

**Rapport intermédiaire
de la Commission d'enquête parlementaire
chargée d'examiner la transparence et le
fonctionnement du Groupe Publifin**

Document de travail de la commission

Table des matières

Préambule.....	5
Résumé.....	6
1 Partie I : Comités de secteur.....	8
1.1 Constats.....	8
1.1.1 Comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4 SOCOLIE.....	8
1.1.2 Comité de secteur 5 gaz.....	9
1.1.3 Comité de secteur Energie, comité de sous-secteur Liège Ville et comité de secteur Télécoms.....	10
1.1.3.1 Règles en vigueur en matière de mandat d'intercommunales suites aux élections locales d'octobre 2012.....	10
1.1.3.2 Création, objectifs et mise en oeuvre des comités de secteur.....	11
1.1.3.3 Installation des comités et fixation des rémunérations.....	11
1.1.3.4 Règlement d'ordre intérieur des comités de secteur et mode de fonctionnement.....	12
1.1.3.5 Prolongation des comités de secteur après la modification statutaire du 25 juin 2015.....	13
1.1.4 Déficit de transparence caractérisé et indices de dissimulation	14
1.1.5 Réparation du préjudice.....	15
1.2 Recommandations.....	16
2 Partie II : Rémunérations des administrateurs et gestionnaires de l'intercommunale et de ses filiales.....	16
2.1 Rémunérations des administrateurs.....	16
2.1.1 Constats.....	16
2.1.1.1 Règles en vigueur.....	16
2.1.1.2 Cellule de contrôle des mandats.....	17
2.1.1.3 Absence de mise en oeuvre de certaines dispositions.....	17
2.1.1.4 Perception d'émoluments via des sociétés.....	18
2.1.2 Recommandations.....	18
2.2 Rémunérations des membres de la direction de l'intercommunale et de ses filiales....	19
2.2.1 Constats.....	19
2.2.1.1 Pratiques en matière de rémunération des dirigeants.....	19
2.2.1.2 Comité de rémunération.....	20
2.2.1.3 Statut du personnel de management.....	20
2.2.2 Recommandations.....	21

3 Partie III : Notion d'intérêt communal.....	21
3.1 Constats.....	21
3.1.1 Notion d'intérêt communal.....	21
3.1.2 Diversification et intérêt communal.....	22
3.1.3 Déplacement du pouvoir.....	22
3.1.4 Intérêt communal et intérêt sociétal.....	22
3.2 Recommandations.....	23
4 Partie IV : Contrôle régional.....	23
4.1 Constats.....	23
4.1.1 Perte de la tutelle régionale.....	23
4.1.2 Absence de mise en oeuvre de dispositions décrétales.....	24
4.1.3 Absence d'action proactive.....	24
4.1.4 Rapport de l'administration en janvier 2017.....	25
4.1.5 Le chef de cabinet adjoint du Ministre des Pouvoirs locaux.....	25
4.1.6 Absence de désignation d'un administrateur général.....	26
4.2 Recommandations.....	26
5 Partie V : Exercice des pouvoirs au sein de l'intercommunale et de ses filiales.....	27
5.1 Constats.....	27
5.1.1 Droit en vigueur pour les intercommunales.....	27
5.1.2 Affaiblissement de la capacité de contrôle des communes.....	28
5.1.3 Conventions de services.....	28
5.1.4 Résultat de l'affaiblissement du contrôle par les associés locaux.....	29
5.1.5 Contrôle par l'Assemblée générale.....	29
5.1.6 Contrôle par le Conseil d'administration.....	30
5.1.7 Constatations.....	31
5.2 Recommandations	31
6 Partie VI : Les marchés publics dans le groupe PUBLIFIN.....	33
6.1 Constats.....	33
6.1.1 Remarque préliminaire.....	33
6.1.2 Droit des marchés publics applicable aux différentes entités du groupe.....	33
6.1.3 Relations intragroupes et droit des marchés publics.....	34
6.1.4 Droit des marchés publics dans les relations avec quelques tiers.....	34
6.1.5 Droit des marchés publics et les sociétés de management.....	35
6.2 Recommandations.....	35

<u>7 Partie VII : Le Gestionnaire de Réseau de Distribution gaz et électricité « RESA »</u>	<u>36</u>
<u>7.1 Constats</u>	<u>36</u>
7.1.1 Evolution du gestionnaire de réseau	36
7.1.2 Conformité de la structure du groupe	36
7.1.3 Politique de distribution de dividendes de RESA	38
7.1.4 Risque de subsidiation croisée	39
7.1.5 Indépendance du GRD	40
7.1.6 Redevance de voirie « électricité »	42
7.1.6.1 Modification de la méthode de redistribution du produit de la redevance	42
7.1.6.2 Transformation de la redevance en dividende et versement en cascade de celui-ci	43
7.1.7 Plafonnement des rémunérations des dirigeants de GRD	43
7.1.8 Charges de pension	44
7.1.9 Conflit d'intérêts	44
<u>7.2 Recommandations</u>	<u>44</u>

Préambule

La Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires précise dans son article 13, §1er que « La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation ». La Commission d'enquête chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, instituée par la résolution du 15 février 2017, a notamment pour mission de :

« formuler des recommandations, en lien avec les éventuels dysfonctionnements que ses travaux auraient mis en lumière. Ces recommandations devront conduire à l'élaboration de toute proposition de modification décrétable ou réglementaire ou de toute proposition de résolution dans le but d'améliorer les mécanismes de fonctionnement, de bonne gouvernance, de transparence et de contrôle du Groupe Publifin et, le cas échéant, le contrôle d'activités publiques sous forme d'intercommunale ou de toute autre structure publique. »¹

La Commission d'enquête doit faire rapport au Parlement dans les cinq mois, c'est-à-dire au plus tard en date du 15 juillet 2017.

Après deux mois de travail, la Commission d'enquête a toutefois voulu prendre un temps pour établir un rapport intermédiaire. Ce rapport intermédiaire est un document de travail de la Commission, un « non paper », qui contient ses premières réflexions et recommandations et vise à faire le point sur l'état de ses travaux, de façon non formalisée et non finalisée. Il ne peut être considéré comme le rapport prévu par la résolution du Parlement du 15 février 2017.

Par ailleurs, la Commission d'enquête s'est entourée d'experts juridiques et financiers tout au long de ses travaux afin d'analyser au mieux PUBLIFIN et ses filiales². Ceux-ci ont été entendus à huis-clos et ont participé activement au travail de la Commission.

Dans les prochaines semaines, la Commission d'enquête poursuivra son travail et entend, en tout cas :

- mener des auditions complémentaires ;
- réentendre certains témoins ;
- examiner certaines pièces encore à recevoir ;
- analyser avec ses experts certaines questions qui n'ont pas encore pu être développées ;
- approfondir et compléter les constats et recommandations ;
- initier un comparatif avec des systèmes ayant fait leurs preuves et ayant mené à une amélioration de la gouvernance publique.

La Commission d'enquête a formulé des constats réalisés au cours des auditions et après analyse des documents produits dans le cadre de ses travaux et a émis des recommandations. Il appartiendra aux juridictions éventuellement saisies de trancher de manière précise les questions relevant de leurs compétences respectives.

En toute hypothèse, la Commission transmettra son rapport final au Parquet afin qu'il puisse connaître des éléments qui relèvent de sa compétence. La Commission agira de même à l'égard des autres autorités concernées (Inspection sociale, ONSS, tutelle, CWaPE, Ministère de la fonction publique, etc.).

¹ Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, Doc. 742 (2016-2017) – N° 3.

² En droit des sociétés et dans ce rapport, le terme « filiale » recouvre la notion de sous-filiale.

Résumé

La première partie du rapport intermédiaire est consacrée aux comités de secteur. Après avoir mis en lumière les circonstances de leur création, la Commission a pu constater que la rémunération des membres des comités de secteur n'a pas été fixée par l'Assemblée générale de Publifin comme l'exigeaient les statuts de l'intercommunale. Les comités de secteur n'ont pas fonctionné normalement au regard du règlement d'ordre intérieur et ont eu une activité quasi inexistante. Ils auraient dû disparaître avec la modification statutaire du 29 juin 2015 dans leur fonction consultative. En outre, les rémunérations octroyées aux membres des comités de secteur, disproportionnées par rapport aux prestations accomplies, s'accompagnent d'un déficit de transparence caractérisé du management du Groupe et d'indices de dissimulation. La Commission formule des recommandations en vue d'obtenir le remboursement des rémunérations indûment perçues par les présidents et les membres des comités de secteur et d'améliorer le cadre normatif.

La deuxième partie du rapport intermédiaire est consacrée aux rémunérations des administrateurs et gestionnaires de l'intercommunale et ses filiales. Après avoir rappelé le cadre normatif en vigueur pour la rémunération des administrateurs, le rôle de la cellule de contrôle des mandats, l'absence de mise en œuvre de certains dispositifs et le problème de la perception d'émoluments via des sociétés, la Commission formule des recommandations en vue d'améliorer le cadre normatif. Les pratiques en matière de rémunération des dirigeants de l'intercommunale et de ses filiales révèlent de nombreuses anomalies, outre leur montant disproportionné : opacité et carence du fonctionnement du Comité de rémunération, cumul de fonction salariée et d'indépendant dans le chef d'une même personne, augmentation de rémunération sur plusieurs années avec effet rétroactif pour certains membres et remboursement de charges sociales dues par le directeur général en tant qu'indépendant, problématique des bonus et de leurs critères d'attribution. La Commission formule des recommandations en vue d'obtenir le remboursement des sommes illégitimement perçues par les membres des Comités de direction du groupe PUBLIFIN/NETHYS, de saisir l'inspection sociale et d'adapter le cadre normatif en vue d'introduire des plafonds stricts de rémunération.

La troisième partie du rapport intermédiaire est consacrée à la notion d'intérêt communal. Elle comporte plusieurs sections relatives à la notion d'intérêt communal, la diversification des activités du groupe, le déplacement du pouvoir au sein du groupe dans sa structuration actuelle. La Commission formule des recommandations en vue d'encadrer la diversification et la filialisation tout en renforçant les mécanismes de tutelle. En particulier, la Commission recommande aux organes compétents du Groupe de repenser le fonctionnement et le périmètre d'intervention dans le strict respect de la Constitution et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vigueur.

La quatrième partie du rapport intermédiaire est consacrée au contrôle régional. Absence de mise en œuvre de dispositions décrétales, absence d'action proactive de la tutelle lorsqu'elle perd le contrôle en 2009 et lorsqu'elle retrouve son pouvoir de tutelle en 2014, rapport de l'administration en janvier 2017 affecté de nombreuses incohérences, présence au sein du cabinet du ministre en charge des pouvoirs locaux en qualité de chef de cabinet adjoint d'un homme clé du groupe PUBLIFIN-NETHYS, absence de désignation d'un administrateur régional, le contrôle exercé par la Région sur le groupe PUBLIFIN-NETHYS est affecté de nombreuses anomalies et carences. La Commission formule des recommandations en vue de redynamiser le contrôle régional et propose la mise en place d'un contrôle externe par la Cour des comptes dans les intercommunales d'une certaine taille.

La cinquième partie du rapport intermédiaire est consacrée à l'exercice du pouvoir, au sein de l'intercommunale et de ses filiales. Elle comporte plusieurs sections : rappel du cadre juridique en vigueur, mise en lumière de l'affaiblissement de la capacité de contrôle des communes (certaines étapes de la chaîne des décisions ayant conduit à la restructuration du groupe ne pouvant à ce jour toujours pas être établies), les dirigeants de PUBLIFIN-NETHYS ont multiplié les initiatives ayant pour effet d'échapper à plusieurs législations, mises en œuvre des conventions de service en vue de déplacer le centre stratégique du GROUPE au sein de NETHYS, limites du contrôle de l'assemblée générale et du Conseil d'administration. La Commission formule des recommandations en vue de

réévaluer la structure et le fonctionnement du groupe PUBLIFIN-NETHYS et de renouveler intégralement son conseil d'administration et son Comité de direction, tout en renforçant le cadre légal relatif à l'exercice du pouvoir au sein des intercommunales.

La sixième partie du rapport intermédiaire est consacrée aux marchés publics dans le groupe PUBLIFIN. Elle comporte plusieurs sections relatives à l'application du droit des marchés publics aux différentes entités du groupe, aux carences dans l'application du droit des marchés publics dans les relations intragroupes et dans les relations avec quelques tiers (marchés des réviseurs, de consultances et sociétés de management). La Commission formule des recommandations en vue de revoir la structure et le fonctionnement du groupe en vue d'assurer le respect du droit des marchés publics.

La septième partie du rapport intermédiaire est consacrée à la qualité de gestionnaire de réseau de distribution de gaz et d'électricité : RESA. Elle comporte plusieurs sections : évolution du gestionnaire de réseau, absence de conformité de la structuration du groupe par rapport aux décrets « gaz » et « électricité », politique de distribution des dividendes de Resa, risque de subsidiation croisée, indépendance du GRD, redevance voirie électricité, plafonnement des rémunérations des dirigeants de GRD, charges de pensions et conflit d'intérêts. La Commission formule plusieurs recommandations en vue notamment de mettre la structuration du groupe en conformité avec les décrets « gaz » et « électricité », de solliciter la CWaPE pour une analyse approfondie des transferts financiers au sein du groupe et du respect des décrets « gaz » et « électricité », et d'améliorer l'encadrement normatif en vigueur.

1 Partie I : Comités de secteur

1.1 Constats

1.1.1 Comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4 SOCOLIE

Dans le cadre de la fusion par absorption de la Société Coopérative Liégeoise d'Electricité (SOCOLIE), un holding énergétique, par l'ALE, le maintien des organes de l'entité absorbée aurait³ fait l'objet d'un accord préalable à la fusion. Deux conditions suspensives étaient prévues avant d'acter la fusion, à savoir l'accord de l'autorité de tutelle et celui du Conseil de la concurrence⁴. Ces deux autorités se prononcèrent favorablement à l'absorption.

La création du premier comité de secteur consultatif, le « comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4 SOCOLIE » s'inscrit donc dans cette optique et aurait été décidée en Assemblée générale (AG) dans le contexte de la fusion avec la SOCOLIE le 30 décembre 2006⁵. Ce comité de secteur n'aurait existé que quelques semaines, entre la date de prise d'effet de la fusion suite à la rencontre des conditions suspensives et le renouvellement des organes opéré en juin 2007.

Alors que le Secrétaire de direction de l'ALE à cette époque⁶ qualifie ce comité de « pseudo comité de secteur », il doit être relevé que les membres de celui-ci auraient été rémunérés contre l'avis du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de l'époque, Philippe Courard.

En effet, il s'avère que le Ministre Courard avait envoyé un courrier, courant janvier 2007, stipulant à l'inverse :

« Je ne m'oppose pas à la création d'éventuels organes consultatifs (dénommés comités de secteur) ; Néanmoins l'application des articles L1532-4 et L1532-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, aucun jeton, indemnité ne pourra être octroyé aux membres de ces comités. »⁷

La rémunération attribuée aux membres, le cas échéant, du comité de secteur SOCOLIE poserait question puisque le Ministre interprète les articles L1532-4 et L1532-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) comme interdisant toute rémunération au sein d'organes consultatifs. Ce courrier du Ministre s'inscrivait dans le cadre de la réforme de 2006 en matière de mandats qui introduisait notamment un article L1523-17, al.2 dans le CDLD. Cet article visait à confier la rémunération des membres d'organes de gestion à un comité de rémunération créé au sein du Conseil d'administration (CA). Selon le Professeur de Broux :

« les balises multiples prévues [...] en matière de rémunération et de mandat au sein des intercommunales ne permettent [...] plus d'autres rémunérations ou jetons de présence que celles prévues ou permises par le CDLD. La liberté d'organisation est ici bridée par le législateur, qui a spécifiquement légiféré sur le sujet des rémunérations et des jetons de présence au sein des intercommunales. Cette position a d'ailleurs encore été renforcée par la réforme de 2014. »

Le courrier du Ministre Courard, cité plus haut, confirme l'esprit sous-jacent de la réforme. Dès 2006, la légalité de l'attribution de rémunération à des membres de comités consultatifs est clairement remise en cause par le Ministre compétent qui prend une position claire et ferme sur le sujet. Or, selon l'information de la Commission, l'intercommunale n'a pas contesté auprès du Ministre l'analyse qu'il défendait du CDLD.

³ Le conditionnel est employé dans l'attente de l'obtention de pièces complémentaires.

⁴ P.W.- C.R.I.C. N° 150 (2016-2017) - Vendredi 14 avril 2017.

⁵ *Ibidem*.

⁶ P.W.- C.R.I.C. N° 127 (2016-2017) - Vendredi 10 mars 2017.

⁷ Procès-verbal de la séance commune du Bureau Exécutif de l'A.L.E. et du comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4, Liège, 7 mai 2007, p.3.

Plus étonnamment, la position prise par le Ministre n'a pas été répercutée correctement en interne, puisque le Président de l'ALE a indiqué à ses instances, selon le procès-verbal (PV) du 7 mai 2007 du Bureau Exécutif de l'ALE et du comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4, « qu'avec l'accord de l'Autorité de tutelle »⁸, TECTEO pouvait maintenir les indemnités des anciens membres du Conseil d'administration et du Bureau exécutif attachés aux mandats exercés en SOCOLIE, cette affirmation est contraire à la réalité.

1.1.2 Comité de secteur 5 gaz

Le comité de secteur 5 Gaz s'inscrit dans le cadre de la fusion entre TECTEO et l'intercommunale ALG. L'absorption de l'ALG avait notamment pour condition que les organes décisionnels de celle-ci soient conservés au travers d'un comité de secteur. Les négociations ayant abouti, c'est le Bureau exécutif conjoint entre les organes de TECTEO et de l'ALG qui décide de créer le comité de secteur⁹. Deux semaines plus tard, suite à l'Assemblée générale, le Bureau exécutif approuve le procès-verbal du Bureau exécutif précédent en y précisant par ailleurs les émoluments.

Comme pour l'éphémère comité de secteur SOCOLIE, les membres sont en réalité les anciens membres des Conseils d'administration et Bureaux exécutifs de l'ALG. Comme pour le comité de secteur SOCOLIE, les membres sont rémunérés sur base de jetons de présence pour les ex-administrateurs de l'ALG et d'émoluments fixes pour les anciens membres du Bureau exécutif de l'ALG.

TECTEO n'est plus soumise, dans l'esprit des dirigeants de l'intercommunale, à la tutelle wallonne étant donné son caractère interrégional¹⁰. La loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales s'applique à l'intercommunale et non le CDLD. La rémunération des membres de comités consultatifs n'est pas interdite par ladite loi de 1986. La situation est plus floue que sous l'empire du CDLD.

Le comité de secteur 5 gaz fut mis en place. La base statutaire pour créer le comité en question était l'article 29 des statuts en vigueur à cette époque, c'est-à-dire les statuts de juin 2010, prévoyant que :

« Les activités de l'association décrites à son objet social peuvent, par décision du conseil d'administration, s'exercer dans le cadre de secteur ou de sous-secteurs d'activité distincts. Dans ce cas, le conseil d'administration fixe, aux termes d'un règlement d'ordre intérieur, l'organisation, les limites des compétences et la composition des éventuels organes consultatifs (dénommés comité de secteur). Le conseil d'administration peut attribuer un nom spécifique à ces secteurs ou sous-secteurs. »

En revanche, l'article 35 de ces mêmes statuts prévoient que : « l'Assemblée générale est seule compétente pour la fixation des indemnités et jetons de présence à accorder aux membres [...] des organes consultatifs spécifiques aux secteurs d'activité ».

Selon les informations dont dispose la commission d'enquête, le Conseil d'administration n'a pas adopté de délibération relative à la création du comité de secteur et l'Assemblée générale n'a pas adopté de délibération relative aux rémunérations des membres de celui-ci. La délibération conjointe des bureaux exécutifs de TECTEO et de l'ALG, qui crée ce comité de secteur¹¹ ne contient au

⁸ Procès-verbal de la séance commune du Bureau Exécutif de l'A.L.E. et du comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4, Liège, 7 mai 2007, p.3. La citation entière est la suivante : « M. le Président indique qu'il ne s'agit pas d'un nouveau mandat, mais qu'avec l'accord de l'Autorité de tutelle, il rappelle qu'il a été décidé de mettre en place, après réalisation des conditions suspensives et jusqu'à l'Assemblée générale de juin 2007, "un comité de secteur consultatif pour le fonctionnement du secteur 4 (SOCOLIE), composé des anciens membres du Conseil d'Administration, du Bureau permanent et du Collège des Commissaires de la SOCOLIE, pour autant que ceux-ci répondent aux conditions prescrites par le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation pour remplir les fonctions d'Administrateur d'une intercommunale et de maintenir le montant des indemnités et jetons de présence qui étaient attachés aux mandats exercés en SOCOLIE" ».

⁹ Extrait conforme du procès-verbal de la séance commune des Bureaux exécutifs de TECTEO de l'ALG, Liège, 15 novembre 2010.

¹⁰ Voir Partie IV.

¹¹ Procès-verbal de la séance commune des Bureaux Exécutifs de TECTEO et de l'ALG, Liège, 15 novembre 2010.

demeurant aucune référence à l'article 29 et à l'article 35 des statuts, pas davantage que le courrier de TECTEO à l'ensemble des collèges communaux concernés qui les informent de la fusion et des engagements pris dans ce contexte¹².

Le comité de secteur 5 gaz se réunira une fois par mois et aura aussi pour mission de faciliter la fusion des deux intercommunales et de rassurer les mandataires les plus inquiets. L'Administrateur-délégué de NETHYS indique à ce sujet : « Je crois que la confiance s'est créée au fur et à mesure avec la région verwiétoise et avec la communauté germanophone et après, il n'y a plus eu aucun problème de fonctionnement »¹³. Le comité de secteur avait aussi, selon d'autres sources, pour mission informelle de rassurer le personnel de l'ALG inquiet pour son futur et de favoriser l'harmonie de la fusion¹⁴. Le courrier de TECTEO à l'ensemble des collèges communaux concernés stipule également qu'il :

« conviendra aux quatre fédérations politiques provinciales d'envisager les suites à donner aux instances de TECTEO : maintien d'un comité de secteur gaz, création d'un comité de secteur télécoms ou élargissement du Conseil d'administration de TECTEO ? Dans l'état actuelle des choses, la question est ouverte et peut être débattue. »¹⁵

Ce courrier est signé par les Présidents et les directeurs généraux des deux intercommunales TECTEO et ALG et présentait le comité de secteur gaz comme un organe qui avait pour mission de « perpétuer la gestion de l'activité gazière au sein de TECTEO »¹⁶, alors que le comité était consultatif ce qui fut d'ailleurs rappelé d'emblée lors de la première réunion¹⁷. L'information donnée aux associés n'était donc pas correcte.

Ce comité a accompli un travail effectif. Les personnes auditionnées ont exprimé une unité de vue quant au fonctionnement normal dudit comité. Les procès-verbaux corroborent ce point de vue pour les 18 premiers mois, mais il faut cependant noter une activité plus réduite par la suite.

Le comité de secteur 5 gaz sera dissout au terme de la période prévue et annoncée dans le courrier envoyé aux communes.

1.1.3 Comité de secteur Energie, comité de sous-secteur Liège Ville et comité de secteur Télécoms

1.1.3.1 Règles en vigueur en matière de mandat d'intercommunales suite aux élections locales d'octobre 2012

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que les conseils d'administration des intercommunales sont composés sur base de la représentation proportionnelle. Au lendemain des élections locales de 2012, les fédérations politiques actent les résultats et les sièges de chaque famille politique. En fonction de ceux-ci est appliqué la clé D'Hondt pour une dévolution des mandats à pourvoir proportionnellement aux résultats du scrutin.

Par la suite, les fédérations politiques ont dû établir la dévolution des mandats au sein des intercommunales afin de respecter les équilibres fixés par le CDLD et les statuts des intercommunales. Outre l'équilibre politique, un équilibre entre les représentants provinciaux et communaux devait également être trouvé ainsi qu'un équilibre des genres et un équilibre territorial¹⁸. Aucune réunion plénière entre les quatre Présidents de fédérations n'a eu lieu à ce sujet¹⁹.

¹² Courrier de TECTEO group à l'attention des Collèges communaux des communes associées de l'A.L.G. et de TECTEO, Liège, 23 novembre 2010.

¹³ P.W.- C.R.I.C. N° 127 (2016-2017) - Vendredi 10 mars 2017.

¹⁴ P.W.- C.R.I.C. N° 150 (2016-2017) - Vendredi 14 avril 2017.

¹⁵ Courrier de TECTEO group et ALG à l'attention des Collèges communaux des communes associées de l'A.L.G. et de TECTEO, Liège, 23 novembre 2010.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Procès-verbal de la réunion du comité de secteur 5 GAZ, Liège, 11 janvier 2011.

¹⁸ P.W.- C.R.I.C. N° 150 (2016-2017) - Vendredi 14 avril 2017.

¹⁹ *Ibidem*.

1.1.3.2 *Création, objectifs et mise en œuvre des comités de secteur*

Les Présidents des trois fédérations concernées ont initié la création des comités de secteur et ont proposé les noms de leurs membres.

Le but poursuivi par la création de ces trois comités de secteur reste incertain. Il y a en tout cas un écart manifeste entre les missions des comités de secteur telles que présentées par les Présidents des trois fédérations et par leurs initiateurs avec ce que sera *in fine* la réalité de ceux-ci. Le Président de la fédération MR a indiqué qu'il pensait ainsi nommer des mandataires au sein de comités « quasi-exécutifs » et le Président de la fédération PS que les réunions seraient fréquentes et constitueraient une véritable charge de travail. Dès l'origine, la rémunération se base sur la norme prévue par le CDLD pour les bureaux exécutifs, les rémunérations sont fixes et les Présidents de fédérations concernés en étaient conscients.

Les futurs membres en matière énergétique ou de télécommunication n'ont pas été nommés en tenant compte de leur compétence dans ces secteurs complexes. Un Président de comité de secteur a précisé que pour la plupart des conseillers communaux qui intégraient son comité, il s'agissait de leur premier mandat au sein de TECTEO²⁰. Plusieurs d'entre eux ont indiqué lors de leur audition ne pas savoir en quoi consisterait leur travail.

1.1.3.3 *Installation des comités et fixation des rémunérations*

L'installation des trois comités de secteur se fait donc suite à l'accord des trois Présidents de fédérations concernés.

Selon plusieurs témoins, la fixation des rémunérations a été discutée au sein du Bureau exécutif sortant de PUBLIFIN, en date du 18 juin 2013²¹. Ainsi, un Vice-Président de PUBLIFIN explique que « cette délibération [concernant la création et fixation des rémunérations] a été préparée par le bureau exécutif sortant »²². Plusieurs témoins ont également précisé que cela avait été discuté sur base d'une proposition du management²³.

Sur base du travail du Bureau exécutif sortant, le Conseil d'administration crée ces comités de secteur le 21 juin 2013, dans le respect des statuts, cette fois, sur base de l'article 29²⁴, dans la foulée de l'Assemblée générale.

Selon le procès-verbal, le Conseil d'administration fixe aussi les rémunérations. Cependant, comme déjà évoqué ci-avant²⁵, la fixation de la rémunération relevait de l'Assemblée générale et non du Conseil d'administration. L'article 35 des statuts ne souffre d'aucune ambiguïté sur la compétence de l'Assemblée générale pour fixer les rémunérations d'organes consultatifs. De l'avis unanime des experts de la Commission d'enquête, l'article 35 des statuts en vigueur le 21 juin 2013 n'a pas été respecté.

En outre, plusieurs anomalies doivent encore être soulignées.

Premièrement, selon plusieurs administrateurs présents à cette réunion du 21 juin 2013 et auditionnés par la commission d'enquête, aucun montant n'a été évoqué lors de cette réunion, contrairement à ce que mentionne le procès-verbal de la séance du 21 juin 2013. Seule une allusion au fonctionnement du comité de secteur 5 Gaz (comité qui avait fonctionné entre 2011 et 2012 dans le contexte de la fusion difficile ALE-ALG)²⁶ aurait été faite par le Président du Conseil d'administration.

²⁰ P.W.- C.R.I.C. N° 128 (2016-2017) - Lundi 13 mars 2017.

²¹ Procès-verbal de la séance du Bureau exécutif de TECTEO, Liège, 18 juin 2013.

²² P.W.- C.R.I.C. N° 113 (2016-2017) - Mardi 21 février 2017.

²³ P.W.- C.R.I.C. N° 150 (2016-2017) - Vendredi 14 avril 2017.

²⁴ Procès-verbal de la séance du Conseil d'administration de TECTEO, Liège, 21 juin 2013, pp.5 et 6.

²⁵ *Supra*, page 7.

²⁶ P.W.- C.R.I.C. N° 148 (2016-2017) - Jeudi 6 avril 2017.

Deuxièmement, aucun point relatif à la fixation des rémunérations n'est mentionné dans l'ordre du jour du Conseil d'administration et aucun document n'est joint à l'ordre du jour à ce sujet. La réalité matérielle de la décision est donc à tout le moins sujette à caution²⁷.

Troisièmement, les projets de procès-verbaux ne sont pas transmis aux membres du Conseil d'administration et ne peuvent être consultés qu'au siège de l'intercommunale, pendant la séance suivante du Conseil d'administration. Le projet de procès-verbal n'est dès lors jamais approuvé en tant que tel, ni *a fortiori* signé par les membres du Conseil d'administration.

Quatrièmement, et plus fondamentalement, c'est la portée réelle de la décision elle-même qui est mise en doute. En effet, d'une part, le procès-verbal indique que les modalités de rémunération seront fixées par le Comité de rémunération de l'intercommunale. Le Comité de rémunération de l'intercommunale ne le fera jamais²⁸. D'autre part, le procès-verbal fait référence aux rémunérations prévues dans le comité de secteur gaz. Or, une large majorité des membres de ce comité touchaient uniquement un jeton de présence, comme expliqué plus haut. On constate que des rémunérations fixes seront pourtant versées à l'ensemble des membres. Ce qui ne correspond pas à l'usage antérieur.

Enfin, les membres ayant la double appartenance, comité de secteur et membre du Conseil d'administration, ne reçoivent pas des jetons de présence pour leur travail au Conseil d'administration mais bien une rémunération unique équivalente à la rémunération reçue comme membre d'un comité de secteur sans qu'aucune décision en ce sens n'ait pu être identifiée par les personnes auditionnées par la Commission.

En conclusion, sans préjudice des interrogations quant à sa réalité matérielle, le procès-verbal du Conseil d'administration du 21 juin 2013, n'est pas suffisant pour fonder le paiement des rémunérations. Il reste dès lors à identifier qui a engagé la mise en paiement et sur quelle base.

1.1.3.4 Règlement d'ordre intérieur des comités de secteur et mode de fonctionnement

Le Conseil d'administration a formalisé en date du 12 novembre 2013 le règlement d'ordre intérieur (ROI) des trois comités de secteur, en prévoyant un nombre minimum de 4 réunions, en déterminant le rôle de leurs Présidents et du management pour la convocation et la fixation de l'ordre du jour, en prévoyant la formulation de recommandations et en établissant un certain nombre de principes quant à l'engagement et l'assiduité de ses membres²⁹.

Par ailleurs, tous les membres des comités de secteur ont dû signer une Déclaration de confidentialité lors de leur entrée en fonction, par laquelle ils s'engageaient « à s'assurer que le comité se réunit à intervalle régulier et reçoit une information suffisante et en temps utile pour que les Membres puissent valablement délibérer »³⁰.

Il est établi que les comités de secteur ont eu une activité extrêmement faible, réduite pour l'essentiel à une fonction d'information de ses membres, et qui semble en tout cas disproportionnée par rapport aux rémunérations versées. Ils ne respectent par ailleurs pas plusieurs des éléments de leur propre ROI (nombre minimal de réunions, formulation de recommandations, quorum de présence, engagements pris par ses membres). Les trois comités ont sombré dans la même léthargie³¹ et ont été confrontés à un manque d'assiduité de leurs membres.

Ni les Présidents de comités, ni les membres à la fois de comités de secteur et du conseil d'administration, ne s'en sont émus formellement auprès de quiconque. Le management, qui réalisait l'ordre du jour des comités de secteur, fixait leurs dates de réunions, assurait les procès-verbaux et le

²⁷ A l'instar d'autres points largement développés avec chiffres et détails, dans le procès-verbal, alors qu'ils ont également été discutés sans aucune note.

²⁸ P.W.- C.R.I.C. N° 149 (2016-2017) - Jeudi 13 avril 2017.

²⁹ PUBLIFIN, Règlement d'ordre intérieur des comités de secteur, Liège, 2013.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Procès-verbaux des comité de secteur Energie, comité de sous-secteur Liège Ville et comité de secteur Télécoms, Liège, de 2013 et 2016.

suivi et participait à leur animation. Il n'a pas estimé devoir réagir alors que des dysfonctionnements constatés se multipliaient et qu'il était dans une position telle qu'il aurait dû agir au regard des règles élémentaires de bonne gouvernance.

Au demeurant, le ROI était mal conçu depuis le départ puisqu'il ne prévoyait que quatre réunions au minimum par an alors que les rémunérations étaient mensuelles et fixes même s'il est vrai qu'une partie des administrateurs de l'intercommunale ignoraient la hauteur des rémunérations.

Selon les informations recueillies par la Commission d'enquête, il apparaît que deux membres ont alerté à une seule reprise le Président de leur comité de secteur sur cette situation très problématique, sans réaction particulière³². Une autre membre indique également avoir alerté le Président de PUBLIFIN et un des Vice-Présidents de cette situation³³, mais cet élément est contesté par le Président de l'intercommunale³⁴ et le Vice-Président en question n'a pu être interrogé à cet égard. L'échevin des finances de la commune d'Olne et un membre du Conseil d'administration de PUBLIFIN indiquent avoir également alerté un autre Vice-Président, sans qu'une réelle suite ne soit apportée au problème³⁵. En toute hypothèse, dans l'état de nos informations, aucun des membres de comité de secteur ne semble avoir exprimé de façon formalisée une quelconque alerte par rapport à cet état de fait, alors qu'ils bénéficiaient chaque mois d'une rémunération importante sans aucune ou quasiment aucune prestation.

Enfin, on notera que les comités Energie et Liège Ville se réunissaient au même moment et au même endroit. Or les procès-verbaux, quasiment identiques, diffèrent sur la personne qui préside la séance. Pour une version, il s'agira du Président du comité Energie, pour l'autre du Président du comité Liège Ville. A la question de savoir pourquoi il en est ainsi, le secrétaire des comités de secteur, explique qu'il « faut reconnaître que c'est une maladresse administrative qui fait que cela détrône la paternité des propos de l'un au détriment de l'autre [...] »³⁶. Il n'en reste pas moins que l'un des deux procès-verbaux n'est pas conforme à la réalité.

1.1.3.5 Prolongation des comités de secteur après la modification statutaire du 29 juin 2015
Selon l'analyse du Professeur de Broux en ce qui concerne la faculté de créer des organes qui n'étaient prévus ni par la loi du 22 décembre 1986 ni par le CDLD, à savoir des comités consultatifs :

« Deux principes s'opposent : celui de la légalité (tout ce qui n'est pas autorisé est interdit) et celui de la liberté d'organisation (tout ce qui n'est pas interdit ou réglementé est autorisé). Selon la littérature juridique, le principe de légalité est déduit de l'article 33 de la Constitution : la légalité est exigée dès lors qu'est concernée une parcelle de puissance publique – donc par exemple pour des comités de secteur décisionnel. En revanche, les comités de secteur visés par les statuts étant explicitement consultatifs (et leur mise en œuvre concrète confirme manifestement ce caractère à tout le moins consultatif – la commission a même évoqué le terme d'informatif) n'exercent aucun pouvoir, ni ne disposaient de la moindre parcelle de puissance publique. »

³² P.W.- C.R.I.C. N° 128 (2016-2017) - Lundi 13 mars 2017.

³³ P.W.- C.R.I.C. N° 148 (2016-2017) - Jeudi 6 avril 2017.

³⁴ P.W.- C.R.I.C. N° 150 (2016-2017) - Vendredi 14 avril 2017.

³⁵ P.W.- C.R.I.C. N° 149 (2016-2017) - Jeudi 13 avril 2017.

³⁶ P.W.- C.R.I.C. N° 128 (2016-2017) - Lundi 13 mars 2017.

A partir de la modification statutaire du 29 juin 2015 cependant, l'article 29, al.2 disparaît des statuts et est remplacé par deux nouveaux articles : l'article 17, al. 2³⁷ et l'article 32³⁸. Ces articles reprennent quelques éléments de l'ancien article 29 et font expressément référence à l'article L1523-18, §§1-2 CDLD, permettant donc la création de comités de secteur entendus comme des organes de gestion émanant du Conseil d'administration et ayant une faculté décisionnelle dans certains secteurs. La tutelle a accepté cette modification statutaire³⁹.

Malgré cette modification statutaire, les comités de secteur en place continuent d'exister et de connaître les mêmes dysfonctionnements que par le passé. Selon l'analyse du Professeur de Broux :

« Il est en tout cas surprenant que l'intercommunale ne semble pas s'être posé cette question alors qu'elle supprime l'ancien article 29, al. 2 de ses statuts. Si on fait à nouveau prévaloir la liberté d'organisation, l'existence de comités de secteur consultatifs pourrait paraître admissible. Mais en supprimant la disposition qui les permettait expressément, [...] l'intercommunale a souhaité juridiquement leur suppression ou leur évolution en comités de secteur décisionnels, bien qu'elle n'ait pas mis en œuvre ce souhait. »

A partir du 1^{er} juillet 2015, le droit wallon s'applique à nouveau complètement à PUBLIFIN⁴⁰. La question de l'illégalité vis-à-vis du CDLD est à nouveau posée.

1.1.4 Déficit de transparence caractérisé et indices de dissimulation

Les rémunérations octroyées aux membres des comités de secteur, manifestement disproportionnées par rapport aux prestations accomplies, s'accompagnent d'un déficit de transparence caractérisé du Groupe et d'indices de dissimulation.

Premièrement, les nombreuses entraves du secrétariat général et de ses services à l'égard des investigations d'un mandataire local issu de la commune d'Olne, commune associée de l'intercommunale ont été largement mises au jour : absence de réponses aux questions légitimes et précises posées, lenteurs caractérisées et obstacles multiples pour décourager ou fatiguer l'interlocuteur⁴¹.

Deuxièmement, des informations non conformes à la réalité seront délivrées par le Secrétaire général de NETHYS à l'Assemblée générale de PUBLIFIN du 24 juin 2016, en particulier lorsqu'il indique que « la fréquence des réunions répond aux dispositions du règlement d'ordre intérieur de ces comités »⁴². Une réponse tout aussi erronée sera donnée par ses services en février 2017 au même mandataire local lorsque le secrétaire administratif indique, à propos d'un comité de secteur SOCOLIE, que « renseignement pris à l'interne, il n'y a pas eu de comité de secteur spécifique à l'époque suite à cette opération »⁴³ alors que les procès-verbaux de 2006 mentionnent l'existence, certes très éphémère, d'un tel comité.

³⁷ Article 17, al. 2, des statuts de Publifin adoptés le 29 juin 2015 : « En outre, conformément à l'article 1523-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le Conseil d'Administration peut déléguer sous sa responsabilité une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion, notamment pour gérer un secteur particulier de l'Intercommunale. »

³⁸ Article 32 des statuts de Publifin adoptés le 29 juin 2015 : « Les activités de l'association peuvent, par décision du Conseil d'Administration s'exercer dans le cadre de secteurs ou sous-secteurs. Dans ce cas, le Conseil d'Administration fixe, aux termes d'un règlement d'ordre intérieur, l'organisation, les limites des compétences et la composition de ces Comités de secteurs; le Conseil d'Administration peut attribuer un nom spécifique à ces secteurs ou sous-secteurs. Ces Comités de secteurs sont composés au minimum de quatre (4) membres et sont désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes et des provinces associées, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Des experts peuvent être invités à assister aux réunions, sans voix délibérative. »

³⁹ AGW du 11 septembre 2015.

⁴⁰ Voir Partie IV.

⁴¹ P.W.- C.R.I.C. N° 124 (2016-2017) - Jeudi 9 mars 2017.

⁴² Procès-verbal de l'Assemblée générale de PUBLIFIN du 24 juin 2016.

⁴³ Annexes à la déposition de l'échevin des finances de la commune d'Olne, Annexe 19bis, Namur, 9 mars 2017.

Troisièmement, les rapports annuels d'activités de l'intercommunale PUBLIFIN laissent penser que les comités de secteur ont une activité effective.

Quatrièmement, certains éléments ne sont pas divulgués aux membres du Conseil d'administration, à savoir : l'absence de point à l'ordre du jour sur les rémunérations, l'absence de note annexée à l'ordre du jour ou même déposée en séance à ce sujet, les questionnements sur la réalité matérielle de la délibération, l'absence de transmission et d'approbation du procès-verbal ainsi que l'absence d'impulsion ou d'alerte par rapport au vide de contenu des comités de secteur.

Cinquièmement, dans le cadre de l'enquête diligentée par la tutelle en janvier 2017 suite au déclenchement du scandale, le secrétariat général de PUBLIFIN a transmis à la tutelle un extrait du procès-verbal du Conseil d'administration du 21 juin 2013. Dans cet extrait, la phrase « La déclinaison des modalités de rémunération seront fixées par le Comité de rémunération de l'intercommunale » a été retirée. C'est ce que les travaux de la Commission d'enquête ont mis au jour.

Enfin, sixièmement, les rapports relatifs aux rémunérations de l'intercommunale déposés chaque année en application du décret du 28 avril 2014 par le secrétaire général sous la signature du Président ne font aucune mention des rémunérations au sein des comités de secteur. Plus fondamentalement, ces rapports précisent que les administrateurs qui ne sont pas membres du Bureau exécutif de l'intercommunale reçoivent un jeton de présence de 121,05 €, ce qui n'est pas conforme à la réalité pour les 6 administrateurs qui sont membres d'un comité de secteur, qui ne reçoivent pas de jeton de présence mais bénéficient d'une somme d'une toute autre proportion.

1.1.5 Réparation du préjudice

A partir des constats qu'elle a pu établir et des explications fournies, la commission d'enquête estime que les sommes versées aux Présidents et membres des comités de secteur sans qu'une présence et une prestation suffisante n'ait été accomplie en contrepartie ont été illégitimement perçues et doivent faire l'objet d'un remboursement.

Sans préjudice d'une démarche volontaire des personnes concernées et de leur fédération politique, que plusieurs ont d'ailleurs annoncée, une faute ne peut être constatée in fine de façon contraignante que par le juge compétent. Les éléments mis en lumière par la Commission d'enquête sont néanmoins très convergents et suffisamment caractérisés pour aborder la question du remboursement.

Il appartient au nouveau Conseil d'administration de PUBLIFIN de prendre ses responsabilités et de réclamer le remboursement des sommes indument versées aux Présidents et membres des comités de secteur. Le cas échéant, le nouveau Conseil d'administration peut, sur base de l'article 1382 du Code civil, saisir le juge civil qui devra évaluer l'étendue du dommage pour l'intercommunale au cas par cas pour chaque rémunération versée à un membre de comité de secteur.

Le Conseil d'administration peut également se retourner civilement contre les responsables du management pour la mise en paiement des rémunérations au-delà de la portée réelle de la délibération du 21 juin 2013, pour les indices de dissimulation qui ont été relevés par la commission d'enquête, ainsi que pour les dysfonctionnements dont ils seraient co-responsables.

Subsidiairement, sur base de l'article 408 du Code des sociétés⁴⁴, l'intercommunale pourrait se retourner contre le Conseil d'administration du 21 juin 2013 dans la mesure où il aurait avalisé la

⁴⁴ Article 408 du Code des sociétés : « Les administrateurs sont responsables, conformément au droit commun, de l'exécution du mandat qu'ils ont reçu et des fautes commises dans leur gestion.

Les administrateurs sont solidairement responsables, soit envers la société, soit envers les tiers, de tous dommages et intérêts résultant d'infractions aux dispositions du présent code ou des statuts sociaux.

Ils ne seront déchargés de cette responsabilité, quant aux infractions auxquelles ils n'ont pas pris part, que si aucune faute ne leur est imputable et s'ils ont dénoncé ces infractions à l'assemblée générale la plus prochaine après qu'ils en auront eu connaissance. »

rémunération des comités de secteur⁴⁵, sous réserve de la réalité matérielle de cette délibération, de l'information différenciée dont disposaient les administrateurs et des contradictions quant à la portée réelle de cette délibération (référence au comité de secteur 5 Gaz incorrectement appliquée, absence de décision du Comité de rémunération, régime des administrateurs membres des comités de secteur).

1.2 Recommandations

1. Engager le Conseil d'administration de PUBLIFIN à organiser le remboursement volontaire par les membres des comités de secteur des sommes indûment perçues et en cas de refus d'un ou plusieurs membres, de saisir le juge compétent ; à défaut pour le Conseil d'administration de le faire, prendre toutes les mesures de tutelle coercitives pour assurer le remboursement des rémunérations indûment perçues ;
2. Demander au GW de désapprouver les comptes de 2015 et 2016 de PUBLIFIN à titre conservatoire étant donné l'action nécessaire du Conseil d'administration en matière de remboursement ;
3. Préciser dans un décret interprétatif du CDLD que ne sont autorisées que les rémunérations qui sont expressément prévues par le code ;
4. Inscrire dans le CDLD que ne peut être octroyée qu'une seule rémunération par entité et par jour ;
5. Prévoir une rémunération liée quoiqu'il arrive au taux de présence, y compris au sein des organes de gestion.

2 Partie II : Rémunérations des administrateurs et gestionnaires de l'intercommunale et de ses filiales et sous-filiales

2.1 Rémunérations des administrateurs

2.1.1 Constats

2.1.1.1 Règles en vigueur

Les règles relatives au cumul des mandats et des rémunérations des mandataires publics dans les intercommunales sont fixées par les articles L5111-1 et suivants du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Au sein du groupe PUBLIFIN/NETHYS se retrouvent des mandataires exerçant à la fois, d'une part, un mandat dérivé au sein d'un organe de gestion de l'intercommunale, au départ de leur mandat originaire, d'autre part un mandat dérivé de dérivé au sein d'une filiale de l'intercommunale, voire de sociétés apparentées.

Le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (art. L5111-1) définit le mandat dérivé comme « toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière ». Quant au mandat privé, il est « tout mandat exercé dans un organe de gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait et qui n'est pas un mandat dérivé ».

Dans ce contexte, une même personne peut être amenée à exercer au sein du groupe des mandats dont la somme des rémunérations dépasse celle de son mandat originaire exécutif. De plus, certains mandataires perçoivent via leurs mandats au sein de NETHYS et de ses filiales des sommes bien

⁴⁵ Certains administrateurs ont en effet indiqué ne pas avoir abordé ce point lors du Conseil d'administration du 21 juin 2013. Le Professeur de Broux explique que « la décharge accordée annuellement aux administrateurs par l'assemblée générale ne concerne donc pas les infractions au Code des sociétés ou aux statuts » en vertu de l'article 411 du Code des sociétés.

supérieures à la rétribution de leur mandat exercé au sein de la maison-mère PUBLIFIN. Ainsi en va-t-il de l'ancien Président de l'intercommunale et des anciens vice-présidents de NETHYS.

Les rémunérations de certains mandataires politiques dépassent donc largement la rémunération liée à l'exercice du mandat au sein de l'intercommunale, et conduisent même certains à dépasser le plafond légal de 150 % de l'indemnité parlementaire si l'on y inclut les « mandats privés » qui, dans l'état actuel du droit et de la jurisprudence, sont en dehors des sommes comptabilisées à l'intérieur du plafond de 150%, ce même s'ils sont exercés au sein de sociétés partiellement ou entièrement détenues par les pouvoirs publics.

2.1.1.2 Cellule de contrôle des mandats

Concernant cette situation permettant à des mandataires de dépasser le plafond légal de 150%⁴⁶ en exerçant des mandats dits privés, il apparaît que la Cellule de contrôle des mandats a attiré l'attention du précédent Ministre en charge des Pouvoirs locaux sur cette problématique dans ses rapports annuels successifs et qu'elle y a questionné la portée à donner à l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat. Elle a ensuite considéré que les mandats privés ne doivent pas rentrer en ligne de compte dans le calcul du plafond de rémunérations publiques, au-delà du seul cas concerné par cet arrêt⁴⁷.

Ainsi, la directrice faisant fonction de la Cellule écrit au Ministre en date du 21 décembre 2012 « qu'une inconnue demeure sur la portée générale de l'arrêt à toutes les catégories de mandats prévues par le Code. (...) Dans les faits, cette exclusion n'a pas eu, jusqu'à présent, de conséquences générales sur l'application du texte. » Elle préconise néanmoins au Ministre « que le législateur précise ses intentions en clarifiant en conséquence les différentes catégories de mandats. »

Pour une raison encore non expliquée, ces alertes sont restées sans réaction dans le chef du Ministre durant plusieurs années. Le Ministre a indiqué avoir finalement présenté des propositions au sujet de ces mandats « privés » ou « dérivés de dérivés » à ses collègues du Gouvernement courant 2015 mais cela n'a manifestement pas abouti, sans que la cause n'ait été à ce stade identifiée. En réaction aux propos de l'ancien Ministre des Pouvoirs locaux qui lui étaient rapportés lors de son audition en commission d'enquête, le Ministre de l'Economie a indiqué :

« Je n'ai malheureusement pas de réponse à votre question. Je tiens à dire que, là où j'ai eu des responsabilités, nous avons pris des mesures pour qu'il y ait un retour vers le mandat primaire et c'est ce que, d'ailleurs, le Gouvernement a décidé de faire, et de mettre en œuvre à l'avenir. »⁴⁸

En outre, le Ministre des Pouvoirs locaux n'a pas transmis ces rapports annuels au Gouvernement ni au Parlement, depuis 2010.

Enfin, il apparaît que la Cellule de contrôle des mandats a ultérieurement décidé de donner une portée générale à cet arrêt du Conseil d'Etat et donc de considérer comme privés, et donc en dehors du plafond de 150 %, les mandats dérivés de mandats dérivés.

2.1.1.3 Absence de mise en œuvre de certaines dispositions

Ceci illustre l'impact de l'absence de mise en œuvre par le Gouvernement du décret du 24 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la création d'une Commission de déontologie et d'éthique, en tant qu'autorité indépendante notamment chargée d'assurer cette mission de contrôle des mandats et rémunérations des élus locaux.

Subsidiairement, une exécution du décret du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales, notamment à travers une normalisation de l'information issue des intercommunales dans des tableaux harmonisés, aurait également permis d'identifier les rémunérations

⁴⁶ Plafond de 150 % de l'indemnité parlementaire, qui est applicable aux élus, qu'ils soient parlementaires ou élus locaux et qui équivaut à un montant annuel brut de 183 519,45 € en 2017.

⁴⁷ Arrêt du Conseil d'Etat n° 219.146 du 3 mai 2012.

⁴⁸ P.W.- C.R.I.C. N° 146 (2016-2017) - Jeudi 30 mars 2017.

manifestement disproportionnées par rapport aux prestations accomplies, sans préjudice des éléments qui semblent avoir fait l'objet d'une opération de dissimulation dans le chef de l'intercommunale.

2.1.1.4 Perception d'émoluments via des sociétés

Par ailleurs, la Commission d'enquête a constaté que la rémunération attribuée à certains mandataires politiques pour l'exercice de mandats d'administrateur voire de Président de conseil d'administration au sein de filiales du Groupe (entre autres, présidence de la société NeWIN, présidence honoraire et administrateur de la société EDF Luminus) est perçue par l'intermédiaire d'une société, ce qui pose d'évidentes questions vis-à-vis de l'éthique et du droit des marchés publics.

2.1.2 Recommandations

1. Elargir le champ d'application des règles prévues aux articles L5111-1 et suivants du CDLD aux filiales et à toute personne morale détenue à hauteur de 20% minimum par les pouvoirs publics (par une commune, province, intercommunale, régie communale ou provinciale autonome) ou toute autre entité publique. Ce faisant, il est question d'adapter la législation afin que les rémunérations liées aux mandats actuellement dits « privés » soient comprises dans le calcul du plafond de 150% applicables aux élus exerçant un ou plusieurs mandats d'administrateur public ;
2. Soumettre les mandataires non-élus aux mêmes règles de plafonnement de revenus que les mandataires élus dans les limites des prérogatives du législateur wallon ;
3. Etendre le champ d'application des articles L1125-11 et L2212-81ter du CDLD⁴⁹ aux personnes morales contrôlées par les intercommunales afin que l'incompatibilité prévue entre les fonctions exercées au sein d'un collège communal ou provincial et au sein d'un organe de direction d'une intercommunale en tant que membre permanent ne puisse désormais plus être contournée par la création d'une filiale ;
4. Mettre en œuvre la Commission de déontologie et d'éthique prévue par le décret du 24 avril 2014. Les missions de cette Commission sont⁵⁰ de :
 - a. rendre des avis, à la demande d'un mandataire public (dont membre du Gouvernement), sur une situation particulière de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts le concernant ;
 - b. formuler des avis ou des recommandations à caractère général, à l'exclusion de cas particuliers visant nommément un ou plusieurs mandataires publics, en matière de déontologie et d'éthique et de conflits d'intérêts, d'initiative, à la demande du Gouvernement wallon, ou sur base d'une demande signée par au moins un tiers des membres du Parlement wallon ;
 - c. exercer, lorsque le mandataire public est également un mandataire local, les compétences de l'organe de contrôle visées aux articles L5111-1 à 5611-1 du CDLD (contrôle des mandats) et assurer le respect des dispositions du CDLD et de la Loi organique des CPAS relatives aux jetons de présence et rémunérations des élus locaux ;
 - d. rédiger un projet de Code au plus tard trois mois après son installation, qui contient des règles de nature déontologique, d'éthique, de conflits d'intérêts ainsi que toute

⁴⁹ Pour rappel, l'article L1125-11 CDLD dit : « Sans préjudice de l'article L1531-2, par. 6, un membre d'un collège communal d'une commune associée ne peut siéger en qualité de membre permanent au sein d'un organe de direction d'une intercommunale ». L'article L2212-81ter CDLD dit : « Sans préjudice de l'article L1531-2, par. 6, un membre d'un collège provincial d'une province associée ne peut siéger en qualité de membre permanent au sein d'un organe de direction d'une intercommunale ».

⁵⁰ Il s'agit des missions prévues dans l'Accord de coopération du 13 mars 2014 entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région wallonne portant création d'une Commission de déontologie et d'éthique.

ligne directrice jugée utile par la Commission en matière de déontologie et d'éthique et de conflits d'intérêts ;

5. Elargir les missions de la Commission d'éthique et de déontologie à tous les membres de cabinets ministériels ainsi qu'aux administrateurs des intercommunales et de leurs filiales ;
6. Exécuter le décret du 28 avril 2014 précité afin qu'un cadastre des mandats soit mis en place intégrant des informations relatives aux rémunérations au sein des intercommunales ;
7. Instaurer de nouvelles dispositions en matière de transparence et de publicité visant l'établissement d'un cadastre complet reprenant, selon des modalités à définir (transmission de l'information, centralisation), l'ensemble des organes mis en place par les pouvoirs locaux, leur composition, la fréquence des réunions et les présences à ces réunions, ainsi que les rémunérations ou jetons de présence, le cas échéant ;
8. Instaurer une nouvelle incompatibilité entre une mission de gestion journalière (membre permanent d'un organe de direction d'une intercommunale ou membre d'un organe de gestion exécutif) et :
 - l'exercice d'une fonction dirigeante au sein d'un cabinet ministériel ;
 - l'exercice d'un mandat de député dans une assemblée parlementaire.
9. Limiter les présidences et vice-présidences à un Président et à un Vice-Président ;
10. Limiter les émoluments fixes aux Présidents et Vice-Présidents assumant des responsabilités de gestion journalière ou délégués à des fonctions de gestion au sein de filiales ;
11. Encadrer l'éventuelle rémunération fixe par un principe de dégressivité en cas d'assiduité insuffisante. Les jetons de présence sont liés à une présence minimale calculée en fonction des votes des délibérations des organes de gestion pour éviter que certains ne se limitent à signer les registres des présences ;
12. Définir dans le CDLD les missions et les règles de fonctionnement des comités de nomination et de rémunération des intercommunales, en visant notamment à limiter le pouvoir de ces comités à une fonction de proposition et d'avis, en interdisant aux membres qui exercent une fonction exécutive de prendre part aux décisions relatives à ces fonctions, et en détaillant les informations devant se retrouver dans le rapport de rémunérations annuel communiqué au Gouvernement et au Parlement wallon. Il est également proposé de prévoir légalement la tenue d'au moins une réunion physique de ce comité, aux fins d'établir le rapport mentionné ci-avant et de procéder à une évaluation de la politique de rémunération des mandataires et des membres des organes de direction de l'entité à laquelle se rapporte le comité ;
13. Préciser dans le CDLD l'obligation, pour tout administrateur ou gestionnaire d'intercommunale ou de toute entité contrôlée par un pouvoir local, de percevoir l'éventuelle rémunération associée à sa fonction en tant que personne physique et non via une personne morale.

2.2 Rémunérations des membres de la direction de l'intercommunale et de ses filiales

2.2.1 Constats

2.2.1.1 *Pratiques en matière de rémunération des dirigeants*

La Commission d'enquête a pris connaissance de la rémunération des membres du Comité de direction de NETHYS et de la direction de PUBLIFIN.

Plusieurs anomalies ont été constatées.

Premièrement, pour plusieurs membres de la direction, le plafond annuel fixé par la Région wallonne de 245.000 € pour les gestionnaires publics⁵¹ est très largement dépassé par le montant fixe annuel de la rémunération.

Deuxièmement, des « bonus à court terme » s'ajoutent à la rémunération fixe déjà de loin supérieure au plafond de 245.000 € pour plusieurs membres du Comité de direction et sont versés annuellement, sans que les objectifs à atteindre n'apparaissent fixés et chiffrés préalablement à l'exercice des prestations.

Troisièmement, lorsque la convention prévoit que le montant du « bonus à court terme » doit être formalisé dans une annexe annuelle à la convention, selon les personnes auditionnées et concernées, ces annexes n'existent pas⁵².

Quatrièmement, pour plusieurs membres du Comité de direction, il est encore prévu un bonus à long terme, qui n'a encore jamais été versé et dont les conditions d'octroi n'ont pas pu être éclaircies par les témoins auditionnés et qui semble, à ce stade pouvoir être octroyé sur une base très largement discrétionnaire.

Cinquièmement, les lois sociales dues par le directeur général en tant qu'indépendant ont été prises en charge avec effet rétroactif par l'intercommunale.

Enfin, sixièmement, des augmentations très importantes de rémunération avec effet rétroactif de plusieurs années ont été accordées à certains membres du Comité de direction.

2.2.1.2 Comité de rémunération

Ces rémunérations ont été déterminées par le Comité de rémunération de NETHYS, composé d'un Vice-Président et d'une administratrice (rejoints dans un second temps par un expert) avec une implication de plusieurs membres du Comité de direction.

2.2.1.3 Statut du personnel de management

Quant au régime social des membres du Comité de direction, des questions de droit doivent également être examinées. Plusieurs membres du Comité de direction sont engagés par NETHYS sous le statut d'indépendant, et il ressort du support de la présentation faite par l'Administrateur-délégué de NETHYS le 10 mars 2017 devant la commission d'enquête que NETHYS recourt aux services de 162 consultants indépendants⁵³.

Ainsi que le souligne le Professeur de Broux : « la régularité du statut du management de NETHYS est encore posée sous deux autres angles : le respect du droit des marchés publics [...] et le respect du statut d'indépendant pour ceux qui l'ont adopté »

Quant au statut d'indépendant, selon l'analyse du Professeur de Broux :

« la régularité du statut d'indépendant relève de la compétence de l'inspection sociale, essentiellement compétente pour requalifier une relation de travail [...]. Le principe est la liberté de la nature de la relation de travail, pour autant que l'exécution effective du travail soit en concordance avec ce choix [...] »

Le cas spécifique de la Directrice générale de l'intercommunale, qui a expliqué lors de son audition être à la fois employée de cette dernière en tant que Directrice générale et membre du Comité de direction de NETHYS en qualité d'indépendante, pourrait constituer un indice de subordination susceptible de requalifier son contrat avec NETHYS en contrat de travail.

⁵¹ Ce plafond est fixé de manière similaire par l'article 15bis du Décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public, modifié par le Décret du 24 novembre 2016 et l'article 4 de la circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux du 11 décembre 2014 visant à encadrer la rémunération de la fonction dirigeante au sein des intercommunales.

⁵² P.W.- C.R.I.C. N° 127 (2016-2017) - Vendredi 10 mars 2017.

⁵³ Chiffres valables pour 2016.

2.2.2 Recommandations

1. Engager le Conseil d'administration de la SCIRL Publifin à examiner la régularité des rémunérations versées aux membres du Comité de direction du Groupe Publifin / NETHYS, d'un point de vue social, du point de vue du droit des marchés publics et d'un point de vue statutaire (effet rétroactif, annexes manquantes, rémunérations variables sans objectifs définis préalablement, bonus long-terme discrétionnairement) et à évaluer toutes les possibilités d'action pour aboutir au remboursement des sommes illégitimement perçues. A défaut pour le Conseil d'administration de le faire, prendre toutes les mesures de tutelle coercitives pour aboutir au résultat ;
2. Saisir l'Inspection sociale des constats ayant suscité le questionnement de la commission au regard du droit social, notamment la prise en charge par l'entreprise, avec effet rétroactif, des lois sociales payées par le directeur général en tant qu'indépendant ; ainsi que le statut d'indépendant de membres du Comité de direction ;
3. Adopter une législation spécifique aux rémunérations des fonctions dirigeantes au sein des intercommunales et de leurs filiales dans les limites des prérogatives du législateur wallon. La rémunération des dirigeants, c'est-à-dire des membres d'un organe de direction d'une intercommunale ou de toute autre structure détenue par une intercommunale, ne peut excéder le montant prévu actuellement par la circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux du 11 décembre 2014⁵⁴, et des échelles intermédiaires doivent être prévues au regard de la description des responsabilités de la fonction. A l'intérieur du plafond, une proportionnalité est établie en rapport avec l'importance de l'intercommunale, de son chiffre d'affaires, du volume du personnel et de la tension salariale. La rémunération perçue dans le cadre d'une filiale doit être prise en compte dans le calcul du plafond et ne peut excéder celui-ci ;
4. Limiter les rémunérations des gestionnaires d'intercommunales et leurs filiales à une rémunération fixe, sans possibilité d'octroi de rémunérations variables complémentaires ;
5. Prévoir en outre la rétrocession au profit de la maison-mère de tout émolument ou jeton de présence perçu par un membre du management au sein d'une filiale ;
6. Appliquer le plafond de 245.000 € précité et les autres balises prévues par le décret du 24 novembre 2016 aux cadres dirigeants des intercommunales et à leurs filiales, pour l'ensemble des situations actuelles et futures ;
7. Organiser la transparence des rémunérations des cadres dirigeants des intercommunales et de leurs filiales et renforcer les sanctions en cas de violations de la législation.

3 Partie III : Notion d'intérêt communal

3.1 Constats

3.1.1 Notion d'intérêt communal

Selon l'analyse du professeur Ann Lawrence Durviaux :

« Si la notion d'intérêt communal (et provincial) n'est pas définie par la Constitution, mais laissée à l'initiative et à l'appréciation des communes et provinces, la jurisprudence et le législateur ont toujours imposé que les communes s'associent pour un objet déterminé. Il s'agissait d'éviter la création de structures qui puissent sortir ainsi du périmètre de compétences des communes et provinces, en se voyant confier des compétences multiples et générales.

Si la diversification des activités et la filialisation sont des opportunités laissées ouvertes aux intercommunales, la restructuration du groupe PUBLIFIN ne s'inscrit pas dans cette logique, puisqu'elle a impliqué, non pas des prises de participation, mais un apport d'activités (objet déterminé d'intérêt communal et provincial) à des structures éloignées de l'actionnaire de référence (PUBLIFIN)

⁵⁴ C'est-à-dire 245.000€

en déplaçant le centre stratégique des décisions dans le chef d'une entreprise privée, échappant à toute contrainte de droit public et surtout au contrôle démocratique des communes et province associées.

L'objet social de PUBLIFIN et la finalité de la restructuration (assurer une diversification des activités en vue d'assurer des dividendes aux communes et provinces) ne relèvent pas de la notion de mission de service public.

Pour ces deux raisons, la restructuration viole la lettre et l'esprit du code de démocratie locale et de la loi de 1986.

En vertu de l'article 9 de la loi du 22 décembre 1986, la restructuration de TECTEO débouchant sur la création de PUBLIFIN, FINANPART, NETHYS, RESA et autres sous-filiales ne pouvait être décidée par les organes de l'intercommunale. Elle devait nécessairement être décidée par les conseils communaux et provinciaux, parce qu'elle entraîne une diminution drastique des droits des Communes et de la Province au sein de la nouvelle structure, ces dernières ne pouvant plus en aucune manière contrôler NETHYS. Ces délibérations ne semblent pas avoir été prises par les conseils. »

C'est donc bien tant le champ des activités que la validité de l'ensemble de la structure qui doivent être questionnés.

3.1.2 Diversification et intérêt communal

Plus spécifiquement, l'achat du groupe de presse des Editions de L'Avenir par une intercommunale avait fait débat il y a quelques années.

Depuis lors, NETHYS n'a cessé de multiplier les investissements dans des nouveaux créneaux d'activité, qu'il s'agisse de nouveaux secteurs, comme celui des assurances avec le rachat de l'Intégrale, ou qu'il s'agisse de nouveaux territoires comme le rachat d'actions dans la presse provençale ou les investissements réalisés au Kenya, et en ex-Yougoslavie suite à l'absorption d'Electra Winds, ou plus récemment au Congo dans cette même filiale, désormais devenue Elicio.

Ces développements apparaissent toujours plus éloignés de l'intérêt communal qui fonde pourtant l'action des pouvoirs locaux.

3.1.3 Déplacement du pouvoir

Les pouvoirs locaux associés se trouvent engagés sans qu'aucun débat n'ait eu lieu sur l'opportunité de ces nouveaux créneaux et alors que l'intérêt communal s'en trouve par ailleurs totalement dénaturé, ce qui est donc problématique lorsqu'il s'agit de décider de tels développements inédits. Ainsi, contrairement au rachat du câble wallon, qui est historiquement situé dans une mission de service public et qui a fait l'objet de délibérations dans les communes avant de le décider, ces nouveaux développements toujours plus éloignés de l'intérêt communal voient le patrimoine des associés publics investi sans qu'ils aient voix au chapitre ; ce sont également de nouveaux risques qui sont pris avec des moyens publics sans aval préalable et éclairé des associés.

3.1.4 Intérêt communal et intérêt sociétal

De façon générale, au-delà des activités manifestement situées en dehors de l'intérêt communal, notamment pour ce qui concerne les participations à l'étranger, la question se pose de la confrontation de deux objectifs mis en œuvre par le Groupe, entre l'intérêt communal (par l'entremise de l'intercommunale, et visant à remplir des missions de service public) et un intérêt sociétal (création d'emplois), souvent mis en avant par les dirigeants lors des auditions. Ces deux objectifs peuvent être considérés en soi comme légitimes, mais ce qui ne ressort pas à l'intérêt communal doit trouver un autre fondement dans un cadre plus approprié, par exemple au niveau de l'initiative publique régionale, et un certain nombre d'activités doivent être réexaminées.

3.2 Recommandations

1. Exercer effectivement la compétence de tutelle de conformité à l'intérêt général prévue par la Constitution et les décrets, notamment pour garantir que l'objet social et les activités des intercommunales et leurs filiales respectent le cadre prévu pour leur action (intérêt communal, objets déterminés, mission de service public et délibérations des conseils communaux en cas d'obligations supplémentaires ou de diminution de leurs droits) ;
2. Organiser une tutelle spéciale d'autorisation sur la décision de confier à une société filiale un objet qui contribue directement aux missions de service public poursuivies par la société mère, et dans cette hypothèse, assurer que la société mère dispose bien d'un contrôle effectif de la filiale ;
3. Prévoir que les règles d'organisation et de tutelle applicables à l'intercommunale seront applicables, mutatis mutandis, à la filiale ;
4. Organiser les modalités d'une tutelle spéciale d'approbation effective pour toute prise de participation⁵⁵ de l'intercommunale et de ses filiales afin de s'assurer que ces participations s'inscrivent bien dans le plan stratégique de l'intercommunale et dans le périmètre des activités poursuivies par l'intercommunale et ses filiales ;
5. Engager les nouveaux organes des différentes entités du groupe PUBLIFIN, en concertation avec le Gouvernement, en pleine considération des enjeux liés à l'emploi, à repenser le fonctionnement et le périmètre d'intervention du groupe dans le strict respect de la Constitution et du Code de la démocratie locale en vigueur et à venir, en envisageant en particulier de céder à des tiers des participations, liées notamment à des activités situées à l'extérieur du pays, dans des conditions optimales sous l'angle économique, ou de céder à des sociétés publiques régionales les participations liées à des activités qui dépassent le périmètre d'intervention de l'intercommunale ;
6. Au-delà du Groupe PUBLIFIN/NETHYS, ouvrir un débat sur les limites des activités relevant du champ intercommunal et sur les activités relevant de l'initiative publique industrielle régionale ;
7. Imposer que toute restructuration et modification des structures existantes en lien avec les intérêts communaux gérés par une intercommunale implique nécessairement (en approfondissant l'article L1523-6 du CDLD) : a) une décision préalable des différents conseils communaux et le cas échéant provinciaux sur base d'une présentation de l'intercommunale avec un plan stratégique ; b) le cas échéant, la consultation obligatoire des autorités de régulation c) une mesure de tutelle spéciale d'autorisation ; d) un mécanisme de sortie facilitée pour les communes en désaccord.

4 Partie IV : Contrôle régional

4.1 Constats

4.1.1 Perte de la tutelle régionale

Il ressort des pièces déposées par la DGO5 que l'inspecteur général en charge des Pouvoirs locaux en 2009 a indiqué dans une note adressée à la directrice générale que selon lui, l'intercommunale n'était pas habilitée à devenir une intercommunale bi-régionale⁵⁶. En substance, cet inspecteur général considérait que l'existence d'un accord de coopération entre les Régions était une condition préalable et qu'il conviendrait d'appeler et d'annuler dans le cadre de la tutelle générale, l'acte de l'intercommunale ayant pour objet l'acceptation de la commune de Fourons comme associé. Il estimait cette décision contraire aux statuts, aux articles L1511-1 et L1512-3 CDLD qui ne prévoient pas la possibilité pour une intercommunale régionale de se transformer en « nouvelle » intercommunale bi-régionale et aussi

⁵⁵ C'est-à-dire une participation de minimum 20 %.

⁵⁶ P.W.- C.R.I.C. N° 143 (2016-2017) - Vendredi 24 mars 2017

aux lois spéciales du 8 août 1980 (art. 92Bis, §2, d) et du 16 juillet 1993, en ce qu'elles nécessitaient un accord sur la tutelle avant de créer une nouvelle structure bi-régionale.

Selon l'analyse du Professeur de Broux :

« Sur le plan juridique, le raisonnement ainsi tenu est parfaitement clair et incontestablement défendable. Le délai pour agir prévu par le CDLD pour la tutelle d'annulation était (et est toujours) de 30 jours après la communication de l'acte litigieux. Mais il n'y a pas de délai pour la communication d'actes non visés par le code, telle la décision de l'intercommunale de s'associer avec Fourons. La jurisprudence impose uniquement un délai raisonnable. En prenant connaissance en août 2009 de l'adhésion de Fourons en juillet 2009, la tutelle était parfaitement dans les temps pour demander la communication de cette délibération. »

Il apparaît que tel n'a manifestement pas été le cas. A ce stade, la Commission d'enquête n'est pas informée des suites concrètes données par la directrice générale ou le Ministre des Pouvoirs locaux à cette proposition, puisque ni le Ministre, ni l'administration ne l'ont évoquée lors de leur audition.

4.1.2 Absence de mise en œuvre de dispositions décrétales

La Commission d'enquête a aussi constaté la carence du Gouvernement ou du Ministre des Pouvoirs locaux dans la mise en œuvre de plusieurs décrets adoptés par le Parlement en ne prenant pas les textes nécessaires à leur exécution.

Ainsi, le Gouvernement n'a pas exécuté le décret du 28 avril 2014 prévoyant la désignation de délégués au contrôle au sein des intercommunales stratégiques, l'un sous l'autorité du Ministre en charge des Pouvoirs locaux et l'autre sous l'autorité du Ministre en charge de l'Economie. Cette inaction reste incompréhensible, d'autant que la DGO5 a rapidement formulé un projet d'arrêté d'exécution, quelques mois après l'adoption du décret.

Outre les attributions définies par le Code de la démocratie locale, ces délégués auraient permis l'exercice d'un contrôle sur place, avec une présence au sein des organes de gestion, de sorte que la capacité d'action de la tutelle aurait été renforcée.

Le décret du 11 avril 2014 modifiant le décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité dispose que le Gouvernement détermine un montant minimal et un montant maximal entre lesquels les rémunérations imputables à l'activité de gestionnaire de réseau devront être fixées. Le Gouvernement devait agir et ne l'a pas fait.

Le décret du 21 mai 2015 modifiant le décret relatif au marché régional du gaz a reproduit la même disposition. Le Gouvernement n'a pas plus exécuté cette disposition.

Il convient encore de relever l'absence de mise en œuvre du décret du 24 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la création d'une Commission de déontologie et d'éthique, en tant qu'autorité indépendante notamment chargée d'assurer une mission de contrôle des mandats et rémunérations des élus locaux.

En outre, une exécution du décret du 28 avril 2014 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer le fonctionnement et la transparence des intercommunales, notamment à travers une normalisation de l'information issue des intercommunales dans des tableaux harmonisés, aurait également permis d'identifier les rémunérations abusives, sans préjudice des éléments qui ont fait l'objet d'une opération de dissimulation dans le chef des dirigeants des intercommunales concernées.

4.1.3 Absence d'action proactive

Plus largement, il faut observer qu'aucune initiative n'a réellement été entreprise par l'administration ni sollicitée par le Ministre en charge des Pouvoirs locaux, lorsque la Région a retrouvé sa compétence de tutelle au 1^{er} juillet 2014, pour appréhender de façon proactive et documentée cette intercommunale PUBLIFIN et pouvoir exercer valablement cette compétence de tutelle, alors que le combat mené pour

résoudre cette problématique des intercommunales interrégionales était précisément motivé, en priorité, par la volonté de retrouver une capacité de contrôle de PUBLIFIN. Les rapports publiés par l'intercommunale contenaient cependant des indications précises relatives à sa restructuration qui auraient dû interpeler les autorités de tutelle.

4.1.4 Rapport de l'administration en janvier 2017

Le rapport de l'administration déposé en janvier 2017 suite au déclenchement du scandale des comités de secteur est également troublant⁵⁷.

En particulier, il développe deux options juridiques quant à l'application ou non à PUBLIFIN du décret du 16 juillet 2015 reportant de deux ans l'entrée en vigueur du droit régional pour certaines intercommunales, et donc quant à l'application à PUBLIFIN du Code de la démocratie locale. Or, l'administration indique avoir déjà exposé ces deux options au Ministre à l'occasion de la préparation de l'arrêté ministériel d'approbation de la modification des statuts de l'intercommunale du 29 juin 2015. Le Ministre a alors tranché en approuvant cette modification des statuts par arrêté ministériel en date du 11 septembre 2015⁵⁸. Il est étonnant que l'administration ressuscite en 2017 une deuxième hypothèse alors que l'adoption de l'arrêté ministériel de septembre 2015 constitue un arbitrage dans le chef du Ministre. L'application de ce décret à PUBLIFIN est devenue sans objet puisque PUBLIFIN n'est plus GRD suite au transfert des actifs opéré en juin 2015⁵⁹.

Au-delà, au moment de conclure quant à la régularité des rémunérations, le rapport omet de considérer les statuts de l'intercommunale, qu'il évoque pourtant dans ses constats et qui n'ont en toute hypothèse pas été respectés⁶⁰. Il ne prend pas non plus en compte les nombreux manquements au règlement d'ordre intérieur de ces comités. Ce rapport comporte dès lors de nombreuses anomalies difficilement compréhensibles.

4.1.5 Le chef de cabinet adjoint du Ministre des Pouvoirs locaux

Dans ce contexte, la présence au sein du cabinet du Ministre en charge des Pouvoirs locaux en qualité de chef de cabinet adjoint, d'un administrateur/membre exécutif notamment de l'intercommunale PUBLIFIN, NETHYS et RESA constitue une autre anomalie flagrante.

Le Ministre a potentiellement été abusé par la déclaration de mandats déposée par son chef de cabinet adjoint. Les explications formulées par ce dernier quant aux consignes qui lui auraient été données au moment de remplir sa déclaration, restent également à éclaircir.

Ceci étant et nonobstant les déclarations de l'intéressé et du Ministre, il existe là une apparence de conflit d'intérêts, qui prend une dimension particulière compte tenu des carences soulignées dans l'action du Ministre en lien avec l'objet de la Commission d'enquête.

Si l'intéressé s'est défendu de toute ingérence, le procès-verbal, transmis à la commission à l'occasion de l'audition de la directrice générale et de l'inspecteur général de la DGO5, d'une réunion entre la DGO5 et le cabinet du Ministre lors de laquelle la question de PUBLIFIN a été abordée contredit les déclarations antérieures de l'intéressé et du Ministre qui affirmaient que le chef de cabinet adjoint n'avait jamais traité la question de PUBLIFIN au sein du cabinet.

⁵⁷ Nonobstant les opérations de dissimulation de l'intercommunale évoquées dans ce rapport et dont l'administration ne peut naturellement pas être tenue responsable.

⁵⁸ Même si, tout aussi curieusement, cet arrêté ne fait pas référence dans ses considérants à ces deux hypothèses et à l'option qu'il retient. Toujours est-il que le décret du 16 juillet 2015 n'est pas même mentionné dans les considérants de l'arrêté ministériel du 11 septembre 2015.

⁵⁹ Cela était cependant moins clair lors de l'examen par le Parlement de la proposition de décret. Il faut rappeler que la demande d'auditions des bénéficiaires présumés de cette proposition a été refusée et que l'examen en commission se fit le jour suivant l'Assemblée générale de PUBLIFIN du 29 juin 2015.

⁶⁰ Enfin, subsidiairement, en indiquant que ces rémunérations sont en tout cas contestables sur le plan éthique, le rapport semble quitter le domaine du droit pour se situer sur un plan moral, alors que sa compétence constitutionnelle ne porte pas seulement sur la légalité mais également sur la conformité à l'intérêt général.

4.1.6 Absence de désignation d'un administrateur régional

Le Gouvernement n'a pas non plus désigné son représentant au sein du Conseil d'administration de PUBLIFIN, à travers la SOGEPA, alors que la possibilité lui en était donnée. Même si un administrateur a un rôle différent d'un commissaire du Gouvernement, le Ministre de l'Economie s'est privé d'un levier qui lui aurait permis de mieux appréhender la situation de l'intercommunale, d'être potentiellement informé de la réalisation de ses missions, voire de pouvoir formuler une position avant l'adoption d'une décision stratégique. En effet, les articles 11 et 12 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public prévoient que : « L'administrateur public s'assure, auprès du Président de l'organe de gestion de l'organisme, que le Ministre de tutelle ou toute autre personne désignée par le Gouvernement est informé de manière régulière de la réalisation des missions de l'organisme » et aussi que :

« Lorsque l'organe de gestion de l'organisme envisage d'adopter une décision stratégique, l'administrateur public s'assure au préalable, auprès de son Président, que le Ministre-Président du Gouvernement, le Ministre du Budget et le Ministre de tutelle ou toute autre personne désignée par le Gouvernement ont été informés de l'enjeu et des conséquences de la décision à prendre. »

Comme l'analyse le professeur de Broux :

« Si le décret de 2004 n'est pas directement applicable à l'intercommunale PUBLIFIN, il couche sur le papier des principes de gouvernance publique qui me paraissent largement partagés, même si pas toujours explicitement, notamment par la plupart des statuts des personnes morales de droit public belge ; par les articles L1532-1 et suivants du CDLD relatifs aux administrateurs des intercommunales wallonnes ; par la Cour des comptes ; ou encore par les récents rapports de l'Institut Guberna ».

4.2 Recommandations

1. Rétablir sans délai, dans les faits, la tutelle pleine et entière de l'autorité régionale, y compris sur l'organisation, le fonctionnement et les statuts de l'intercommunale PUBLIFIN, en vigueur en droit depuis le 1^{er} juillet 2015
2. Exécuter l'article 3122-3 bis du CDLD mis en place par le décret du 28 avril 2014 et désigner les délégués au contrôle au sein des intercommunales stratégiques et étendre leurs prérogatives ;
3. Ouvrir au sein de la DGO5 un guichet qui puisse accompagner les administrateurs au sein des intercommunales et plus largement les élus locaux quant à l'exercice de leurs droits et devoirs ;
4. Intensifier le dispositif de formation pour les élus locaux permettant d'acquérir, en début puis en cours de mandat, les compétences utiles à l'exercice du mandat ;
5. Introduire un véritable contrôle externe des finances et des structures des intercommunales, notamment aux intercommunales d'une certaine taille ainsi que celles qui seront visées par l'article L3122-3bis CDLD, via la possibilité introduite depuis la sixième réforme de l'Etat de confier à la Cour des comptes de nouvelles missions de contrôle contre rémunération⁶¹ ;
6. Renforcer la tutelle sur toutes les conventions passées par une intercommunale avec ses filiales ou entre celles-ci, de même que sur tous les contrats des cadres dirigeants des intercommunales et de leurs filiales.

⁶¹ Constitution, art. 180, al.3.

5 Partie V : Exercice des pouvoirs au sein de l'intercommunale et de ses filiales

5.1 Constats

5.1.1 Droit en vigueur pour les intercommunales

Les dispositions du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation contiennent des dispositions relatives à l'exercice des pouvoirs au sein des intercommunales. S'agissant de PUBLIFIN, où la prépondérance provinciale est effective (53,91 % du capital souscrit), l'art. L1523-19 du CDLD prévoit que lorsqu'un associé provincial fait des apports dépassant la moitié du capital de l'intercommunale, hors parts privilégiées, les statuts peuvent prévoir que :

- la majorité des voix au sein des organes de gestion appartient à la province. Dans ce cas, les décisions de l'assemblée générale, du conseil d'administration et des organes restreints de gestion ne sont prises valablement que si elles ont obtenu la majorité des voix des associés provinciaux présents ou représentés au sein de ces organes,
- la présidence du conseil d'administration est confiée à un membre du conseil provincial. Dans cette hypothèse, les éventuels mandats de Vice-Présidents ne peuvent pas être attribués aux représentants de cet associé provincial.

En ce qui concerne les organes, en particulier pour l'Assemblée générale :

- Chaque commune dispose de 5 délégués, désignés par le conseil communal de chaque commune parmi les membres des conseils et collèges communaux, proportionnellement à la composition dudit conseil, parmi lesquels trois au moins représentent la majorité du conseil communal (art. L1523-11). Il en va de même en cas de participation provinciale.
- Chaque commune dispose à l'assemblée générale d'un droit de vote déterminé par les statuts ou le nombre de parts qu'elle détient. Les délégués de chaque commune et, le cas échéant, de chaque province ou C.P.A.S., rapportent à l'assemblée générale, la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil.

À défaut de délibération du conseil communal et, le cas échéant, provincial ou de C.P.A.S., chaque délégué dispose d'un droit de vote correspondant au cinquième des parts attribuées à l'associé qu'il représente. Toutefois, en ce qui concerne l'approbation des comptes, le vote de la décharge aux administrateurs et aux membres du collège des contrôleurs aux comptes, les questions relatives au plan stratégique, l'absence de délibération communale, provinciale ou de C.P.A.S. est considérée comme une abstention de la part de l'associé en cause (art. L1523-12).

En ce qui concerne le Conseil d'administration (art. L1523-15) :

- Les administrateurs représentant les communes associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées (clé D'Hondt) ;
- Aux fonctions d'administrateur réservées aux communes, ne peuvent être nommés que des membres des conseils ou collèges communaux ;
- Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à dix unités ni supérieur à trente unités. Le nombre de sièges est fixé en fonction du nombre d'habitants de l'ensemble des communes associées de l'intercommunale ;

Par ailleurs L'intercommunale est tenue de faire rapport de sa gestion de la manière suivante (art. L1523-23. §1er) :

« ... les comptes annuels, le rapport du collège des contrôleurs aux comptes, le rapport spécifique relatif aux prises de participation, le plan stratégique tous les trois ans ou le rapport d'évaluation annuel sur

celui-ci, ainsi que le rapport de gestion de l'intercommunale, sont adressés chaque année à tous les membres des conseils communaux et provinciaux des communes et provinces associées, en même temps qu'aux associés et de la même manière, afin que soit organisé un débat dans chaque conseil ou dans une commission spéciale organisée à cette fin au sein du conseil.

L'ordre du jour de la séance du conseil communal suivant la convocation de l'assemblée générale doit contenir un point relatif à l'approbation des comptes et un point relatif au plan stratégique ».

5.1.2 Affaiblissement de la capacité de contrôle des communes

En l'état actuel de l'information de la commission, certaines étapes de la chaîne de décision ayant conduit à la restructuration du groupe (extraits des procès-verbaux des autorités compétentes) ne peuvent être établies.

De longue date, les dirigeants de PUBLIFIN/NETHYS ont multiplié les initiatives ayant pour effet d'échapper à plusieurs législations, notamment la tutelle, et affaiblir la capacité de contrôle des communes :

- Adhésion des communes de Fourons et Uccle, ayant pour effet de sortir du cadre régional, de revenir sous l'empire de la loi du 22 décembre 1986 et d'échapper à la tutelle régionale ;
- Délégation de la gestion opérationnelle et stratégique à des filiales, vidant l'intercommunale de sa substance ;
- Multiplication des étages de la structure et création de FINANPART, dont l'objectif annoncé était d'accueillir d'autres partenaires publics (Brutélé), mais dont l'objet social n'est pas d'accueillir d'autres partenaires publics mais de participer dans des entreprises, semble être virtuel et constituer un écran supplémentaire entre l'intercommunale et le centre réel de décision ;
- Transfert des actifs de l'intercommunale vers NETHYS et, pour ce qui concerne les GRD, vers RESA.

L'organisation du Groupe (58 sociétés dont 13 avec capital supérieur à 25 millions €) apparaît aujourd'hui inutilement complexe, avec 4 étages (voire 6 à 8 étages en prenant en compte toutes les participations).

Le pouvoir a ainsi été progressivement déplacé et concentré au sein d'un petit groupe de personnes au sein des instances de NETHYS (Conseil d'administration et Comité de direction). Le recrutement politique d'une partie du management contribue également à l'affaiblissement des contre-pouvoirs et à une culture de l'entre-soi.

Plus largement, aucune initiative n'a été prise par le Gouvernement pour renforcer le cadre juridique des filiales des intercommunales qui, sauf les dispositions propres à certaines matières, ne doivent actuellement quasi répondre à aucune balise et ne sont soumises à aucune tutelle.

Le Ministre en charge des Pouvoirs locaux a indiqué avoir formulé à ses collègues des propositions courant 2015 à ce sujet et avoir constaté qu'il n'y avait alors pas d'accord. Le Ministre de l'Economie a toutefois contesté avoir été saisi de propositions concrètes à ce sujet.

5.1.3 Conventions de service

Il a été constaté que PUBLIFIN et NETHYS sont liées par une convention de services d'exploitation du 23 juin 2014, à travers laquelle elles confient à l'autre l'exercice d'un certain nombre de tâches.

Cette convention asymétrique est illustrative du rapport de pouvoir entre la société mère et sa filiale : PUBLIFIN fait périodiquement un rapport précis et circonstancié au conseil d'administration et/ou au Comité de direction de NETHYS, tandis que NETHYS fait périodiquement un rapport précis et circonstancié à la seule directrice générale de PUBLIFIN (par ailleurs membre du Comité de direction de NETHYS). C'est donc la filiale Nethys qui gère Publifin, la société-mère.

La disproportion des rémunérations respectives fixées pour les mandats exercés au sein de PUBLIFIN et au sein de NETHYS mettent en relief la même réalité. Plus encore, les membres du Conseil d'administration de NETHYS rendent compte devant une Assemblée générale composée de leurs propres 'employés'.

5.1.4 Résultat de l'affaiblissement du contrôle par les associés locaux

Il résulte de ces évolutions dans l'organisation du Groupe que des orientations importantes peuvent être définies, et l'ont été, sans que les associés, pourtant propriétaires *in fine* de l'ensemble, engagés par ces décisions et en supportant les risques, n'aient plus rien à dire et ne soient plus informés qu'*a posteriori* (quand ils sont informés).

Les récents mouvements et cooptations au sein du Conseil d'administration de NETHYS et de certains de ses comités alors que la société est au cœur d'un scandale majeur, annoncés en outre quelques heures avant l'Assemblée générale de PUBLIFIN (30 mars 2017) ou le jour de l'audition des Présidents des fédérations politiques en Commission d'enquête (13 avril 2017) peuvent illustrer une forme de confiscation du pouvoir. Cet état de fait prive en l'état les représentants des associés de l'intercommunale d'une quelconque majorité au sein de cet organe, pour autant que ces représentants puissent encore être considérés comme tels, ce qui est en fait devenu manifestement improbable.

5.1.5 Contrôle par l'Assemblée générale

La province de Liège, en tout cas via certains de ses représentants, disposant de la majorité de l'actionariat, est le véritable centre de décision au sein de PUBLIFIN. Néanmoins, une commune peut « peser », même modestement, sur les débats.

Chaque commune associée dispose de cinq représentants au sein de l'Assemblée générale. Le rôle de ces représentants est multiple. Ils doivent reporter la voix de leur commune au sein de l'Assemblée générale, mais ils sont également libres de poser des questions, ouvrir des débats, réclamer des explications ou des documents, etc. C'est également là que les communes peuvent notamment s'intéresser de près aux différentes facettes de l'intercommunale. Or, les élus locaux, eux-aussi, pourraient sembler avoir abandonné tout contrôle sur PUBLIFIN. Ainsi, en 2016, deux assemblées générales se sont tenues, le 24 juin et le 22 décembre (soit quelques jours à peine après l'éclatement de l'affaire) et sur les 381 sièges disponibles, on dénombre la présence de 35 mandataires en juin, pour 42 seulement en décembre.

En outre, pour le mois de décembre, 46 communes associées n'avaient même pas envoyé le moindre représentant. Seule la présence des représentants de la province a permis à l'assemblée de délibérer valablement. Ainsi, plusieurs communes n'avaient aucun représentant à aucune des deux assemblées de PUBLIFIN en 2016, alors qu'un seul sur les cinq suffit pour transmettre officiellement la voix de sa commune.

Cette situation semble symptomatique d'un désintérêt face à une structure certes complexe, certes diversifiée, mais qui reste un outil public dont les communes et la Province de Liège sont responsables.

Il faut toutefois considérer que :

- le cadre actuel de l'intervention des communes est limité par l'ordre du jour de l'Assemblée générale fixé par l'intercommunale. La récente réunion de l'Assemblée générale de PUBLIFIN du 30 mars 2017 a illustré cette limitation de la capacité d'action : de nombreuses communes ont en effet tenté, par l'adoption d'une délibération de leur conseil communal, d'élargir à FINANPART et à NETHYS la proposition visant à réfléchir à l'avenir de PUBLIFIN. En vain, puisque ces demandes ont été considérées comme irrecevables par l'intercommunale ;
- en organisant de façon mécanique le report en Assemblée générale des votes intervenus au sein des conseils communaux, le décret wallon induit une certaine déresponsabilisation des

délégués communaux, dont la présence ou non n'affecte en rien, en ce cas, le sens des décisions de l'Assemblée générale ;

- les mandataires communaux ne disposent pas nécessairement de l'expertise nécessaire, au sein de leur personnel, pour analyser avec précision et justesse les tenants et aboutissants de chaque dossier, d'autant plus dans une structure aussi complexe que celle de PUBLIFIN.

Pour le surplus, les communes disposent effectivement de la possibilité de s'opposer aux points soumis à leur délibération. On notera ainsi que la commune d'Olne s'était opposée au dernier plan stratégique, estimant ne pas avoir suffisamment d'information. Au sein de PUBLIFIN, cette capacité a toutefois été largement affaiblie par les initiatives de la direction conduisant notamment à réduire la capacité d'action des communes et par la rétention d'informations. Ainsi, le transfert des actifs opéré en juin 2014 n'a par exemple jamais été soumis à l'approbation des communes. De même, le rachat de l'Intégrale ou les acquisitions dans le Sud de la France n'ont pas été évoqués dans les plans stratégiques dont les communes ont eu à débattre.

5.1.6 Contrôle par le Conseil d'administration

Au sein du Conseil d'administration de PUBLIFIN, les administrateurs avaient la possibilité de peser sur les décisions prises au sein du Groupe. Cependant, les réunions semblaient cadencées par des accords préalables liant certains administrateurs entre eux. Un certain nombre se sont montrés passifs, voire dépassés par des dossiers trop complexes. De même, certains administrateurs se sont étonnés d'avoir été choisis pour occuper un siège au sein du Conseil d'administration⁶².

D'autres ont reconnu que si, légalement, il leur était possible de s'opposer à toute décision, cela était unimaginable⁶³, notamment en raison du fait que les conséquences étaient importantes. A cet égard, le rôle et la culture autocratique du management, le manque systématique de transparence, les carences dans son devoir d'information aux administrateurs, ont conduit à dissimuler aux administrateurs les véritables décisions.

Ainsi, un administrateur déclarait :

« les administrateurs n'avaient plus vraiment de pouvoir sur tout ce qui était l'activité opérationnelle du holding et qui, en termes de missions de service public, était bien les missions les plus importantes », ou encore que « quand nous posons des questions par rapport à l'activité de certaines filiales, il a été répondu à plusieurs reprises - et même de façon très virulente - à certains administrateurs que nous étions les actionnaires majoritaires de FINANPART, que nous pouvions donc demander des comptes à FINANPART, mais qu'il n'était pas question que nous en demandions aux filiales de FINANPART »⁶⁴.

Quant aux documents émanant du Conseil d'administration, plusieurs témoins déclarent que la plupart du temps aucun document stratégique n'était disponible avant les réunions, ou encore que les procès-verbaux « ne sont pas envoyés aux administrateurs. Aucune copie n'est possible. Ils ne sont consultables et amendables que lors de la séance suivante du conseil d'administration »⁶⁵.

Il a été aussi précisé que les réunions du Conseil d'administration sont « pilotées » par les chefs de file des « groupes politiques ». Ainsi, pour l'achat des Editions de l'Avenir, lors du Conseil du 17 septembre 2013, un administrateur précise :

« Quand vous voulez prendre la parole et que votre chef de file - je peux comprendre - dit clairement : « “Nous, pour les éditions de L'Avenir, il n'y a pas de problème, on est d'accord” ». Je comprends que certains administrateurs soient plus réticents »⁶⁶.

⁶² P.W.- C.R.I.C. N° 148 (2016-2017) - Jeudi 6 avril 2017.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ P.W.- C.R.I.C. N° 149 (2016-2017) - Jeudi 13 avril 2017.

⁶⁶ *Ibidem*.

Lors de ce même conseil d'administration, il ressort à la lecture du procès-verbal que des administrateurs ont déposé une série de questions sur ce rachat, que le président leur a refusé de poser oralement lors de la séance. A la lecture du procès-verbal du Conseil d'administration suivant, le 12 novembre 2013, il apparaît que le président refuse de les inscrire au procès-verbal, ces questions n'ayant pas été exprimées oralement le 17 septembre 2013. De plus, le président est accompagné par deux avocats, chargés notamment de rappeler aux administrateurs leurs droits et devoirs, ainsi que les poursuites y compris pénales dont ils peuvent faire l'objet en cas de non respect de la confidentialité des débats si ce non respect entraîne un préjudice pour l'intercommunale⁶⁷.

Enfin, il ressort que la double-casquette administrateur NETHYS/PUBLIFIN de certains renforçait leur rôle au sein du Bureau exécutif de PUBLIFIN et semblait dédouaner, en quelque sorte, les autres de leur responsabilité.

5.1.7 Constatations

Plus généralement, la structure mise en place au sein du Groupe PUBLIFIN permet de constater que :

- la délégation de la gestion opérationnelle et stratégique à NETHYS éloigne le pouvoir de décision de l'intercommunale
- les organes principaux de décision en matière de stratégie de l'ensemble du Groupe sont concentrés chez NETHYS
- la politique de distribution du dividende est établie par le Conseil d'administration de NETHYS et le comité de direction, alors qu'il s'agit d'une compétence de l'Assemblée générale de PUBLIFIN
- les orientations principales du Groupe PUBLIFIN sont définies au sein de NETHYS, ne permettant pas aux associés d'être correctement et préalablement informés des décisions stratégiques
- certains mandataires élus estiment qu'ils exercent à titre privé leurs mandats dans les filiales du Groupe, organisant ainsi une concentration des pouvoirs aux mains de quelques mandataires élus ou non-élus ;

5.2 Recommandations

1. Renforcer les prérogatives du conseil d'administration des intercommunales en matière de contrôle des filiales, directes ou indirectes ;
2. Prévoir la création systématique d'un comité d'audit émanant du Conseil d'administration de l'intercommunale maison-mère ainsi que la création d'un département d'audit au sein de l'intercommunale maison-mère pour les intercommunales visées à l'article L3122-3bis CDLD. Ce comité devrait notamment vérifier l'égalité d'accès aux emplois publics dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution ;
3. Inclure dans les Conseils d'administration d'intercommunales au maximum deux administrateurs indépendants. Ceux-ci seraient proposés par le Conseil d'administration (majorité de $\frac{3}{4}$ des membres) puis approuvés par l'Assemblée générale (par $\frac{3}{4}$ de celle-ci) ;
4. Introduire la faculté pour $\frac{1}{3}$ des conseillers communaux de demander une audition d'un représentant d'intercommunale au sein du conseil communal, en tout temps ;
5. Fournir aux conseils communaux devant approuver les points de l'ordre du jour des Assemblées générales d'intercommunales des notes synthétiques et didactiques claires sur les points en question ;

⁶⁷ *Ibidem.*

6. Renforcer le rôle de l'administrateur en étendant l'application du décret du 12 février 2004 sur le statut de l'administrateur public pour les intercommunales, dont la liste est établie par le Gouvernement (art. L3122-3bis), au sein du CDLD ;
7. Prévoir un renforcement des mécanismes de publicité de l'administration prévus par le CDLD aux filiales des intercommunales ;
8. Permettre aux conseils communaux de délibérer sur les points de l'ordre du jour de l'Assemblée générale de l'intercommunale et pas seulement sur l'ordre du jour ;
9. Permettre le droit de vote libre des délégués pour l'ensemble des points en cas d'absence de délibérations du conseil communal dont ils sont issus ;
10. Assurer une plus grande information des associés communaux de l'intercommunale et de ses filiales dans l'élaboration des plans stratégiques, prévoir leur évaluation régulière ainsi que leur adaptation tous les deux ans. Dans ce cadre, organiser des séances préparatoires au renouvellement de ces plans, notamment avec la présence des délégués communaux, des échevins concernés, des membres du management et du conseil d'administration ;
11. Systématiser l'envoi des documents préparatoires à l'assemblée générale, qui devront comporter une note de synthèse et une proposition de décision pour chacun des points, afin de permettre aux conseils communaux de prendre position en connaissance de cause ;
12. Publier le cadastre centralisé de l'ensemble des mandats publics et rémunérations des mandataires sur le site internet de la Région, avec une déclinaison de cette publication sur le site internet de chacune des institutions publiques (Parlement, Gouvernement, provinces, communes, CPAS) pour ce qui concerne les mandataires qui siègent au sein de ces institutions, accompagnée de la composition des organes, de la présence effective aux réunions...
13. Prévoir un reporting des délégués aux conseils communaux après l'assemblée générale ;
14. Restaurer la présence de représentants des travailleurs au sein du Conseil d'administration de PUBLIFIN et NETHYS-PUBLIFIN ;
15. Renforcer la formation des administrateurs ;
16. Réduire le nombre d'administrateurs, compris entre 10 et 20 ;
17. Prévoir un minimum de six réunions du conseil d'administration par année ;
18. Introduire des délais de convocation et d'information préalable aux réunions du conseil d'administration, en ce compris des propositions de décision pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, et la diffusion des projets de procès-verbaux aux membres ;
19. Supprimer le mécanisme de prépondérance provinciale prévu actuellement par l'article 1523-19 du CDLD ;
20. Étendre les incompatibilités prévues pour les intercommunales aux filiales et, pour ce qui concerne le management, les élargir aux cadres dirigeants, au-delà du seul directeur général ;
21. Réévaluer la pertinence de la structure et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN/NETHYS, pour remettre les moyens décisionnels aux mains des associés ;
22. Permettre aux associés de reprendre le contrôle effectif et direct de NETHYS par la suppression de FINANPART ;

23. Engager le Conseil d'administration de PUBLIFIN à renouveler intégralement le Conseil d'administration de NETHYS (et de FINANPART dans l'attente de sa suppression) ;
24. Engager le Conseil d'administration de NETHYS à renouveler son Comité de direction ;
25. Ecarter les personnes dont la responsabilité est engagée dans les manquements et dysfonctionnements identifiés dans le présent rapport des organes de l'ensemble des filiales du Groupe Publifin ;
26. Objectiver le recrutement du management des intercommunales via un décret (profil de fonction, appel public, sélection objectivée) ;
27. Faciliter l'accès aux ordres du jour et procès-verbaux des Assemblées générales et Conseils d'administration pour l'ensemble des élus locaux, y compris par voie électronique ;
28. Assurer une publicité en ligne des décisions des réunions de l'Assemblée générale et du Conseil d'administration à destination de la population ;
29. Organiser un mécanisme permettant aux conseils communaux, en amont de l'Assemblée générale, de proposer, ou moyennant par exemple un quorum d'imposer l'ajout de points à l'ordre du jour de l'Assemblée générale d'une intercommunale.

6 Partie VI : Les marchés publics dans le groupe PUBLIFIN

6.1 Constats

6.1.1 Remarque préliminaire

La Commission d'enquête a été amenée à examiner la manière dont le Groupe PUBLIFIN gérait les marchés publics dans leurs relations externes (avec des prestataires tiers au groupe) et internes (entre les différentes entités du groupe).

Il ressort des pièces déposées que la manière de respecter la réglementation relative aux marchés publics a, contrairement à d'autres questions importantes, été examinée par un cabinet d'avocats externe. La réorganisation du groupe a pour conséquence que les différentes entités de celui-ci sont régies par des règles différentes sous l'angle du droit des marchés publics.

6.1.2 Droit des marchés publics applicable aux différentes entités du groupe

Si PUBLIFIN, intercommunale pure, est régie par le régime le plus contraignant, celui des secteurs classiques, cela n'a que très peu d'impact puisqu'étant devenue une Holding, elle n'a quasiment « plus de chiffres d'affaires propres ni d'activité opérationnelle », selon le Professeur Ann Lawrence Durviaux. RESA, une personne morale de droit privé détenue à 100 % par NETHYS, GRD⁶⁸ et active dans le secteur de l'énergie, est assujettie au droit des marchés publics des secteurs spéciaux en sa qualité d'entreprise publique.

En revanche, dans la logique du groupe – et de l'avis de leurs conseils externes – FINANPART (S.A.) et NETHYS ne seraient pas assujetties au droit des marchés publics, leur objet social ayant été adapté, pour la seconde entité, à cette fin. Ils estiment, d'une part, que FINANPART n'a pas été créée pour satisfaire un besoin d'intérêt général et qu'elle supporte les risques de ses activités⁶⁹, d'autre part, ils estiment que NETHYS, n'est pas contrôlée par PUBLIFIN en raison des éléments suivants : les membres du conseil d'administration de NETHYS sont nommés par FINANPART (qui, dans leur analyse, n'est pas un pouvoir adjudicateur et n'est donc pas assujetti au droit des marchés publics), les statuts de NETHYS ne prévoient pas que les administrateurs doivent être majoritairement publics.

⁶⁸ L'activité de GRD est visée par l'article 26 du titre II de la loi du 15 juin 2006.

⁶⁹ Elle ne peut dès lors être considérée comme une entité assujettie au sens de l'article 2, 1^od de la loi du 15 juin 2006.

6.1.3 Relations intragroupes et droit des marchés publics

Cette politique de gestion voulue et poursuivie par le groupe a cependant des conséquences sur le fonctionnement concret des différentes entités qui ne semblent pas avoir été perçues par les personnes en charge de la gestion.

En effet, il existe plusieurs conventions d'exploitation conclues dans la suite de la restructuration du groupe : convention NETHYS/PUBLIFIN, prestations réciproques⁷⁰ ; conventions RESA/PUBLIFIN-RESA/NETHYS⁷¹ ; convention PUBLIFIN/RESA.

De l'avis unanime des experts, ces conventions ne respectent pas le droit européen des marchés publics ce qui devrait conduire, pour cette seule raison, à repenser le fonctionnement et la structure du groupe. Le professeur Ann-Lawrence Durviaux indique à ce sujet :

« Si la volonté (assumée) était que NETHYS échappe à l'application du droit des marchés publics, conséquence logique de son projet économique qui implique de poursuivre des activités concurrentielles, il ne semble pas que le top management ait pris conscience d'une conséquence indirecte de ce chemin, déduite de la jurisprudence de la Cour de justice relative aux relations dites « in house » ou « quasi in house », aujourd'hui consolidée dans la dernière version des directives relatives aux marchés publics (et dans la future loi de transposition), à savoir l'impossibilité de bénéficier de la possibilité de conclure des contrats entre les différentes entités du groupe relevant pour certaines clairement du champ d'application du droit des marchés publics (à savoir PUBLIFIN et RESA) ».

NETHYS étant en dehors du périmètre de *l'In house* en raison de ses activités concurrentielles, elle ne peut prester pour PUBLIFIN et RESA sans être mise en concurrence avec d'autres sociétés de services dans le cadre des marchés publics (en ce compris, notamment, pour les prêts à terme octroyés par Nethys à RESA).

6.1.4 Droit des marchés publics dans les relations avec quelques tiers

A plusieurs reprises, la Commission a tenté d'obtenir des explications relatives à la politique du groupe PUBLIFIN au sujet des nombreux consultants intervenant pour les différentes entités, et singulièrement sur les marchés de révisorat en raison de l'augmentation significative des honoraires versés au Réviseur PricewaterhouseCoopers⁷².

Selon les annexes c.5.15 aux comptes, lors de l'exercice 2014, PUBLIFIN a commandé des missions complémentaires à son réviseur à hauteur de 577.560 €, dont 566.560 € de missions autres que des missions d'attestation, alors que le montant des émoluments est à la base de 100.000 euros. Des pratiques similaires dans des proportions moindres sont observées 2015. Les comptes de PUBLIFIN et de NETHYS font ainsi état de missions « extérieures à la mission révisorale » pour des montants importants. De manière cumulée pour PUBLIFIN et NETHYS, pour les années 2013 à 2015, le groupe a dépensé pour 1.802.000 d'euros en la matière.

⁷⁰ Avenant du 23 juin 2004 à la Convention de services d'exploitation du 29 juin 2012 conclue entre NETHYS et PUBLIFIN. Selon Ann-Lawrence Durviaux, « Elle s'inscrit (comme les autres conventions de services) dans le prolongement d'acte juridique antérieur soit une décision du Conseil d'administration de PUBLIFIN du 28 juin 2011 (à l'époque TECTEO) décidant de confier à NETHYS (à l'époque TECTEO services GROUP) au nom et pour le compte de PUBLIFIN, l'ensemble des tâches opérationnelles et journalières de la plupart de ses activités et de celles de ses filiales (missions de support) ».

⁷¹ Avenant du 23 juin 2014 à deux conventions de services du 29 juin 2012. La convention entre PUBLIFIN (à l'époque TECTEO) et RESA du 29 juin 2012 a délégué à RESA la mission d'accomplir l'ensemble des tâches journalières nécessaires ou utiles à l'exploitation et au développement optimal des activités qu'elle exerce en qualité de GRD gaz et électricité et à NETHYS la gestion opérationnelle des activités qu'elle exerce dans les autres domaines que ceux de l'électricité et du gaz notamment dans le secteur des télécommunications ainsi que la gestion opérationnelle des activités de ses filiales. Par une convention du 29 juin 2012 (du même jour donc), RESA a confié à NETHYS les missions qui venaient de lui être confiées par PUBLIFIN.

⁷² La Cour de justice considère en effet qu'une nouvelle passation de marché public s'impose en cas de modification substantielle du marché notamment lorsqu'elle modifie le marché dans une mesure importante, selon le Professeur Ann-Lawrence Durviaux.

Interrogé à ce sujet, le directeur financier a déclaré : « En 2010, quand on a attribué le marché à PwC, quelques mois plus tard, on absorbait l'ALG qui avait aussi déjà PwC comme commissaire réviseur et, en 2013, lors de cette assemblée générale, on avait intégré Interмосane secteur I dans les comptes de RESA. C'est cela qui a créé une augmentation des honoraires du réviseur, simplement par reconduction du mandat de commissaire en 2013 jusque 2016 »⁷³.

La Commission d'enquête a demandé des explications complémentaires, plus précisément une note reprenant les justifications des honoraires complémentaires alloués aux réviseurs d'entreprises de 2013 à 2015) et détaillant les marchés publics passés à cet égard. Par un courrier du 20 avril 2017, NETHYS a adressé un listing pour les trois années concernées, reprenant les différents honoraires (montant, nature de la prestation, débiteur). Il convient de noter que les prestations ont été faites pour PUBLIFIN, NETHYS, FINAPART, RESA, et différentes sous-filiales de NETHYS). Dans l'état actuel d'information de la Commission, il lui est difficile de mesurer l'application effective des contraintes juridiques s'appliquant aux marchés des réviseurs puisque n'ont pas été produits, le ou les cahiers des charges, et autres justifications expliquant les montants.

6.1.5 Droit des marchés publics et les sociétés de management

Selon le professeur Ann-Lawrence Durviaux :

« Depuis la directive 92/50/CEE, les contrats d'emploi ne sont pas assujettis au droit des marchés publics⁷⁴ : le lien de subordination qui est lié au concept exclut la qualification de marché. Par contre, dès qu'une relation de travail ne repose pas sur un contrat d'emploi, le droit des marchés publics est censé s'appliquer. Aussi, l'exercice d'une activité professionnelle en personne physique ou en société n'est pas neutre sur l'application des procédures de sélection : appel à candidatures et procédure de recrutement objectif pour l'engagement par contrat ou sous statut pour une structure publique ou application du droit des marchés publics en dehors d'un lien de subordination (pour les entités assujetties au droit des marchés publics). Cet aspect du droit des marchés publics est largement ignoré dans la pratique par les pouvoirs publics et l'a été dans le Groupe Publifin ».

6.2 Recommandations

1. Mettre le groupe et son fonctionnement en conformité avec le droit des marchés publics ; cela semble devoir inévitablement amener à revoir le périmètre des activités poursuivies par NETHYS et l'affectation des ressources humaines dans le groupe ;
2. Procéder à l'évaluation concrète du respect du droit des marchés publics en ce qui concernent les marchés de réviseurs, de consultants et les sociétés de management.

⁷³ P.W.- C.R.I.C. N° 145 (2016-2017) - Mardi 28 mars 2017.

⁷⁴ Article, 1, a, VIII, 8ème considérant.

7 Partie VII : Le Gestionnaire de Réseau de Distribution gaz et électricité « RESA »

7.1 Constats

7.1.1 Evolution du gestionnaire de réseau

La société anonyme RESA résulte schématiquement de l'évolution suivante :

1923	Création de l' ALE SCIRL (Association liégeoise d'électricité)
2005	Changement de nom : TECTEO SCIRL
2010	Fusion par absorption de l'ALG par TECTEO
2012	Création de « RESA Services S.A. » par TECTEO SCIRL et TECTEO services Group S.A. »
19 décembre 2013	Projet d'apport des 5 branches d'activité de Publifin au bénéfice de sa filiale opérationnelle d'exploitation, NETHYS. Ce projet prévoyait que l'apport des branches d'activité GRD gaz et électricité étaient notamment subordonnés à la modification, avant l'Assemblée générale de NETHYS devant accepter ces apports, des modifications des décrets gaz et électricité. Ces modifications ont toutefois fait entrave au projet initial de Publifin-NETHYS qui était d'apporter les branches d'activités GRD gaz et électricité au sein de NETHYS.
11 avril 2014	Adoption du décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité. Possibilité pour le GRD-électricité de prendre la forme d'une personne morale de droit privé.
7 mai 2014	Dépôt auprès du Tribunal de Commerce d'un projet d'apport de la branche d'activités « Electricité » par TECTEO SCIRL à RESA S.A.
3 juillet 2014	Apport de la branche d'activités « électricité » par TECTEO SCIRL à RESA S.A. La Valorisation de l'apport se chiffre à 485.147.212 euros. ⇒ RESA S.A. devient le GRD « électricité » avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014
28 janvier 2015	Dépôt auprès du Tribunal de Commerce d'un projet d'apport de la branche d'activités « Gaz » par PUBLIFIN SCIRL à RESA S.A.
21 mai 2015	Adoption du décret modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz. Possibilité pour le GRD-gaz de prendre la forme d'une personne morale de droit privé.
25 juin 2015	Apport de la branche d'activités « Gaz » par PUBLIFIN SCIRL à RESA S.A. La Valorisation de l'apport se chiffre à 422.671.780 euros. ⇒ RESA S.A. devient le GRD « gaz » avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015

7.1.2 Conformité de la structuration du groupe

Dans le contexte de négociation autour du projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, les demandes de TECTEO, mais aussi ORES, ont fait l'objet de l'attention du Gouvernement qui en a débattu en interne⁷⁵. La principale demande de TECTEO était de pouvoir faire du gestionnaire de réseau (GRD) une personne morale de droit privé.

L'ancien Ministre de l'énergie a expliqué à ce propos que : « si l'on fait la somme des balises gouvernance, des balises indépendance, des balises renforcement de la CWaPE, des balises majorité

⁷⁵ P.W.- C.R.I.C. N° 146 (2016-2017) - Jeudi 30 mars 2017.

spéciale, et cetera, il y en a 40 qui ont été amenées notamment par les amendements »⁷⁶. Ces balises ont notamment permis, selon l'ancien Ministre de l'Énergie, d'empêcher la dilution du GRD dans NETHYS⁷⁷. Cette ambition peut en effet être déduite du projet d'apport de branche déposé au greffe du tribunal à Liège.

Parmi les documents remis par Publifin à la commission se trouve un courrier adressé par RESA à la CWaPE le 10 juillet 2014. Dans ce courrier portant sur l'évolution de la structuration du groupe, RESA informe le régulateur sur « les apports de branches d'activités régulées GRD Electricité et GRD gaz à la société bénéficiaire RESA S.A. ». Dans ce courrier figure un schéma illustrant la cascade de sociétés au départ de Publifin. RESA est placée en-dessous de NETHYS qui elle-même est placée en-dessous de FINANPART. En guise de conclusion, le membre du comité de direction de RESA qui signe le courrier écrit que :

« compte tenu de l'opération d'apport intervenue au bénéfice de RESA S.A., et de la reprise par cette dernière de l'ensemble des droits et obligations de la scrl TECTEO, agissant en qualité de GRD d'électricité (et à terme de gaz après modification du cadre décretaal) sur l'ensemble du territoire des communes dont elle a fait l'objet de désignations par le Gouvernement wallon, nous avons l'honneur de vous informer officiellement de changements intervenus dans la structuration de notre groupe et vous sollicitons, en vertu de l'article 17, pour connaître l'éventuelle démarche officielle complémentaire à la présente à entreprendre afin d'opérer le transfert de la qualité de GRD de TECTEO scrl (devenue PUBLIFIN scrl) vers RESA S.A. »

Enfin, dans un document intitulé « document de la CWaPE validant la titularisation en tant que GRD », envoyé par NETHYS à la Commission d'enquête, il est écrit que :

« A l'occasion de l'apport de branches d'activités « GRD » d'une intercommunale vers une personne morale de droit privé, le décret électricité modifié le 11 mars 2014 indique bien que la qualité de GRD est transférée de plein droit à la personne morale de droit privé.

Il n'y avait donc pas, à notre connaissance, d'acte formel à poser par la CWaPE validant la titularisation en tant que GRD de RESA S.A. »

Concernant la qualité de filiale de NETHYS endossée par le GRD RESA, le Professeur Durviaux écrit dans sa consultation juridique que « la structure du capital de RESA ne respecte pas les décrets gaz et électricité ».

Pour étayer cette analyse, Ann-Lawrence Durviaux développe le raisonnement suivant :

« Si l'article 6, §1er, 2° du décret électricité dispose que le GRD peut être « une personne morale de droit privé, détenue et contrôlée, directement ou indirectement, au minimum à 70 pour cent par des personnes morales de droit public », l'article 7 dispose quant à lui dans son paragraphe 1er qu' « Au minimum 70% des parts représentatives du capital du gestionnaire du réseau de distribution sont détenues par les communes et, le cas échéant, par les provinces », le dernier alinéa précise que « les parts détenues par les communes et les provinces, en application du présent paragraphe, peuvent l'être, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une intercommunale pure de financement. ».

La combinaison des deux dispositions et du pourcentage réservé aux personnes morales de droit public (dans l'article 6) et aux communes (dans l'article 7), soit 70%, implique nécessairement que l'expression « indirectement » de l'article 6 ne peut viser que l'intercommunale pure de financement (de l'article 7).

Partant, dans le cas d'espèce, l'interposition de FINANPART et de NETHYS entre les communes et provinces et leur intercommunale (PUBLIFIN) (indépendamment de la question de savoir si PUBLIFIN peut être considérée comme une intercommunale de financement) est contraire aux dispositions précitées.

⁷⁶ P.W.- C.R.I.C. N° 146 (2016-2017) - Jeudi 30 mars 2017.

⁷⁷ *Ibidem*.

Le même raisonnement vaut, mutatis mutandis, pour les articles 5 et 6 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz. »

7.1.3 Politique de distribution de dividendes de RESA

RESA agissant en tant que GRD, c'est-à-dire exerçant des missions régulées et monopolistiques. La commission d'enquête parlementaire devait aussi examiner l'affectation des flux financiers provenant de RESA.

La figure n°1 ci-dessous illustre les montants des dividendes in fine versés aux actionnaires de Publifin, soit à la province et aux communes. Il ne s'agit donc pas des montants des dividendes octroyés par RESA (colonnes 1 et 5) à ses actionnaires. En effet, en 2015, alors que RESA a décidé d'octroyer un dividende de 48.399.546 €⁷⁸ à ses actionnaires (NETHYS à 99,9%), on remarque dans le tableau ci-dessous que le montant revenant in fine aux actionnaires publics est de 25.450.000 €, soit un peu plus de la moitié (52,6%) du montant distribué par RESA.

	1 - Resa élec	2 - VOO	3 - Invest	4 - Energy	5 - Resa gaz	Total général
2010	8.000.000		8.100.000	3.700.000	23.386.639	43.186.639
2011	8.000.000		8.100.000	3.700.000	22.087.381	41.887.381
2012	8.000.000		8.100.000	3.700.000	11.000.000	30.800.000
2013	8.950.000		8.100.000	3.700.000	22.000.000	42.750.000
2014	8.950.000		8.100.000	3.700.000	16.500.000	37.250.000
2015	8.950.000		8.100.000	3.700.000	16.500.000	37.250.000
Total	50.850.000		48.600.000	22.200.000	111.474.020	233.124.020

Figure 1 : Dividendes versés aux actionnaires, Présentation Power Point du Secrétaire général de Nethys, 20 février 2017, slide n°34. Ce tableau n'illustre pas les dividendes versés par les différentes filiales à NETHYS et FINANPART.

Au départ du GRD, il faut distinguer deux sources de profits permettant le versement d'un dividende à l'actionnaire de RESA, c'est-à-dire NETHYS : l'activité GRD-électricité d'une part, GRD-gaz d'autre part.

Concernant le GRD-électricité, les dividendes correspondent à une somme légèrement supérieure à l'équivalent de la redevance voirie pour la partie « électricité ». Cela signifie qu'au-delà de la redevance voiries que RESA verse à Publifin, le dividende se limite à des montants très bas, soit un peu plus de 1 million € entre 2013 et 2015.

S'il faut constater que cette politique de distribution n'a pas fait l'objet de contradictions venant des actionnaires, la structure mise en place éloigne l'actionnaire public de la décision puisqu'après avoir reçu le dividende de RESA, le Conseil d'administration de NETHYS fait une proposition à son Assemblée générale pour l'affectation des dividendes. Ces dividendes remontent ensuite dans FINANPART et arrivent enfin dans Publifin. Dès lors, quand l'actionnaire public, Publifin, doit se prononcer sur la distribution des dividendes vers les communes et la province, il n'est informé et ne peut se prononcer que sur la partie que NETHYS et FINANPART ont décidé de lui céder.

Pour la CWaPE, le contrôle est opéré au niveau de la proposition tarifaire du GRD qui inclut une rémunération du capital investi. Par contre, le régulateur n'a pas de vue sur l'utilisation des dividendes dans le cas d'un GRD au sein d'un groupe. Selon l'ancien Président du comité de direction de la CWaPE lors de son audition⁷⁹, « les coûts-dividendes et les coûts-redevance de voiries, c'est tout à fait normal que cela soit payé aux communes. Si les communes le mettent dans Publifin et que Publifin l'utilise à toute autre chose, c'est permis et nous ne le contrôlons pas. ».

⁷⁸ Comptes annuels 2015 de RESA S.A.

⁷⁹ P.W.- C.R.I.C. N° 144 (2016-2017) - Lundi 27 mars 2017.

Il ajoute, au sujet de l'utilisation de dividendes du GRD au bénéfice d'activités de la maison-mère NETHYS, que « ce n'est pas considéré comme une subsidiation croisée. Effectivement, nous ne contrôlons pas cet aspect-là. (...) Une subsidiation croisée, c'est quand des coûts sont payés par le consommateur du réseau pour autre chose que pour le réseau. Or, ici, ce que je vous dis, c'est qu'il n'y a pas des coûts qui servent à autre chose que pour le réseau, sauf que le dividende, c'est pour cela qu'il est investi, lui, peut être utilisé à autre chose... »⁸⁰

La remontée des dividendes au sein du groupe pose aussi la question de la taxation multiple pratiquée à chaque étage. Toutefois, selon l'analyse des professeurs Wilfried Niessen et Henry Olivier : « PUBLIFIN déduit de sa base taxable les revenus définitivement taxés (RDT) (95 % des dividendes qui ont déjà été taxés à l'ISOC dans les sociétés qui les attribuent) ». Une simplification de la structure permettrait d'alléger la taxation du groupe. Plusieurs personnes auditionnées ont présenté FINANPART comme un véhicule permettant d'envisager l'accueil d'actionnaires publics comme Brutélé. Il faut constater que cet étage est désormais dénué d'intérêt.

7.1.4 Risque de subsidiation croisée

Le décret du 11 avril 2014 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité assigne une tâche à la CWaPE en matière de subsidiation croisée, libellée comme suit à l'article 43 §2 du décret du 12 avril 2001 :

« 16° lorsque le GRD, ou la filiale désignée conformément à l'article 16, réalise d'autres activités que la gestion des réseaux électrique ou gazier, la CWaPE est habilitée à vérifier qu'il n'y a aucune subsidiation croisée entre les activités de gestion des réseaux électrique et gazier et les autres activités, à cette fin le gestionnaire ou la filiale est tenu de répondre à toute question ou demande de documents émanant de la CWaPE. »

Le décret du 19 janvier 2017 interdit du reste toute subsidiation croisée, sans la définir, en son article 4 :

« § 2. La méthodologie tarifaire respecte les principes suivants : [...] 18° la subsidiation croisée entre activités régulées et non régulées est interdite; »

Le projet « James », mené en juillet 2016 au sein de RESA consiste en un emprunt obligataire souscrit à hauteur de 500 millions d'euros par le GRD et a suscité de nombreuses questions à cet égard. L'emprunt obligataire a notamment permis à RESA de⁸¹ :

- procéder au remboursement d'un prêt intra-groupe à long terme octroyé par NETHYS à RESA pour un montant de 154 millions d'euros lié principalement au secteur gaz et à la problématique de 2010-2011;
- procéder au remboursement d'un prêt intra-groupe à court terme octroyé par NETHYS à RESA pour un montant de 41 millions d'euros ;
- opérer une réduction de capital de RESA pour un montant de 250 millions € via un remboursement en numéraire à ses actionnaires NETHYS (99,9%) et WBCC.

Au sujet de cette opération, l'ancien Président du Comité de direction de la CWaPE a déclaré à la commission d'enquête que « cela n'a rien à voir avec la [subsidiation] croisée, c'est pour diminuer le coût pour le consommateur final »⁸². Il précisa également que « [l]e fait de rembourser une partie des fonds propres ne génère pas de bénéfices. Il n'y a pas de bénéfices générés. Il n'y a pas le moindre centime en plus qui est payé par le consommateur »⁸³.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Slide 103 de la présentation de l'Administrateur-délégué de NETHYS, lors de la séance du 10 mars 2017 de la commission d'enquête.

⁸² P.W.- C.R.I.C. N° 144 (2016-2017) - Lundi 27 mars 2017.

⁸³ *Ibidem*.

Les 445 millions € reçus en NETHYS de RESA sont utilisés comme suit, au 31/12/2016⁸⁴ :

- remboursement des avances en trésorerie des filiales : 50,8 millions d’euros ;
- remboursement des billets de trésorerie à échéance : 60,5 millions d’euros ;
- avances dans les projets Elicio (éolien offshore) : 185 millions d’euros ;
- prises de participation dans de nouvelles sociétés (achat de l’Intégrale) : 60,7 millions d’euros.

La Commission d'enquête parlementaire observe que :

- La diminution de capital de 250 millions d’euros permet à RESA de transformer sa structure bilantaire et de diminuer ses fonds propres, ce qui améliore la rémunération du capital selon les paramètres définis par le régulateur. Il demeure par contre la question du remboursement en numéraire au bénéfice de NETHYS ;

En principe, les actionnaires publics (communes et province) auraient dû être consultés. Une juste application des articles 6 et 7 du Décret électricité (et des dispositions analogues du Décret gaz) aurait d’ailleurs impliqué la remontée des capitaux vers ces actionnaires publics⁸⁵ ;

- Au contraire, la diminution de capital a été utilisée par NETHYS pour se diversifier dans des secteurs non-régulés et concurrentiels. Ainsi, NETHYS a octroyé des avances de fonds à Elicio dans le cadre de projets éoliens offshore en Mer du Nord. Les liquidités dégagées par la diminution de capital ont également permis l’acquisition de l’Intégrale, société d’assurances. Sans préjudice des enjeux posés en termes de respect de l’intérêt communal et de contrôle par la tutelle, les pouvoirs locaux auraient dû pouvoir délibérer de l’affectation de ces moyens et de tous les objets de la diversification ;
- L’emprunt obligataire a été conclu sous certaines conditions, parmi lesquelles celle que le Chief Financial Officer de NETHYS a décrite lors de son audition⁸⁶ : « Les obligataires ont imposé à Resa que son actionnaire soit à plus de 50 % NETHYS, dans le cadre de l’emprunt obligataire. ». Toutefois, selon une analyse du prospectus d’émission d’obligations opérée par le Professeur Olivier, « rien ne dit que le contrôle [du GRD] doive être détenu par NETHYS. Il pourrait l’être par PUBLIFIN ou même directement par la Région, sans que ceci soit considéré comme un changement du contrôle⁸⁷ » ;
- A ce stade, les prêts à terme octroyés par NETHYS à RESA en violation de la législation sur les marchés publics n’ont pas été expliqués, notamment en termes d’éventuels besoins de financement.

7.1.5 Indépendance du GRD

L’indépendance du GRD a été instruite en commission d’enquête, tant au regard des activités menées par le groupe dans les activités de production et de fourniture via participations d’énergie, qu’au regard de la composition des organes de gestion.

Quant à la composition des organes de gestion et aux qualités des membres de ceux-ci, il en a été question singulièrement lors de la première audition de l’ancien Président de Publifin, NETHYS, et RESA. Ce dernier était simultanément :

- Président de la S.A. NETHYS, maison-mère d’ELICIO N.V., société active dans la production d’électricité (éolien, biomasse, ...) active entre autres en Wallonie ;

⁸⁴ Slide 105 de la présentation de l’Administrateur-délégué de NETHYS, lors de la séance du 10 mars 2017 de la commission d’enquête.

⁸⁵ Voir supra.

⁸⁶ P.W.- C.R.I.C. N° 145 (2016-2017) - Mardi 28 mars 2017.

⁸⁷ En sachant que l’article 7 du décret du 12 avril 2001 relatif à l’organisation du marché régional de l’électricité oblige le GRD à être contrôlé par les pouvoirs locaux.

- Président de RESA S.A., GRD désigné par le Gouvernement wallon pour les territoires de 73 communes wallonnes ;
- Président de la SOCOFE S.A., holding financier propriétaire d'une multitude de participations principalement au sein d'entreprises énergétiques en Wallonie (transport, production, fourniture) ;
- Administrateur d'EDF Luminus, producteur et fournisseur ayant reçu la licence de fourniture pour être active en Wallonie.

D'autres administrateurs de RESA étaient ou sont dans des situations analogues. En outre, les Conseils d'administration de RESA et de NETHYS étaient des Conseils d'administration quasi-miroir.

La directive européenne 2009/72/CE encadre strictement la séparation des métiers énergétiques en vue de garantir l'indépendance des métiers monopolistiques que sont le transport et la distribution d'électricité.

Dans ce contexte, elle prévoit les garde-fous suivants :

- Considérant 11 de la directive : « (...) il ne devrait pas être possible d'exercer un contrôle ou des pouvoirs sur une entreprise de production ou de fourniture en même temps qu'un contrôle sur un réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de transport (...) ».
- Considérant 15 : « (...) afin d'assurer l'indépendance totale de la gestion des réseaux par rapport aux structures de fourniture et de production, et d'empêcher les échanges d'informations confidentielles, une même personne ne devrait pas être à la fois membre des organes de direction d'un gestionnaire de réseau de transport ou d'un réseau de transport et membre des organes de direction d'une entreprise assurant une des fonctions suivantes : production ou fourniture. (...) ».

Ce qui s'applique au transport vaut mutatis mutandis pour la distribution.

L'article 26 de ladite directive traduit ces objectifs en dispositions légales. Outre les considérations émises au point 7.1.4 (utilisation dans Elicio d'une partie des fonds dégagés par la diminution de capital), le législateur européen a imposé la séparation des métiers énergétiques :

« Article 26 Dissociation des gestionnaires de réseau de distribution

1. Lorsque le gestionnaire de réseau de distribution fait partie d'une entreprise verticalement intégrée, il est indépendant, au moins sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision, des autres activités non liées à la distribution. Ces règles ne créent pas d'obligation de séparer la propriété des actifs du gestionnaire de réseau de distribution, d'une part, de l'entreprise verticalement intégrée, d'autre part.

2. En plus des exigences visées au paragraphe 1, lorsque le gestionnaire de réseau de distribution fait partie d'une entreprise verticalement intégrée, il est indépendant, sur le plan de l'organisation et de la prise de décision, des autres activités non liées à la distribution. À cet effet, les critères minimaux à appliquer sont les suivants :

- a) les personnes responsables de la gestion du gestionnaire de réseau de distribution ne doivent pas faire partie des structures de l'entreprise intégrée d'électricité qui sont directement ou indirectement chargées de la gestion quotidienne des activités de production, de transport ou de fourniture d'électricité ;
- b) des mesures appropriées doivent être prises pour que les intérêts professionnels des responsables de la gestion du gestionnaire de réseau de distribution soient pris en considération de manière à leur permettre d'agir en toute indépendance ;
- c) le gestionnaire de réseau de distribution doit disposer de pouvoirs de décision effectifs, indépendamment de l'entreprise intégrée d'électricité, en ce qui concerne les éléments d'actifs nécessaires pour exploiter, entretenir ou développer le réseau. Pour exécuter ces tâches, le gestionnaire

de réseau de distribution dispose des ressources nécessaires, tant humaines que techniques, matérielles et financières. Cela ne devrait pas empêcher l'existence de mécanismes de coordination appropriés en vue d'assurer que les droits de supervision économique et de gestion de la société mère concernant le rendement des actifs d'une filiale, régulé indirectement en vertu de l'article 37, paragraphe 6, soient préservés. En particulier, la présente disposition permet à la société mère d'approuver le plan financier annuel du gestionnaire de réseau de distribution, ou tout document équivalent, et de plafonner globalement le niveau d'endettement de sa filiale. En revanche, elle ne permet pas à la société mère de donner des instructions au sujet de la gestion quotidienne ni en ce qui concerne des décisions individuelles relatives à la construction ou à la modernisation de lignes de distribution qui n'excèdent pas les limites du plan financier qu'elle a approuvé ou de tout document équivalent ; et

d) le gestionnaire de réseau de distribution doit établir un programme d'engagements, qui contient les mesures prises pour garantir que toute pratique discriminatoire est exclue, et veiller à ce que son application fasse l'objet d'un suivi approprié. Ce programme d'engagements énumère les obligations spécifiques imposées aux employés pour que cet objectif soit atteint. La personne ou l'organisme responsable du suivi du programme d'engagements, le cadre chargé du respect des engagements du gestionnaire de réseau de distribution, présente tous les ans à l'autorité de régulation visée à l'article 35, paragraphe 1, un rapport décrivant les mesures prises. Ce rapport annuel est ensuite publié. Le cadre chargé du respect des engagements du gestionnaire de réseau de distribution est totalement indépendant et a accès à toutes les informations du gestionnaire de réseau de distribution et des entreprises liées éventuelles dont il a besoin pour l'exécution de sa tâche.

3. Lorsque le gestionnaire de réseau de distribution fait partie d'une entreprise verticalement intégrée, les États membres veillent à ce que ses activités soient surveillées par les autorités de régulation ou d'autres organes compétents afin que le gestionnaire de réseau de distribution ne puisse pas tirer profit de son intégration verticale pour fausser la concurrence. En particulier, les gestionnaires de réseau de distribution appartenant à une entreprise verticalement intégrée s'abstiennent, dans leurs pratiques de communication et leur stratégie de marque, de toute confusion avec l'identité distincte de la branche « fourniture » de l'entreprise verticalement intégrée.

4. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer les paragraphes 1, 2 et 3 aux entreprises intégrées d'électricité qui approvisionnent moins de 100 000 clients connectés ou approvisionnement de petits réseaux isolés »

En vertu du paragraphe 3 de la disposition précitée, il revient à la CWaPE de contrôler le respect de la séparation des métiers et en particulier la composition des organes de RESA.

7.1.6 Redevance de voirie « électricité »

7.1.6.1 Modification de la méthode de redistribution du produit de la redevance

La redevance de voirie pour le réseau électrique est prévue par l'article 20 du décret électricité du 12 avril 2001 et l'AGW du 28 novembre 2002. L'article 20 du décret stipule que « Le gestionnaire de réseau doit s'acquitter d'une redevance régionale annuelle auprès des communes pour occupation du domaine public par le réseau dont il assure la gestion. [...] ». Au commentaire de l'article 31 du décret du 17 juillet 2008 modifiant le décret du 12 avril 2001 spécifiant le caractère régional de la redevance, il est aussi expliqué que :

« Cette disposition vise à adapter le régime de la redevance due par les gestionnaires de réseaux aux communes pour l'occupation du domaine public. Dans la mesure où la redevance dont il s'agit est créée par la Région, que les critères de calcul de la redevance sont déterminés par le décret et que c'est l'administration régionale qui en fixe le montant, il s'agit d'une redevance régionale. [...] »

La redevance électricité a été transférée statutairement à l'intercommunale dans les termes suivants :

« Chaque commune associée fait apport pour la section géographique en vue de laquelle elle est affiliée : [...] dans les limites légales, des redevances pour occupation du domaine public par le réseau électrique (...) »⁸⁸

⁸⁸ Article 2 des statuts tel que modifié par l'Assemblée générale du 20 décembre 2002 de l'ALE et tel qu'en vigueur jusqu'au 29 juin 2015.

Selon le Chief Financial Officer de NETHYS :

« les associés communaux [...] ont accepté [...] que la répartition entre elles de cette redevance voirie soit calculée non plus par rapport aux longueurs de réseau, aux kilowatts, mais par rapport au grid fee, et ce, pour essayer d'instaurer, entre ces communes, ces associés, une solidarité entre les réseaux dits ruraux et les réseaux urbains. »⁸⁹

Ceci implique, selon le Professeur de Broux, une modification du calcul de la redevance puisqu'elle est alors redistribuée en fonction de l'importance des parts de chaque commune dans l'intercommunale et non plus en fonction de l'utilisation effective du réseau.

Néanmoins, bien que cette modification statutaire ait été acceptée par la tutelle⁹⁰, il y a lieu de considérer, selon l'analyse du Professeur de Broux, que « la légalité d'un tel apport est certainement susceptible de faire l'objet d'un débat juridique ».

7.1.6.2 Transformation de la redevance en dividende et versement en cascade de celui-ci

Le Président de RESA, également Président de PUBLIFIN, a affirmé qu'en « application de la décision de l'assemblée générale du 20 décembre 2002, RESA paie la redevance de voirie, non pas aux communes, mais à PUBLIFIN »⁹¹. Le Chief Financial Officer de NETHYS vient contrarier cette explication en expliquant qu'une « partie [de la redevance] est mise en réserve dans RESA, [puis] le dividende est distribué à NETHYS »⁹². Cette explication implique un cheminement en cascade de la redevance, devenue dividende, de RESA à NETHYS, de NETHYS à FINANPART et de FINANPART à PUBLIFIN. Le produit de la redevance est dans les deux cas soumis à l'impôt des sociétés puisque celui-ci est appliqué sur les résultats. Ceci est confirmé par le Chief Financial Officer de NETHYS qui explique que « quand on est soumis à l'impôt des sociétés, on doit payer le régime mère-filles dividendes qui passent de la fille à la mère⁹³, mais il est déductible à raison de 95 % »⁹⁴. Ce passage d'une entité à une autre pose problème, selon le Professeur de Broux, puisque :

« Cette manière de faire ne paraît pas conforme avec l'apport statutaire de 2002 : la redevance est une charge pour RESA (comme la redevance gaz) qui devrait être directement payée à PUBLIFIN en qualité de redevance, [e]t ce sauf si l'apport statutaire de 2002 a été descendu jusqu'à RESA (il a d'ailleurs disparu des statuts 2015 de PUBLIFIN) »

Selon l'analyse des professeurs Wilfried Niessen et Henry Olivier, la contribution directe aux communes permettrait d'éviter la taxation à l'ISOC du montant de cette redevance.

La mutation de la redevance en dividende devra être examinée à l'aune de l'article 47 des statuts en vigueur à l'époque en raison de la difficulté d'interprétation de la clause. En effet, selon l'analyse du Professeur de Broux, au cas où une répartition en faveur de la province serait avérée, la redevance à destination des communes se serait alors en partie transformée en redevance à destination de la Province.

7.1.7 Plafonnement des rémunérations des dirigeants de GRD

L'article 7ter du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité vise spécifiquement à encadrer les rémunérations des administrateurs et directeurs des gestionnaires de réseau⁹⁵. Il y est clairement prévu que le Gouvernement détermine un montant minimal et maximal

⁸⁹ P.W.- C.R.I.C. N° 145 (2016-2017) - Mardi 28 mars 2017.

⁹⁰ Arrêté ministériel du 10 février 2003.

⁹¹ P.W.- C.R.I.C. N° 124 (2016-2017) - Jeudi 9 mars 2017.

⁹² P.W.- C.R.I.C. N° 145 (2016-2017) - Mardi 28 mars 2017.

⁹³ Le régime fiscal communément appelé « mère-filiale » vise à éliminer la double imposition des revenus des dividendes et autres bénéfices distribués par des filiales à leur société-mère.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Doc. 1020 (2013-2014) - N° 13. Le commentaire de l'article amendé précise que : « [...] le présent amendement délègue au gouvernement la compétence de fixer un plafond maximum et minimum de la rémunération admissible au titre de l'activité de GRD. Par référence à la circulaire du 3 avril 2014 fixant l'encadrement et le plafonnement de la rémunération des gestionnaires publics dans les organismes publics : 1° le montant annuel maximal de la rémunération en ce qui concerne l'activité de gestionnaire de réseau de distribution pourra être

entre lesquels les rémunérations imputables à l'activité de GRD devront être fixées. Or, la disposition en question n'a pas été exécutée.

7.1.8 Charges de pension

Le 25 mai 2016, la Cour constitutionnelle rendait un arrêt suite au recours de la CWaPE, dont la conclusion annule l'article 12,2° qui établit la méthodologie et détermine les modalités d'intégration et de contrôle des coûts non gérables constitués par les charges de pension des agents sous statut public du gestionnaire de réseau ou de la filiale ayant une activité régulée de gestion de réseau de distribution⁹⁶. Le principe est donc admis que la qualification des coûts comme gérables ou non gérables est une compétence exclusive du régulateur de l'énergie en Région wallonne, la CWaPE.

Toutefois, la qualification d'un coût comme « non-gérable » a un impact considérable sur les tarifs de distribution appliqués dans la facture des clients finaux. Cela s'applique particulièrement à RESA puisqu'une convention de service permet au personnel statutaire de PUBLIFIN, dont les pensions sont donc définies légalement, de prester au bénéfice de RESA.

7.1.9 Conflit d'intérêts

La décision de prendre une participation au sein de la filiale d'Elicio, la S.A. Electricité du Bassin d'Ivugha, a été prise par le Conseil d'administration d'Elicio, au sein duquel ne siègent pas les deux administrateurs de NETHYS investissant à titre privé au sein de la S.A. Electricité du Bassin d'Ivugha. Toutefois, l'interposition de filiales, le fait qu'au sein du Conseil d'administration d'Elicio siègent des administrateurs côtoyant au sein du Comité de direction de NETHYS ceux qui investissent à titre privé dans la société en question, ainsi que l'éloignement par rapport à l'objet social de l'intercommunale maison-mère (question traitée par ailleurs), interpellent la commission d'enquête.

La commission d'enquête doit encore vérifier si le Conseil d'administration de NETHYS, dont sont membres les deux personnes participant au capital de la S.A. Electricité du Bassin d'Ivugha, a pris une délibération au sujet de ce dossier.

7.2 Recommandations

1. Mettre la structuration du groupe en conformité à l'égard des décrets « gaz » et « électricité » et de prendre toutes les mesures permettant d'assurer la légalité des actes posés par chaque entité et notamment le GRD ; prendre toutes les mesures utiles à cette fin et notamment de remonter les actions, voire les actifs, de RESA dans Publifin afin de lier directement le GRD à son actionariat public et d'en assurer la stricte indépendance à l'égard des autres activités menées au sein du groupe ;
2. A défaut pour les organes compétents de prendre les mesures reprises au point 1, prendre une mesure coercitive de tutelle pour arriver à ce résultat ;
3. Désigner au sein des organes de gestion de RESA des administrateurs siégeant exclusivement au sein de PUBLIFIN, dans le respect des législations en vigueur ;
4. Réaliser intégralement pour tout emploi ou mandat au sein d'une entreprise de production ou de fourniture d'énergie l'incompatibilité pour les administrateurs et les cadres dirigeants des GRD ;
5. Solliciter la CWaPE afin :
 - a) qu'elle procède effectivement à l'analyse des différents dispositifs de transferts financiers réalisés au sein du groupe dont RESA fait partie, notamment l'impact du projet « James », au regard de sa mission définie à l'article 43, §2, 16° du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, au regard des dispositions similaires prévues dans le décret du 19 décembre 2002 relatif à

fixé à 245 000,00 EUR brut [...] ».

⁹⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2016, Doc. 514 (2015-2016) N° 1.

l'organisation du marché régional du gaz et au regard de l'article 4, §2, 18° du décret du 19 janvier 2017 relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux gestionnaires de distribution de gaz et d'électricité et qu'elle veille au respect des décrets du 12 avril 2001 et 19 décembre 2002 dans leur intégralité ;

- b) de vérifier l'indépendance de RESA, en particulier ses organes de gestion, au regard de l'article 26 Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la Directive 2003/54/CE, au regard de l'article 12 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et au regard de l'AGW 21 mars 2002 ;
 - c) de vérifier la structuration du groupe contenant RESA, à la lumière des articles 6 et 7 du décret électricité et les dispositions similaires du décret gaz ;
 - d) qu'elle estime l'impact des charges de pension sur les tarifs suite à l'arrêt du 25 mai 2016 de la Cour constitutionnelle pour tous les GRD concernés par l'impact de l'arrêt ;
6. Consolider une base légale sur laquelle les communes peuvent s'appuyer en ce qui concerne les redevances de voirie qui doivent leur revenir ;
 7. Exécuter la disposition visée à l'article 7ter du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité visant à déterminer un montant minimal et un montant maximal pour la fonction dirigeante des GRD entre lesquels les rémunérations imputables à l'activité de GRD sont fixées ;
 8. Mettre en œuvre un dispositif décretaal visant à protéger le câble en tant qu'actif public à l'instar des garanties prévues pour les GRD électricité et gaz.

Abréviations courantes

AGW	Arrêté du Gouvernement wallon
ALE	Association liégeoise d'Electricité
ALG	Association liégeoise du Gaz
BRUTÉLÉ	Société intercommunale pour la Diffusion de la Télévision
C.R.I.C.	Compte rendu intégral de commission
CDLD	Code de la démocratie locale et de la décentralisation
CPAS	Centre public d'action sociale
CWaPE	Commission wallonne pour l'énergie
DGO5	Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé
GRD	Gestionnaire de réseau de distribution
ISOC	Impôt des Sociétés
ORES	Opérateur de réseaux d'énergies
P.W.	Parlement de Wallonie
ROI	Règlement d'ordre intérieur
SCIRL	Société coopérative intercommunale à responsabilité limitée
SOCOLIE	Société Coopérative Liégeoise d'Electricité
WBCC	Wallonie Bruxelles Contact Center