CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 264.509 du 14 octobre 2025

A. 245.513/VIII-13.057

En cause : **L. D.**,
ayant élu domicile chez
M^es Marc UYTTENDAELE et Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Véronique VANDEN ACKER
et François VISEUR, avocats,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

Partie requérante en intervention volontaire :

P. K.,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas VANDERSTAPPEN, avocat,
avenue Louise 480/13
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 août 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse du 20 juin 2025 d'annuler "la délibération du conseil d'administration d'IDEA du 21 mai 2025 relative à la désignation des représentants de l'intercommunale dans l'intercommunale CENEO" » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 13 août 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^me^ Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une requête introduite le 9 octobre 2025, P. K. demande à être reçu comme partie intervenante volontaire.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Anne Feyt, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ François Viseur, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^es^ Nicolas Vanderstappen et Xavier Dieux, avocats, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits et rétroactes

1. L'intercommunale de Développement économique et d'Aménagement au cœur du Hainaut (IDEA) est associée dans CENEO, « intercommunale de financement dans le domaine de l'énergie » selon le site *web* de celle-ci, toutes deux sous la forme d'une société coopérative (SC) de droit public.

L'intercommunale IGRETEC fait également partie des associés de CENEO.

2. Le requérant est le président sortant du conseil d'administration de CENEO, dont les statuts prévoient notamment qu'« un mandat est réservé pour chaque titulaire de parts sociales Y » (art. 18), lesquelles sont des parts des intercommunales associées (art. 6).

3. Conformément à l'article L1532-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD) et à l'article 19 des mêmes statuts, les mandats des administrateurs prennent fin immédiatement après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux et provinciaux et il est procédé, lors de la même assemblée générale, à l'installation des nouveaux organes.

4. Par une délibération du 13 mai 2025, le conseil d'administration d'IGRETEC propose N. Z. comme candidat-administrateur pour CENEO.

5. Par une délibération du 21 mai 2025, le conseil d'administration d'IDEA fait de même en proposant F. M.

6. Le 2 juin 2025, un administrateur de l'intercommunale IDEA et un administrateur de l'intercommunale IGRETEC saisissent le ministre des Pouvoirs locaux d'un recours demandant l'annulation, respectivement, de ces deux propositions.

7. Les 4 et 18 juin 2025, IGRETEC et IDEA font part de leurs observations.

8. Par un arrêté du 20 juin 2025, le ministre des Pouvoirs locaux de la partie adverse annule la délibération susvisée du 21 mai 2025 de IDEA « relative à la prise d'acte de la proposition des représentants de l'intercommunale dans les différentes structures dont les intercommunales CENEO, HYGEA et IMIO », pour les motifs suivants :

« Considérant que la délibération attaquée relative à la prise d'acte de la proposition des représentants de l'intercommunale dans les différentes structures dont les intercommunales CENEO, HYGEA et IMIO a été prise par le conseil d'administration sortant d'IDEA ;

Considérant qu'en vertu des principes démocratiques, la désignation ou même la prise d'acte de la proposition des représentants des intercommunales au sein d'autres intercommunales ou personnes morales relève de la compétence du conseil d'administration renouvelé suite aux élections communales et provinciales, en application de la clé d'Hondt ; qu'en application de la circulaire ministérielle du 22 février 2024 concernant la période de prudence à l'approche des échéances électorales de 2024, le conseil d'administration sortant n'a donc pas la légitimité démocratique pour procéder à une prise d'acte ;

Considérant qu'il n'appartenait donc pas au conseil d'administration sortant d'IDEA de prendre acte de la proposition de ses représentants au sein des différentes structures dont les intercommunales CENEO, HYGEA et IMIO ;

Considérant que la délibération attaquée blesse l'intérêt général,

ARRÊTE :

Article 1er : La délibération du conseil d'administration d'IDEA du 21 mai 2025 relative à la prise d'acte de la proposition des représentants de l'intercommunale dans les différentes structures dont les intercommunales CENEO, HYGEA et IMIO est ANNULÉE.

Art. 2 : Un recours en annulation est ouvert contre cette décision devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

(…) ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Par un arrêté du même jour, le même ministre annule la délibération susvisée du 13 mai 2025 d'IGRETEC « relative à la désignation des représentants de l'intercommunale dans l'intercommunales CENEO et dans la société anonyme SODEVIMMO ».

Cette décision fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation introduit par le requérant et enrôlé sous le numéro A. 245.515/VIII-13.059.

10. Le 25 juin 2025, l'assemblée générale d'IDEA décide notamment « de désigner les administrateurs de l'intercommunale IDEA selon la répartition reprise dans la présente, tenant compte de la clé d'Hondt établie sur base des résultats des élections de 2024 ».

11. Par une délibération du 26 juin 2025, le conseil d'administration nouvellement constitué d'IGRETEC décide notamment, par 10 votes pour et 7 votes contre, de désigner S. R. comme candidat-administrateur issu d'IGRETEC au conseil d'administration de CENEO.

Cette délibération fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation introduit par le requérant et enrôlé sous le numéro A. 245.511/VIII-13.058.

12. Le 27 juin 2025, l'assemblée générale de CENEO prend acte de la fin des mandats des administrateurs sortants et procède à la nomination de ses nouveaux administrateurs, à l'exception de ceux proposés par les intercommunales IGRETEC et IDEA, pour le motif que les décisions de leurs conseils d'administration respectifs ont été annulées par le ministre de tutelle.

Lors de cette assemblée générale, le requérant, président sortant du conseil d'administration de CENEO, est désigné administrateur de cette intercommunale.

13. Le 27 juin 2025 également, le nouveau conseil d'administration de CENEO désigne Philippe Knaepen comme président.

Le requérant affirme avoir introduit un recours contre cette désignation mais il s'avère qu'aucune requête ayant cet objet n'a toutefois été enrôlée à son nom.

14. Le 8 juillet 2025, le ministre susvisé annule la délibération précitée de l'assemblée générale d'IDEA du 25 juin 2025 « en ce qu'elle porte sur la désignation des deux administrateurs indépendants ».

L'exécution de cette décision est suspendue par un arrêt n° 263.970 du 17 juillet 2025. La décision de retrait de cette décision a été déposée électroniquement le 7 octobre 2025 dans l'affaire A. 245.299/XV-6301.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 9 octobre 2025, Philippe Knaepen sollicite d'intervenir dans la présente cause « en sa qualité d'administrateur et de président du conseil d'administration de […] CENEO ».

Prima facie, cette demande, introduite la veille de l'audience, ne retarde pas la procédure et ne porte pas atteinte aux droits de la défense du requérant. Celui-ci y a en effet répondu en plaidoiries et il invoque lui-même son recours allégué contre la désignation du requérant en intervention pour justifier sa demande de jonction.

Sous la réserve de sa recevabilité examinée *infra* au point VI, il y a lieu, à ce stade de la procédure et donc *prima facie*, d'accueillir provisoirement la demande d'intervention.

V. Demande de jonction

V.1. La requête

Le requérant estime que « le présent recours est en lien direct avec trois autres recours introduits par [ses soins] à l'encontre de trois autres décisions administratives présentant entre elles des liens étroits et étant indissolublement liées :

- Le recours contre la décision du ministre de tutelle du 20 juin 2025 d'annuler "la délibération du conseil d'administration d'IGRETEC du 13 mai 2025, relative à la désignation des représentants de l'intercommunale dans l'intercommunale CENEO" ;

- Le recours contre la décision du conseil d'administration de CENEO du 27 juin 2025 de désigner [l'intervenant] en qualité de président ;
- Le recours contre la décision du conseil d'administration d'IGRETEC du 26 juin 2025 de désigner [S. R.] en qualité de candidat-administrateur issu d'IGRETEC au conseil d'administration de CENEO ».

Il explique que s'il « a choisi d'introduire quatre requêtes distinctes, c'est parce que les décisions administratives qu'il querelle émanent de trois auteurs différents. Il n'en demeure pas moins que les quatre affaires sont connexes, une décision dans l'une de ces quatre affaires étant immédiatement susceptible d'emporter des conséquences sur les trois autres affaires, raison pour laquelle [il] demande qu'elles soient jointes et traitées en même temps. Sans les décisions d'annulation du ministre de tutelle du 20 juin 2025, les administrateurs proposés initialement par les conseils d'administrations d'IGRETEC et IDEA auraient été nommés, le conseil d'administration de CENEO serait régulièrement composé et [il] aurait été désigné en qualité de président du conseil d'administration de CENEO. [Il] doit également obtenir la suspension et l'annulation de la décision du conseil d'administration d'IGRETEC du 26 juin 2025 de désigner [S. R.] en qualité de candidat-administrateur issu d'IGRETEC au conseil d'administration de CENEO à défaut de quoi il risque de se faire reprocher de ne pas avoir conservé son intérêt à ses autres recours. De la même manière, il devra encore introduire des recours en suspension et en annulation à l'encontre des décisions potentiellement à venir du conseil d'administration d'IDEA de désigner un autre candidat administrateur de CENEO que celui qu'il avait initialement proposé et de l'assemblée générale de CENEO de nommer [S. R.] et le nouveau candidat administrateur qui sera potentiellement proposé par IDEA ».

V.2. La note d'observations et la requête en intervention

Ni la partie adverse ni le requérant en intervention ne se prononcent sur la demande de jonction.

V.3. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que sont connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport juridique si étroit que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il convient de les instruire et de les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.

En l'espèce, contrairement à ce qu'il indique dans sa requête, le requérant n'a pas saisi le Conseil d'État d'un recours à l'encontre de la décision du conseil

d'administration de CENEO du 27 juin 2025 désignant l'intervenant en qualité de président de cette intercommunale. Il a contesté les trois actes suivants :

- la décision du conseil d'administration de l'intercommunale IGRETEC du 26 juin 2025 désignant S. R. comme candidat-administrateur de l'intercommunale CENEO (A. 245.511/VIII-13.058) ;
- l'acte attaqué en l'espèce ;
- la décision de la partie adverse du 20 juin 2025 annulant la délibération du conseil d'administration d'IGRETEC du 13 mai 2025 (A. 245.515/VIII-13.059).

La seule circonstance que ces trois actes auraient eu pour conséquence, selon le requérant, d'empêcher qu'il soit nommé président du conseil d'administration de CENEO ne suffit pas à établir leur connexité. Ils ne constituent en effet pas le résultat d'une seule et même procédure, n'émanent pas tous de la même autorité, n'ont pas le même objet et concernent des personnes différentes.

Prima facie, il n'existe pas entre ces actes un lien de connexité justifiant la jonction de ces trois affaires, qui sont appelées à la même audience.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

En sa qualité de membre du conseil d'administration de CENEO, le requérant estime disposer d'un intérêt fonctionnel à défendre les prérogatives de cet organe, « notamment en contestant une décision qui, à ses yeux à tout le moins, porte atteinte à la régularité de sa composition ou de son fonctionnement ». Il expose que le conseil d'administration de CENEO n'est pas régulièrement composé et que ses décisions sont irrégulières si des administrateurs représentants certaines intercommunales associées n'y sont pas nommés « alors pourtant que les intercommunales associées avaient régulièrement proposé des candidats administrateurs avant la tenue de la première assemblée générale qui suit l'installation des conseils communaux ». Il revendique l'enseignement d'un arrêt n° 263.970 du 17 juillet 2025 et ajoute qu'il est le président sortant du conseil d'administration de CENEO, qu'il a été reconduit en tant qu'administrateur de CENEO par l'assemblée générale du 27 juin 2025, qu'il « était proposé pour prendre la présidence du conseil d'administration de CENEO par le PS. [L'intervenant] était proposé pour prendre la présidence du même conseil d'administration par le *MR* » et « qu'il aurait été élu président du conseil d'administration de CENEO ou que [l'intervenant] ou un autre

candidat administrateur soutenu par le *MR* n'aurait pas été nommé si les administrateurs proposés par IGRETEC et IDEA avaient été nommés par l'assemblée générale de CENEO le 27 juin 2025 et avaient pu prendre part au vote sur la désignation du président du conseil d'administration de CENEO le 27 juin 2025 ».

Dans le cadre de l'exposé de l'urgence, il ajoute que « sa fonction lui confère un intérêt fonctionnel à obtenir la suspension de l'exécution de la décision querellée en lieu et place de CENEO si cette dernière ne met pas tout en œuvre pour permettre l'installation de ses organes dans le respect des dispositions légales et statutaires, et permettre aux membres de ses organes de se réunir et d'adopter des décisions de manière régulière. En l'occurrence, rien n'indique que CENEO envisage une quelconque action pour obtenir le rétablissement de la légalité à brève échéance et permettre le fonctionnement régulier de ses organes ».

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse conteste l'intérêt à agir dès lors que l'acte attaqué avait pour unique objet de présenter un candidat administrateur représentant de l'intercommunale IDEA lors de l'assemblée générale de CENEO du 27 juin 2025, laquelle a eu lieu, de sorte que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'aurait, selon elle, aucune influence sur la tenue de cette assemblée générale dans la mesure où il serait nécessaire d'en reconvoquer une pour se prononcer sur la désignation des deux administrateurs représentants IDEA et IGRETEC. Elle expose que « comme il serait nécessaire de reconvoquer une AG, le CA d'IDEA et d'IGRETEC aurait l'opportunité de se prononcer à nouveau sur le candidat administrateur à présenter pour siéger au CA de CENEO. En effet, les nouveaux CA des deux intercommunales IGRETEC et IDEA ne sont pas tenus par les décisions de leurs prédécesseurs. Ils sont libres de confirmer ces décisions de présentation de mai 2025 mais ils sont tout aussi libres de choisir quelqu'un d'autre et de révoquer les décisions qui ont fait l'objet de l'acte litigieux ».

Elle en conclut que la suspension de l'exécution ou l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait avoir aucune influence sur l'ordonnancement juridique dès lors qu'il « a complètement épuisé des effets ».

VI.1.3. La requête en intervention

Le requérant en intervention ne conteste pas la recevabilité du recours et expose comme suit son propre intérêt :

« L'intervenant volontaire […] est le bourgmestre de la commune de Pont-à-Celles et l'un des administrateurs de CENEO.

Le 27 juin 2025, il a également été désigné à la fonction de président du conseil d'administration de CENEO.

Bien que [le requérant] vise, dans le cadre du présent recours, l'arrêté d'annulation du Ministre du 20 juin 2025, la situation qu'il tente en réalité – quoiqu'en vain – de mettre à néant est celle résultant de l'élection de [l'intervenant] en qualité de président du conseil d'administration de CENEO.

La suspension et/ou l'annulation postulée de l'arrêté querellé n'est davantage qu'un moyen de parvenir à cet objectif.

[Le requérant] soutient en effet (a) que l'arrêté d'annulation du Ministre du 20 juin 2025 serait prétendument illicite, ce qui impliquerait (b) que l'assemblée générale de CENEO du 27 juin 2025 aurait dû désigner le candidat sélectionné par le conseil d'administration d'IDEA le 21 mai 2025 (soit [F. M.) et (c) que le conseil d'administration de CENEO, autrement composé lors de sa séance du 27 juin 2025, n'aurait pas désigné [l'intervenant] (mais peut-être [le requérant] lui-même) en qualité de président.

[Il] a dès lors manifestement un intérêt à intervenir volontairement dans cette procédure ».

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015), et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le requérant est membre du conseil d'administration de CENEO. En cette qualité, il dispose d'un intérêt fonctionnel à défendre les prérogatives de son conseil d'administration et à ce que ce dernier soit régulièrement composé pour pouvoir prendre des décisions régulières, notamment en contestant une décision qui, d'après lui à tout le moins, porte atteinte à la régularité de sa composition ou de son fonctionnement.

L'argumentation nouvellement défendue à l'audience par les parties adverse et intervenante ne figurant pas dans leurs actes de procédure, elle est irrecevable eu égard au caractère écrit de la procédure devant le Conseil d'État et au respect des droits de la défense du requérant.

Le recours est, *prima facie*, recevable. Le même constat s'impose, par identité de motifs, en ce qui concerne la requête en intervention.

VII. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VIII. Exposé de l'urgence

VIII.1. Thèses des parties

VIII.1.1. La requête

Le requérant invoque l'urgence au regard de la composition irrégulière et incomplète alléguée du conseil d'administration de CENEO dont il est membre. Il soutient que l'assemblée générale de CENEO « a été empêchée de nommer les administrateurs pourtant régulièrement proposés par IGRETEC et […] IDEA en raison de l'adoption d'une décision manifestement irrégulière » de la partie adverse. Il considère qu'il « ne peut être raisonnablement admis qu'une intercommunale qui est aussi une SC, fonctionne pendant plusieurs mois avec un conseil d'administration dont la composition complète et régulière aurait été décidée sans l'intervention irrégulière et partisane du ministre de tutelle ». Selon lui, « l'intervention du ministre de tutelle est clairement partisane et frôle le détournement de pouvoirs », pour les motifs suivants :

« Nul n'ignore que le *MR* et *Les Engagés* constituent la majorité au sein du Gouvernement wallon, mais aussi qu'ils ont décidé de faire alliance et de constituer un "groupe politique" pour la répartition des mandats dans les intercommunales wallonnes et de s'accorder sur les décisions à prendre dans les organes de ces intercommunales pour mettre fin à ce qu'ils qualifient d'hégémonie ou de confiscation du pouvoir du PS au cours des dernières années. Le recours de tutelle de [G. B.] qui est à l'origine de la décision querellée est expressément motivé par le fait que le candidat administrateur proposé par IDEA est un candidat étiqueté *PS*. Au vu du caractère manifestement irrégulier de la décision querellée, on ne

peut que penser que le ministre de tutelle l'a adoptée pour des raisons purement partisanes. Le contexte et l'objectif dans lequel le ministre de tutelle a adopté la décision querellée dicte qu'elle soit suspendue sans attendre, et qu'elle ne subsiste pas dans l'ordonnancement juridique jusqu'au prononcé d'un arrêt d'annulation dans un peu moins de deux ans ».

Il ajoute qu'il en va d'autant plus ainsi « qu'en raison de sa composition irrégulière, les décisions du conseil d'administration de CENEO risquent d'être annulées par le tribunal de l'entreprise ». Il cite l'article 2:42 du Code des sociétés et des associations et estime qu'il y a donc un risque bien réel que, s'il se réunit, le conseil d'administration adopte des décisions qui seront frappées de nullité et dont la nullité pourra être prononcée par le tribunal de l'entreprise en application de cette disposition. Il estime encore que l'urgence est aussi présente « en raison des conséquences qui résultent de l'exécution de la décision querellée (et de la décision du même jour relative à IGRETEC). En conséquence de cette décision, non seulement le conseil d'administration de CENEO n'a pas pu être complètement et intégralement recomposé, mais son président a été nommé après que les administrateurs d'IGRETEC et d'IDEA ont été empêchés irrégulièrement de prendre part au vote, le conseil d'administration d'IGRETEC a adopté une nouvelle décision de présenter un candidat administrateur de CENEO, le conseil d'administration d'IDEA devrait faire de même, le conseil d'administration de CENEO a coopté des administrateurs "représentant" IGRETEC et IDEA qui participent aux décisions du conseil d'administration alors que ceux qui auraient dû y être nommés sont irrégulièrement empêchés d'y participer, … Et d'autres conséquences ou "décisions-conséquence" vont encore être adoptées, rendant la situation juridique et opérationnelle inextricable à très brève échéance, sauf à ce que [le] Conseil [d'État] suspende rapidement la décision querellée et celles dont il postule la suspension dans les recours connexes ».

Il estime qu'en tant que membre du conseil d'administration de CENEO irrégulièrement composé, il peut invoquer les mêmes circonstances que celles qui pourraient être invoquées par cette intercommunale pour justifier l'urgence et il invoque l'arrêt n° 263.970, précité, qui, selon lui, « va dans le sens de ce [qu'il] soutient dans les développements qui précèdent ».

VIII.1.2. La note d'observations

La partie adverse répond que l'argument selon lequel il ne peut être admis que l'intercommunale CENEO fonctionne pendant plusieurs mois avec un conseil d'administration incomplet ne repose sur aucun motif concret parce que « les statuts de l'intercommunale n'exigent pas que le conseil d'administration soit entièrement composé pour qu'il puisse se réunir valablement ni prendre des décisions valablement ». Elle cite une ordonnance du tribunal de l'entreprise du Hainaut du 5 septembre 2025 et elle conclut que l'absence des deux administrateurs « Y »

représentants IGRETEC et IDEA n'empêche pas le conseil d'administration de CENEO de se réunir et d'adopter valablement des décisions. Elle considère que, pour le même motif, la composition du conseil d'administration avec deux administrateurs en moins ne met pas en péril la régularité des décisions qu'il adopte : « tant le CSA que les statuts de CENEO prévoient des mécanismes qui permettent au CA de coopter, à titre provisoire, des administrateurs s'il en manque par rapport au nombre maximum d'administrateurs prévus dans les statuts (art. 19, al. 5 des statuts). Il est donc inexact d'affirmer que le conseil d'administration de CENEO ne peut fonctionner sans que les administrateurs représentants IDEA et IGRETEC ne soient désignés ».

Elle estime caduc ou imprécis l'argument selon lequel « certaines décisions auraient été adoptées par le CA de CENEO qui ne l'auraient pas été si le CA avait été autrement composé ». Elle expose que « si le requérant fonde ce troisième argument sur la désignation du président du CA de CENEO en la personne de [l'intervenant], évoquée dans sa requête, force est de constater qu'aucune décision [du] Conseil [d'État] ne pourrait en suspendre les effets ni l'annuler. Maintenant que [l'intervenant] a été désigné président, seule une décision des organes de CENEO ou, à la limite, du tribunal de l'entreprise pourrait permettre de le révoquer. La suspension de la décision litigieuse ne saurait avoir la moindre influence sur cette décision ». Elle ajoute que si le requérant fonde l'urgence sur d'autres décisions qui n'ont pas encore été adoptées par le conseil d'administration de CENEO, il aurait dû les décrire pour que son argument soit pertinent. Elle explique que CENEO est une intercommunale active dans l'achat d'énergie et qu'elle ne perçoit pas « en quoi l'étiquetage politique des membres de son CA pourrait avoir une influence déterminante sur les décision prises par son conseil d'administration qui, en théorie et jusqu'à preuve du contraire, adopte ses décisions dans l'intérêt des membres de l'intercommunale, intérêt qui consiste principalement à acheter l'énergie à de bonnes conditions. Si le requérant craint que l'absence des administrateurs représentants IGRETEC et IDEA ait une influence déterminante et négative sur des décisions à venir de l'intercommunale, il aurait dû expliquer lesquelles, présenter leur date de délibéré et justifier qu'une procédure en annulation ne permette pas de rencontrer ce problème adéquatement. Comme il n'en a rien fait, sa demande de suspension doit être jugée irrecevable ou à tout le moins non fondée à défaut d'urgence ».

Elle observe que la composition du conseil d'administration est définie à l'article 18 des statuts, qu'il s'agit d'une copie de l'article L1523-15, § 5, alinéa 1er, du CDLD qu'elle cite et que « rien ne permet donc de considérer que le conseil d'administration ne pourrait pas valablement délibérer ni décider en l'état. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'organe d'administration serait en dessous du minimum légal ou statutaire que celui-ci ne pourrait plus valablement se réunir ou délibérer ; mais cette hypothèse n'est pas envisageable en l'espèce ».

Quant à l'article 2:42 du Code des sociétés et des associations et le risque que les décisions adoptées par l'organe d'administration de CENEO soient déclarées nulles, elle répond que cet article « ne prévoit aucune nullité automatique des décisions des organes d'administration des entreprises mais uniquement la possibilité de demander au tribunal de l'entreprise, conformément à l'article 2:44 du même Code, de prononcer la nullité de ces décisions dans les quatre hypothèses reprises [à l'article 2:42 précité]. Pour qu'une décision, même si elle est irrégulière, soit ainsi annulée, il faut que l'irrégularité alléguée ait pu avoir une influence sur la délibération ou le vote. Même si le fait que l'organe d'administration se réunisse sans que les administrateurs indépendants aient été désignés constitue une irrégularité – *quod non* (voy ci-dessus) – encore faut-il que cette irrégularité ait une influence sur les décisions à adopter pour que ces décisions, et seulement celles-ci, puissent être annulées par le tribunal de l'entreprise ».

VIII.1.3. La requête en intervention

L'intervenant ne conteste pas l'urgence dans sa requête en intervention.

VIII.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1er, alinéa 3, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 5°, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', il appartient à la partie requérante d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant. Il s'ensuit que l'urgence constitue une condition spécifique du référé administratif distincte de celle relative à l'exposé d'au moins un moyen sérieux, et que le caractère sérieux des moyens est insuffisant, en soi, à établir l'urgence légalement requise.

Il convient dès lors d'emblée de constater que l'allégation d'une irrégularité manifeste voire d'un détournement de pouvoir soutenue en l'espèce ne peut être retenue pour justifier l'urgence.

En revanche, comme l'a constaté l'arrêt n° 263.970, précité, dans un contexte similaire, l'exécution de l'acte attaqué pourrait être la source des inconvénients exposés par le requérant dans la mesure où il pourrait affecter indûment la composition voire le fonctionnement de l'organe délibératif d'une intercommunale ayant revêtu la forme d'une société coopérative active dans le domaine de l'énergie, avec les conséquences que cela pourrait engendrer quant à la régularité des décisions de cet organe dont le requérant est membre, notamment au regard du Code des sociétés et des associations. Comme l'a constaté l'arrêt précité, il n'est *prima facie* pas exclu que l'annulation irrégulière, par la partie adverse de « la désignation ou même la prise d'acte de la proposition des représentants des intercommunales au sein d'autres intercommunales » (acte attaqué, page 2/3) puisse avoir une influence sur l'issue de décisions importantes à prendre dans ce domaine, et le seul fait que les majorités et *quorum* de présence requis par le CDLD et les statuts puissent être atteints ne dénie pas en soi l'urgence à statuer.

L'argumentation nouvellement défendue par la partie adverse à l'audience et dans son courriel adressé au Conseil d'État une demi-heure avant l'audience, à l'instar de celle de la partie intervenante qui ne figure pas davantage dans sa requête, est tardive et, partant, irrecevable par identités de motifs avec ceux exposés à l'occasion de la recevabilité.

Dans les circonstances particulières de l'espèce, l'urgence est, *prima facie*, établie.

IX. Moyen unique

IX.1. Thèses des parties

IX.1.1. La requête

Le moyen est pris « de la violation des articles L3111-1, § 1er, L3114-1, alinéa 2, L3122-1, L1532-2, alinéa 2, et L1523-15 du CDLD, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs, de la violation de l'article 33 de la Constitution et de la hiérarchie des normes ».

Conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 3°, et alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure), applicable en l'espèce en vertu des articles 8 et 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le requérant énonce et résume le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de l'article 2 du règlement général de procédure :

« En ce que le ministre des Pouvoirs locaux a annulé la délibération du conseil d'administration d'IDEA du (date), relative à la désignation des représentants de l'intercommunale dans l'intercommunale CENEO au motif "qu'en vertu des principes démocratiques, la désignation ou même la prise d'acte de la proposition des représentants des intercommunales au sein d'autres intercommunales ou personnes morales relève de la compétence du conseil d'administration renouvelé suite aux élections communales et provinciales, en application de la clé d'Hondt ; qu'en application de la circulaire ministérielle du 22 février 2024 concernant la période de prudence à l'approche des échéances électorales de 2024, le conseil d'administration sortant n'a donc pas la légitimité démocratique pour procéder à une prise d'acte".

Alors que les dispositions visées au moyen impliquent que la proposition formulée par le conseil d'administration d'IDEA est nécessairement antérieure à la tenue de la première assemblée générale de l'année qui suit le renouvellement des conseils communaux et donc nécessairement formulée par le conseil d'administration tel qu'il était composé avant le renouvellement communal et que la période d'affaires prudentes à laquelle se réfère le ministre n'a aucun fondement légal ou réglementaire et est, de surcroît mal interprétée ».

Il invoque encore l'arrêt n° 263.970, précité.

IX.1.2. La note d'observations

La partie adverse « s'en réfère à la sagesse [du] Conseil [d'État] sur le fond de la requête ».

IX.1.3. La requête en intervention

L'intervenant estime que l'arrêté d'annulation du ministre n'est pas entaché d'illégalité, d'excès ou de détournement de pouvoir et ne révèle pas une erreur manifeste d'appréciation. Selon lui, « il relève de l'évidence que si le CDLD exige un renouvellement des conseils d'administration des intercommunales après les élections communales, c'est pour qu'il soit tenu compte des résultats de celles-ci. Telle est la raison d'être de l'article L1532-2, alinéa 2 du CDLD qui prévoit cette obligation et qui la contient ». Il en déduit que cette disposition implique nécessairement « que les administrateurs à désigner dans une intercommunale sur proposition d'une (autre) intercommunale en qualité d'actionnaire, ne puisse être proposés par celle-ci qu'à

l'intervention de son conseil d'administration préalablement recomposé pour tenir compte, à ce niveau aussi, du résultat des élections communales ». Il ajoute que la circonstance que le conseil d'administration d'une intercommunale n'a pas été totalement recomposé lors de la première assemblée générale de l'année suivant les dernières élections communales n'implique pas que la recomposition de ce conseil ne puisse être finalisée lors d'une assemblée générale ultérieure, en continuation de la précédente ou reconvoquée à cette seule fin.

Il est d'avis qu'une « interprétation servilement littérale et formaliste de l'article 1532-2, alinéa 2 du CDLD qui conduirait à considérer que le conseil d'administration d'une intercommunale, s'il n'a pas pu être totalement recomposé au cours de la première assemblée générale de l'année suivant les élections communales pour tenir compte des résultats de celles-ci, ne pourrait pas l'être au cours de la plus proche assemblée générale suivante (en continuation de la première ou reconvoquée à cette fin), violerait frontalement ce même article 1532-2 et la raison d'être fondamentale qui le justifie et qu'il contient ». Il fait encore valoir que la circonstance que « le libellé d'une disposition légale ou décrétale, imposant (*ratione materiae*) une obligation, n'exprime pas additionnellement (et surabondamment) la raison d'être de cette obligation (*ratione causae*), ne saurait justifier que cette raison d'être soit ignorée ». D'après lui, il serait manifestement déraisonnable de privilégier une lecture de l'article 1532-2, alinéa 2, du CDLD « qui conduirait à sacrifier sa raison d'être fondamentale au profit d'une lecture littérale de celui-ci, en préférant une solution qui maintiendrait pour la durée totale d'une nouvelle mandature un conseil d'administration ne reflétant pas les nouveaux équilibres politiques issus des dernières élections communales, à une solution qui, remédiant à l'impossibilité dans laquelle une première assemblée générale se serait trouvée de recomposer (complètement) le conseil d'administration, permettrait à l'assemblée générale suivante la plus proche d'assurer une recomposition conforme à ces nouveaux équilibres ». Il en conclut que l'acte attaqué est régulier « en ce qu'il repose sur une lecture de l'article 1532-2, alinéa 2 du CDLD conforme à sa raison d'être ».

Il ajoute, subsidiairement, un « second moyen » (*sic*) en indiquant que la thèse soutenue par le requérant engendre une discrimination injustifiée et une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce termes :

> « […] si, par impossible, [le] Conseil [d'État] devait considérer que le système du CDLD permet l'attribution ou le renouvellement de certains mandats d'administrateurs – singulièrement ceux attribués à d'autres actionnaires que les communes – non à l'intervention des organes reflétant les changements de majorités politiques intervenus lors des dernières élections locales, mais à l'initiative de conseils d'administration reflétant encore d'anciennes majorités (telles qu'elles résultaient des élections communales précédentes), il en résulterait une discrimination injustifiée et une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, ces administrateurs peuvent être :

- soit désignés directement par l'assemblée générale sur proposition du conseil d'administration de l'entité concernée (par exemple, les administrateurs indépendants) ;

- soit nommés par d'autres entités, dont les organes doivent eux-mêmes être renouvelés selon les mêmes principes (telles que d'autres intercommunales, à l'instar de l'administrateur à désigner sur présentation d'IDEA au sein du conseil d'administration de CENEO).

Dans ces hypothèses, la solution prônée par le requérant aboutirait à créer une différence de traitement entre intercommunales :

- d'une part, celles dont l'actionnariat comporte une ou plusieurs autres intercommunales, et dont le conseil d'administration comprend dès lors un ou plusieurs administrateurs désignés sur quota intercommunal.

  Selon la thèse [du requérant], ces administrateurs intercommunaux devraient nécessairement être désignés sur présentation du conseil d'administration sortant des actionnaires intercommunales qu'ils représentent – puisqu'au moment où une telle présentation interviendrait, ces conseils d'administration n'auraient, par hypothèse, pas encore été renouvelés.

  L'application de cette thèse aurait donc pour effet – absurde et contraire à l'esprit de la loi – de fausser l'équilibre politique issu du scrutin communal et d'altérer, voire, dans certains cas, de neutraliser la clé d'Hondt.

- d'autre part, celles dont l'actionnariat est exclusivement communal, et dont le conseil d'administration ne comprend par conséquent que des administrateurs désignés par les communes.

  Contrairement à l'hypothèse précédente, les décisions par lesquels les communes présentent leurs candidats administrateurs interviennent nécessairement dans le respect des équilibres politiques résultant des dernières élections communales et de la clé d'Hondt, puisque la composition des conseils et collèges communaux est renouvelée bien en amont du renouvellement des conseils d'administration des intercommunales.

Cette différence entre intercommunales, selon la composition de leur actionnariat – et partant, celle de leur conseil d'administration – est injustifiée.

Dans le cas d'espèce, suivre le raisonnement [du requérant] reviendrait à permettre qu'un administrateur désigné, en fin de mandature, par le conseil d'administration sortant d'IDEA, altère la majorité résultant de l'application de la clé d'Hondt, singulièrement en accordant davantage de poids, non à la majorité politique résultant des dernières élections, mais à celle qui résultait des élections précédentes.

Cette différence de traitement n'a ni justification raisonnable, ni but légitime, et contrevient en outre au CDLD, notamment son article 1532-2, alinéa 2, dont la raison d'être est précisément de garantir que le conseil d'administration des intercommunales reflète fidèlement les résultats des dernières élections communales.

Tel est d'ailleurs le sens même de la décision du ministre des Pouvoirs locaux ici entreprise : éviter qu'à la veille du renouvellement démocratique, des organes sortants ne cherchent, par des décisions de dernière minute, à affaiblir la représentativité politique que le législateur entend préserver ».

IX.2. Appréciation

L'article L1523-15 du CDLD dispose notamment comme suit :

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

Les administrateurs représentent soit des communes, provinces ou CPAS associés, soit des autres personnes morales de droit public, soit des associés privés, soit sont considérés comme indépendants.

Le nombre d'administrateurs indépendants est fixé à un maximum de deux. Ceux-ci sont nommés par l'Assemblée générale à la majorité des trois quarts des voix et sur présentation du conseil d'administration exprimé à la majorité de trois quarts des voix.

Lors de sa nomination, chaque administrateur indépendant répond au moins aux critères suivants :

[…]

La décision de nomination fait mention des motifs sur la base desquels est octroyée la qualité d'administrateur indépendant.

Le Gouvernement, de même que les statuts, peuvent prévoir des critères additionnels ou plus sévères.

§ 2. Les administrateurs représentant respectivement les communes, provinces ou CPAS associés sont de sexe différent.

§ 3. Sans préjudice du paragraphe 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. Toutefois, pour les intercommunales auxquelles des communes de plus d'une Région sont affiliées, les administrateurs sont désignés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral pour ce qui concerne les communes wallonnes, et conformément aux dispositions statutaires de l'intercommunale pour ce qui concerne les communes des autres Régions.

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.

Les déclarations d'apparentement ou de regroupement ne peuvent être faites qu'une seule fois, vers une seule liste et pour l'ensemble des mandats dérivés du conseiller communal.

Le collège communal communique à l'intercommunale, au plus tard le 1er mars de l'année qui suit celle des élections communales ou provinciales, le nom des conseillers communaux, leur groupe politique et, le cas échéant, les apparentements ou les regroupements, tels qu'ils ressortent des déclarations individuelles actées en séance du conseil communal.

[…]

Aux fonctions d'administrateur réservées aux communes, ne peuvent être nommés que des membres des conseils ou collèges communaux.

Tout groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative.

Les administrateurs représentant chaque province sont désignés à la proportionnelle conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, selon une clé intégrant, pour chaque liste de candidats représentée au sein du conseil provincial, pour moitié le nombre de sièges détenus au sein du conseil provincial et pour moitié le nombre de voix obtenues lors des élections provinciales.

Le Gouvernement précise les modalités de mise en œuvre de l'alinéa 8.

Les alinéas 2, 5 et 6 du présent paragraphe sont *mutatis mutandis* applicables à la désignation des administrateurs des provinces associées.

Les alinéas 1, 2, 5 et 6 du présent paragraphe sont applicables *mutatis mutandis* aux administrateurs représentant des CPAS associés.

Les alinéas qui précèdent n'excluent pas que, conformément à la législation hospitalière, les représentants du corps médical ou académique, les représentants du conseil médical, le médecin-chef ou le directeur général, puissent siéger gratuitement en qualité d'invités permanents ou d'observateurs, avec voix consultative, au sein du conseil d'administration des intercommunales hospitalières.

[…]

§ 5. Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à dix unités ni supérieur à vingt unités. Le nombre de sièges est fixé en fonction du nombre d'habitants de l'ensemble des communes associées de l'intercommunale.

Ce nombre est établi sur la base des chiffres de la population de droit, à la date du 1er janvier de l'année des élections communales et provinciales, tels que publiés au *Moniteur belge* et à concurrence de maximum cinq administrateurs par tranche entamée de cinquante mille habitants.

La répartition est fixée par les statuts de chaque intercommunale.

Une intercommunale comprenant jusqu'à trois associés communaux pourra compter un maximum de sept administrateurs. Lorsque les associés communaux sont au nombre de quatre ou lorsque plus de quatre communes sont associées et qu'elles desservent moins de cent mille habitants, le conseil d'administration peut comprendre un maximum de onze administrateurs.

[…]

§ 8. Le conseil d'administration désigne, en son sein et au maximum, un président et un vice-président. Il désigne ses représentants dans les sociétés à participation publique locale significative.

[…] ».

L'article L1532-2 du même Code est libellé de la façon suivante :

« Tout membre d'un conseil communal et, s'il échet, provincial ou de l'action sociale exerçant, à ce titre, un mandat dans une intercommunale ou une association de projet est réputé de plein droit démissionnaire :

1° dès l'instant où il cesse de faire partie de ce conseil communal et, s'il échet, provincial ou de l'action sociale ;

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.

Tous les mandats communaux et provinciaux au sein du comité de gestion de l'association de projet prennent fin immédiatement après la première réunion dudit comité de gestion qui suit le renouvellement des conseils communaux et, s'il échet, provinciaux, pour autant que ladite réunion intervienne après le 1er mars de l'année qui suit celle des élections communales et provinciales à moins que toutes les communes et provinces associées, s'il échet, aient transmis les déclarations individuelles facultatives d'apparentement ou de regroupement de leurs membres. La désignation des membres du comité de gestion par les autres participants éventuels s'opère au cours du mois qui suit l'installation de leur propre conseil ».

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué considère que « le conseil d'administration sortant n'a […] pas la légitimité démocratique pour procéder à une prise d'acte » et que la délibération qu'il annule « relève de la compétence du conseil d'administration renouvelé suite aux élections communales et provinciales en application de la clé d'Hondt », en se fondant expressément et exclusivement sur « les principes démocratiques » et « la circulaire ministérielle du 22 février 2024 concernant la période de prudence à l'approche des échéances électorales de 2024».

Prima facie, force est de constater que le motif reposant sur les « principes démocratiques », non autrement explicités dans l'acte attaqué, ne trouve aucun fondement dans un texte de rang législatif ni dans les dispositions précitées. Le même constat s'impose en ce qui concerne la circulaire susvisée sur laquelle il se fonde explicitement, celle-ci ne pouvant prévaloir sur des dispositions décrétales ni ajouter à celles-ci une condition spécifique au conseil d'administration qu'elles-mêmes ne contiennent pas expressément.

Ce constat selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs réguliers en droit s'impose à toute autorité administrative et donc à toute intercommunale agissant en tant que telle. La distinction opérée subsidiairement par l'intervenant à l'appui du « second moyen » s'avère dès lors non pertinente au regard de ce grief.

Le moyen unique est, *prima facie*, sérieux en ce qu'il dénonce une erreur dans les motifs.

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par P. K. est accueillie provisoirement.

Article 2.

La suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 juin 2025 d'annuler « la délibération du conseil d'administration d'IDEA du 21 mai 2025 relative à la désignation des représentants de l'intercommunale dans l'intercommunale CENEO » est ordonnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 octobre 2025, par la VIIIe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence Van Hove	Frédéric Gosselin