1985 et pose le principe selon lequel, le contrat de gestion de la SPGE trouve son exécution dans les contrats de service qu'elle conclut avec les organismes d'épuration⁶².

2.6.2 Capacité contractuelle. Article 22

L'article 22 du décret du 15 avril 1999 précise que

« La Société Publique de gestion de l'eau assure l'exécution de ses missions d'épuration figurant dans le contrat de gestion visé à l'article 16 §4, soit directement, soit en sous-traitance, au moyen d'un contrat de service d'épuration et de collecte, conclu avec les organismes d'épuration. ».

L'article 22 habilite la Société publique de gestion de l'eau à passer un contrat avec les organismes d'épuration agréés.

2.6.2.1 Champs d'application

L'objectif général du contrat de service est décrit dans les documents parlementaires.

Ce dernier « vise à organiser la collaboration entre la S.P.G.E et le producteur en vue d'assurer la mise en œuvre des mesures générales de protection, ainsi que des mesures de protection des ouvrages de prise d'eau potabilisable, à court, moyen et long terme »⁶³.

⁶² Documents parlementaires, session 1998-1999, n° 45, p. 22.

⁶³ Documents parlementaires, session 1998-1999, n° 45 bis, p 31.

L'article 22 du décret de 1999 renvoie à l'article 16 § 4 du décret pour connaître l'objet du contrat de service. Par cet article, le contrat de service apparaît comme un moyen d'exécuter le contrat de gestion de la Société publique de gestion de l'eau. Le contrat de service est un instrument d'exécution.

« La Société publique de gestion de l'eau assure l'exécution de ses missions d'épuration figurant dans le contrat de gestion visé à l'article 16 § 4, soit directement, soit par sous-traitance, au moyen d'un contrat de service d'épuration et de collecte, conclu avec les organismes d'épuration ».

L'objet explicite du contrat de service est difficile à cerner car l'article 16 § 4 du décret de 1999 concerne le comité de contrôle et il n'existe pas d'article 16 § 4 pour le décret de 1985.⁶⁴

L'article 16 du décret de 1985 est remplacé par l'article 19 du décret de 1999 et précise que

« Le Gouvernement charge, par contrat de gestion, la Société publique de gestion de l'eau de l'exécution des indications visées au paragraphe premier, 3, premier tiret, et trois, du programme d'action pour la qualité des eaux en ce qu'elles concernent l'assainissement public des eaux usées ».

Cependant, l'article 20 § 2 du décret de 1985 modifié par l'article 22 du décret de 1999 précise que le contrat de service est constitué d'un contrat cadre. Ce contrat cadre règle les droits et les obligations suivants :

- ◆ Les études, les cessions de droits réels, les conventions de location - financement immobilier, ainsi que les services et les travaux nécessaires pour la réalisation d'ouvrages visés dans le programme d'action pour la qualité des eaux ;
- ◆ Le fonctionnement des installations, en ce compris les conditions de gestion et d'exploitation d'ouvrages visés dans le programme d'action pour la qualité des eaux ;
- ◆ Les délégations et les mandats confiés à l'organisme d'épuration pour assurer la maîtrise d'ouvrage au nom et pour le compte de la Société publique de gestion de l'eau ;
- ◆ Les autres missions mentionnées à l'article 18, 1° à 9° ;
- ◆ Les normes et critères d'évaluation des performances ;
- ◆ Les modalités de détermination et de calcul de prix du service ainsi que les délais de paiement en ce compris les règles régissant les avances ;
- ◆ Les modalités de contrôle d'exécution du contrat ;
- ◆ Les pénalités et mesures spécifiques en cas de non-exécution ou de mauvaise exécution des obligations ;

2.6.2.2 Désignation des organes compétents. Article 22

Le décret du 15 avril 1999, en son article 22 établit que le contrat de service est conclu entre la Société publique de gestion de l'eau et les organismes d'épuration agréés. Toutefois, le décret ne précise pas quel est l'organe compétent pour la conclusion du contrat de service.

⁶⁴ Peut-être s'agit-il du décret avant modification ou du contrat de gestion lui-même ?

2.6.2.3 La conclusion et la révision du contrat de service et de collecte. Article 22.

Le prescrit légal ne fait état d'aucune procédure de conclusion du contrat de service et de collecte. Il stipule seulement que celui-ci est conclu entre la Société publique de gestion de l'eau et les organismes d'épuration agréés.

La méthode de révision du contrat de service est réglée par voie d'avenant. Plus encore, il est dit dans l'article 22 que le contrat de service est constitué d'un contrat cadre et il est précisé par voie d'avenant, conclu pour une période de trois ans sauf le premier avenant conclut pour deux ans.

Les avenants règlent notamment :

- ◆ Les ouvrages à réaliser, les délais de réalisation et la zone d'assainissement visée ;
- ◆ Les ouvrages pour lesquels le fonctionnement est à assurer ;
- ◆ Les révisions et les adaptations des règles de détermination des prix du service d'épuration et des normes et critères d'évaluation des performances.

Le texte légal précise finalement qu'un an avant l'expiration du terme de l'avenant, les négociations ont lieu en vue de fixer les termes du prochain avenant. L'avenant fait donc l'objet d'une procédure de négociation entre la Société publique de gestion de l'eau et l'organisme considéré. Nous devons également souligner que les avenants règlent certains éléments compris dans le contrat cadre et donc que le contrat de service fait lui-même l'objet d'une négociation.

2.6.2.4 Modalités financières article 22

Le décret de 1999 inclut dans le contrat de service certaines modalités financières (art. 22):

- ◆ Les modalités de détermination et de calcul de prix du service ainsi que les délais de paiement en ce compris les règles régissant les avances.

Le législateur se limite à définir une série de modalités financières que le contrat doit régler mais rien n'est dit quant à leur fixation.

L'article 22, modifiant des articles du décret de 1985, prévoit également d'autres éléments de nature financière :

- ◆ Art. 20 § 3 précise que les missions réalisées par les organismes et difficilement évaluables peuvent faire l'objet d'un montant forfaitaire.
- ◆ Il prévoit également la rémunération au prix coûtant des missions et des services réalisés dans le cadre de marché.
- ◆ Art. 20 § 8 précise que le Gouvernement peut établir, sur proposition de la Société publique de gestion de l'eau, les règles de tenue d'une comptabilité distincte relative aux missions confiées en vertu de l'article 18.

2.6.2.5 La durée du contrat

Le prescrit légal ne stipule pas la durée du contrat de service et de collecte mais bien celle du contrat cadre et des avenants.

Le contrat cadre est fixé pour une durée de 20 ans et les avenants pour une durée de 3 ans sauf le premier fixé à une durée de 2 ans (art. 22 §2).

Il est intéressant de noter que le contrat de service est le moyen utilisé pour exécuter en partie le contrat de gestion de la Société publique de gestion de l'eau, dont la durée est fixée à 5 ans, il y a donc un lien entre contrat de gestion et de service mais que ce dernier n'entraîne pas de régime analogue quant à la durée des contrats. Pourtant ne pourrait-on pas penser que la politique arrêtée dans le contrat de gestion détermine en partie le contrat de service par conséquent le contrat cadre et les avenants de ce dernier.

2.6.2.6 Recours et responsabilité

Le décret reste muet quant à ce point, c'est donc les règles du Code Civil qui s'appliquent en vertu de l'article 20 § 2 du décret de 1985 modifié par l'article 22 du décret de 1999.

Cependant, les documents parlementaires donnent un exemple d'un contrat cadre. Il s'agit d'un contrat de service de protection de l'eau potabilisable entre le producteur et la SPGE⁶⁵. Ce contrat prévoit un préalable avant la saisine d'une juridiction civile, en cas de différent, il organise le recours au Comité d'experts visé à l'article 14 du 15 avril 1999 instituant la SPGE.

2.6.2.7 Sanctions

Seul l'article 20 § 2 du décret 1985 b établit que le régime de sanctions est prévu au contrat cadre. Le texte ne se réfère pas explicitement au terme « sanction » mais aux « pénalités et aux mesures spécifiques en cas de non-exécution ou de mauvaise exécution des obligations. ».

Si le décret prévoit des pénalités et des mesures spécifiques, c'est qu'il existe des mesures générales. Celles-ci sont issues du Code Civil.

2.6.2.8 Tutelle administrative et contrôle

L'article 20 § 2 du décret de 1985 modifié par l'article 22 du décret de 1999 précise que le contrat cadre comprend les modalités de contrôle d'exécution du contrat.

Le paragraphe 9 de ce même article précise que

« Le Gouvernement veille au respect, par les organismes d'épuration, des règles du présent chapitre. Il fixe les modalités de ce contrôle et désigne les fonctionnaires de l'administration qu'il autorise à pénétrer dans les installations d'épuration et à se faire produire les documents techniques et comptables qui doivent y être tenus. Les rapports de contrôle sont transmis à la Société publique de gestion de l'eau sans délai. ».

Le contrôle sur les organismes d'épuration appartient donc au Gouvernement mais le texte légal est à ce point vague que le mécanisme de contrôle, à ce stade, ne peut être explicité. Dans cet article, le Gouvernement ne peut être qualifié de « tiers sanctionneur » puisque l'article précise que le contrôle s'exerce à l'égard des organismes d'épuration et non à celui de la Société publique de gestion de l'eau.

Un moyen de contrôle de la Société publique de gestion de l'eau sur les organismes d'épuration peut être dégagé ou du moins un élément facilitant, à travers l'article 20 § 7 modifié par l'article 22 du décret 1999. En effet, la Société publique de gestion de l'eau établit un modèle de journal d'exploitation des stations d'épuration à tenir par les organismes ou par les Communes et un modèle de rapport technique annuel à transmettre par les organismes à l'administration et à la Société publique de gestion de l'eau dans un délai fixé.

⁶⁵ Documents parlementaires, session 1998-1999, n° 45 bis, p 21.

2.6.2.9 Relation avec les tiers

Le producteur d'eau est l'une des parties au contrat de service avec la S.P.G.E. Mais au regard du contrat de gestion, il est défini comme un moyen d'exécution. Par rapport aux cocontractants du contrat de gestion entre la Région wallonne et la S.P.G.E, le producteur d'eau est un tiers.

Selon l'article 1165 du Code Civil, un contrat ne peut pas générer des effets l'égard des tiers s'il ne participe pas au contrat. En revanche, le contrat de gestion aura des répercussions entre la S.P.G.E et les producteurs d'eau, c'est pourquoi des contrats de service sont conclus entre ces deux parties.

Par exemple, la S.P.G.E risque de ne pas pouvoir remplir ses obligations inscrites au contrat de gestion en raison de la non-exécution ou de la mauvaise exécution de contrats de service. La responsabilité de la S.P.G.E peut donc être reconnue pour des faits imputables à une partie ne participant pas au contrat de gestion.

Le ministre⁶⁶ précise « qu'il est de la responsabilité de la S.P.G.E de conclure les contrats de service avec les opérateurs et de mettre tout en œuvre pour qu'ils soient exécutés correctement, c'est à dire de bonne foi. » De plus, si un opérateur ne respecte pas ses obligations issues du contrat qui le lie à la S.P.G.E, des sanctions peuvent lui être appliquées. Il peut s'agir d'un retrait d'agrément ou d'un retrait de permis de prise d'eau, cet acte administratif incombe à la Région.

2.6.2.10 Nature de l'acte

Le contrat de service est défini à l'article 18 du décret de 1999 :

« Contrat de service et de collecte : convention conclue entre la Société publique de gestion de l'eau et les sociétés d'épuration agréées, au terme de laquelle ces dernières assurent, contre une rémunération, au nom et pour le compte de la première, des missions de service public, les études, la construction de dispositifs d'épuration et l'épuration de volumes d'eaux usées déterminées ».

Il s'agit donc d'une convention et non d'un contrat au sens du droit privé, à laquelle s'appliquent les dispositions du Code civil relatives aux conventions, à titre supplétif.

⁶⁶ Documents parlementaires, session 1998-1999, n°45, p. 70.

DECRET DU 15 AVRIL 1999 RELATIF AU CYCLE DE L'EAU ET INSTITUANT UNE SOCIETE PUBLIQUE DE GESTION DE L'EAU.

LE CONTRAT DE SERVICE

HABILITATION LEGALE. ART. 22	Art. 22 : habilitation légale en faveur de la Société publique de gestion de l'eau pour conclure un contrat avec les organismes d'épuration.
CHAMP D'APPLICATION ART. 22	<p>Le contrat de service est constitué d'un contrat cadre réglant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Les études, les cessions de droits réels, les conventions de location- financement immobilier, ainsi que les services et les travaux nécessaires pour la réalisation d'ouvrages visés dans le programme d'action pour la qualité des eaux ; ◆ Le fonctionnement des installations, en ce compris les conditions de gestion et d'exploitation d'ouvrages visés dans le programme d'action pour la qualité des eaux ; ◆ Les délégations et les mandats confiés à l'organisme d'épuration pour assurer la maîtrise d'ouvrage au nom et pour le compte de la Société publique de gestion de l'eau ; ◆ les autres missions mentionnées à l'article 18, 1° à 9° ; ◆ les normes et critères d'évaluation des performances ; ◆ Les modalités de détermination et de calcul de prix du service ainsi que les délais de paiement en ce compris les règles régissant les avances ; ◆ Les modalités de contrôle d'exécution du contrat ; ◆ Les pénalités et mesures spécifiques en cas de non-exécution ou de mauvaise exécution des obligation ;
ORGANES COMPETENTS ART. 22	Société publique de gestion de l'eau et les organismes d'épurations agréés.
MODE CONCLUSION	Texte muet
MODE REVISION ART. 22	Révision par voie d'avenant, pour une durée de trois ans.
MODALITES FINANCIERES ART. 22 MODIFIANT ARTICLE 20 DU DECRET DE 1985	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les modalités de détermination et de calcul de prix du service ainsi que les délais de paiement en ce compris les règles régissant les avances ; ◆ Art. 20 § 3 précise que les missions réalisées par les organismes et difficilement évaluables peuvent faire l'objet d'un montant forfaitaire. ◆ Il prévoit également la rémunération au prix coûtant des missions et des services réalisées dans le cadre de marché. ◆ Art. 20 § 8 précise que le Gouvernement peut établir, sur proposition entre de la Société publique de gestion de l'eau, les règles de tenue d'une comptabilité distincte relative aux missions confiées en vertu de l'article 18.
<p>CPDT - THEME 7.5 : RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT LOCAL RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 1999 –SEPTEMBRE 2000 - GUIDE/CREAT/LEPUR</p>	

DUREE ART. 22 §2	Le contrat cadre est fixé pour 20 ans. L'avenant est fixé pour 3 ans.
RECOURS ART. 22.	Application des règles du Code Civil ;
SANCTION ART. 22	Le contrat cadre comprend les pénalités et les mesures spécifiques en cas de non-exécution ou de mauvaise exécution des obligations.
TUTELLE ET CONTROLE ART. 22	Le contrat cadre comprend les modalités de contrôle d'exécution du contrat. Le gouvernement veille au contrôle des organismes d'épuration et fixe les modalités de ce contrôle. La Société publique de gestion de l'eau établit un modèle de journal d'exploitation des stations d'épuration à tenir par les organismes ou par les communes et un modèle de rapport technique annuel à transmettre par les organismes à l'administration et à la Société publique de gestion de l'eau. (art. 20 §7)
NATURE ACTE	Il s'agit d'une convention.

2.7 DECRET DU 28 OCTOBRE 1998 INSTITUANT LE CODE WALLON DU LOGEMENT

LE CONTRAT OBJECTIF

2.7.1 Les caractéristiques du contrat objectif

Le régime juridique du contrat objectif est établi par l'article 190 du Code wallon du logement et il est inséré dans le chapitre V « Des pouvoirs locaux », du titre III.

Il existe un lien direct entre le programme triennal d'actions en matière de logement et le contrat objectif. Le programme d'actions triennal identifie, année par année, chaque opération, son maître d'ouvrage, les intervenants associés, son délai de réalisation, le nombre et le type de logements concernés, les modes de financement et les moyens à développer pour atteindre les objectifs définis.

Ce programme regroupe plusieurs acteurs : la Région, la Province, le centre d'aide public social, les sociétés de logement de service public, le Fonds du logement des familles et tout organisme à finalité sociale qui participe à la politique communale de logement (art. 187 § 3).

Le contrat d'objectif est approuvé par le Conseil Communal, transmis au Gouvernement pour approbation. Le pouvoir du dernier mot appartient donc au Gouvernement (art. 189 §2).

Le programme d'actions triennal trouve son exécution dans le contrat objectif (art. 190).

Selon la formulation de l'article 190, le contrat objectif est soumis à deux conditions :

- ◆ Les crédits au budget doivent être suffisants ;
- ◆ Le programme triennal d'actions doit être approuvé par le Gouvernement.

2.7.2 Habilitation légale.

L'article 190 du Code wallon du logement habilite le Gouvernement à passer un contrat d'objectif avec la Commune.

2.7.2.1 Champs d'application.

Le contenu du contrat objectif est délimité par l'article 190. Il précise :

- ◆ Les objectifs assignés aux parties ;
- ◆ Le délai de réalisation des objectifs ;
- ◆ Les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- ◆ Les critères d'évaluation pour les politiques développées ;
- ◆ Les conditions de révision du contrat ;
- ◆ Les sanctions en cas de manquement.

Cet article précise également les engagements de la Commune en échange de la subvention octroyée par la Région.

Les engagements de la Commune sont :

- ◆ Fonder un service communal d'aide au logement ;
- ◆ Tenir un inventaire permanent des logements inoccupés au sens de l'article 80 ;
- ◆ Tenir un inventaire permanent des terrains à bâtir.

L'engagement de la Région consiste en l'octroi d'une subvention.

2.7.2.2 Désignation des organes compétents.

L'article 190 détermine les acteurs de ce contrat objectif. Il s'agit de la Région et de la Commune, s'il échet la Province.

Le texte est à ce point de vague qu'il ne nous est pas possible à la lecture de ce texte de définir les organes compétents au sein de la Région et de la Commune.

2.7.2.3 La conclusion et la révision du contrat d'objectif

Le prescrit légal ne fait que citer les parties au contrat et indique seulement que les conditions de révision sont incluses dans ce dernier.

2.7.2.4 Modalités financières

Texte muet

2.7.2.5 La durée du contrat

Texte muet

2.7.2.6 Recours et responsabilité

Texte muet.

2.7.2.7 Sanctions

Le prescrit légal indique seulement que les sanctions sont incluses dans le contrat d'objectif.

2.7.2.8 Tutelle administrative et contrôle

Le texte reste muet.

2.7.2.9 Nature de l'acte

Comme nous l'avons souligné précédemment, le contrat objectif est conditionné par l'approbation du programme triennal d'actions. Cette tutelle d'approbation empêche le contrat de service d'être qualifié de contrat au sens du droit privé.

De plus, le texte légal ne prévoit aucune procédure de négociation du contrat objectif. Seul un mécanisme de concertation est mis en place au niveau du programme triennal d'action. Toutefois, un mécanisme de concertation n'est incompatible avec un acte de type unilatéral.

Quant à la révision, le prescrit légal indique seulement que les conditions de révision sont incluses dans le contrat de service mais nous ne savons rien de l'élaboration de ces clauses.

Le contenu de l'article 190 présente le contrat d'objectif comme l'exécution du programme triennal d'actions. Cette exécution se réalise grâce à des moyens financiers accordés par la Région, en fonction des crédits inscrits au budget. Il s'agit donc d'une subvention en échange de laquelle la Commune remplit certaines obligations.

DECRET DU 29 OCTOBRE 1998 INSTITUANT LE CODE WALLON DU LOGEMENT

LE CONTRAT D'OBJECTIF

HABILITATION LEGALE. ART. 190	Le contrat d'objectif est conclu entre la Région et la Commune.
CHAMP D'APPLICATION ART. 190	Il précise : <ul style="list-style-type: none"> ◆ Les objectifs assignés aux parties ; ◆ Le délai de réalisation des objectifs ; ◆ Les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ; ◆ Les critères d'évaluation pour les politiques développées ; ◆ Les conditions de révision du contrat ; ◆ Les sanctions en cas de manquement.
ORGANES COMPETENTS ART. 190	Les acteurs du contrat objectif sont la Région et la Commune.
TYPE ENGAGEMENTS	Les engagements de la Commune : <ul style="list-style-type: none"> ◆ Fonder un service communal d'aide au logement ; ◆ Tenir un inventaire permanent des logements inoccupés au sens de l'article 80 ; ◆ Tenir un inventaire permanent des terrains à bâtir. L'engagement de la Région : subvention.
MODE CONCLUSION	Le prescrit légal indique seulement que les conditions de révision sont incluses dans le contrat d'objectif.
MODE REVISION	Texte muet
MODALITES FINANCIERES	Texte muet
DUREE	Texte muet
RECOURS	Texte muet
SANCTION	Le prescrit légal indique seulement que les sanctions sont incluses dans le contrat d'objectif.
TUTELLE ET CONTROLE	Texte muet
NATURE ACTE	Acte unilatéral octroyant une subvention.

2.8 CIRCULAIRE DU 18 MARS 1993

LE CONTRAT DE RIVIERE

Le contrat de rivière est défini comme un protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés portant sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en bassin. Ce protocole peut être institué sous la forme d'une charte.

Dans le cas du Contrat de rivière, il faut distinguer deux éléments. D'une part, la décision de l'administration autorisant la mise en place d'un processus qui mènera à la conclusion d'un contrat de rivière, la convention d'étude, et d'autre part, la conclusion du Contrat de rivière⁶⁷.

C'est dans la conclusion du contrat de rivière que la Région wallonne a introduit une forme de contractualisation. Nous n'étudierons donc que cette partie du processus de mise en place du Contrat de rivière.

2.8.1 Les caractéristiques du Contrat de rivière

2.8.1.1 Habilitation légale

Précisons d'abord que les contrats de rivière ont le statut d'*opération pilote* et sont appelés à entrer dans une phase opérationnelle de gestion permanente intégrée du cours d'eau⁶⁸.

C'est une *circulaire* du 18 mars 1993⁶⁹ qui définit le cadre du contrat de rivière. Cette circulaire permet à un initiateur, public ou privé, d'amorcer une procédure au terme de laquelle un contrat de rivière sera signé engageant ses signataires, chacun dans le cadre de ses responsabilités, à atteindre des objectifs déterminés dans des délais raisonnables et à en assurer l'exécution.

La base juridique des contrats de rivière repose sur une circulaire. Celle-ci a valeur de directive administrative⁷⁰.

Par ailleurs, un principe régissant les pouvoirs publics en matière de police est celui de l'indisponibilité des pouvoirs de police⁷¹. Dès lors dans le cas où une disposition du contrat irait au-delà d'une disposition légale existante, ce principe implique que les effets juridiques d'une telle disposition ne peuvent aller au-delà de ceux d'une directive administrative en ce qui concerne les actes individuels. Pour les actes réglementaires, il faudrait une autorisation du Parlement wallon habilitant le Gouvernement à lier la Région wallonne.

⁶⁷ Le projet élaboré par la convention d'étude

⁶⁸ Matière réglée par le décret d'octobre 85 sur les eaux.

⁶⁹ Circulaire ministérielle relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne. (M.B. du 26/05/1993)

⁷⁰ Une directive est une ligne de conduite que l'administration se donne à elle-même et dont elle ne peut s'écarter sans motivation. Le fait de devoir motiver est un effet juridique propre.

⁷¹ GOSSERIES. A. *Les contrats de rivière*. In Aménagement/ Environnement. Janvier 1998, p.67.

2.8.1.2 Champ d'application du Contrat de rivière

Les cosignataires s'engagent à atteindre les objectifs fixés dans le contrat. Il s'agit d'une *obligation de faire*. Implicitement, il existe une *obligation de somme* pour tous les signataires du contrat car sans argent il n'existe pas de moyen pour réaliser les objectifs fixés par celui-ci. On ne se trouve pas dans la même relation que dans le contrat de gestion où une obligation de somme réside dans le chef de la Région et une obligation de faire dans l'entreprise autonome. Il s'agit ici de différents partenaires qui mettent ensemble volontairement des moyens financiers pour réaliser certains objectifs.

Les engagements pris dans le contrat ne sont pas nécessairement neufs⁷² par rapport aux obligations existantes des parties. Il s'agit ici pour les différents opérateurs de prendre connaissance de leurs obligations respectives et d'acquiescer une vue globale et complète des problèmes liés à la gestion de l'eau en menant une gestion consensuelle de la matière.

La forme du Contrat de rivière, une Charte, est délibérément floue et s'apparente à la *soft law*. En effet le but du contrat de rivière est de permettre une participation volontaire des divers acteurs. Pour ce faire, le contenu du contrat de rivière est essentiellement procédural mais il permet beaucoup de souplesse en ce qui concerne la forme que prendra l'accord des parties.

2.8.1.3 Désignation des organes compétents

Tout d'abord, la circulaire détermine explicitement les acteurs publics : Commune, Province, intercommunale et la Région. Elle se montre plus évasive en ce qui concerne les éventuels partenaires privés : tout acteur privé *intéressé*.

Précisons, ensuite, le cadre particulier du contrat de rivière. Il faut distinguer les acteurs intervenant lors de la procédure d'élaboration du contrat de rivière, des partenaires signant celui-ci.

Lors de la procédure d'élaboration, la circulaire détermine l'intervention obligatoire de différents acteurs. La Région intervient à travers le suivi opéré par son administration et à travers l'approbation de la convention d'étude par le Ministre. Un auteur de projet est désigné pour élaborer le projet de contrat de rivière et exécuter la convention d'étude. Un comité de rivière est mis en place pour assurer l'exécution de la convention d'étude. Il comporte notamment les représentants de la commission des eaux, de la province concernée, des administrations et organismes compétents et des acteurs locaux concernés.

Par contre, lors de la signature du Contrat de rivière, *l'ensemble des acteurs publics et privés qui s'engagent à atteindre les objectifs fixés* sont visés et il apparaît que ce ne sont pas nécessairement les mêmes que les partenaires de la procédure d'élaboration. Les partenaires au contrat de rivière désignent alors un comité de suivi, représentant les différents partenaires en présence.

Il faut, constater que la circulaire n'oblige pas le contrat de rivière à ne lier qu'un ou plusieurs acteurs publics et un ou plusieurs acteurs privés. Le contrat de rivière peut ne lier que des communes entre elles ou une Commune et une association privée.

2.8.1.4 La conclusion et la révision du contrat de rivière

Le texte est muet à cet égard. Le contrat de rivière ne fait l'objet que d'une signature.

⁷² Bien que des effets juridiques induits puissent apparaître du fait de la conclusion du contrat. Ceux-ci, rappelons le ne pourraient être plus qu'une directive administrative.

2.8.1.5 Durée du contrat

La circulaire ne détermine pas la durée de vie du contrat de rivière en tant que tel, mais il existe des indices permettant de penser que le contrat de rivière est limité dans le temps.

En effet, les objectifs doivent être atteints dans *un délai raisonnable* et la cote part de la Région dans le financement du comité de suivi ne peut excéder 3 ans. De plus, le programme des actions inscrit dans le contrat doit faire l'objet d'un planning.

On peut donc s'interroger :

- ◆ sur la durée maximale d'un tel contrat,
- ◆ sur la valeur de l'engagement des autorités politiques si le terme d'une législature intervient au cours de la durée du contrat

2.8.1.6 Recours et responsabilité

En fonction de la base juridique du contrat de rivière, il apparaît difficile d'engager la responsabilité des pouvoirs publics, parties au contrat. En effet, la circulaire stipule, que l'ensemble des acteurs privés et publics s'engage dans le cadre de leur responsabilité respective. Soumis au principe d'indisponibilité des pouvoirs publics, les pouvoirs publics ne peuvent prendre des engagements allant au-delà d'une directive administrative. De plus, la nature juridique de la base du contrat de rivière, ne permet pas la mise en place de procédure de recours. Mais on se rappellera qu'une directive administrative permet d'engager les pouvoirs publics sur base d'obligations légales existantes⁷³. De plus, on pourrait invoquer une violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Par ailleurs, la circulaire précise que c'est le comité de suivi qui est chargé de faire respecter les engagements pris par les différents signataires. Or, le comité de suivi est une émanation des cosignataires. On peut se poser la question de la force de ce comité à la fois juge et partie. Dans le même ordre d'idée, ceux qui signent ne sont pas ceux qui vont devoir exécuter les termes du contrat. Ce qui crée une fracture en termes de responsabilité des différents partenaires.

2.8.1.7 Sanctions

Quels sont les moyens du comité de suivi pour faire respecter les engagements pris par les cosignataires ?

La circulaire ne prévoit pas de système de sanctions à proprement parler. La forme même du contrat de rivière est la preuve de l'inexistence d'un système de sanction puisqu'il repose sur un engagement volontaire des parties sans effet juridique direct.

Néanmoins, sur base du développement établi à la section précédente, il est admis que des effets juridiques indirects pourraient lier les pouvoirs publics et donc soumettre ceux-ci à d'éventuelles sanctions.

Le contrat de rivière étant avant tout une procédure de processus participatif, il ne faut pas négliger le pouvoir d'une population et de partenaires mieux informés et plus sensibilisés aux problématiques portées par le contrat de rivière.

⁷³ Par exemple, les pouvoirs publics sont tenus d'entretenir les cours d'eau non navigables dont ils sont gestionnaires (Loi 28/12/67)

2.8.1.8 Tutelle administrative et contrôle

La nature du contrat exclut toute forme de tutelle administrative. Mais le contrôle peut s'avérer plus informel car pour réaliser les objectifs il faut les contributions financières des partenaires, dont la Région assume une bonne part.

2.8.1.9 Nature de l'acte

Le contrat de droit privé repose sur l'accord des volontés tant au niveau de la conception, du contenu que du régime applicable.

Il n'existe pas d'accord des volontés dans le processus d'élaboration du contrat de rivière au sens du droit privé. En effet, les signataires doivent s'inscrire dans une démarche préalable dans la circulaire et d'autre part, les signataires du contrat ne sont pas ceux qui initialisent la démarche qui mène au contrat, ni ceux qui élaborent le contenu du contrat.

En ce qui concerne le *contenu*, celui-ci doit contenir un certain nombre d'éléments, notamment, des objectifs à atteindre et un programme d'action à mettre en place. Il s'agit en fait de mettre en commun des objectifs pour gérer efficacement une matière qu'un acteur seul ne peut assumer efficacement. Il s'agit ici d'une attitude proactive pour gérer certaines problématiques de la part des acteurs mis en présence et non l'établissement d'un cadre à la gestion de missions de service public comme le fait un contrat de gestion. Ces éléments du contrat font l'objet d'une concertation mais ils doivent apparaître dans le contrat.

En ce qui concerne l'accord des volontés *à la signature*, maintenant, on peut remarquer que dans le contrat de rivière, cette notion est totale. Ne signent que ceux qui ont envie de signer et qui ont fait le choix de s'inscrire dans la démarche proposée.

En signant le contrat de rivière, les différentes parties *manifestent leur consentement*, ce qui permet de rendre effective la relation juridique établie dans la circulaire. La relation au sein du contrat de rivière se veut contractuelle et non consensuelle car chacune des parties est auteur du contenu du contrat de rivière au terme d'un processus de concertation. Pourtant, en décortiquant le mécanisme mis au point par la circulaire, plusieurs aspects méritent d'être éclaircis.

L'administration reste compétente pour créer le mécanisme du contrat de rivière puisque c'est auprès de l'administration que l'initiateur remet son projet. Il faut donc l'approbation du projet pour que le processus de concertation puisse se mettre en place. La concertation est donc une formalité substantielle du processus.

Par ailleurs, la circulaire fixe le cadre et les limites contractuelles du contrat de rivière.

S'il y a engagement de la part d'une autorité publique, il revêtira toujours au moins le caractère d'une directive. Si certains des engagements constituent des directives pour l'administration, le recours à l'obligation de motivation adéquate des actes administratifs constitue une sanction indirecte lorsque l'administration concernée s'écarterait de cette directive sans motivation spécifique. Si par contre, les engagements pris dans le contrat de rivière n'étaient pas de nature juridique, ils n'en seraient pas néanmoins dépourvus d'effet juridique indirect comme l'illustre la prise en compte de l'existence de contrats de rivière lors de l'octroi de permis, via la notion de bon aménagement des lieux. »⁷⁴.

⁷⁴ p.69

**18 MARS 1993 CIRCULAIRE MINISTERIELLE RELATIVE AUX CONDITIONS D'ACCEPTABILITE ET AUX MODALITES
D'ELABORATION DES CONTRATS DE RIVIERE EN REGION WALLONNE**

HABILITATION LEGALE	Circulaire - décret d'octobre 85 sur les eaux
DEFINITIONS CHAP.1	Protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau de bassin
CHAMP D'APPLICATION	Gestion de l'eau dans les limites des responsabilités des parties au contrat
ORGANES COMPETENTS CHAP.2, 4°	L'ensemble des acteurs publics et privés
TYPE ENGAGEMENT CHAP.2,4° CHAP.3.B.	Atteindre les objectifs fixés dans contrat dans délais raisonnables Financement du comité de suivi
MODE CONCLUSION	Large information et concertation des parties intéressées
MODE DE REVISION	texte muet
DUREE	3 ans
RECOURS	Aucun
SANCTION	Aucune
TUTELLE ET CONTROLE	Aucune
NATURE ACTE	Directive administrative

2.9 DECRET DU 6 JUIN 1991

LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL

Le programme communal de développement rural est un document de synthèse d'un ensemble d'opérations⁷⁵.

L'article 2 du décret du 6 juin 1991 précise que l'exécutif régional peut accorder des subventions pour des actions de développement rural. La subvention est définie comme la remise d'une somme d'argent à fond perdu, la contrepartie est le respect des conditions d'octroi de cette dernière⁷⁶. L'utilisation du mot contrepartie ne renvoie donc pas ici à une série de droits auxquels peut prétendre la partie subsidante.

2.9.1 Les caractéristiques du programme communal de développement rural

2.9.1.1 *Le programme communal de développement rural et la convention relative aux subventions*

Le texte du décret du 6 juin 1996 met en lumière deux types de documents : le programme communal de développement rural défini à l'article 1 et la convention relative aux subventions définie à l'article 12.

Le législateur définit le programme communal de développement rural comme : « un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement ou de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une Commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie des habitants au point de vue économique, social et culturel. » Article 1.

Par contre la convention organise les modalités d'octroi des subventions accordées dans le cadre du programme communal de développement rural. « Les modalités d'octroi de subvention en vue de la réalisation de différents projets inscrits dans un programme communal de développement rural sont fixés entre la Région et la Commune par voie de convention. » Article 12.

Le lien est donc le suivant : le programme communal de développement rural se concrétise par des conventions entre la Région et la Commune. Ces conventions ont pour objectifs des investissements corporels ou incorporels qui concourent aux objectifs du développement rural (article 2).

Selon l'exposé des motifs⁷⁷, le développement rural vise quatre objectifs philosophiquement fondamentaux.

Il s'agit de :

- La citoyenneté responsable par la participation de la population ;
- Le soutien aux initiatives locales pour l'emploi ;
- L'affectation judicieuse des moyens publics par la rencontre de la demande « ascendante » venant de la population et de ses représentants, et de la politique

⁷⁵ Document du Conseil Régional Wallon, session 1990-1991, 236 n°1 à 6, p.5.

⁷⁶ M. Pâques, De l'acte unilatéral au contrat dans le droit administratif, Story-Scienta, Bruxelles, 1991, p.132.

⁷⁷ Exposé des motifs du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural, p.2.

- « descendante » des différents niveaux de pouvoir ;
- L'approche pluridisciplinaire par la recherche des synergies augmentant l'impact des différentes actions qui ne sont plus juxtaposées, mais coordonnées.⁷⁸

Nous avons donc deux types de documents qu'il nous faut étudier simultanément et comparativement.

2.9.1.2 Habilitation légale

Le texte légal n'est pas à l'origine d'une habilitation permettant à la Région wallonne de passer un contrat.

2.9.1.3 L'objet du programme communal de développement rural article 1 et l'objet de la convention. Article 12

Le programme communal de développement rural a pour objet un ensemble d'actions coordonnées de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une Commune (article 2).

La convention a pour objet les subventions accordées pour des actions de développement rural, c'est à dire des investissements corporels ou incorporels, ce dans le but de réaliser les objectifs de développement rural. Ces objectifs sont décrit à l'article 2 :

- ◆ La promotion, la création et le soutien de l'emploi ou d'activités économiques ;
- ◆ L'amélioration, la création de services et d'équipement à l'usage de la population ;
- ◆ La rénovation et la création d'espace public, de maisons de villages et d'autres lieux d'accueil, d'information et de rencontre ;
- ◆ La protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie en ce compris le patrimoine bâti et naturel ;
- ◆ L'aménagement et la création de voiries et de moyens de transports et communication d'intérêt communal ;

Il est aussi à signaler que la subvention ne couvre que la proportion de l'investissement relative à la compétence régionale.

La convention entre les deux parties procède donc à la phase de mise en œuvre du programme communal de développement rural.

2.9.1.4 Désignation des organes compétents

Le programme communal de développement rural est un outil d'initiative communal, la décision d'entamer une opération de programme communal de développement rural appartient à la Commune. La Commune marque sa décision de principe de mener cette opération de développement rural. (Articles 4 et 9 du décret). Il faut signaler que d'autres acteurs interviennent dans le cadre de la réalisation du programme communal de développement rural tels que la population pour information, consultation et participation, (article 3) et la CLDR ou CCAT à vocation consultative, (article 5 et 6). Toutefois, l'intervention de ces acteurs se limitant à un caractère consultatif, nous nous attacherons davantage aux organes « de décision ».

⁷⁸ Voir le rapport intermédiaire de mars 2000, chapitre II.

Dans le cadre du programme communal de développement rural, il est un autre organe important, l'exécutif régional. L'exécutif régional arrête les phases préalables à l'élaboration du programme communal de développement rural (article 9), le contenu minimal (article 10), et finalement il approuve ou rejette en tout ou en partie le projet de programme communal de développement rural (article 10 § 3).

Quant à la convention, l'article 12 stipule que la convention est passée entre la Région et la Commune.

Si le Parlement wallon n'a pas déterminé explicitement les organes compétents, il appartient aux organes de compétences générales, c'est à dire au conseil ou aux assemblées, la décision de contracter et l'exécution revient au pouvoir exécutif⁷⁹. De plus, un avis du Conseil d'Etat du 14 mai 1984 confirme que l'exécution, c'est à dire le pouvoir de conclure, l'élaboration, revient au pouvoir exécutif. Il s'agit donc, dans le chef de la Région de l'exécutif régional et dans le chef de la Commune, du conseil communal.

2.9.1.5 La conclusion et la révision de la convention. Article 6, 11 et 12

Dans le cadre du programme communal de développement rural, on ne peut pas parler de conclusion puisque le texte du projet de programme communal de développement rural est soumis à la tutelle d'approbation de l'exécutif régional (article 10 § 3). De ce fait, notre attention porte sur le déroulement de la procédure du programme communal de développement rural.

On peut distinguer 5 étapes clés dans la procédure, à savoir (1) la phase de prise de décision par la Commune, (2) la phase préalable d'élaboration du programme, (3) la phase d'élaboration, (4) la phase de son approbation par les différentes instances concernées et (5) la phase de mise en œuvre, c'est-à-dire celle liées aux conventions, aux subventions et aux réalisations⁸⁰.

a) Phase de décision

La Commune (conseil communal) marque sa *décision de principe de mener une opération de développement rural* (Décret, art. 4 et 9).

La Commune désigne *une personne de droit public ou un établissement d'utilité publique pour l'assister dans l'opération* (Décret, art. 7 et 9).

b) Phases préalables à l'élaboration du PCDR

Les phases préalables à l'élaboration proprement dite du PCDR sont définies par le prescrit légal, la compétence en revient l'exécutif régional. Les étapes suivantes devront notamment être suivies (Décret, art. 9) :

- « *L'information et la participation de la population ;*
- *La consultation de la population ;*
- *La création des groupes de travail ;*
- *La création de la Commission Locale de Développement Rural (CLDR) ;*
- *Le choix de l'auteur de projet chargé de mettre en forme le PCDR. »*

La Commune doit assurer « *l'information, la consultation et la participation* » de toute la population.

⁷⁹ ibidem, p.151.

⁸⁰ Voir le rapport intermédiaire de mars 2000, p.126 à 133.

c) Phase d'élaboration du PCDR

Le PCDR comporte au moins 5 parties (Décret, art. 10) et cette compétence relève également de l'exécutif régional:

- Une description des caractéristiques socio-économiques ;
- Les résultats de la consultation de la population ;
- Les objectifs de développement ;
- Les projets pour atteindre les objectifs ;
- Un tableau récapitulatif détaillant les différents projets.

Le contenu de ces différentes parties est précisé par l'arrêté du 20 novembre 91.

d) Phase d'approbation

L'auteur de projet présente un avant-projet de programme à la Commune (Décret, art. 10).

La Commune adopte le PCDR, puis le transmet dans les 15 jours à la CRAT et au Gouvernement (au Ministre) (Décret, art. 10).

Elle établit six exemplaires originaux du document, également destinés à la CLDR, à l'organisme assistant et à l'administration. Des copies seront en outre transmises au Ministre Président du Gouvernement, aux membres de la section de la CRAT concernée, au Ministre Président de la Communauté Française (et Germanophone), aux membres du Conseil communal, de la CLDR et à l'administration.

La CRAT dispose de deux mois pour remettre son avis au Gouvernement sur le document. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le Gouvernement wallon approuve (ou rejette avec motivations, en tout ou en partie) le projet de programme dans les deux mois de remise de l'avis de la CRAT (délai renouvelable de deux mois).

A ce stade, nous pouvons constater que le Parlement wallon définit un régime minimum du programme communal de développement rural et délègue, ensuite, à l'exécutif régional. L'exécutif régional dispose donc de la matière et peut prendre les arrêtés d'exécution nécessaires. Il faut donc s'intéresser au contenu de l'arrêté d'exécution pour définir la marge de manœuvre de la Commune.

e) Phase de mise en œuvre

Pour mettre en œuvre le PCDR, la Commune signe avec la Région wallonne une convention qui ouvre le droit à une subvention d'un maximum de 80 % et en fixe les modalités d'octroi (Décret, art. 12).

Le texte du décret du 6 juin 1991 ne prévoit aucune procédure de conclusion de la convention.

Il précise seulement que les modalités d'octroi des subventions sont fixées par convention, Article 12. Celles-ci peuvent être liées à l'état d'avancement des projets et au dépôt du rapport. Cette condition d'octroi apparaît dans le texte à titre d'exemple. C'est à l'exécutif régional et à la Commune qu'appartient la définition des conditions d'octroi. L'absence de définition de conditions par le Parlement wallon représente un risque pour le respect du principe d'égalité.

En effet, lors de la discussion des articles, une intervention remarque que « *Rien n'est dit des critères d'octroi et il serait sage de les fixer par voie d'arrêté. Les critères seraient déterminés selon les lignes de force, ...* »⁸¹. Cette intervention traduit bien la crainte de voir le principe d'égalité rompu.

Pour déterminer le régime dans le lequel s'inscrit cette convention, il faut étudier l'arrêté d'exécution du 20 novembre 1991.

La Commune, prend l'initiative de solliciter un accord de principe d'une convention, puis elle adresse au Ministre une demande formelle de convention reprenant les projets concernés et leurs montants estimés.

La demande de convention adressée au Ministre comporte (article 9) :

- ◆ La délibération et la programmation de l'investissement ;
- ◆ L'extrait des procès-verbaux de la commission locale concernant les projets demandés ; une note d'intention par projet ;
- ◆ une fiche descriptive du projet
- ◆ Une esquisse détaillée avec estimation du coût.

Cet article 9 nous renseigne davantage sur le mode de conclusion de la convention. Celle-ci fait l'objet d'une demande de la Commune adressée à la Région. Il revient donc à la Région d'accepter ou non cette demande. Cet article 9 nous permet bien de qualifier la convention comme un acte unilatéral. Il n'est pas possible d'y voir quelque relation contractuelle que se soit.

Quant aux conventions, elles comportent au moins (article 9) :

- ◆ La définition et la programmation de l'investissement ;
- ◆ Le délai maximal pour l'exécution des projets ;
- ◆ Les modalités d'approbation des projets ;
- ◆ Les modalités de liquidation des subventions.

Les modalités d'octroi visées à l'article 12 du décret de 1991 sont, en partie, arrêtées par la Région wallonne.

La problématique de la révision est évoquée à l'article 11 du décret et le texte se réfère uniquement au programme communal de développement rural. L'initiative de la révision appartient à la Commune et à l'exécutif régional. Toutefois, la demande de révision de la Commune est soumise à une tutelle d'approbation. L'exécutif régional peut donc imposer à la commune la révision du programme communal de développement rural. La procédure de révision est identique à celle de l'élaboration du programme communal de développement rural, articles 9 et 10.

Si le texte ne dit rien explicitement sur la révision de la convention relative aux subventions, il faut rappeler que la convention est définie comme la phase de mise en œuvre du programme communal de développement rural. Dès lors, la révision du programme communal de développement rural implique une révision de la convention. Par exemple, pour initier de nouveaux projets, il faut réviser le programme communal de développement rural puisque seuls les projets inscrits au programme communal de développement rural sont susceptibles de bénéficier de subventions et par voie de conséquence, il faudra une nouvelle convention entre la Région et la Commune. Par contre, la révision du programme

⁸¹ Documents du Conseil Régional Wallon, session 1990-1991, n°6, p 9.

communal de développement rural peut concerner un projet déjà inscrit et donc l'impact sur la convention devra être défini au cas par cas.

L'élément pertinent dans le cadre de notre recherche est de constater qu'il appartient aussi à l'exécutif régional de demander une révision du programme communal de développement rural et par voie de conséquence, selon le cas, une révision de la convention.

2.9.1.6 Les modalités financières

Au sein des modalités d'octroi, il faut distinguer des modalités financières. Les modalités d'octroi font l'objet d'une convention entre l'exécutif régional et la Commune (article 12) et déterminent dans quelles mesures la Commune pourra jouir des subventions. Par contre, les conditions financières ne font pas l'objet d'une convention mais sont déterminées directement par le législateur. Celui-ci définit donc un régime commun pour l'ensemble des Communes qui bénéficieront des subventions. L'intervention du législateur garantit le respect du principe d'égalité quant à ces modalités financières, ces dernières s'imposent aux Communes.

Celles-ci sont définies aux articles 12 à 17. :

- ◆ L'article 12 précise que si des investissements jouissent de subventions émanant de l'exécutif régional et d'un autre niveau de pouvoir, la conclusion de la convention, dans le chef de l'exécutif régional, est fonction de celle de l'autre niveau de pouvoir.
- ◆ L'article 13 fixe une limite au taux de subvention, à concurrence de 80 % et prohibe toute forme de subvention supplémentaire pour des travaux acceptés dans le cadre d'un programme triennal des travaux.
- ◆ L'article 14 prévoit un système d'avances récupérables.
- ◆ L'article 15 précise que l'assiette des subventions est aussi fonction de l'acquisition d'immeubles.
- ◆ L'article 16 précise que l'assiette de la subvention est fonction des réalisations de travaux et en fixe la mesure.
- ◆ L'article 17 précise finalement que l'assiette de la subvention est aussi fonction des investissements incorporels.

Une autre série de conditions financières sont élaborées au chapitre V : Modalités de liquidation des subventions. Le Parlement wallon est à nouveau intervenu pour définir un régime minimum commun aux Communes. L'intervention de ce dernier garantit le respect du principe d'égalité.

Ce régime commun de modalités de liquidation est défini à l'article 18. L'article 18 précise que la subvention ne peut être liquidée que sur base de la présentation de pièces justificatives, faisant offices de preuves, variables selon l'opération.

Toutefois, l'arrêté du 20 novembre 1991, en son article 9, 5° précise que les conventions comportent les modalités de liquidations des subventions. Il appartient donc à la Commune de faire des propositions dans ce sens lorsqu'elle fait sa demande de subvention à l'exécutif régional.

2.9.1.7 Les obligations respectives. Articles 19 à 22

Il est intéressant de rappeler la définition d'une subvention : la subvention est définie comme la remise d'une somme d'argent à fond perdu, la contrepartie est le respect des conditions d'octroi de cette dernière⁸². L'utilisation du mot contrepartie ne renvoie donc pas ici à une série de droits auquel peut prétendre la partie subsidiaire.

L'obligation à charge de l'exécutif régional est donc la liquidation de la subvention accordée à la Commune.

Les obligations à charge de la Commune consistent, bien sûr, en la conformité aux conditions d'octroi de la subvention. De plus, il faut souligner les articles 19 à 22, précisant ces obligations.

Les articles 19 à 22 fixent une série d'obligations à charge de la Commune bénéficiaire, celles-ci sont postérieures à l'octroi de la subvention.

- ◆ L'article 19 et 20 mettent en place une série de précaution pour éviter que l'utilisation de la subvention ne débouche sur la création de revenus pour la Commune.
- ◆ L'article 21 impose à la Commune le tenue d'une comptabilité spécifique.
- ◆ L'article 22 impose à la Commune l'élaboration d'un rapport sur l'état d'avancement de l'opération de développement rural.

2.9.1.8 La durée de la relation

Le texte du décret du 6 juin 1991 reste muet quant à ce point. Toutefois, l'article 9, 3° de l'arrêté du 20 novembre 1991 précise que la convention comporte le délai maximal pour l'exécution des projets. La durée de la relation varie selon la convention considérée, selon les opérations de développement rural. Le régime du délai est donc assez souple.

2.9.1.9 Recours et responsabilité

Le texte du décret du 6 juin 1991 reste muet quant à ce point.

2.9.1.10 Sanctions

Le texte du décret du 6 juin 1991 reste muet quant à ce point.

2.9.1.11 Tutelle administrative et contrôle

Nous avons déjà mis en avant le fait que le programme communal de développement rural est soumis à une tutelle d'approbation de l'exécutif régional (article 9 §3). Il s'agit d'une tutelle spéciale (en ce qu'elle concerne le programme communal de développement rural), obligatoire (tout projet de programme communal de développement rural est soumis à cette tutelle), de légalité et d'intérêt général.

Il faut également souligner que l'approbation du programme communal de développement rural conditionne la convention entre la Région et la Commune puisque la convention consiste en la mise en œuvre, en la concrétisation du programme communal de développement rural.

Finalement, l'exécutif régional dispose du pouvoir « du dernier mot » puisqu'il détient le pouvoir d'accepter ou non la convention.

⁸² M. Pâques, De l'acte unilatéral au contrat dans le droit administratif, Story-Scienta, Bruxelles, 1991, p.132.

2.9.1.12 Nature de l'acte

Le programme communal de développement rural est donc un outil d'initiative communal dont le projet final est soumis à la tutelle d'approbation de l'exécutif régional (art.9§3). Il s'agit donc bien d'un acte unilatéral.

Quant à la convention, celle-ci porte sur des subventions. Le conseil d'Etat s'est prononcé sur la nature de la subvention dans un avis du 5 août 1963 relatif à un projet d'arrêté royal « fixant un règlement cadre en faveur des techniciens et experts agréés au titre de la coopération technique »⁸³. La relation qui s'installe entre l'autorité subsidiaire et le bénéficiaire de la subvention, ne peut pas être qualifiée de relation contractuelle. La subvention est un acte unilatéral. Selon le Conseil d'Etat, l'octroi d'un subside fait l'objet d'une décision unilatérale. Cette décision modifie l'ordonnancement juridique du destinataire (création de droits et obligations) mais pas celui de l'autorité octroyant le subside.

L'article 12 du décret du 6 juin 1191 précise que l'octroi de la subvention prend la forme d'une convention entre la RW et la Commune.

⁸³ Ibidem, p134.

DECRET DU 6 JUIN 1991

PROGRAMME COMMUNAL DE DEVELOPEMNT RURAL.

HABILITATION LEGALE.	L'article 2 représente l'habilitation légale des subventions accordées par la Région aux Communes et des conditions d'octroi.
CHAMP D'APPLICATION	Objet du programme communal de développement rural = programme d'action Objet de la convention = subvention de la Région wallonne dont le but pour la Commune = investissements corporels ou incorporels, ce dans le but de réaliser les objectifs de développement rural.
ORGANES COMPETENTS	Dans le chef de la Région c'est l'exécutif régional et dans le chef de la commune, c'est le conseil d'administration.
TYPE ENGAGEMENTS ARTICLES 19 A22	Obligation à charge de l'exécutif régional = liquidation de la subvention. obligation à charge de la Commune = - articles 19 à 22, obligations postérieures à la subvention - respect des conditions d'octroi
MODE CONCLUSION ARTICLE 12 A17	Le programme communal de développement rural fait l'objet d'une tutelle d'approbation. La conclusion est de la compétence de l'exécutif régional et de la commune, donc variantes possibles. La convention = demande de la Commune adressée à la Région qui peut accepter ou refuser.
MODALITES FINANCIERES ARTICLES 12 A18	Conditions fixées par le législateur : régime commun pour toutes Communes art 12 à 17 : Conditions financières quant aux subventions. Ils précisent que l'assiette de la subvention est fonction d'une série d'éléments. art 18 : Modalités de liquidation. La subvention ne peut être liquidée fonction de la présentation de pièces justificatives variables selon l'opération.
MODE REVISION ARTICLE 11	L'initiative de la révision appartient à la Commune et à l'exécutif régional. La demande de révision de la Commune est soumise à une tutelle d'approbation. L'exécutif régional peut donc imposer à la commune la révision du programme communal de développement rural. La procédure de révision est identique à celle de l'élaboration du programme communal de développement rural, articles 9 et 10. Il faut souligner que la révision du programme communal de développement rural peut entraîner selon le cas, une révision ou une nouvelle convention.
DUREE	Le texte du décret du 6 juin 1991 reste muet quant à ce point. Toutefois, l'article 9, 3° de l'arrêté du 20 novembre 1991 précise que la convention comporte le délai maximal pour l'exécution des projets. La durée de la relation varie selon la convention considérée, selon les opérations de développement rural
RECOURS	le texte du décret est muet à cet égard
SANCTION	le texte du décret est muet à cet égard
TUTELLE ET CONTROLE	Tutelle d'approbation pour le programme communal de développement rural, compétence de l'exécutif régional. L'approbation ou non conditionne l'octroi de la subvention. Dans le cadre de la subvention, la Commune doit respecter les conditions d'octroi.
NATURE ACTE	Le programme communal de développement rural = acte unilatéral. La subvention est acte unilatéral. Selon le Conseil d'Etat, l'octroi d'un subside fait l'objet d'une décision unilatéral

2.10 ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON DU 10 JUIN 1999.

LE PLAN SOCIAL INTEGRE

Le plan social intégré est défini à l'article 2 du décret du 10 juin 1999. Il s'agit « du programme qui assure l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives développées au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion qui met en œuvre des projets répondant aux besoins spécifiques non encore rencontrés par ailleurs ».

L'article 1 du décret précise que le Ministre des Affaires intérieures peut octroyer une subvention, aux villes et aux Communes en vue de la réalisation des plans sociaux intégrés.

2.10.1 Les caractéristiques du plan social intégré

2.10.1.1 Le plan social intégré et la convention

L'Arrêté du 10 juin 1999 distingue le plan social intégré visé à l'article 2 et la subvention visée à l'article 1.

Le plan social intégré a pour objet : les initiatives développées au plan local et la mise en œuvre des projets. Ces deux aspects sont cumulatifs et conditionnent l'identification du PSI.

L'arrêté du 10 juin 1999 définit de plus un cadre exclusif dans lequel les initiatives et les projets doivent s'insérer.

Les initiatives et projets concernent (art. 2):

- ◆ L'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes,
- ◆ La cohabitation et l'intégration harmonieuses des communautés locales,
- ◆ La prévention de la toxicomanie, le traitement des assuétudes,
- ◆ La prévention de la délinquance et de la petite criminalité ainsi que l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants,
- ◆ L'assistance aux victimes d'actes de délinquance.

A l'occasion du plan social intégré, la Commune crée une commission PSI sur base d'un partenariat organisé par une convention (art. 3). La composition de cette commission est définie à l'article 3 :

La commission PSI se compose art.3 :

- ◆ d'un président, membre du collège des bourgmestres et échevins, assisté d'un vice-président, membre du bureau permanent du CPAS et désigné par celui-ci,
- ◆ d'un chef de projet désigné par le conseil communal,
- ◆ du responsable de la coordination sociale du CPAS,
- ◆ des organismes, structures ou personnes publics ou privés dont les activités sont en rapport avec le projet proposé par la Commune,
- ◆ D'un délégué de la Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale (DIIS) qui peut inviter la commission à entendre toute personne qu'elle juge utile.

L'article 3 précise que la relation qui unit la commission à la Commune est une relation de partenariat organisé par une convention.

Par contre, l'octroi de la subvention ne concerne que deux acteurs : la Commune et le Ministre des affaires intérieures (art.2).

Le lien est donc le suivant : la subvention octroyée par le Ministre est une ressource dont la Commune peut jouir pour réaliser le plan social intégré, elle permet de le mettre en œuvre en partie. Il s'agit d'un mode de concrétisation.

Selon le quatrième considérant de l'arrêté du 10 juin 1999, le Gouvernement wallon par le biais de subvention, concrétise sa volonté de lutter contre toutes les formes d'exclusion sociales en venant en aide aux villes et communes désireuses de mener une action visant à favoriser l'intégration sociale de leurs citoyens. L'objectif de l'exécutif régional est ainsi énoncé.

2.10.1.2 Habilitation légale

Le texte n'est pas à l'origine d'une habilitation légale permettant à la Région wallonne de passer un contrat.

2.10.1.3 Le champ d'application du plan social intégré art. 2 et l'objet de la subvention art. 1

L'objet du plan social intégré peut-être soustrait de l'article 1. Il s'agit d'un programme d'actions en vue de lutter contre toutes les formes d'exclusion sociale.

L'article 1 de l'arrêté du 10 juin 1999 prévoit la possibilité pour le Ministre considéré d'octroyer une subvention aux villes et communes dans le cadre de la réalisation de plans sociaux intégrés. L'objet de la subvention est donc la remise d'une somme d'argent à la Commune. En échange de cette subvention, la Commune se conforme au prescrit légal.

2.10.1.4 Désignation des organes compétents

Le plan social intégré relève de la commission psi organisée à l'article 3. Quant sa composition, nous remarquons que la Région wallonne y est présente et ce travers le délégué de la DIIS (art. 3, 5°).

Les fonctions de la commission sont reprises sous les articles 4 et 6.

- ◆ Proposer, coordonner et évaluer le PSI dans le respect des finalités posées l'article 2 ;
- ◆ Examiner l'état d'avancement du psi et les dépenses effectuées ;
- ◆ Assurer la circulation de l'information (mission de transparence) ;
- ◆ Veiller à l'articulation des initiatives locales ;
- ◆ Proposer chaque année au conseil communal une redéfinition du psi et donc du budget par voie de conséquence ;
- ◆ Associer le public ;
- ◆ Soumettre chaque année au conseil communal :
 - Le document d'identification du psi,
 - Le plan financier global
 - Le rapport d'évaluation annuel
 - Le rapport financier.

Il apparaît que cette commission agit tel un organe exécutif. L'exécution du PSI appartient à cette commission de même que la possibilité d'apporter des modifications annuelles, c'est à dire le pouvoir de réviser.

La DIIS assure la coordination, l'accompagnement et l'évaluation des plans sociaux intégrés en concertation avec la Direction générale des Pouvoirs Locaux, qui assure le suivi administratif et financier.

Il est important de remarquer que la DIIS se trouve en amont et en aval du plan social intégré. A la fois, elle fait partie de l'organe qui exécute le PSI, grâce à sa présence dans la commission PSI et elle évalue, elle possède un pouvoir de contrôle sur l'élaboration, l'exécution du plan social intégré. Il faut aussi signaler que c'est en concertation avec la DGPL qu'elle assure ses fonctions de coordination, d'accompagnement, et d'évaluation des PSI. La Région wallonne se retrouve bien présente à travers les rôles clés de cet organe.

Il est un autre acteur à signaler, le Ministre des Affaires Intérieures compétent pour octroyer la subvention (art.2) et pour l'approbation des comptes définitivement arrêtés (art. 8, alinéa 3). Cette approbation détermine l'acquisition finale de la subvention par la Commune.

Ce qu'il nous faut retenir dans ce jeu d'acteurs, c'est qu'à travers la présence de la DIIS et le DGPL ainsi que les fonctions occupées par ces acteurs, c'est la Région wallonne qui implicitement se retrouve en amont et en aval du PSI et qui détient non seulement un droit regard total sur le PSI mais aussi un pouvoir de contrainte par le biais de la présence de la DIIS dans la commission et comme organe de coordination, d'accompagnement et d'évaluation.

2.10.1.5 La conclusion et la révision

Concernant la subvention, il s'agit d'un acte unilatéral pour lequel il n'y a pas de mode de conclusion. La subvention fait l'objet d'une tutelle d'approbation par le Ministre compétent pour l'acquisition définitive par la Commune (art.8) et elle est octroyée par un arrêté ministériel (art.9).

Quant à la conclusion de la convention organisant le partenariat entre la commission et la Commune, le texte du décret reste muet. Il reste également muet quant aux modes de prise de décision au sein de cette commission. Ce silence juridique ouvre la porte à des procédures de décisions en fonctions des lignes de forces de chacun.

La révision est abordée par l'article 4 alinéa 3. Cette révision doit se lire à travers la formule d'une « redéfinition éventuelle du plan social intégré ». Cette initiative appartient à la commission PSI et la décision revient au conseil communal. Cette proposition de redéfinition éventuelle est prévue chaque année. La proposition de redéfinition est annuelle.

2.10.1.6 Les obligations respectives

L'article 1 de l'arrêté précise que le Ministre des Affaires Intérieures peut octroyer une subvention aux villes et communes en vue de la réalisation des plans sociaux intégrés. (art. 1). Il s'agit d'une faculté pour ce Ministre à travers laquelle se dessine un pouvoir d'appréciation. L'arrêté du gouvernement wallon du 10 juin 1999 définit donc le régime applicable aux communes prétendant jouir d'une subvention dans le cadre d'un PSI. Les communes désirant obtenir cette subvention devront se conformer à l'arrêté du 10 juin 1999 et lire les articles de ce dernier comme autant de conditions à remplir.

Quant au Ministre des Affaires intérieures, son engagement consiste en un soutien financier auquel peuvent prétendre les communes se conformant à l'arrêté de 1999.

2.10.1.7 Modalités financières

Des modalités financières sont mises en place par les articles 5, 8 et 9.

L'article 5 précise que « la commune participe au cofinancement du projet à concurrence de 30 % du montant de la subvention octroyée par la Région ». Le projet n'a donc pas pour seul financement la subvention octroyée par la Région. L'intervention financière de la Commune varie proportionnellement en fonction de l'intervention financière de la Région.

L'arrêté du gouvernement conditionne la subvention en fonction de l'intervention financière de la Commune mais de plus, il en détermine l'ampleur.

L'article 8 définit quels types de dépenses sont éligibles à la subvention.

L'article 9 organise les modalités de liquidation de la subvention. La moitié de la subvention est versée lors de la signature de l'arrêté ministériel octroyant celle-ci et la solde sera versé sur base d'une déclaration de créance accompagnée de la totalité des pièces justificatives, du rapport financier.

2.10.1.8 La durée de la relation

C'est le sixième considérant du texte de l'arrêté du 10 juin 1999 qui traite de la durée du PSI. Celui-ci précise que la volonté de soutenir les communes adhérent au programme d'actions de lutte contre toutes les formes d'exclusion sociale et ce pour une période de trois ans. On peut donc déduire que le PSI s'échelonne sur une période de trois ans, ce en fonction de la durée du soutien financier proposé par le Ministre compétent.

2.10.1.9 Recours et responsabilité

Le texte reste muet quant à ce point.

2.10.1.10 Sanctions

Le texte reste muet quant à ce point.

2.10.1.11 Tutelle administrative et contrôle

Nous pouvons distinguer trois organes de contrôle ou de tutelle. Premièrement, la DIIS en concertation avec la DGPL assure l'évaluation des PSI (art.7).

Ensuite, le conseil communal décide de la révision (art. 4 alinéa 3) ou non et approuve le rapport d'évaluation, le document d'identification et le rapport financier (art. 6 alinéa 2).

Finalement, l'octroi définitif de la subvention est soumis à une tutelle d'approbation du Ministre des Affaires Etrangères (art. 8 alinéa 3).

Nous pouvons donc mettre en évidence que le régime du PSI est ici défini par un arrêté de gouvernement, un acte réglementaire. La stabilité du régime applicable au PSI n'est donc pas garantie puisque l'exécutif régional peut prendre à tout moment tout autre arrêté et modifier celui-ci. Le régime du PSI est donc soumis au changement politique.

2.10.1.12 Nature de l'acte

Concernant la subvention octroyée par l'exécutif régional à la Commune, il s'agit d'un acte unilatéral. La subvention est définie comme la remise d'une somme d'argent à fond perdu, la contrepartie est le respect des conditions d'octroi de cette dernière⁸⁴.

⁸⁴ M. Pâques, De l'acte unilatéral au contrat dans le droit administratif, Story-Scienta, Bruxelles, 1991, p.132.

La classification de la subvention comme acte unilatéral est confirmée par l'article 8 de l'arrêté du 10 juin 1999 puisque

« La subvention est définitivement acquise à la Commune après approbation par le Ministre des Affaires Intérieures des comptes définitifs arrêtés ».

L'acquisition de la subvention par la Commune est donc conditionnée par l'approbation du Ministre compétent.

Il faut souligner que ce n'est pas l'article 2 de l'arrêté qui fonde l'habilitation de l'exécutif régional à octroyer une subvention aux communes mais la loi budgétaire, à savoir dans notre cadre, le budget administratif du Ministère de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1999 notamment l'allocation de base inscrite à l'article 43.09.02 de la division organique 14, du titre I.

Concernant le partenariat organisé par une convention, il faut entendre la convention comme un accord de principe, un accord des volontés désirant la même chose et celles-ci se conditionnent pour atteindre le même objectif.

ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON DU 10 JUIN 1999

SUBVENTION SPECIALE AUX COMMUNES POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLAN SOCIAL INTEGRE.

HABILITATION LEGALE.	habilitation de la subvention = budget administratif du Ministère de la Région Wallonne pour l'année budgétaire 1999 notamment l'allocation de base inscrite à l'article 43.09.02 de la division organique 14, du titre I
CHAMP D'APPLICATION	PSI=programme d'actions pour lutter contre toutes les formes d'exclusion sociale. Subvention= remise d'une somme d'argent en échange du respect du prescrit légal.
ORGANES COMPETENTS ART 2	Ministre des Affaires Intérieures compétent pour l'octroi de la subvention et pour l'approbation des comptes. ART.2 Conseil communal compétent pour approbation document d'identification du psi, du rapport d'évaluation, du rapport financier. ART. 6. Commission PSI compétent pour élaboration et exécution du PSI. Art 4 et 6.
TYPE ENGAGEMENTS	Engagement financier dans le chef de l'exécutif régional. L'arrêté détermine le régime applicable la subvention. De ce fait, toute commune prétendant à cette dernière, doit lire les articles de l'arrêté comme autant de conditions remplir.
MODE CONCLUSION ART. 9	Subvention = acte unilatéral, pas de conclusion mais octroi via un arrêté ministériel (art 9). Convention entre commission PSI et commune, texte muet.
MODE REVISION ARTICLE 4, ALINEA 3	Initiative annuelle appartient la commission PSI. Décision appartient au conseil communal.
MODALITES FINANCIERES ART. 5, 8 ET 9	Art 5 : intervention financière de la commune imposée par l'arrêté et fonction de la subvention de la Région. Art 8 : définition des dépenses éligibles à la subvention. Art. 9 : modalités de liquidation.
DUREE	Trois ans
RECOURS	le texte est muet à cet égard.
SANCTION	Le texte est muet à cet égard
TUTELLE ET CONTROLE	Tutelle approbation quant la subvention Art. 8 alinéa 3. Evaluation appartient la DIIS en concertation avec la DGPL art. 7. Décision de révision appartient au Conseil communal art. 4 et approbation des rapports art. 6 . Le conseil communal approuve le rapport d'évaluation annuelle, le document d'identification et le rapport financier (art. 6 alinéa 2).
NATURE ACTE	Subvention = acte unilatéral. Convention = accord de principe entre des volontés désireuses d'atteindre le même objectif

2.11 AERW N° 474 DU 28 OCTOBRE 1986

CONVENTION EN MATIERE D'AGENTS CONTRACTUELS SUBSIDIES

Cette convention est inscrite aux articles 12 § 6 et 13 de l'AERW déterminant les critères de répartition des subventions accordées aux pouvoirs locaux occupant des agents contractuels. L'arrêté stipule que l'octroi des subventions complémentaires fait l'objet d'une convention particulière.

2.12 LES CARACTERISTIQUES DE LA CONVENTION

2.12.1 Habilitation légale

La convention examinée ne peut pas être qualifiée de contrat. Le texte de l'arrêté du Gouvernement ne peut pas être considéré comme une habilitation légale.

2.12.1.1 Champ d'application

La convention porte sur l'attribution exceptionnelle de points supplémentaires donnant droit à une subvention plus importante des agents contractuels subventionnés.

L'objet de la convention ne porte pas sur l'engagement d'un agent contractuel mais sur l'octroi de la subvention supplémentaire.

2.12.1.2 Désignation des organes compétents

L'arrêté stipule en son article premier que le pouvoir local est l'un des pouvoirs compris dans le champ d'application de l'arrêté royal n°474 du 28 octobre 1986. Pour le pouvoir local, il s'agit soit de la Commune (art.7), soit d'un centre public d'aide sociale ou un centre intercommunal d'aide sociale (art.8), soit une province (art.9). Pour l'autorité régionale, il s'agit du Ministre ayant l'économie et l'emploi dans ses attributions.

2.12.1.3 Conclusion et révision

La signature de la convention est une condition préalable à l'obtention de la subvention (art.3).

La convention est le résultat de l'introduction par le pouvoir local d'une demande auprès du Ministre. Le Ministre peut accorder, par convention particulière, des points supplémentaires. Pour obtenir ces points supplémentaires, il faut remplir un certain nombre de conditions que l'arrêté détermine en son l'article 12.

2.12.1.4 Durée

Cette convention a une durée de vie limitée. Elle entre en vigueur le premier janvier qui suit la demande et cesse ses effets le dernier jour du quinquennat (art.13).

2.12.1.5 Recours et responsabilité

Pas d'info

2.12.1.6 Sanctions

Pas d'infos

2.12.1.7 Tutelle administrative et contrôle

Pas d'infos

2.12.1.8 Nature de la convention

Il n'existe pas de relation contractuelle dans le cadre de cette convention.

En effet, la convention est un préalable obligatoire. L'entrée en vigueur de la convention est un point de repère légal pour déterminer si le candidat « agent contractuel » est dans les conditions nécessaires pour prétendre au poste.

Deuxièmement, elle n'émane pas de la volonté de deux parties. Cette convention est indirectement obligatoire pour obtenir une subvention régionale pour un agent contractuel. On peut affirmer qu'il s'agit d'un acte unilatéral, car même si le pouvoir local reste maître de son engagement dans la procédure d'un agent contractuel tel que déterminée par l'arrêté, le feu vert du Ministre conditionne la subvention.

Troisièmement, la convention détermine les conditions de l'octroi de subventions, pas le cadre d'une relation contractuelle. Pour obtenir les subsides, la Commune doit s'inscrire dans un certain nombre de conditions qui lui donne droit à la subvention. La Région wallonne n'a dans son chef qu'une obligation de somme dès lors que la procédure et les conditions sont respectées et que le Ministre a donné son accord.

**AERW DETERMINANT LES CRITERES DE REPARTITION DES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX POUVOIRS LOCAUX
OCCUPANT DES AGENTS CONTRACTUELS**

HABILITATION LEGALE	Arrêté royal n°474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'état auprès de certains pouvoirs locaux
CHAMP D'APPLICATION	La convention porte sur l'octroi d'une subvention.
ORGANES COMPETENTS ART.7, 8, 9	Les communes, les centres publics d'aide sociale, les provinces, le ministre ayant l'économie et l'emploi dans ses attributions
MODE CONCLUSION ARTICLE 12	Introduction auprès du ministre d'une demande au plus tôt le 1 avril et au plus tard le 30 septembre
MODE REVISION	texte muet
MODALITES FINANCIERES	texte muet
DUREE ARTICLE 13	quinquennat
RECOURS	texte muet
SANCTIONS	texte muet
TUTELLE ET CONTROLE	texte muet
NATURE ACTE	Acte unilatéral

2.13 ARRETE DU GOUVERNEMENT DU 30 AVRIL 1998

LES CONVENTIONS EN MATIERE DE PREVENTION DE DECHETS

Dans le cadre du décret relatif aux déchets du 27 juin 1996, le Parlement wallon a chargé le Gouvernement de mettre en place une convention entre la Région et les pouvoirs locaux⁸⁵ concernant certains aspects de la gestion des déchets en Région wallonne. Voici les différents exemples relevés que nous étudierons dans cette section :

AERW du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets (article 23). Pour obtenir une subvention, une Commune doit conclure avec le Ministre une convention portant sur les actions menées par la Commune dans le cadre du plan wallon des déchets (article 17, 7°).

AERW du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets (article 14). Lorsque l'installation visée ne traite pas uniquement de la gestion des déchets, une convention prévoyant la révision de la subvention allouée est conclue.

La convention concernée par l'arrêté à l'article 17, 7° est un préalable obligatoire pour l'obtention d'une subvention relative aux installations de gestion des déchets. Ces subventions concernent des actions en faveur de la prévention et de la gestion des déchets.

2.14 LES CARACTERISTIQUES DE LA SUBVENTION ORGANISEE PAR L'AERW DU 30 AVRIL 1998, EN SON ARTICLE 17, 7°

2.14.1 Habilitation légale

La base légale de cette subvention se trouve à l'article 27 et 28 du décret du 27 juin 1996.

2.14.1.1 *Champ d'application*

La subvention prend la forme d'une convention conclue entre la Commune et le Ministre ayant l'environnement dans ses compétences. Cette convention concerne les actions de prévention, de collectes sélectives et de communication.

- ◆ L'objet de la subvention est délimité par l'article 18.
- ◆ L'article 23 de l'AERW détermine, quant à lui, le contenu de la convention :
- ◆ Une description des actions menées par la Commune dans le cadre du PEDD,
- ◆ Les modalités financières liées à la collecte et au recyclage des déchets de papier
- ◆ Les modalités d'acompte et de liquidation des subventions ;
- ◆ Les modalités de récupération de la subvention ou des acomptes éventuels lorsque les conditions d'octroi ou les obligations du pouvoir subordonné ne sont pas respectées.

⁸⁵ Les conventions établies dans le cadre de l'arrêté du gouvernement wallon 11 mai 1995 relatif aux agents contractuels subventionnés affectés à l'exploitation des parcs à conteneurs (M.B. 19.08.1995), plus précisément à l'article 10 ne nous intéressons pas pour le moment car il s'agit de conventions établies entre plusieurs communes. Nous n'étudierons pas les conventions que les pouvoirs locaux prennent entre eux.

- ◆ L'objet de la convention aborde surtout des modalités de procédure par rapport au subside.

2.14.1.2 Désignation des organes compétents

L'article 17 de l'arrêté détermine précisément les communes ou les associations de communes visées par une éventuelle convention :

La Commune qui organise l'accès à un parc à conteneurs ;

Le parc à conteneur qui permet de collecter sélectivement ;

La Commune qui dispose d'un parc à conteneur sur son territoire ;

La commune qui démontre qu'elle a atteint le taux de collecte de verre creux fixé par le PEDD ;

La Commune qui applique un règlement communal relatif à la collecte des déchets ;

La Commune qui informe ses citoyens des collectes sélectives en porte à porte.

En ce qui concerne le pouvoir régional, c'est le Ministre ayant l'environnement dans ses attributions qui conclut la convention.

2.14.1.3 Conclusion et révision Article 23

La subvention fait l'objet d'une convention conclue entre le Ministre ayant l'environnement dans ses compétences et la Commune (ART. 17, 7° et 23).

La convention s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'octroi de subsides pour des actions de prévention et de sensibilisation en matière de gestion des déchets. La convention est l'une des étapes de cette procédure. Elle est donc une condition légale d'obtention de ces subsides.

L'article 23 de l'arrêté définit la marche à suivre. La Commune introduit une proposition de convention auprès du Ministre selon un modèle prédéterminé au plus tard le 30 juin de l'année précédant la première demande de subvention. Le Ministre conclut avec la Commune avant le premier trimestre de la première année de réalisation des actions.

Concernant la révision de la convention, celle-ci peut être amendée annuellement. La technique de la révision est donc celle de l'amendement.

2.14.1.4 Durée de la convention Article 23

La convention est valable pour trois ans et est prorogable pour un terme équivalent (art.23).

2.14.1.5 Recours et responsabilité

texte muet

2.14.1.6 Sanctions Article 24 et 25

La Commune perd le droit à la subvention et doit éventuellement rembourser ce qu'elle a perçu.

Les modalités de récupération de la subvention ou des acomptes éventuels, lorsque les conditions d'octroi ou les obligations du pouvoir subordonné ne sont pas respectées, sont stipulées dans la convention. En cas de litige, la Région wallonne dispose du pouvoir du dernier mot. En effet, la Région wallonne peut sanctionner la Commune en retirant le bénéfice d'une subvention en cas de non-respect des obligations.

On remarque que l'arrêté ne prévoit rien dans le chef de la Région wallonne.

2.14.1.7 Tutelle administrative et contrôle

Le texte reste muet quant à ce point.

2.14.1.8 Nature de l'acte

La convention porte uniquement sur l'octroi d'une subvention octroyée par le Ministre sur base du respect des conditions d'octroi. Il s'agit donc bien d'un acte unilatéral. Plusieurs arguments nous permettent de conclure à cela. En effet, une convention type est arrêtée par le Ministre, l'AERW a également arrêté la procédure de demande et d'octroi en l'article 23, aucune technique de négociation n'est mise en avant par le texte qu'il s'agisse de la conclusion ou de la révision.

Comme dans d'autres exemples étudiés jusqu'à présent, la convention s'inscrit dans une procédure. Elle est une condition légale et obligatoire d'un processus de financement régional pour obtenir des subsides.

Le texte de l'AERW organise d'autres types de subvention, notamment quant aux installations de gestion de déchets et à l'implantation de centres d'enfouissement techniques. La lecture du texte conduit à la même conclusion. Il s'agit d'actes unilatéraux. De plus, cette conclusion est d'autant plus évidente que la subvention dans le cadre des installations de gestion des déchets ne fait pas l'objet d'une convention.

AERW DU 30 AVRIL 1998 RELATIF A L'OCTROI DE SUBVENTIONS AUX POUVOIRS SUBORDONNES EN MATIERE DE PREVENTION ET DE GESTION DES DECHETS

HABILITATION LEGALE ART.27, 28	Décret relatif aux déchets du 27 juin 1996
CHAMP D'APPLICATION	Actions de prévention en matière de déchets.
ORGANES COMPETENTS	Les communes et le Ministre ayant l'environnement des ses attributions.
MODE CONCLUSION ARTICLE 23	La commune introduit une proposition de convention auprès du ministre
MODE REVISION ARTICLE 23	Annuel en fonction des activités des communes
MODALITES FINANCIERE	texte muet
DUREE ARTICLE 23	3 ans
RECOURS	texte muet
SANCTIONS	perte du droit à la subvention. Les modalités de récupération sont stipulées dans la convention.
TUTELLE ET CONTROLE	texte muet
NATURE ACTE	Acte unilatéral.

2.15 LA CHARTE DE MOBILITE

La Charte de mobilité se définit comme un projet régional visant à organiser la concertation et les synergies entre les partenaires impliqués au niveau local, à toucher tous les modes de déplacement et d'influencer l'activité économique, sociale, culturelle, touristique et l'environnement et de garantir des conditions favorables au transport des personnes et des biens en Région wallonne.

2.15.1 les caractéristiques de la charte de mobilité

2.15.1.1 Habilitation légale

La charte de mobilité possède, à ce jour, le statut *d'opération pilote* dont la principale fonction est de créer le lien entre les différents partenaires de la gestion de la mobilité.

Il n'existe pas de cadre légal déterminant juridiquement ce qu'est une Charte de mobilité.

Jusqu'à présent, cette charte fait l'objet d'un guide édité par les différentes administrations régionales concernées. La Charte de mobilité ne possède donc pas de force juridique liant les autorités publiques. Cela étant, la personnalité juridique des différents opérateurs concernés leur permet de contracter entre eux mais au vu de la nature juridique de la charte de la mobilité, ils ne peuvent s'engager au-delà de la valeur d'une circulaire.

2.15.1.2 Champ d'application

La charte de mobilité a pour objet :

- ◆ De susciter l'engagement des partenaires sur le thème de la mobilité ;
- ◆ D'organiser la concertation permanente entre les partenaires et de regrouper les actions disparates en matière de mobilité dans un concept plus global, cohérent et intégré.
- ◆ Au travers de cette charte, la Région wallonne invite les communes et le groupe TEC à adhérer à l'amélioration de la mobilité des citoyens et des conditions d'exploitation des transports publics.

Il faut signaler que la signature de la Charte est un préalable, un premier pas vers l'élaboration d'un plan communal de déplacement et de stationnement ou plan communal de mobilité. La charte sert de chapeau à une réflexion communale sur la mobilité qui prendra la forme concrète de l'un des deux outils que nous venons de citer.

2.15.1.3 Désignation des organes compétents

La charte de la mobilité est signée conjointement par les différents acteurs de la mobilité au niveau communal et régional: La Région wallonne, la Commune et le groupe TEC. Il s'agit tous d'acteurs publics, jouissant de la personnalité juridique.

L'organe compétent au niveau de la Commune est le conseil communal.

2.15.1.4 Conclusion et révision de la charte de mobilité

Le pacte pour la mobilité est signé conjointement par les différents acteurs au terme d'une procédure de concertation. La coordination générale de la Charte de mobilité est assurée par le conseil permanent de la mobilité (CPM). Chaque charte de la mobilité est également accompagnée au niveau local cette fois par un comité de suivi local.

2.15.1.5 Durée de la charte

Pas d'info

2.15.1.6 Recours et responsabilité

Pas d'info

2.15.1.7 Sanctions

Pas d'info

2.15.1.8 Tutelle administrative et contrôle

Suivant l'adoption du principe d'adhésion à la Charte par le conseil communal, un groupe de suivi local de la Charte est mis sur pied. Au niveau de la Région wallonne, un conseil permanent de la mobilité pilote, encadre, contrôle et assure le suivi des chartes communales de mobilité.

2.15.1.9 Nature de l'acte

On ne peut pas à proprement parler de contrat dans le chef de la Charte de mobilité car en fait les communes doivent *adhérer* à la Charte. Cette charte fait l'objet d'un modèle commun à toutes les communes prédéterminé. Ce modèle établit les principes que les pouvoirs communaux ne négocient pas. Le conseil communal donne son accord pour s'inscrire dans une procédure élaborée au niveau régional.

En conclusion, le fait pour les communes d'adhérer à la charte détermine une relation juridique que l'on ne peut pas qualifier de contractuelle même s'il apparaît que cette Charte fait la part belle à la concertation entre les différents opérateurs.

LA CHARTE DE LA MOBILITE

HABILITATION LEGALE	statut <i>d'opération pilote</i>
CHAMP D'APPLICATION	<p>La charte de mobilité a pour objet :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ De susciter l'engagement des partenaires sur le thème de la mobilité ; ◆ D'organiser la concertation permanente entre les partenaires et de regrouper les actions disparates en matière de mobilité dans un concept plus global, cohérent et intégré. ◆ Au travers de cette charte, la Région wallonne invite les communes et le groupe TEC à adhérer à l'amélioration de la mobilité des citoyens et des conditions d'exploitation des transports publics.
ORGANES COMPETENTS	Le conseil communal, le ministre
MODE CONCLUSION	Principe d'adhésion à la Charte
MODE DE REVISION	texte muet
DUREE	texte muet
RECOURS	texte muet
SANCTION	texte muet
TUTELLE ET CONTROLE	Il existe un groupe de suivi local. La région wallonne est l'organe de contrôle.
NATURE ACTE	Acte unilatéral à caractère consensuel

