CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 164.275 du 30 octobre 2006

G./A.111.767/VI-16.134

En cause : **l'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS LIEGEOIS,** en abrégé INTRADEL,

ayant élu domicile chez
Me Nicole CAHEN, avocat,
rue Henri Wafelaerts, n^os 47-51, bte 1,
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 octobre 2001 par l'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS LIEGEOIS, en abrégé INTRADEL, qui demande l'annulation des arrêtés ministériels suivants :

" - l'arrêté ministériel du 20 août 2001, en ce qu'il décide de ne pas approuver l'article 8, §6 des statuts adoptés par l'assemblée générale extraordinaire des associés d'Intradel le 25 juin 2001;
- l'arrêté ministériel du 4 septembre 2001, en ce qu'il décide de ne pas approuver les articles 32, §2 et 49 des statuts adoptés par l'assemblée générale extraordinaire des associés d'Intradel le 25 juin 2001.";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 juin 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 septembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 octobre 2006;

Entendu, en son rapport, M^me^ WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre-Olivier de BROUX, loco Me Nicole CAHEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Le 25 juin 2001, l'assemblée générale extraordinaire des membres de la société coopérative à responsabilité limitée ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS LIEGEOIS, en abrégé INTRADEL, a décidé de remplacer ses anciens statuts par des nouveaux.

La même assemblée a décidé, conformément à l'article 8, §6 des nouveaux statuts, d'autoriser le retrait de l'association intercommunale I.P.P.A.V.

2. Conformément à l'article 16, §3, 1^o^ du décret du 1^er^ avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police unicommunales et pluricommunales de la Région wallonne, la requérante a, par un courrier du 13 juillet 2001, soumis ses nouveaux statuts à l'approbation du gouvernement de la Région wallonne.

3. Par un arrêté du 20 août 2001, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a approuvé les nouveaux statuts de la requérante "à l'exception des articles 6, §2, dernière phrase, 8, §6, 41, alinéa 2" et a, conformément à l'article 17, §4 du décret précité du 1^er^ avril 1999, prorogé jusqu'au 4 septembre 2001 le délai imparti pour statuer sur les articles 32, §2 et 49 des nouveaux statuts.

Il s'agit du premier acte attaqué.

4. Par un arrêté du 4 septembre 2001, le ministre n'a pas approuvé les articles 32, §2 et 49 des nouveaux statuts.

Il s'agit du second acte attaqué.

Considérant que le recours a pour objet l'arrêté du 20 août 2001 en tant qu'il n'approuve pas l'article 8, §6 des statuts et l'arrêté du 4 septembre 2001 qui n'approuve pas les articles 32, §2 et 49 des statuts;

Considérant que l'article 8, §6 des statuts est rédigé ainsi qu'il suit :

" Article 8. §6. Retrait d'une association de communes

L'assemblée générale statuant à la double majorité spéciale des deux tiers prévue à l'article 2 des statuts, sans que l'associée qui se retire ne puisse participer au vote, peut autoriser le retrait d'une association de communes en tout temps pour autant que toutes les communes qui la composent aient été préalablement agréées au sens de l'article 7 §1 des statuts.

Dans ce cas, cet associé ne pourra prétendre à une plus value de son apport telle qu'elle pourrait résulter du bilan de l'exercice social en cours duquel le retrait devient effectif mais INTRADEL acceptera les communes la composant aux conditions qui avaient prévalu à son affiliation. Elles seront considérées comme s'étant affiliées à la date de l'affiliation de l'association de communes. Le droit d'entrée prévu à l'article 14 des statuts, pour autant qu'il ait été versé par l'association de communes, ne sera pas une nouvelle fois réclamé aux communes concernées.";

qu'en tant qu'il n'approuve pas cet article, l'arrêté attaqué du 20 août 2001 est motivé ainsi qu'il suit :

" Considérant que le paragraphe 6 de l'article 8 des statuts est contraire au prescrit de l'article 9, § 1er du décret précité du 5 décembre 1996; que le retrait statutaire avant le terme de la durée de l'intercommunale ne peut être prévu qu'au profit d'une commune;";

Considérant que l'article 32, §2 des statuts, relatif à la composition du conseil d'administration, et l'article 49 des mêmes statuts, relatif à la composition du collège des commissaires, sont rédigés ainsi qu'il suit :

" Article 32. §2. Composition

Le Conseil d'administration se compose de douze membres au moins. L'Assemblée générale arrête le nombre d'administrateurs, les nomme et détient le pouvoir de les révoquer, mais uniquement en cas de faute dûment constatée.

Les Communes associées disposent toujours de la majorité des mandats d'Administrateurs.

Aux fonctions d'Administrateurs réservées aux Communes et à la Province ne peuvent être nommés que des membres des Conseils communaux et du Conseil Provincial.

Un poste d'observateur est réservé aux directeurs généraux de la C.L.L.E. et de l'A.I.D.E.

Le Directeur général assiste aux réunions du Conseil d'administration avec voix consultative.

Il en assume le secrétariat et dans cette mission, il peut être assisté par un adjoint désigné par le Conseil.";

" Article 49. Composition et nominations

Ses membres sont nommés et le cas échéant destitués par l'Assemblée générale.

Il comprend au moins un membre de l'institut des Réviseurs d'Entreprises.

Un Commissaire supplémentaire membre de l'institut des Réviseurs d'Entreprises, peut être désigné sur proposition de délégués porteurs d'au moins un quart des parts détenues par les Communes associées.

Les Commissaires autres que membres de l'institut des Réviseurs d'Entreprises sont nommés par l'Assemblée générale selon la procédure employée pour former le Conseil d'administration.

En dérogation au Code des Sociétés, des fonctions de Commissaires sont réservées exclusivement aux Associés communaux et à la Province.

Les règles relatives aux interdictions et incompatibilités énoncées à l'article 39 des statuts sont applicables aux Commissaires.

Les Commissaires sont réputés démissionnaires de plein droit dans les conditions définies à l'article 33 pour les Administrateurs.";

qu'en tant qu'il n'approuve pas ces articles, l'arrêté attaqué du 4 septembre 2001 est motivé ainsi qu'il suit :

" Considérant que les articles 32, §2 et 49 des statuts ne permettent pas aux associés de connaître la composition exacte respectivement du conseil d'administration et du collège des commissaires; que ni la composition du conseil d'administration, ni celle du collège des commissaires ne sont déterminées dans les statuts, ni déterminables contrairement au prescrit de l'article 6, 8° du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes; qu'en outre, les statuts doivent se montrer d'autant plus précis quant à la composition des organes que le décret susvisé prévoit que les communes y disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence; que les statuts doivent donc prévoir un nombre fixe ou maximum de mandats et, dans les intercommunales qui ne sont pas exclusivement composées de communes, la répartition de ces mandats entre les différentes catégories d'associés;";

Considérant que la requérante prend, à l'égard de l'arrêté attaqué du 20 août 2001, un moyen, le premier de la requête, de la "violation des articles 4, 6.13, 9, §§1er et 2 du décret du Conseil régional wallon du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, 367 de la loi du 7 mai 1999 instaurant le nouveau Code des sociétés et 10 et 11 de la Constitution, en ce que, en son arrêté du 20 août 2001, la Région wallonne décide de ne pas approuver l'article 8, §6 des nouveaux statuts d'Intradel, au motif que «le paragraphe 6 de l'article 8 des statuts est contraire au prescrit de l'article 9, §1er du décret précité du 5 décembre 1996; que le retrait statutaire avant le terme de la durée de l'intercommunale ne peut être prévu qu'au profit d'une commune», alors que l'article 9, §1er du décret du 5 décembre 1996 dispose que «les statuts peuvent prévoir la possibilité pour une commune de se retirer avant le terme de la durée de l'intercommunale» ; que cette disposition n'exclut pas la possibilité pour un associé qui n'est pas une commune de se retirer d'une intercommunale; qu'en outre, l'article 6.13 dudit décret dispose que les statuts doivent mentionner les modalités de retrait d'un associé; que cette disposition ne distingue pas selon qu'un associé est une commune ou ne l'est pas; que l'article 4 du décret dispose également que les lois sur les sociétés commerciales s'appliquent aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature spéciale de l'association; qu'en vertu de l'article 367 du Code des sociétés, les associés des sociétés coopératives ont le droit de démissionner ou de retirer une partie de leurs parts, sauf disposition statutaire contraire; qu'enfin, il n'existe aucun motif objectif et raisonnable justifiant qu'un traitement différent soit réservé aux associés d'une intercommunale concernant la possibilité de se retirer de l'intercommunale, selon que lesdits associés sont ou non des communes; de sorte que la Région wallonne, en décidant que le retrait statutaire avant le terme de la durée de l'intercommunale ne peut être prévu qu'au profit d'une commune, à l'exclusion de tout autre associé, viole les dispositions reprises au moyen";

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante, invoquant les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1986 dont l'article 8 a inspiré l'article 9 du décret du 5 décembre 1996, soutient que l'article 9 précité vise à "garantir en tout état de cause une possibilité de retrait pour les communes, afin de préserver leur autonomie, et d'autre part de soumettre le retrait à des conditions rigoureuses pour préserver le bon fonctionnement de l'intercommunale"; qu'elle expose ensuite ce qui suit :

" Il serait dès lors contraire à l'autonomie communale d'empêcher le retrait statutaire des communes qui se sont associées : pourquoi ces associations de communes ne pourraient-elles pas se retirer dans les mêmes conditions que celles prévues pour les communes? Une telle situation serait discriminatoire et injustifiée, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'intercommunales pures, composées exclusivement de communes, comme c'est le cas en l'espèce pour la requérante.

En outre, il en résulterait des situations difficilement acceptables: une intercommunale pure membre d'une autre intercommunale et dont tous les membres désirent se retirer de la deuxième intercommunale avant l'échéance du terme, ne pourrait se retirer et la seule solution serait la dissolution anticipée de l'intercommunale membre. L'intercommunale cesserait donc d'exister, uniquement afin de permettre à ses membres de ne plus faire partie de la deuxième intercommunale, ce qui n'est pas raisonnable.

D'autre part, pareille interdiction implicite ne garantit nullement la pérennité de l'intercommunale : même si des personnes de droit public autres que les communes ou les personnes de droit privé peuvent faire partie d'une intercommunale, celle-ci est, en majorité, composée de communes. Le retrait anticipé de toutes les communes aura donc pour effet d'entraîner la dissolution de l'intercommunale, en dépit de la nécessité pour celle-ci de pouvoir compter sur ses membres. On s'interroge dès lors en vain sur l'interdiction de retrait statutaire des associés non communaux dans la mesure où leur départ ne saurait engendrer des conséquences plus lourdes que celles résultant du départ des communes.

Enfin, il faut relever que l'article 8, §6, des nouveaux statuts, impose des conditions rigoureuses de majorité pour que le retrait puisse intervenir, qu'il interdit le payement de la plus-value de l'apport et qu'il permet aux communes membres de l'intercommunale démissionnaire de s'affilier elles-mêmes, tous éléments qui sont de nature à préserver la pérennité de l'intercommunale.

Aucun des deux principes servant de fondement à l'article 9 du décret du 5 décembre 1996 ne se voit donc confirmé par l'interprétation avancée par la partie adverse, tandis qu'au contraire, les statuts tels qu'ils ont été adoptés par la requérante renforcent et confirment ces deux principes.";

Considérant que la partie adverse conteste tout d'abord l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'arrêté attaqué pour le motif suivant: "(...), il y a lieu de souligner que la décision de l'Assemblée générale extraordinaire d'INTRADEL du 25 juin 2001 relative au retrait de l'I.P.P.A.V. est devenue exécutoire par expiration du délai en sorte que la disposition contestée ne trouvera plus à s'appliquer: l'I.P.P.A.V. s'est retirée d'INTRADEL et est en liquidation de sorte que l'annulation de la décision ministérielle non approuvant la modification de l'article 8, §6 est sans intérêt"; qu'elle écrit ensuite qu'elle ne partage pas l'interprétation de la requérante pour les motifs suivants: "Le paragraphe 6 de l'article 8 des statuts est bien contraire au prescrit de l'article 9, §1er du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, qui permet aux statuts de prévoir la possibilité de se retirer avant terme uniquement au profit des seules communes. C'est une possibilité qui est offerte aux communes. Cela ne signifie pas qu'on puisse écrire cela pour tous les associés à l'inverse de ce que prévoit l'article 9, §2, du décret précité. Il ne peut être fait une interprétation extensive de l'article 9, §1er du décret précité du 5 décembre 1996. En droit administratif, les textes sont de stricte interprétation"; que dans le dernier mémoire, la partie adverse s'en réfère au mémoire en réponse;

Considérant, quant à l'intérêt de la requérante à l'annulation du premier acte attaqué, que d'autres intercommunales sont affiliées à INTRADEL et pourraient s'y affilier; que la requérante conserve un intérêt à l'annulation du premier acte attaqué, en tant qu'il n'approuve pas l'article 8, §6 de ses statuts, nonobstant le retrait, devenu définitif, de l'I.P.P.A.V.; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que selon l'article 4 du décret du 5 décembre 1996, les intercommunales adoptent la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative à responsabilité limitée, soit de l'association sans but lucratif; que selon la même disposition, "les lois relatives aux sociétés commerciales et aux associations sans but lucratif sont, selon le cas, applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature spéciale de l'association"; que l'article 9 du décret fixe, en ce qui concerne le retrait d'une intercommunale, un ensemble de règles applicables à toutes les intercommunales quelle que soit leur forme juridique; que son § 1er porte que "les statuts peuvent prévoir la possibilité pour une commune de se retirer avant le terme de la durée de l'intercommunale"; qu'en son § 2, il prévoit trois cas dans lesquels tout associé peut se retirer de l'intercommunale en tout état de cause, étant le retrait après quinze ans, dans les conditions qu'il précise, le retrait de rationalisation et le retrait unilatéral lorsque l'intercommunale est en défaut de mettre en exécution son objet social dans les trois ans de sa constitution; que l'effet utile de l'article 9 serait compromis, si le retrait des associés n'était pas réglé de manière uniforme pour toutes les intercommunales et si des règles différentes devaient être appliquées selon la forme juridique de l'intercommunale; qu'il s'ensuit que l'article 9 du décret du 5 décembre 1996, qui organise un régime particulier de retrait, déroge implicitement mais sûrement au code des sociétés et que son article 367 n'est pas applicable en l'espèce; que l'argument que la requérante tire de l'article 6.13 du décret précité ne peut être retenu; qu'en effet, cette disposition, qui impose la mention dans les statuts des "modalités de retrait d'un associé", a tout son sens si elle est mise en rapport avec l'article 9 du décret, le terme "modalités" désignant juridiquement des aspects accessoires d'un régime et ne se confondant pas avec les conditions qui l'établissent, fixées en l'espèce par l'article 9 précité;

Considérant, en ce qui concerne la conformité de l'article 9 du décret du 5 décembre 1996 aux articles 10 et 11 de la Constitution, qu'il s'indique de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle telle que libellée au dispositif du présent arrêt;

Considérant que la requérante prend, à l'égard de l'arrêté attaqué du 4 septembre 2001, un moyen, le second de la requête, de la "violation des articles 6, 12, 13, 18, 19 et 20 du décret du Conseil régional wallon du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, en ce que la Région wallonne décide de ne pas approuver les articles 32, §2 et 49 des nouveaux statuts d'Intradel, au motif que «les articles 32, §2 et 49 des statuts ne permettent pas aux associés de connaître la composition exacte respectivement du Conseil d'administration et du Collège des Commissaires; que ni la composition du Conseil d'administration, ni celle du Collège des Commissaires ne sont déterminées dans les statuts, ni déterminables contrairement au prescrit de l'article 6, 8° du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes; qu'en outre, les statuts doivent se montrer d'autant plus précis quant à la composition des organes que le décret susvisé prévoit que les communes y disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence; que lesdits statuts doivent donc prévoir un nombre fixe ou maximum de mandats et, dans les intercommunales qui ne sont pas exclusivement composées d'une commune, la répartition de ces mandats entre les différentes catégories d'associés», alors que l'article 6 du décret du 5 décembre 1996, en son point 8, exige que les statuts de l'intercommunale mentionnent au moins «la composition et les pouvoirs des organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale, les modes de désignation et de révocation de leurs membres, ainsi que la possibilité pour ceux-ci, à l'exception des délégués aux assemblées générales, de donner procuration à un autre membre du même organe qui sera désigné au sein de la catégorie à laquelle appartient le mandant»; que le texte vise la «composition» des organes; qu'il s'agit d'un terme général, défini comme étant une «structure» et n'impliquant donc pas à lui seul l'obligation de mentionner de manière précise et complète un nombre fixe ou maximum de mandats et la répartition de ceux-ci entre les différentes catégories d'associés; que ni les travaux préparatoires du décret du 5 décembre 1996, ni la circulaire y relative du 27 mars 1997 et émanant du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, ni même les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1986 dont le décret s'inspire, ne requièrent les exigences posées par la Région wallonne; qu'en l'espèce, les articles 32, §2 et 49 des nouveaux statuts d'Intradel prévoient les modes de désignation et de révocation des membres du Conseil d'administration et du Collège des Commissaires; que les articles 2, 32, §2, 35 et 50 stipulent que les communes associées disposent toujours de la majorité des voix au sein du Conseil d'administration et au sein du Collège des Commissaires, ainsi que de la présidence conformément à l'article 12 du décret du 5 décembre 1996; que les articles 32, §1er et 48 définissent également les pouvoirs des organes; que l'article 37 traite des procurations que les membres du Conseil d'administration peuvent donner à un autre membre de la même catégorie que celle à laquelle ils appartiennent; de sorte que la Région wallonne, en désapprouvant les articles

32, §2 et 49 des nouveaux statuts et en exigeant que ceux-ci précisent aussi un nombre fixe ou maximum de mandats et la répartition de ceux-ci entre les différentes catégories d'associés, pose des exigences que ne prévoient pas les dispositions reprises au moyen et viole donc celles-ci.";

Considérant que l'article 6 du décret précité du 5 décembre 1996 prévoit que les statuts de l'intercommunale "reprennent les dispositions particulières imposées par le présent décret ainsi que, selon le cas, par la législation sur les sociétés commerciales ou les associations sans but lucratif et mentionnent au moins :

" (...) 8. la composition (...) des organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale (...)";

que l'article 355 du code des sociétés, relatif à la société coopérative, prévoit que l'acte constitutif mentionne, notamment, "les règles qui déterminent le nombre des membres des organes chargés de l'administration" et "du contrôle de la société"; qu'en vertu de l'article 12 du décret du 5 décembre 1996, "les communes disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence dans les différents organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale";

Considérant que le premier élément de la composition d'un organe collégial est le nombre des membres qui le composent; que les statuts doivent fixer ce nombre ou, à tout le moins, des règles suffisamment précises pour que ce nombre soit déterminable; que lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une intercommunale qui n'est pas exclusivement composée de communes, le respect des exigences de l'article 12 du décret est assuré par la répartition des mandats entre les différentes catégories d'associés; qu'il s'agit d'une règle essentielle de la composition des organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale; que la partie adverse n'a pas violé les dispositions visées au moyen en constatant l'imprécision et les lacunes des articles 32, §2 et 49 des statuts de la requérante, et en ne les approuvant pas; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée en tant qu'elle a pour objet l'arrêté ministériel du 4 septembre 2001 n'approuvant pas les articles 32, §2 et 49 des statuts de l'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS LIEGEOIS, en abrégé INTRADEL.

Article 2.

Il est sursis à statuer pour le surplus.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

" L'article 9, § 1er du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes interprété en ce qu'il interdit à une intercommunale de prévoir dans ses statuts la possibilité pour tout autre associé qu'une commune de se retirer de l'intercommunale avant le terme de la durée de celle-ci, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution?".

Article 4.

Sur le vu de la réponse donnée par la Cour d'arbitrage à la question posée à l'article 3, le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

La partie requérante disposera d'un délai de trente jours à compter de la notification de ce rapport pour introduire un dernier mémoire, la partie adverse disposera un délai identique à compter de la notification de celui-ci pour y répondre.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le trente octobre deux mille six par :

Mme	WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
Mme	SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. SCHMITZ. M.-L. WILLOT-THOMAS.