

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.902 du 23 février 2016

210.763/XV-2396

En cause : **la commune de Nandrin,**

ayant élu domicile chez
Me L. BIHAIN, avocat,
boulevard Frère Orban 25
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 novembre 2013 par la commune de Nandrin qui sollicite l'annulation de l'arrêté pris le 13 septembre 2013 par le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, lui notifié le 17 septembre 2013, annulant la délibération du conseil communal de Nandrin du 14 mai 2013 qui revoit sa délibération du 18 décembre 2012 et «acte la composition politique exacte du conseil communal en ce qui concerne la Société coopérative intercommunale de distribution d'eau de Nandrin, Tinlot et environs»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme M. VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 29 décembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. PÂQUES *loco* Me L. BIHAIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. H. LECHAT, directeur (direction de la Législation organique des pouvoirs locaux), comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme M. VANDERHELST, 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 :

Aux termes de l'article L1532-2 du CWaDEL, «Tous les mandats dans les différents organes de l'intercommunale prennent fin immédiatement après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux et, s'il échet, provinciaux; il est procédé, lors de la même assemblée générale, à l'installation des nouveaux organes.».

S'agissant de la composition du conseil d'administration, l'article L1523-15 du même Code dispose notamment comme suit :

«§ 1^{er}. Sans préjudice du § 4, alinéa 2, du présent article, l'assemblée générale nomme les membres du conseil d'administration.

[...]

§ 3. Sans préjudice du § 4 du présent article, les administrateurs représentant les communes associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

Pour le calcul de cette proportionnelle, il sera tenu compte des éventuels critères statutaires ainsi que des déclarations individuelles facultatives d'apparentement ou de regroupement, pour autant que celles-ci soient transmises à l'intercommunale avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle des élections communales et provinciales.

[...]».

À la suite des élections du 14 octobre 2012, le conseil communal de Nandrin a pris acte, le 18 décembre 2012, des déclarations individuelles d'apparentement déposées par les conseillers communaux. Ces déclarations sont dites d'apparentement particulier lorsqu'elles visent la composition d'une intercommunale ou d'un organisme paralocal déterminé; sinon, elles sont dites d'apparentement général. Il ressort de cette délibération que pour la Société coopérative intercommunale de distribution d'eau de Nandrin, Tinlot et environs («I.D.E.N.»), les appartenances politiques s'organisent comme suit :

- PS : 2 (pas de déclaration d'apparement particulier; Michel LEMMENS et Daniel POLLAIN);
- MR : 3 (2 par déclarations d'apparement général et 1 par déclaration d'apparement particulier; respectivement Marc EVRARD, Jeanine PIRON et Bogdan PIOTROWSKI);
- Expressions commune(s) : 7 (tous par déclarations d'apparement particulier; Anne de POTTER-WOLFS, Béatrice LECERF-ZUCCA, Axel PIRE, Guy BRASSEL, Charlotte TILMAN, Henri DEHARENG, Murielle BRANDT);
- Tous ensemble : 5 (3 par déclarations d'apparement général et 2 par déclarations d'apparement particulier; respectivement Eric COP, Alain HENRY, Vincent LICATA, Benoît RAMELOT et Guy MOTTET).

Le 20 décembre, les déclarations d'apparement sont transmises à l'I.D.E.N.

Le 11 avril 2013, l'I.D.E.N. communique à la partie requérante la répartition des sièges d'administrateurs entre les différents partis représentés dans son conseil communal, sur la base de la clé dite «d'Hondt» que vise l'article L1523-15 du CWaDEL. Ce courrier indique la répartition suivante pour la commune de Nandrin :

- 2 administrateurs PS;
- 2 administrateurs Expressions commune(s);
- 1 administrateur MR;
- 1 administrateur Tous ensemble.

Les deux seuls conseillers communaux de Nandrin apparementés PS pour l'I.D.E.N. ne souhaitant pas en devenir administrateurs, de nouvelles déclarations d'apparement particulier sont faites en date des 27 et 29 avril 2013, afin de procéder à une interversion de l'apparement particulier pour l'I.D.E.N. de certains conseillers communaux, ce sans que l'équilibre entre les différentes composantes politiques représentées à l'intercommunale n'en soit modifié.

Ainsi, Michel LEMMENS et Daniel POLLAIN, d'apparement général «PS» et qui n'avaient pas fait de déclaration facultative d'apparement particulier, font désormais une déclaration d'apparement particulier à «Expressions commune(s)» pour l'I.D.E.N. D'autre part, Axel PIRE (d'apparement général «PS») et Guy BRASSEL (d'apparement général «Ecolo»), qui avaient fait le 18 décembre 2012 une déclaration d'apparement particulier à «Expressions

commune(s)» pour l'I.D.E.N., font désormais une déclaration d'apparement particulier au PS pour cette intercommunale.

Le conseil communal prend acte de ces nouvelles déclarations d'apparement particulier le 14 mai 2013. Le même jour, il constate que ces nouvelles déclarations d'apparement particulier ne changent en rien sa composition politique pour l'I.D.E.N., vise les actes de présentation des différentes composantes politiques et propose sur cette base six administrateurs, soit Guy BRASSEL et Axel PIRE (PS), Murielle BRANDT et Charlotte TILMAN (Expressions communes), Marc EVRARD (MR) et Vincent LICATA (Tous ensemble). Ces délibérations sont transmises à l'I.D.E.N. le 15 mai.

Le 29 mai, le groupe «Pour Nandrin», composé de conseillers communaux de l'opposition, introduit auprès du ministre des Pouvoirs locaux une réclamation visant à faire invalider la révision de la délibération du 18 décembre 2012 et celle de la composition politique du conseil communal pour ce qui concerne l'I.D.E.N., ainsi que sanctionner le secrétaire communal et le bourgmestre, au motif qu'auraient été méconnus l'article 1523-15, § 3, al. 3, du CWaDEL, l'article 1.2.2.1, §§ 1 et 3, de la circulaire du 25 mars 2013 relative à l'installation des nouveaux organes dans les intercommunales et l'article 16, § 3, des statuts de l'I.D.E.N.

Le 26 juin, l'assemblée générale de l'I.D.E.N. prend acte de la démission du conseil d'administration sortant, constate la composition du nouveau conseil d'administration que proposent les conseils communaux des communes associées et entérine cette composition. Les six personnes précitées, proposées par le conseil communal de Nandrin le 14 mai, sont donc nommées administrateurs.

Le 4 juillet, l'autorité de tutelle informe la commune de la réclamation du groupe «Pour Nandrin» et l'invite à faire part de ses observations, ce qu'elle fait par un courrier du 2 août.

Le 13 septembre, le ministre des Pouvoirs locaux annule la délibération du conseil communal de Nandrin du 14 mai 2013 «par laquelle il revoit sa délibération du 18 décembre 2012 et modifie la composition exacte du conseil communal en ce qui concerne l'I.D.E.N.». Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme suit :

«Vu la Constitution coordonnée le 17 février 1994, notamment, les articles 41 et 162;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée à ce jour;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du 17 juillet 2009 du Gouvernement wallon portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, notamment les articles 6 et 11;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, troisième partie - livre I^{er} - Titres I et II;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et notamment, l'article L1523-15, paragraphe 2;

Considérant la délibération du 14 mai 2013 du conseil communal de Nandrin par laquelle il revoit sa délibération du 18 décembre 2012 et modifie la composition exacte du conseil communal en ce qui concerne l'I.D.E.N.;

Vu la réception de ladite délibération à la DG05 en date du 2 août 2013;

Vu l'expiration du délai de tutelle en date du 16 septembre 2013;

Considérant que la délibération du 14 mai 2013 du conseil communal de Nandrin actant la composition politique du conseil communal et les déclarations individuelles d'apparement est postérieure au 1^{er} mars 2013, date limite à laquelle les déclarations d'apparement doivent être transmises aux intercommunales au regard de l'article L1523-15, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant que pour ces motifs, la délibération du conseil communal de Nandrin du 14 mai 2013 viole la loi;

ARRÊTE :

Article 1^{er} : La délibération du conseil communal de Nandrin du 14 mai 2013 par laquelle il revoit sa délibération du 18 décembre 2012 et modifie la composition exacte du conseil communal en ce qui concerne l'I.D.E.N., est annulée.

Article 2 : Mention du présent arrêté sera faite en marge de la décision concernée.

Article 3 : Le présent arrêté sera notifié par recommandé au collège communal de et à Nandrin.».

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier daté du 16 septembre 2013, réceptionné le lendemain.

Le 19 septembre, l'I.D.E.N. transmet à l'autorité de tutelle la décision adoptée par son assemblée générale le 26 juin, nommant les membres de son conseil d'administration. La partie adverse en accuse réception le 17 octobre, en précisant :

«Dès l'expiration du délai d'exercice de la tutelle, fixé au 21 octobre 2013 prorogeable de 15 jours, la décision n'est plus susceptible d'annulation par l'autorité de tutelle.».

La partie requérante a confirmé à l'auditeur chargé de l'instruction du dossier que l'autorité de tutelle n'avait pas donné d'autre suite à la transmission de cette décision;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner d'office l'intérêt de la requérante à l'annulation;

Considérant que la requête, introduite le 14 novembre 2013, mentionne ce qui suit pour justifier l'intérêt au recours :

«L'acte attaqué considère que, la délibération du Conseil communal du 14 mai 2013 par laquelle ce dernier revoit sa délibération du 18 décembre 2012 et modifie la composition exacte du Conseil communal en ce qui concerne l'IDEN, viole l'article L1523-15, § 3 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD).

Ce faisant, le Ministre porte atteinte aux intérêts de la Commune en ce qu'elle l'empêche d'appliquer correctement l'article L1523-15, § 3 CDLD. En outre, en annulant la délibération du Conseil communal du 14 mai 2013, le Ministre crée une incertitude sur la validité des candidatures que le Conseil communal a présentées à l'IDEN pour les postes d'administrateurs qui revenaient à la commune de Nandrin. L'administration de la Commune et l'administration de l'IDEN s'en trouvent ainsi entravées.

En outre, la Commune de Nandrin est expressément le destinataire de l'acte dont elle poursuit l'annulation.

En conséquence, la Commune de Nandrin a effectivement un intérêt à exercer le présent recours.»;

que dans son dernier mémoire, la commune fait valoir que cet intérêt reste actuel, en ce qu'il s'agit de s'assurer que le conseil d'administration de l'I.D.E.N. est correctement composé et peut valablement prendre des décisions; qu'elle évoque la possibilité, pour le groupe «Pour Nandrin» ou pour tout autre tiers intéressé, d'invoquer l'article 159 de la Constitution devant le juge judiciaire, en lui demandant d'écarter les actes administratifs que voudrait lui opposer l'intercommunale, à défaut de justifier de la correcte composition de son conseil d'administration; qu'elle estime que l'incohérence de l'autorité de tutelle pourrait être interprétée de deux manières, soit que l'acte attaqué était une erreur qui a été «rattrapée» en n'exerçant pas la tutelle générale sur la décision de l'I.D.E.N., soit qu'il n'était pas une erreur et que c'est par inattention que la tutelle générale n'a pas été mise en œuvre; qu'elle estime qu'il ne s'agit pas seulement de la satisfaction d'entendre rétablir la légalité, mais de lever l'incertitude qui pèse sur la composition du conseil d'administration de l'intercommunale et la validité de ses décisions; qu'elle demande en tous cas que, si le recours est jugé irrecevable, les dépens soient mis à charge de la partie adverse, et expose qu'au moment où elle a introduit le recours, elle ne savait pas si la tutelle générale serait ou non exercée, élément dont la partie adverse n'a d'ailleurs pas fait état dans ses écrits de procédure;

Considérant que la partie adverse indique dans son dernier mémoire qu'elle n'entend pas que son abstention d'annuler la décision de l'assemblée générale de l'I.D.E.N. soit assimilée à une modification, un retrait ou une réfection de l'acte attaqué; qu'elle rappelle que la tutelle générale est facultative et que l'abstention de l'exercer ne peut être considérée comme une approbation tacite; qu'elle ajoute qu'en application de l'article L3122-3 du CWaDEL, l'I.D.E.N. aurait dû lui transmettre cette décision, relative à la composition de ses organes de gestion, dans les quinze jours de son adoption, soit au plus tard le 12 juillet 2013, alors qu'elle ne l'a fait que

le 19 septembre; qu'elle observe que, si cela avait été fait en temps utile, la commune aurait pu décider en toute connaissance de cause d'introduire le recours ou non; qu'elle sollicite le maintien des dépens à charge de la requérante;

Considérant que la proposition de la commune, contenue dans la délibération annulée, a été transmise à l'I.D.E.N. le 15 mai 2013 et entérinée par l'assemblée générale de l'I.D.E.N. du 26 juin suivant; que cette décision de l'assemblée générale a été transmise à l'autorité de tutelle, qui n'a pas usé du pouvoir de tutelle générale que lui confère à cet égard l'article L 3121-1 du CWaDEL et ne l'a pas annulée; que, dès lors, les administrateurs qui représentent la commune de Nandrin au sein de cette intercommunale sont bien ceux qu'elle a proposés le 14 mai 2013;

que l'incertitude juridique et le risque de contestations allégués sont des éléments hypothétiques, qui ne concernent pas directement la requérante mais l'I.D.E.N.; que les parties déclarent qu'aucune procédure n'est effectivement pendante; qu'au demeurant, le maintien de l'acte attaqué dans l'ordonnancement juridique ne met pas *ipso facto* en cause la validité des mandats que l'assemblée générale de l'intercommunale a confiés aux administrateurs représentant la commune de Nandrin; que le recours est irrecevable;

Considérant que la circonstance qui prive la requérante d'intérêt au recours résulte de l'attitude peu cohérente de la partie adverse, qui n'en donne aucune explication; que la requérante n'est pas responsable du retard mis par l'I.D.E.N. à transmettre la délibération du 26 juin 2013 à l'autorité de tutelle, et qu'il n'est pas établi qu'au moment de l'introduction du recours, elle connaissait l'issue de l'examen de cette délibération dans le cadre de la tutelle générale; que ces éléments justifient de mettre les dépens à charge de la partie adverse,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-trois février deux mille seize par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY