

ANALYSE

BILAN ET PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE POLITIQUE





Une analyse réalisée par

JEREMY ZEEGERS

Décembre 2018

Richard Miller
Administrateur délégué du CJG
Corentin de Salle
Directeur du CJG

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjb@cjb.be

Mis en page : [Thomas Daems](#)

I. INTRODUCTION

Dans les derniers jours de l'année 2016 éclate en Wallonie l'affaire « *Publifin* », qui révélera l'existence d'un système de contournement des règles visant à plafonner la rémunération des mandataires publics. Dans un contexte où la défiance de la population envers la classe politique atteint déjà des sommets, l'affaire prend rapidement une ampleur inhabituelle et provoque une forte réaction politique. Celle-ci se traduira par la chute du gouvernement wallon mais aussi par la mise en place d'une commission d'enquête dont les recommandations seront approuvées à l'unanimité par le Parlement wallon. Celles-ci seront traduites en projets de décret réformant en profondeur la gouvernance wallonne.

L'onde de choc est telle que le Parlement de la région bruxellois initie spontanément une réflexion similaire sur la bonne gouvernance en organisant un groupe de travail regroupant l'ensemble des formations politiques démocratiques. Ses travaux prendront un caractère encore plus urgent lorsque l'affaire du Samu-social, qui concerne aussi des rémunérations excessives d'administrateurs

publics, éclatera en mai 2017. La Chambre des représentants lancera de son côté en mars 2017 un groupe de travail sur le renouveau politique visant lui aussi à répondre à l'affaire Publifin mais aussi à certains scandales de gouvernance ayant éclaté en Flandre.

Les commissions et groupe de travail initiés en 2017 ont terminé leurs travaux dans le courant de l'année 2018. Le temps est donc propice à réaliser un inventaire des mesures de réformes de la bonne gouvernance qui ont été adoptées en Région wallonne, en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau fédéral, et d'analyser leur ampleur.

Cette analyse se bornera à parler des mesures concernant la gouvernance au sens strict, à savoir les règles applicables aux administrateurs et gestionnaires d'organismes publics, en ce compris les mandataires élus. Nous n'aborderons pas ici les débats concernant la citoyenneté, le décumulus des fonctions politiques ou les modifications des lois électorales, qui ont cependant aussi fait l'objet de discussions intenses tout au long de l'année 2017.

II. LES RÉFORMES EN RÉGION WALLONNE

Les réformes qui sont abordées dans cette analyse ont pour point de départ l'affaire « *Publifin-Nethys* ». Celle-ci éclate dans les derniers jours de l'année 2016 lorsque l'hebdomadaire *Le Vif l'Express*¹ révèle l'existence, au sein de l'intercommunale, de comités de secteur dont les membres sont excessivement rémunérés.

Ce scandale déclenche une onde de choc politique qui aboutit à la mise en place d'une commission d'enquête au sein du Parlement wallon le 15 février 2017. Cette commission conclura à l'existence de rémunérations disproportionnées par rapport aux prestations accomplies, s'accompagnent d'un déficit de transparence caractérisé du management du groupe Publifin et d'indices de dissimulation².

Le rapport de cette commission, qui contient 85 recommandations afin d'améliorer la gouvernance dans les entreprises publiques régionales et communales, sera adopté le 12 juillet 2017 à l'unanimité par le Parlement wallon. Entre temps, la coalition PS-CDH qui gouvernait la Région

wallon, aura chuté à cause des affaires.

La transposition de ces recommandations est préparée par le nouveau gouvernement MR-CDH. Le 29 mars 2018, le Parlement wallon adopte quatre projets de décrets modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la loi organique des centres publics d'action sociale, le décret relatif au statut de l'administrateur public et aux commissaires du Gouvernement.

Le décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe de nouvelles règles en matière de gouvernance et de transparence au sein des structures locales ou supra-locales. Il étend le périmètre des organismes et des mandataires visés par les dispositions du Code de la démocratie locale, par exemple en s'imposant aussi bien aux structures contrôlées directement par les pouvoirs publics qu'aux filiales de ces dernières. La Commission d'enquête avait en effet révélé que le groupe Publifin avait eu recours à des filiales pour s'exempter des règles de limitation des rémunérations applicables aux intercommunales³.

Le décret établit aussi des mesures pour renforcer le pouvoir de contrôle des conseillers communaux sur les intercommunales, comme l'obligation d'avoir un vote au Conseil communal sur l'ordre de jour de l'Assemblée générale d'une intercommunale.

Concernant les déclarations de mandats et de rémunérations, le décret apporte trois évolutions notoires :

- les règles de déclarations de mandat sont renforcées permettant un contrôle effectif notamment des non-élus
- les contrôles sont étendus ne se limitant plus au seul respect des plafonds de rémunération mais portant également sur le respect des règles de rémunérations ;
- un cadastre des mandats est établi par l'organe de contrôle.

Le décret dispose encore diverses règles, telles que la réduction d'un tiers du nombre d'administrateurs, un encadrement plus strict et la publicité de leurs rémunérations et jetons de présence, de nouvelles incompatibilités, la mise en place d'informateurs institutionnels, le renforcement de la transparence dans le fonctionnement des intercommunales.

En ce qui concerne plus précisément les limites de rémunération, les mandats des membres du collège au sein des régies communales et provinciales et au sein des ASBL communales et provinciales ne peuvent plus faire l'objet de rémunérations complémentaires: ils font pleinement partie de l'exercice du mandat premier et sont donc exercés à titre gratuit. Par ailleurs, les rétributions des administrateurs publics qui n'exercent pas de mission exécutive sont octroyées uniquement sur base de la présence effective et ne pourront au total pas dépasser, pour les non-élus, 50% de l'indemnité parlementaire⁴.

Le décret vise également à assurer la transparence au moyen d'un cadastre permettant non seulement d'identifier les mandats publics qui ont été confiés aux différents élus mais également ceux confiés à toute personne non-élue (en ce compris les dirigeants de structures publiques), ainsi que les rémunérations ou rétributions y afférentes. Cette transparence est complétée par la création d'un registre des institutions locales et supralocales reprenant l'ensemble de ces institutions, des mandats publics et des mandataires y désignés.

Le décret modifiant la loi organique des centres publics d'action sociale transpose les règles que nous venons de passer en revue aux mandataires des CPAS⁵. Un autre décret a réformé de façon similaire la gouvernance des gestionnaires de réseau de distribution d'électricité et de gaz⁶.

Enfin, le décret relatif au statut de l'administrateur public au statut des commissaires du gouvernement applique les mêmes principes de limitation, de contrôle et de publicité des rémunérations, aux unités d'administration publique (UAP), terme par lequel on désigne désormais l'ensemble des organismes d'intérêt public régionaux. Il est en outre précisé que le plafond de rémunération correspond à 50% de l'indemnité parlementaire fédérale pour les administrateurs non-élus et à 245 000,00 euros pour les gestionnaires.

En conclusion, nous pouvons constater que la classe politique wallonne a apporté une réponse particulièrement rapide et complète aux pratiques révélées par l'affaire Publifin. Seuls 15 mois se sont écoulés entre les premières révélations, la mise en place d'une commission parlementaire d'enquête, l'adoption de 85 recommandations à l'unanimité et la

transposition de ces recommandations dans une batterie de décrets modifiant en profondeur les règles de limitation, de publicité et de contrôle des rémunérations, et ce pour l'intégralité des structures publiques et parapubliques wallonnes. Ces nouvelles règles brisent certains tabous en rendant public le montant exact des rémunérations de chaque mandant exercé et en plafonnant sévèrement les montants qui peuvent être reçus.

Il est indéniable que l'affaire Publifin a terni l'image des mandataires politiques, dans un climat où le sentiment de méfiance à l'égard du politique était déjà particulièrement élevé⁷. La classe politique wallonne a réagi en démontrant une grande sensibilité à la problématique de la gouvernance, motivée sans nul doute par la crainte d'une sanction de l'électeur, mais qui témoigne néanmoins d'une volonté commune de prendre le problème à bras le corps. Il en résulte qu'aujourd'hui, la Région wallonne peut se targuer d'être à la pointe de la transparence.

III. LES RÉFORMES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

En Région bruxelloise, un groupe de travail regroupant l'ensemble des partis démocratiques bruxellois avait déjà commencé à se réunir au début de l'année 2017 pour envisager une mise à jour des règles de gouvernance, dans la foulée des révélations de l'affaire Publifin en Wallonie.

La question de la bonne gouvernance prendra de l'ampleur en raison du scandale du Samu-social, révélé en mai 2017. Là encore, le débat tournera sur le montant de rémunération d'administrateurs publics. L'ASBL Samu-social, financée à 98% par des fonds publics, n'était pas soumise aux plafonds de rémunération prévus pour les mandataires publics en raison de son statut formellement privé. Ce scandale provoquera des secousses politiques importantes allant jusqu'à faire démissionner le Bourgmestre de Bruxelles Yvan Mayeur⁸.

Le travail de rédaction des textes s'est quant à lui tenu au sein de commission interparlementaire « *Gouvernance* ». On notera que l'ensemble du débat sur la gouvernance fut porté par le Parlement

bruxellois, là où le travail de mise en œuvre des textes en Wallonie fut confié au gouvernement wallon. Ce travail aboutira au vote, le 1er décembre 2017, d'une série de quatre ordonnances.

Par ailleurs, une commission d'enquête (conjointe aux parlements bruxellois et de la Cocom) sur le Samu-social sera mise sur pied le 16 juin 2017⁹ et remettra ses conclusions le 21 février 2018¹⁰. On notera donc que ce ne sont pas les recommandations de ce rapport, mais bien les décisions du groupe de travail « *bonne gouvernance* », qui auront fixé les orientations des ordonnances relatives à la bonne gouvernance.

L'ordonnance du 14 décembre 2017 conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois¹¹ étend le champ d'application de l'ordonnance du 12 janvier 2006. Des organismes locaux, tels les ASBL communales, sont dorénavant également

soumis aux règles de transparence, ce qui répond directement aux critiques suscitées par l'affaire Samu-social.

Cette ordonnance étend par ailleurs le champ d'application des revenus pris en compte dans le plafond des rémunérations, renforce le contrôle et introduit des mécanismes de sanctions pouvant aller jusqu'à la réduction de 100% de l'indemnité et même des peines d'inéligibilité.

Elle instaure une procédure et désigne des autorités chargées de procéder à la réduction des rémunérations excédentaires. Une des mesures symboliquement fortes est l'application du plafond de rémunération aux rémunérations privées pour des fonctions exercées dans une structure soumise aux marchés publics (la réduction ne peut toutefois être opérée que sur les montants perçus en raison de mandats publics, et non directement sur la rémunération privée qui se trouve ainsi immunisée). Sur ce point, la Région bruxelloise va donc encore plus loin que les réformes initiées en Région wallonne.

L'ordonnance prévoit que le Gouvernement bruxellois (ou le Collège réuni de la Cocom) fixe une enveloppe budgétaire par

institution visée à ne pas dépasser pour la rémunération des administrateurs, ainsi que des modalités de calcul des jetons de présence qui visent à rendre impossible les rémunérations disproportionnées.

En matière de publicité, l'ordonnance prévoit, pour chaque organisme soumis à son champ d'application, la publication sur internet d'un rapport annuel (transmis à la Cour des comptes) qui comprend les rémunérations publiques, la présence aux réunions, la liste des marchés publics octroyés et leurs bénéficiaires.

Pour les bourgmestre, échevins et présidents de CPAS, l'ordonnance prévoit en plus une publication individuelle sur internet de la liste des mandats et des rémunérations afférentes, de la liste de toutes les activités professionnelles exercées à titre privé et une déclaration des rémunérations par tranche de revenus, sur le modèle du Parlement européen.

Le contrôle sera assuré par une cellule « *Transparence des rémunérations* » qui émanera du Parlement bruxellois, tandis que les sanctions seront prononcées par une commission de déontologie.

L'ordonnance modifiant le règlement relatif au plafond des rémunérations, à la procédure de contrôle et à la transparence des mandats, activités et rémunérations publics et privés des députés bruxellois¹² transpose les règles que nous avons vues aux membres du Parlement bruxellois.

Il est frappant de constater la rapidité avec laquelle le Parlement bruxellois a réformé la gouvernance puisqu'il se sera écoulé moins d'un an entre les premières réunions du groupe de travail et le vote des ordonnances, le 1er décembre 2017. Tout comme en Région wallonne, le travail a été mené en concertation avec l'ensemble des partis démocratiques représentés au Parlement. Le consensus bruxellois a même été encore

plus marqué puisque le travail a tout entier été réalisé par le Parlement bruxellois, au consensus, tandis que les recommandations du Parlement wallon en matière de gouvernance ont été mises en œuvre par le gouvernement wallon, écartant dès lors les partis d'opposition. On notera également que le débat bruxellois a été initié par des scandales qui avaient éclaté en Wallonie, avant d'être renforcé par une affaire spécifiquement bruxelloise, ce qui démontre la forte imbrication politique des deux Entités fédérées. Cela peut s'expliquer par le rôle centralisateur des partis politiques francophones, tous présents dans les deux régions, ainsi que par le fort retentissement médiatique de l'affaire Publifin dans les médias francophones.

IV. LES RÉFORMES AU NIVEAU FÉDÉRAL

Au niveau fédéral, un groupe de travail « *renouveau politique* » sera lancé le 7 mars 2017 dans la foulée des scandales Publifin, Publipart et Telenet¹³. Le champ de ses travaux ne visait pas uniquement la gouvernance au sens strict mais aussi des propositions concernant la législation électorale, la participation citoyenne et

les conflits d'intérêt. Le GT rendra son rapport et ses recommandations le 18 juillet 2017¹⁴. Contrairement à ce qui a été observé en Wallonie et à Bruxelles, toutes les recommandations du rapport n'ont pas été adoptées à l'unanimité.

En matière de transparence, la Chambre

des représentants a adopté le 1er mars 2018 une loi spéciale modifiant la législation spéciale relative aux listes de mandats et déclarations de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, son extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle de son respect¹⁵.

Tout comme en Wallonie et à Bruxelles, l'un des axes de la réforme fédérale est l'extension du champ d'application des règles de transparence existantes. Au niveau fédéral, cette obligation consistait, pour une série de mandataires, à devoir rendre public leurs mandats et à déclarer, sous enveloppe scellée, leurs rémunérations à la Cour des comptes. Cette obligation de déclaration s'applique désormais à tous les membres des conseils d'administration, des directions ou des conseils consultatifs des personnes morales sur lesquelles l'autorité publique exerce une influence dominante, ainsi qu'à leurs structures dérivées. De plus, les montants exacts des rémunérations devront désormais être publiés.

L'extension du champ d'application ratione personae concerne uniquement le dépôt des listes de mandats et non l'obligation de déclarer son patrimoine. Seuls les

administrateurs publics qui ont été élus ou qui sont soumis pour une autre raison à l'actuelle obligation de déclaration doivent déposer une déclaration de patrimoine.

On notera par ailleurs que les collaborateurs des cabinets ministériels fédéraux, régionaux et communautaires doivent également, par leur seule qualité de membre du cabinet, déclarer tous leurs mandats publics. L'autorité fédérale continue donc à édicter des règles qui s'appliquent directement aux autorités fédérées, alors même que celles-ci appliquent leurs propres règles de transparence. Certaines catégories de mandataires doivent donc désormais remplir des obligations de transparence à la fois auprès des autorités régionales et des autorités fédérales.

Tout comme en Wallonie et à Bruxelles, la loi spéciale instaure également une procédure administrative de sanction en cas de non-respect de l'obligation de déclaration. L'organe sanctionnateur est ici la Cour des comptes. La loi prévoit encore de pouvoir déclarer les mandats sous forme électronique.

Concernant les rémunérations, le GT renouveau politique adoptera une loi

modifiant la loi du 6 août 1931 en ce qui concerne le cumul d'indemnités publiques. Cette clarifie la portée de la règle du plafond de rémunération 150% applicable aux membres de la Chambre des représentants, en étendant son champ aux structures qui sont contrôlées indirectement.

On notera en revanche que, contrairement aux entités régionales, les mesures prises au niveau fédéral ne consistent pas à plafonner les rémunérations des mandats dans les structures publiques en tant que telles. Les mandataires qui n'ont pas la

qualité de membre de la Chambre des représentants peuvent donc bénéficier d'une rémunération qui dépasse 50% de l'indemnité parlementaire. Il n'y a pas non eu plus de volonté pour réduire le nombre de mandats ou d'édicter de nouvelles règles de fonctionnement des entités para-publiques. Les réformes fédérales témoignent donc d'une certaine réserve qui tranche avec le volontarisme observé en Wallonie et à Bruxelles. Cette différence peut s'expliquer par l'impact plus mitigé des affaires en Flandre, malgré l'existence d'affaires au nord du pays (Publupart et Telenet).



V. CONCLUSIONS

Les réformes engagées dans les trois Entités considérées ont modifié en profondeur les règles de transparence et de contrôle des rémunérations des administrateurs publics. Il est désormais acquis que ces règles s'appliquent à toutes les entités parapubliques et à leurs filiales, afin de mettre un terme aux montages juridiques permettant de les contourner.

Les rémunérations seront publiées intégralement et rendues accessibles en ligne, ce qui traduit un changement de mentalité dans un pays où les questions d'argent sont longtemps restées taboues. Un autre changement commun aux trois Entités est la volonté d'assurer un contrôle effectif des règles de transparence, en permettant aux organes de contrôle de prononcer des sanctions, pouvant dans certains cas aller jusqu'à l'inéligibilité.

En Wallonie et à Bruxelles, les réformes sont allées jusqu'à réduire radicalement les montants que les administrateurs publics peuvent percevoir par le biais de jetons de présence, ainsi que les salaires des fonctions

dirigeantes. On peut constater un certain mimétisme entre les deux régions puisque les affaires en Wallonie ont immédiatement provoqué une réaction en Région bruxelloise, avant même que cette dernière ne soit frappée par ses propres scandales.

Les mesures prises au niveau fédéral n'ont pas été jusqu'à réduire la rémunération des jetons de présence, ce qui trahit une différence de perception de l'ampleur du problème entre le Nord et le Sud du pays, avec un sentiment d'urgence plus grand du côté francophone. On notera aussi les recommandations du GT gouvernance bruxellois et de la Commission d'enquête wallonne obtinrent un soutien unanime de tous les partis démocratiques, tandis que les recommandations du GT renouveau politique fédéral ont été adoptées parfois majorité contre opposition. On peut interpréter cela comme le signe d'une moindre cohésion politique au niveau fédéral que dans les Entités fédérées.

Quoiqu'il en soit, il faut saluer le travail de réforme entrepris. Face à une série d'affaires capables de réduire la confiance qu'avaient

les citoyens envers leurs représentants élus, à un moment où celle-ci était déjà assez faible, la classe politique a réalisé un sursaut. En moins d'un an et demi, les enquêtes parlementaires ont été menées, les conclusions tirées et les réformes adoptées. La Belgique, et singulièrement les régions wallonnes et bruxelloises, disposent aujourd'hui de règles de transparence et de gouvernance à la pointe de ce qui se fait en Europe. Il reste à voir si celles-ci seront appliquées efficacement et, surtout, si elles seront de nature à restaurer la confiance du citoyen.

Il reste à voir si ces règles seront appliquées entièrement. Il sera certainement utile de procéder d'ici quelques années à leur évaluation afin de mesurer l'effectivité des mesures de contrôles et de publicité des rémunérations. Nous pourrons alors faire le bilan d'éventuelles incohérences ou de redondances, puisque nous avons vu que certaines catégories de mandataires seront assujetties à des normes concurrentes, provenant de niveaux de pouvoir différents.

L'expérience accumulée en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale permettra aussi de déterminer si les mesures de réductions de rémunération des

administrateurs sont de nature à améliorer l'éthique politique, ou de voir si ces réductions n'ont pas pour conséquence de décourager les candidats à ces fonctions. Enfin, et surtout, les années qui viennent nous diront si la grande réforme de la gouvernance des années 2017-2018 suffira à rétablir la confiance des citoyens envers leurs représentants, ou si au contraire cette crise de confiance répond à des causes plus profondes qu'aucune réforme de la gouvernance ne suffira à résoudre.

SOURCES

1. « *Des élus payés 500 euros la minute pour des réunions bidon chez Publifin (ex-Tecteo)* », Le Vif L'Express, 20 décembre 2016 : <https://www.levif.be/actualite/belgique/des-elus-payes-500-euros-la-minute-pour-des-reunions-bidon-chez-publifin-ex-tecteo/article-normal-589067.html>
2. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN (Doc 861, 2016-2017), page 15.
3. Projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales (Doc 1047, 2017-2018), exposé des motifs.
4. Idem.
5. Décret du 29 mars 2018 modifiant certaines dispositions de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics
6. Décret du 11 mai 2018 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.
7. La Dernière Heure, 5 janvier 2017, Les Belges ne font plus confiance aux politiques, ceux-ci réagissent: «*Le Kazakhgate et Publifin ont donné la nausée*» <http://www.dhnet.be/actu/belgique/les-belges-ne-font-plus-confiance-aux-politiques-ceux-ci-reagissent-le-kazakhgate-et-publifin-ont-donne-la-nausee-586d402dcd708a17d5586595>
8. RTBF en ligne, 19 juillet 2017, Vous n'avez pas tout compris à l'affaire du Samusocial? On fait le point, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-du-samusocial-on-fait-le-point?id=9662749
9. Ordonnance du 16 juin 2017 : Ordonnance relative aux enquêtes parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune » http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2017061607
10. Présentation du projet de rapport de la commission d'enquête sur le Samusocial <http://www.parlement.brussels/presentation-projet-de-rapport-de-commission-denquete-samusocial/>
11. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2017121422
12. Proposition de modification du règlement relative au plafond des rémunérations, à la procédure de contrôle et à la transparence des mandats, activités et rémunérations publics et privés des députés bruxellois, référence A-546/1-16/17
13. https://www.rtb.be/info/belgique/detail_coup-d-envoi-de-la-commission-renouveau-politique-a-la-chambre?id=9548005
14. Doc 54/2584
15. Loi spéciale du 14 octobre 2018. - Loi modifiant la législation relative aux déclarations de mandats et de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, l'extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle.

*Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40
info@cjg.be*

www.cjg.be

