

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.040 du 26 novembre 2015

206.369/XV-2049

En cause : **1. la s.c.r.l. Intercommunale de Distribution d'Électricité et de Gaz («IDEG»)**, à laquelle succède **la s.c.r.l. Ores Assets**,
2. la s.c.r.l. Intercommunale Pure d'Électricité, de Gaz et de Télécommunication («IDEFIN»),

ayant élu domicile chez
Me E. MARON, avocat,
chaussée de Charleroi 136/6
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Couvin,

ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

Partie intervenante:

la s.c.r.l. Association Intercommunale d'Électricité du Sud du Hainaut («A.I.E.S.H.»),

ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 septembre 2012 par la s.c.r.l. INTERCOMMUNALE DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ, en abrégé : «IDEG» – aux droits et obligations de laquelle a succédé, par suite d'une fusion par constitution de société nouvelle opérée en cours d'instance, la s.c.r.l. ORES ASSETS –, et la s.c.r.l. INTERCOMMUNALE PURE D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ ET DE TÉLÉCOMMUNICATION, en abrégé : «IDEFIN», qui tend à l'annulation de la délibération du conseil communal de la partie adverse du 13 juillet 2012 par laquelle celui-ci a décidé que «la ville de Couvin se retire de l'intercommunale en ce qui concerne la distribution d'électricité, avec effet au 1^{er} janvier 2013 et confie l'objet de la distribution d'électricité pour l'ensemble de son territoire à l'intercommunale A.I.E.S.H., à partir de la même date»;

Vu la requête introduite le 31 octobre 2012 par la s.c.r.l. ASSOCIATION INTERCOMMUNALE D'ÉLECTRICITÉ DU SUD DU HAINAUT («A.I.E.S.H.»), qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 14 décembre 2012 qui accueille cette demande d'intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérantes, adverse et intervenante;

Vu l'ordonnance du 19 octobre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 novembre 2015 à 9 heures;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me E. MARON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie adverse ainsi que pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur au Conseil d'État;

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:

La s.c.r.l. IDEG, première partie requérante (aux droits et obligations de laquelle a succédé, en cours d'instance, la s.c.r.l. Ores Assets), est une intercommunale mixte qui assure la gestion des réseaux de distribution de gaz et d'électricité sur le territoire de ses communes associées, conformément à son objet

social défini à l'article 3 de ses statuts coordonnés, publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 7 janvier 2013.

La s.c.r.l. IDEFIN, seconde partie requérante, est une intercommunale pure dont l'objet social porte notamment, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, a), de ses statuts du 9 décembre 2009, sur «le financement pour compte des communes d'installations destinées à être apportées par celles-ci en propriété aux intercommunales IDEG et INATEL, la prise de participation dans le capital de ces intercommunales ou leur financement par toute autre technique.». Elle peut agir dans les secteurs d'activité visés au second alinéa de l'article 3 précité.

La s.c.r.l. A.I.E.S.H., partie intervenante, est une intercommunale pure qui a pour objet principal la gestion du réseau de distribution d'énergie électrique sur tout ou partie du territoire de ses associés, conformément à l'article 5 de ses statuts du 28 avril 1925.

La partie adverse était initialement associée dans les trois intercommunales précitées. S'agissant de la distribution d'électricité, le territoire de la commune était desservi, d'une part, par l'IDEG pour les sections de commune de Boussu-en-Fagne, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny et, d'autre part, par l'A.I.E.S.H. pour les sections de commune de Aublain, Brûly-de-Pesche, Cul-des-Sarts, Dailly, Gonrieux, Brûly-de-Couvin, Pesche, Petite-Chapelle et Presgaux.

Le 13 juillet 2012, le conseil communal de Couvin décide de se retirer de la première partie requérante en ce qui concerne la distribution d'électricité à partir du 1^{er} janvier 2013 et de confier cette mission pour l'ensemble de son territoire à l'A.I.E.S.H. Cette décision a également pour effet que la partie adverse se retire de la seconde partie requérante, conformément à l'article 29 des statuts de cette dernière.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, se présente comme suit:

«Vu le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, notamment l'article L1523-5 2°;

Considérant que la Ville de Couvin est associée des intercommunales A.I.E.S.H. et I.D.E.G.; que l'A.I.E.S.H. est le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité pour les anciennes communes de Aublain, Bruly-de-Pesche, Cul-des-Sarts, Dailly, Gonrieux, Brûly-de-Couvin, Pesche, Petite-Chapelle, Presgaux;

Considérant que l'I.D.E.G. est le gestionnaire du réseau de distribution de l'électricité pour les anciennes communes de Boussu-en-Fagne, Couvin, Frasnes-les-Couvin, Mariembourg et Petigny;

Considérant que la Ville de Couvin souhaite assurer une gestion homogène du réseau de distribution établi sur son territoire par un gestionnaire unique;

Considérant que lorsque, comme en l'espèce, un même objet d'intérêt communal est confié dans une même commune à plusieurs intercommunales, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire à une seule intercommunale;

Considérant que la Ville de Couvin a fait le choix de confier la distribution de l'énergie électrique pour l'ensemble de son territoire à l'A.I.E.S.H.; qu'elle fait le choix d'une intercommunale pure maîtrisant elle-même l'ensemble du processus de distribution et y affectant le personnel apte à répondre aux besoins de la population;

Que ce choix permettra également à l'ensemble de la population de l'entité de bénéficier du service offert par l'A.I.E.S.H.;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de décider du retrait de l'intercommunale I.D.E.G. s'agissant de la distribution d'énergie électrique;

Considérant que dans l'hypothèse d'un retrait de rationalisation, la reprise de l'activité n'est pas suspendue au paiement de toutes les sommes dues à l'intercommunale; qu'un tel régime est évidemment inconciliable avec la faculté laissée à une commune, à défaut d'un accord entre toutes les parties intéressées, de décider de confier unilatéralement ses activités pour l'ensemble de son territoire à l'intercommunale de son choix;

Que le retrait interviendra au 1^{er} janvier 2013, date à laquelle l'intercommunale A.I.E.S.H. reprendra l'activité reprise;

Considérant que ce retrait entraînera que la commune sera de plein droit et simultanément démissionnaire d'IDEFIN pour le secteur de l'électricité;

Considérant que le retrait est décidé sous deux conditions suspensives, la première d'une désignation par le Gouvernement wallon de l'intercommunale A.I.E.S.H., à partir du 1^{er} janvier 2013, pour l'ensemble du territoire de la Ville de Couvin, la seconde de la signature d'une convention avec l'A.I.E.S.H. aux termes de laquelle l'intercommunale A.I.E.S.H. supportera l'ensemble des coûts mis à charge de la Ville de COUVIN en raison du retrait;

Sur proposition du Collège Communal,

DÉCIDE, à l'unanimité,

1. La Ville de COUVIN se retire de l'intercommunale I.D.E.G. en ce qui concerne la distribution d'électricité, avec effet au 1^{er} janvier 2013 et confie l'objet de la distribution d'électricité pour l'ensemble de son territoire à l'intercommunale A.I.E.S.H., à partir de la même date;

2. La présente délibération est soumise aux conditions suspensives de la désignation de l'intercommunale A.I.E.S.H., par le Gouvernement wallon, en tant que gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, pour l'ensemble du territoire de la Ville de COUVIN, à partir du 1^{er} janvier 2013 et de la convention à signer entre la Ville de COUVIN et l'intercommunale A.I.E.S.H. prévoyant la prise en charge par l'intercommunale de l'ensemble des sommes à payer par la Ville de COUVIN ensuite de ce retrait de rationalisation.»;

Considérant que les requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles L1523-5, 2°, et L1523-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDEL) et de l'excès de pouvoir; qu'elles soutiennent qu'en vertu de l'article L1523-22 du CWaDEL, le retrait d'une intercommunale ne peut prendre cours qu'à partir du moment où tous les montants dus à l'intercommunale ont été effectivement payés à cette dernière, ce qui n'a pas été fait en l'espèce; qu'elles constatent qu'aucune distinction n'est opérée par l'article L1523-22 du CWaDEL selon les hypothèses de retrait visées à l'article L1523-5, alinéa 2, et que cette disposition ne réserve pas de sort particulier au retrait de rationalisation; qu'elles ajoutent que l'article L1523-5, 2°, ne contredit pas cette analyse et qu'au contraire, il rend applicable au retrait de rationalisation l'obligation pour la commune

qui se retire de réparer le dommage que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés;

qu'en réplique, elles affirment que l'article L1523-22 du CWaDEL est clair en ce qu'il vise, entre autres, le retrait d'une intercommunale sans aucune restriction, ce qui doit couvrir toutes les hypothèses de retrait visées à l'article L1523-5, dont celle prévue à son alinéa 2, 2°, et qu'il ne déroge pas à l'article L1523-22; que, d'après elles, l'interprétation proposée par la partie adverse de l'article L1523-22 du CWaDEL est contraire aux termes clairs de la disposition et ne trouve aucun fondement dans les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales;

qu'elles considèrent que même si le retrait de rationalisation peut être décidé par la commune de manière unilatérale, cette circonstance est sans effet sur l'obligation, conformément à l'article L1523-5, alinéa 2, 2°, par référence au 1° de la même disposition, de réparer le dommage que le retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés; qu'elles remarquent que la partie adverse a elle-même reconnu l'application de l'article L1523-22 lorsqu'elle a procédé à la désignation de son expert par une délibération du collège communal du 15 octobre 2012, et soulignent encore que la partie adverse ne pourrait pas prétendre que seul l'alinéa 1^{er} de l'article L1523-22 du CWaDEL s'appliquerait au retrait de rationalisation sachant que l'alinéa 3 de cette disposition a manifestement le même champ d'application que l'alinéa 1^{er};

qu'elles soutiennent que l'application de l'article L1523-22 du CWaDEL au retrait de rationalisation n'a pas pour conséquence de vider de sens et de portée le caractère unilatéral d'un tel retrait, puisqu'il ne s'agit que de conditionner l'effectivité du retrait au paiement par la commune qui se retire de tous les montants dus à l'intercommunale; qu'elles relèvent que la détermination des montants ne dépend pas d'un accord entre l'ensemble des parties intéressées, et que l'article L1523-22 du CWaDEL n'a pas pour effet de subordonner l'effectivité du retrait de rationalisation à un accord de l'ensemble des parties, que ce soit sur le retrait lui-même ou sur la détermination des montants dus;

que, pour les mêmes motifs, elles estiment qu'une telle application n'est pas non plus inconciliable avec le principe d'autonomie communale, d'autant que l'article L1523-4 du CWaDEL prévoit que les intercommunales ne peuvent être constituées que pour une durée limitée; qu'elles remarquent qu'en l'espèce, le retrait intervient avant l'expiration de l'intercommunale, c'est-à-dire à un moment où la commune reste entièrement liée par le contrat d'association qu'elle a volontairement conclu, et en déduisent qu'il n'est pas contraire à l'autonomie communale de subordonner l'effectivité d'un tel retrait au paiement de l'ensemble des montants qui sont dus à l'intercommunale;

qu'enfin, elles font valoir que la circonstance que le retrait de la partie adverse de la seconde partie requérante s'opère de plein droit en vertu de l'article 29 des statuts de cette dernière ne modifie pas la nature du retrait qui ne pourra, en application de l'article L1523-22 du CWaDEL, devenir définitif que lorsque tous les montants dus à la seconde partie requérante auront été payés; qu'elles considèrent que les deux retraites intervenus sont étroitement liés et doivent être traités ensemble;

que, dans leur dernier mémoire, elles réitèrent leur argumentation et ajoutent qu'il n'y a pas lieu de donner aux dispositions précitées du CWaDEL une autre portée qu'aux articles 8 et 23 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, la différence étant de pure forme; qu'elles estiment qu'en écrivant que «seules les conditions prévues au 1° relatives à la réparation d'un dommage éventuel sont

applicables», le législateur wallon n'a pas entendu modifier le sens et la portée de ces articles; que, selon elles, si le législateur wallon a bien consacré le retrait de rationalisation comme un droit unilatéral de la commune concernée, ce qui était déjà le cas de la législation fédérale, il n'a pas entendu exclure l'application à ce type de retrait de l'article L1523-22 du Code, mais uniquement l'application des conditions visées au 1° de l'article L1523-5 lui-même, autres que celle qui concerne la réparation du dommage;

Considérant que l'article L1523-5 du CWaDEL, repris sous la section 1 («*Les statuts*») du chapitre III («*Les intercommunales*») du titre II du livre V, disposition issue à l'origine de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, prévoit ce qui suit:

«Les statuts peuvent prévoir la possibilité pour une commune de se retirer avant le terme de l'intercommunale.

En tout état de cause, tout associé peut se retirer dans les cas suivants:

1° après quinze ans à compter, selon le cas, du début du terme statutaire en cours ou de son affiliation, moyennant l'accord des deux tiers des voix exprimées par les autres associés, pour autant que les votes positifs émis comprennent la majorité des voix exprimées par les représentants des communes associées et sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage évalué à dire d'experts, que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés;

2° si un même objet d'intérêt communal est confié dans une même commune à plusieurs intercommunales, régies ou organismes d'intérêt public, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire à une seule intercommunale, une seule régie ou à un seul organisme régional d'intérêt public concerné. Dans les hypothèses visées à l'alinéa précédent, lesquelles s'effectuent nonobstant toute disposition statutaire, aucun vote n'est requis. Seules les conditions prévues au 1° relatives à la réparation d'un dommage éventuel sont applicables;

(...);

que l'article L1523-22 du même Code, repris sous la section 4 («*Dissolution et liquidation*») du chapitre III («*Les intercommunales*») du titre II du livre V, disposition issue de l'article 23 de la loi du 22 décembre 1986 précitée, est rédigé de la manière suivante:

«En cas de dissolution avant terme, de non-prorogation ou de retrait de l'intercommunale, la commune ou l'association appelée à exercer tout ou partie de l'activité précédemment confiée à l'intercommunale est tenue de reprendre à son juste prix, selon une estimation réalisée à dire d'experts, les installations ou établissements situés sur son territoire et destinés exclusivement à la réalisation de l'objet social en ce qui la concerne ainsi que, suivant les modalités à déterminer entre les parties, le personnel de l'intercommunale affecté à l'activité reprise. Les biens reviennent cependant gratuitement à la commune dans la mesure où ils ont été financés totalement par celle-ci ou encore dès que ceux-ci, situés sur le territoire de la commune et affectés à son usage par l'intercommunale, ont été complètement amortis. Par contre, l'affectation des installations et établissements à usage commun ainsi que les charges y afférentes font l'objet d'un accord entre les parties, ainsi que les biens financés par l'intercommunale ou à l'aide de subsides d'autres administrations publiques qui ne sont pas amortis.

La commune qui se retire a, nonobstant toute disposition statutaire contraire, le droit à recevoir sa part dans l'intercommunale telle qu'elle résultera du bilan de l'exercice social au cours duquel le retrait devient effectif.

La reprise de l'activité de l'intercommunale par la commune ou une autre association ne prend cours qu'à partir du moment où tous les montants dus à l'intercommunale ont été effectivement payés à cette dernière, l'activité continuant entre-temps à être exercée par celle-ci.»;

Considérant que l'article L1523-22 régit trois situations précisément identifiées; qu'il s'applique si l'intercommunale est dissoute avant son terme normal, ou si, à l'expiration de ce terme, elle n'est pas prorogée, ou encore si, à l'expiration de ce terme et en cas de prorogation, une commune associée décide de s'en retirer; que les mots «la commune qui se retire» figurant à l'alinéa 2 ne visent donc pas tous les cas de retrait d'une commune associée, mais seulement ceux qui résultent de la décision d'une commune associée de ne pas participer à la prorogation;

que cette interprétation est corroborée par l'emplacement de cet article dans la structure du CWaDEL, puisqu'il y figure dans la section traitant de la dissolution et de la liquidation des intercommunales; qu'elle rencontre aussi l'économie des dispositions en cause, puisque le «retrait» intervenant au terme de la durée convenue respecte le contrat d'association initial, alors que les autres retraits décidés par les communes associées s'écartent de celui-ci, et donnent normalement lieu, comme le prévoit l'article L1523-5, à l'indemnisation du dommage causé par le retrait; que cette interprétation ressort également des déclarations du ministre de l'Intérieur au cours des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, qui a indiqué (*Doc. Parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 125/11, p. 59):

«Le système de retrait instauré par le projet de loi est le suivant:

- 15 ans après la constitution de l'intercommunale, une commune peut se retirer moyennant l'accord des 2/3 des autres membres (double majorité) et réparation du dommage;
- au moment de la décision de prorogation, toute commune peut se retirer (art. 21, deuxième alinéa, du projet), en respectant l'article 23;
- après la prorogation, toute commune peut se retirer à n'importe quel moment mais moyennant l'accord des 2/3 des membres et réparation du dommage, lequel risque d'être autant plus élevé, que le retrait serait intempestif»;

que l'amendement visant à insérer à l'article 8 de cette loi un renvoi aux dispositions de l'article 23 a été rejeté (*Doc. Parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 529/4, p. 3);

Considérant qu'en outre, l'alinéa 3 de l'article L1523-22, subordonnant la reprise effective de l'activité au paiement de tous les montants dus à l'intercommunale, s'inscrit dans le contexte d'une disposition qui entend favoriser la continuité du service, la stabilité et la reconduction des intercommunales, alors que l'article L1523-5, alinéa 2, 2°, entend au contraire faciliter les retraits de rationalisation, considérés en principe, comme leur nom l'indique, comme propices à une meilleure prise en charge du service public; que, si un tel retrait ne pouvait

prendre cours qu'après le règlement de toutes les sommes dues à l'intercommunale – donc, sauf accord des parties, après fixation de son montant exact par une expertise et une procédure judiciaire –, la rationalisation territoriale qui en résulte en serait retardée de plusieurs années;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 237,50 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-six novembre deux mille quinze par :

M.	I.	KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	Fr.	GOSSELIN,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

I. KOVALOVSKY