

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 177.110 du 23 novembre 2007

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 de Loxum, n° 25,
1000 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 l'arrêt n° 164.275 du 30 octobre 2006 sursoyant à statuer et posant une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt n° 102/2007 du 12 juillet 2007 de la Cour constitutionnelle;

Vu le rapport complémentaire de M. CUVELIER, Premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 5 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 novembre 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie FRANCOIS, loco Me Nicole CAHEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Sandrine WATTHEE, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, Premier 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^{er} du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales 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'arrêt n° 164.275 du 30 octobre 2006 a rejeté le recours en ce qu'il a pour objet l'arrêté ministériel du 4 septembre 2001, second acte attaqué, n'approuvant pas les articles 32, § 2 et 49 des statuts de la requérante;

Considérant, quant à l'arrêté ministériel du 20 août 2001, premier acte attaqué, en tant qu'il n'approuve pas l'article 8, § 6 des statuts de la requérante, que cette disposition est rédigée 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 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, § 1^{er} 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 la requérante prend un moyen de la "violation des articles 4, 6.13, 9, §§1^{er} 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, §1^{er} 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, §1^{er} 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 paiement 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 l'arrêt n° 164.275 précité a jugé comme suit :

- " 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 § 1^{er} 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, s'agissant de la conformité de l'article 9 du décret du 5 décembre 1996 aux articles 10 et 11 de la Constitution, que l'arrêt n° 164.275 a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

" L'article 9, § 1^{er} 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?";

Considérant que dans l'arrêt n° 102/2007 du 12 juillet 2007, la Cour constitutionnelle a constaté que l'article 9, § 1^{er} du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes reprend le texte, inchangé, de la première phrase de l'article 8, alinéa 1^{er} de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales et qu'en ses articles 8, alinéa 1^{er}, 4, 10^o, repris dans l'article 6.13 du décret du 5 décembre 1996 et 23, alinéa 2, repris dans l'article 30, alinéa 2 du même décret, la loi précitée a organisé les conditions et les modalités de retrait des associés d'une intercommunale; qu'après avoir cité des extraits des travaux préparatoires relatifs aux dispositions prémentionnées, la Cour a jugé comme suit :

" B.6.1. En réglementant, dans l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 décembre 1986, les possibilités de retrait des associés, le législateur a donc voulu organiser les conditions de retrait des associés d'une intercommunale, sans toutefois créer un droit de retrait absolu: d'une part, il a laissé aux statuts la possibilité de prévoir le retrait anticipé pour les communes; d'autre part, il a créé un droit de retrait pour tout associé, qui ne peut toutefois s'exercer, en toute hypothèse, qu'après un certain délai et dans des conditions strictes.

B.6.2. L'encadrement strict du retrait des associés des intercommunales était dicté par le souci de «garantir une stabilité nécessaire aux intercommunales» (Doc. parl., Chambre, 1985-1986, n° 125/11, p. 4), compte tenu des missions de service public assurées par ces personnes morales de droit public, et du souci de permettre à l'intercommunale de pouvoir fonctionner pendant une période minimum afin d'amortir les investissements (ibid., p. 60).

Dans cette optique, les possibilités de retrait anticipé sont conçues par le législateur comme «exceptionnelles» (ibid., pp. 4 et 17).

B. 7.1. Afin de garantir la stabilité des intercommunales, le législateur n'a donc pas voulu offrir aux associés autres que les communes la possibilité que les statuts prévoient leur retrait anticipé dans des conditions moins contraignantes que celles prévues par la loi et pour des motifs qu'elle n'envisage pas, notamment avant un délai de quinze ans d'affiliation.

B.7.2. En réservant aux seules communes cette possibilité de retrait statutaire anticipé, l'article 8, alinéa 1^{er}, s'inscrivait dans une des préoccupations essentielles poursuivies par la loi du 22 décembre 1986, à savoir le renforcement du pouvoir communal au sein des intercommunales (Doc. parl., Sénat, 1982-1983, n° 529/1, p. 2).

La volonté d'assurer la prépondérance des communes associées au sein des intercommunales partait ainsi de l'idée que l'intercommunale est «par essence une association de communes» (Doc. parl., Chambre, 1985-1986, n° 125/11, p. 3) et qu'un renforcement du rôle des communes dans la prise de décision participe au respect de l'autonomie communale garantie par la Constitution (ibid., pp. 16 et 34).

B.7.3. Cette prépondérance des communes au sein des intercommunales a d'ailleurs été rappelée dans les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1986, quand a été évoqué le fait qu'une intercommunale peut être associée dans une autre intercommunale.

Le ministre de l'Intérieur a précisé à ce sujet:

« Il faut cependant sauvegarder l'autonomie communale et assurer la prépondérance des communes au sein des intercommunales, ce qui a pour conséquences:

- que les communes peuvent s'associer librement; [...]

- que, si une intercommunale compte d'autres intercommunales parmi ses membres, les communes (deux au minimum) doivent toujours conserver la prépondérance dans les organes de cette intercommunale; [...]

- que les communes ne peuvent absolument pas être contraintes d'adhérer à des intercommunales dont font partie des communes avec lesquelles elles ne désirent pas s'associer» (Doc. parl., Chambre, 1985-1986, n° 125/11, p. 43).

B.8.1. En reprenant le texte de la première phrase de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1986, l'article 9, § 1^{er}, du décret wallon du 5 décembre 1996 confirme que, dans la conception du législateur décentralisateur wallon, les communes doivent bénéficier d'un rôle prépondérant au sein de l'intercommunale et que ce statut justifie de leur offrir, afin de garantir leur autonomie, une possibilité de retrait statutaire anticipé qui n'existe pas pour les autres associés, en ce compris les intercommunales uniquement composées de communes.

Le texte de la disposition en cause a par ailleurs été repris dans l'article L1523-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été remplacé par le décret wallon du 19 juillet 2006 «modifiant le Livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et relatif aux modes de coopération entre communes».

B.8.2. En outre, la disposition en cause n'est pas disproportionnée, car elle se limite à permettre aux statuts de prévoir pour les communes les modalités d'un retrait anticipé, sans que ce retrait anticipé doive obligatoirement être prévu, et en laissant aux statuts la liberté d'encadrer ce retrait de diverses conditions, notamment par un délai éventuel imposé avant ce retrait.

Les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1986 avaient d'ailleurs souligné:

« L'intérêt commun des communes peut également, dans certains cas, primer l'intérêt particulier d'une commune. C'est ainsi qu'il convient de respecter

certaines règles en ce qui concerne le retrait d'une intercommunale» (Doc. parl., Chambre, 1985-1986, n° 125/11, p. 44).

B.8.3. La mesure en cause est donc raisonnablement justifiée par le souci de concilier la prépondérance des communes dans l'intercommunale et l'autonomie communale avec la stabilité de l'intercommunale, nécessaire pour lui permettre de remplir sa mission.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.";

que la Cour a dit pour droit : "l'article 9, § 1^{er} du décret de la Région wallonne du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution";

Considérant qu'il découle de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, d'une part, que la partie adverse n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution en décidant que "le paragraphe 6 de l'article 8 des statuts est contraire au prescrit de l'article 9, § 1^{er} du décret du 5 décembre 1996" au motif "que le retrait statutaire avant le terme de la durée de l'intercommunale ne peut être prévu qu'au profit d'une commune", d'autre part, que les objections invoquées par la requérante dans le mémoire en réplique à l'encontre de l'interprétation de l'article 9, § 1^{er} précité retenue par la partie adverse doivent être écartées; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée en tant qu'elle a pour objet l'arrêté ministériel du 20 août 2001 n'approuvant pas l'article 8, § 6 des statuts de l'ASSOCIATION INTER-COMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS LIEGEOIS, en abrégé INTRADEL.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-trois novembre deux mille sept par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.