

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 266.097 du 19 mars 2026

A. 246.937/VIII-13.255

En cause : **E. C.,**
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas DUCHATELET, avocat,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège,

contre :

1. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} François VISEUR et
Véronique VANDEN ACKER, avocats,
rue du collège 27
1050 Bruxelles,

2. **la commune de Nandrin,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Anne FEYT et Marc UYTENDAELE, avocats,
rue de la Source 68
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 janvier 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération prise par le Conseil communal de la commune de Nandrin du 4 novembre 2025 ayant pour objet la proposition du représentant communal au sein du conseil d'administration du centre culturel de l'arrondissement de Huy (CAH) » et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 janvier 2026, modifiée le lendemain, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2026.

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

M. Alain Lefebvre, 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.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nicolas Duchatelet, avocat, comparaisant pour la partie requérante et M^e François Viseur, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu 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

1. Le requérant est conseiller communal de la commune de Nandrin, seconde partie adverse. Il a été élu sur la liste « Bourgmestre + ».

2. Cette commune est l'une des membres de l'association sans but lucratif Centre culturel de l'arrondissement de Huy (CCAH).

3. Le 4 février 2025, en vue de la nomination des administrateurs communaux, notamment au sein du CCAH, le requérant signe une déclaration individuelle facultative de regroupement par laquelle il « déclare [...] le regroupement politique suivant : avec le groupe OSE de la commune de Modave ».

4. Le 18 février 2025, le conseil communal de Nandrin prend acte des déclarations d'apparement ou de regroupement déposées par les conseillers, dont celle du requérant. Cette délibération énonce entre autres ce qui suit :

« OBJET : Déclarations Individuelles d'apparement ou de regroupement des conseillers communaux – Prise d'acte

Le conseil communal, réuni en séance publique,

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (C.D.L.D.), notamment les articles L1234-2 (a.s.b.l.), L1522-4 (associations de projet), L1523-15 (intercommunales) ;

Vu le Code wallon du Logement et de l’Habitat durable, notamment l’article 148 ;

Considérant que les élections communales générales ont eu lieu le 13 octobre 2024 et qu’elles ont été validées par le Conseil des élections locales en date du 4 novembre 2024, conformément à l’article L4146-23/10 du CDLD ;

Considérant que le conseil communal a été installé en séance du 2 décembre 2024 ;

Vu sa délibération du 24 janvier 2025 prenant acte de la modification de la composition des groupes politiques du conseil communal ;

Considérant que les administrateurs représentant les communes au sein des intercommunales et de différents organismes paraloaux dont elles sont membres sont composés à la proportionnelle des conseils communaux, compte tenu, le cas échéant, des déclarations individuelles facultatives d’apparement ou de regroupement ;

Considérant que les déclarations d’apparement 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 ;

Vu les déclarations d’apparement ou de regroupement déposées par les conseillers communaux et annexées à la présente délibération ;

PREND ACTE des déclarations d’apparement ou de regroupement déposées par les conseillers et ARRETE par conséquent comme suit la composition politique du conseil communal :

Ordre de préséance	Nom et prénom	Liste	Apparement / Regroupement
[...]	[...]	[...]	[...]
4	[Le requérant]	Bourgmestre +	Ose (Modave)
[...]	[...]	[...]	[...]
12	[R. P.]	Bourgmestre +	OSE (Modave)
[...]	[...]	[...]	[...]

[...] ».

5. Le 2 avril 2025, en lien avec un dossier relatif à l’intercommunale des eaux de Nandrin, Modave et Tinlot (IDEN), le ministre des Pouvoirs locaux adresse au bourgmestre de Modave, M. Dal Molins, qui est par ailleurs le représentant de la liste OSE au sein de cette commune, le courrier suivant à propos des modalités d’apparements et de regroupements :

« Objet : Commune de Modave - Apparements et regroupements

Monsieur le Bourgmestre,

Je fais suite à votre mail concernant l’objet visé sous rubrique.

Il ressort de la formulation de l'article L1523-15, § 3, du CDLD que les déclarations effectuées par les élus relèvent, en toute hypothèse, soit d'une déclaration d'apparement (vers une liste régionale), soit d'un regroupement (groupe distinct).

Dans le cas d'espèce, il s'agit pour les mandataires de "s'apparement" ou de "se regrouper" avec une liste d'un groupe politique présent au conseil communal d'une autre commune que celle dont ils sont les représentants.

Force est de constater qu'une telle "déclaration" ne répond ni aux conditions légales de l'apparement, ni à celles du regroupement.

D'une part, l'apparement n'est autorisé qu'au bénéfice de listes représentées au PW et que d'autre part, le regroupement suppose que des listes se regroupent pour former un groupe distinct ce qui n'est pas le cas en l'espèce. "OSE Modave" n'a aucune vocation supra-locale puisqu'il s'agit d'un groupe politique présent uniquement sur la commune de Modave, et qui ne peut être considéré comme un groupe distinct de son ancrage local.

Les délais pour s'apparement ou se regrouper étant échus depuis le 1^{er} mars dernier, il appartiendra à l'intercommunale d'appliquer strictement le Code de la démocratie locale.

Je veillerai pour ma part à la légalité des décisions adoptées par l'intercommunale qui relèvent comme vous le savez d'une tutelle d'annulation à transmission obligatoire.

[...] ».

6. Le 28 mai 2025, lors du conseil d'administration de l'IDEN, un débat a lieu entre les différents administrateurs quant à la bonne application de la clé d'Hondt au conseil d'administration de cette intercommunale.

Du procès-verbal de cette délibération, il ressort que le bourgmestre de Modave y déclare ce qui suit, à propos de la volonté du requérant et d'un de ses colistiers à Nandrin de se regrouper avec la liste qu'il a menée à Modave :

« Suite aux élections communales d'octobre 2024, il est apparu que certains élus de la commune de Nandrin ont déclaré un regroupement politique au groupe OSE, groupe historiquement et exclusivement actif sur la commune de Modave. Ce rattachement a suscité de vives interrogations, et à juste titre.

Saisi de la question, le Ministre des Pouvoirs Locaux, Monsieur François Desquesnes, a adressé un courrier daté du 2 avril 2025, dans lequel il apporte une réponse claire et sans ambiguïté à ce sujet. Je cite :

- "Le regroupement d'élus issus de plusieurs conseils communaux n'est légal que si chacun d'eux est un regroupement valide au niveau communal".
- "Le rattachement d'un conseiller communal à un regroupement actif exclusivement dans une autre commune ne répond ni aux conditions légales de l'apparement, ni à celles du regroupement".

Ce rappel s'appuie notamment sur l'article L1523-15, §3 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, qui précise que :

- “Les conseils d’administration sont composés sur base des résultats électoraux communaux selon la clé D’Hondt, en tenant compte des regroupements politiques communaux constitués valablement dans chaque commune participante”.

La jurisprudence constante et l’interprétation ministérielle du texte sont limpides : un groupe politique ne peut être reconnu intercommunale que s’il est valablement constitué dans chacune des communes concernées. Il ne peut donc y avoir de représentation OSE au nom d’un apparentement fictif depuis la commune de Nandrin, dès lors qu’OSE ne présente aucune assise politique ou électorale dans cette commune.

À l’heure où je m’exprime, la situation n’est pas encore irrégulière, mais elle le deviendrait *ipso facto* si un administrateur devait être désigné au nom du groupe OSE à partir d’un apparentement fictif émanant de la commune de Nandrin, apparentement ou regroupement illégal et donc nul et non avenu.

En conséquence, le siège dévolu au groupe OSE par l’application de la clé D’Hondt au sein du conseil d’administration de l’IDEN revient légitimement à un représentant de la commune de Modave, seul territoire sur lequel le groupe OSE est légalement constitué. À cet égard, je précise que le représentant légitime du groupe OSE, tel que désigné par le groupe, est Monsieur Bruno Dal Molin, élu du conseil communal de Modave, et Bourgmestre de cette même commune.

Je vous invite donc à tirer toutes les conséquences légales de cette analyse, validée par l’autorité ministérielle compétente, et à reconnaître comme seul représentant légitime du groupe OSE un élu issu du conseil communal de Modave.

[...] ».

7. Selon le dossier du requérant, le bourgmestre de Modave introduit, à une date inconnue, un recours auprès du ministre des Pouvoirs locaux, autorité de tutelle, à l’encontre de la délibération susvisée du conseil d’administration de l’intercommunale IDEN du 28 mai 2025, par laquelle est adoptée la répartition future des sièges en son sein.

8. Le 15 juillet 2025, le ministre des Pouvoir locaux statue sur le recours introduit à l’encontre de la délibération du conseil d’administration de l’IDEN du 28 mai 2025. Dans le courrier qu’il adresse à cet effet au bourgmestre de la seconde partie adverse, ainsi qu’à son directeur général, il écrit entre autres ce qui suit :

« [...] »

La présente donne suite au recours introduit [...] à l’encontre de la délibération du Conseil d’administration de l’intercommunale en date du 28 mai dernier.

En sus à ce recours, j’ai reçu le 7 juillet dernier un courrier recommandé des membres des groupes politiques Ensemble Créons Demain et Vivre Nandrin. Ceux-ci déclarent se joindre au recours dont question *supra*.

J’ai sollicité de mon administration une instruction dudit recours.

Pour rappel, les administrateurs représentant les communes au sein des intercommunales et des différents organismes paraloaux sont désignés à la

proportionnelle des conseils communaux en tenant compte des déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupement.

Ces déclarations d'apparement ou de regroupement ne peuvent être qu'une seule fois, vers une seule liste et pour l'ensemble des mandats dérivés du conseiller communal établissant cette déclaration.

Il résulte du rapport d'instruction établi par l'administration régionale que la délibération du Conseil communal de Nandrin fait état de déclarations de regroupement de Messieurs [le requérant] et [R. P.] au groupe politique "OSE (Modave)".

Il apparaît en outre qu'il existe, sur le territoire communal de Modave, un groupe politique dénommé "OSE" ; qu'il s'agit d'un regroupement de citoyens modaviens qui n'a, suivant les déclarations de Monsieur Dal Molin en sa requête, "aucune vocation de supracommunalité".

Il y a lieu de relever une différence de dénomination fondamentale entre d'une part le groupe existant à Modave, "OSE", et les déclarations de regroupement des consorts [le requérant et R. P.] actant, en la délibération Conseil communal de Nandrin du 18 février 2025, leur regroupement à une structure dénommée "OSE (Modave)".

Le groupe "OSE" déclare pour le surplus qu'aucune consultation et par conséquent aucune approbation du groupe ou de son représentant n'a été sollicitée et donnée afin de regrouper les élus de ce groupe avec ceux qui en font la demande à Nandrin.

Il n'existe donc pas de volonté des élus modaviens du groupe "OSE" de se regrouper avec des élus d'autres communes et de constituer sous ce même nom, un groupe qui aurait une vocation supracommunale.

Le regroupement consiste à constituer une structure, une association de fait voir une ASBL, au niveau supracommunal, c'est-à-dire un groupement *sui generis*, indépendant des groupes politiques communaux et ayant, par définition, vocation et volonté à fédérer au-delà des limites communales.

Il résulte de ce qui précède l'existence de deux regroupements distincts et indépendants l'un de l'autre : "OSE" et "OSE (Modave)". Il convient dès lors de tenir compte de cet état de fait et de droit dans les calculs de répartitions des groupes politiques visant à composer les organes de votre structure.

En ma qualité d'autorité de tutelle, il me revient de demander à l'intercommunale d'appliquer strictement ce qu'y précède.

[...] ».

9. Le 21 juillet 2025, le conseil communal de la seconde partie adverse procède à la désignation des administrateurs de l'intercommunale IDEN, ainsi que d'un observateur au sein du conseil d'administration de cette dernière.

10. Le 25 juillet 2025, M. B., conseillère communale de la seconde partie adverse et membre du parti « La Liste du Bourgmestre » de cette commune, introduit un recours auprès du ministre des Pouvoirs locaux pour, en substance, « déplorer que, à plusieurs reprises, les prises d'acte au Conseil communal de représentants au sein de différentes structures locales ou para-locales ont été transformées en votes et

ensuite bloquées par la majorité », ce qui ne peut selon elle se fonder sur l'article 1122-34 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le ministre se voit ainsi invité à exercer son « devoir de tutelle sur la décision du Conseil communal du 21 juillet 2025 de désignation d'un observateur Engagés à l'IdeN [...] qui lui semblerait ne pas respecter les textes légaux ».

11. Le 6 octobre 2025, le CCAH écrit à l'administration communale de la seconde partie adverse qu'il a reçu l'accord de répartition politique au sein ses instances et l'invite à « prévoir la désignation d'un mandataire correspondant à l'équilibre enfin trouvé », ajoutant que l'équilibre politique qui a été dégagé pour cette commune, prévoit la désignation d'un conseiller communal MR.

12. Le 14 octobre 2025, le ministre des Pouvoirs locaux s'adresse en ces termes aux représentants de l'IDEN :

« Objet : INTERCOMMUNALE DE DISTRIBUTION D'EAU DE NANDRINTINLOT ET ENVIRONS -Désignation des administrateurs.

[...]

La présente donne suite à votre courrier du 14 août 2025 concernant l'objet visé sous rubrique.

À titre liminaire, je vous informe ne pas me départir d'une considération émise dans mon courrier du 15 juillet 2025, à savoir qu'un regroupement ne peut se faire que moyennant une volonté réciproque et le consentement des deux listes qui se regroupent.

En l'espèce, les élus du groupe "OSE" à Modave ont clairement fait savoir qu'ils ne souhaitaient pas d'un regroupement au sein d'une liste commune avec des élus nandrinois. Les déclarations de regroupement de Messieurs [le requérant et R. P.] ne peuvent donc être considérées comme valables et ne peuvent être prises en compte dans le calcul de répartition des sièges au sein du conseil d'administration.

Dès lors, en l'espèce, afin de respecter les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et les statuts de l'intercommunale, la répartition des sièges devrait s'opérer comme suit :

[...]

Une répartition respectueuse de la clé d'Hondt conduirait donc au résultat suivant :

[...]

La demande du PS Huy-Waremme de voir son représentant être issu de la commune de Modave ne saurait être rencontrée au vu de ce tableau de répartition.

En tout état de cause, un accord supracommunal ne saurait contredire les dispositions légales du CDLD et les statuts de l'intercommunale.

J'enjoins le Conseil d'administration à procéder, sans délai, aux formalités visant à réunir une assemblée générale ayant pour tâche de désigner les nouveaux membres du conseil d'administration.

[...] ».

13. Le 4 novembre 2025, par 9 voix pour contre 7, le conseil communal de la seconde partie adverse propose la désignation du conseiller communal MR B. R. pour siéger au conseil d'administration du CCAH. Cette délibération est motivée comme suit :

« OBJET : Proposition du représentant communal au sein du conseil d'administration du centre culturel de l'arrondissement de HUY (CCAHA)

Le conseil communal, réuni en séance publique,

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD), notamment les articles L1122-30, L1122-34 § 2 et § 2/1, L1523-15 et L5111-1 et 16 ;

Considérant que les élections communales générales ont eu lieu le 13 octobre 2024 et qu'elles ont été validées par le Conseil des élections locales en date du 4 novembre 2024, conformément à l'article L4146-23/10 du CDLD ;

Considérant que, suite aux élections communales générales du 13 octobre 2024, le conseil d'administration du Centre Culturel de l'Arrondissement de Huy (CCAHA) doit être renouvelé ;

Vu les statuts du centre culturel de l'arrondissement de Huy (C.C.A.H.), notamment les articles 8 et 41 ;

Vu sa délibération du 18 février 2025 actant les déclarations d'apparement ou de regroupement déposées par les conseillers et arrêtant la composition politique du conseil communal ;

Considérant que les représentants des communes au conseil d'administration du centre culturel de l'arrondissement de Huy sont désignés par l'assemblée générale, sur proposition des conseils communaux ;

Vu le courrier du CCAHA du 6 octobre 2025 communiquant la répartition, en application de la clé d'Hondt, des différents mandats entre les différentes composantes politiques des différentes communes actionnaires du CCAHA ;

Considérant qu'en vertu d'un accord politique global, le siège d'administrateur de la commune de Nandrin est attribué à la composante MR du conseil communal ;

Vu l'acte de présentation déposé par la composante MR du conseil, comprenant le nom suivant : Monsieur [B. R.] ;

Considérant que le nombre de candidats présentés correspond au nombre de mandats ou fonctions à pourvoir ;

Vu les dispositions de l'article L1122-34, § 2/1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation qui stipulent que : "... lorsqu'il y a autant de candidats que de mandats ou fonctions à pourvoir, le conseil communal acte la nomination de ces candidats. Cependant, les membres du conseil votent à haute voix ou selon un mode de scrutin équivalent sur une telle nomination à chaque fois qu'un tiers des membres présents le demande." ;

Considérant que, sur base de la demande d'au moins un tiers des membres présents (7/16 : [...]), le conseil est invité à voter sur la proposition du représentant communal au sein du conseil d'administration du centre culturel de l'arrondissement de HUY (CCAH) ;

Pour : 9

[...]

Contre : 7

[...], [le requérant], [...], [R. P.], [...]

PROPOSE la personne suivante comme représentante du conseil communal au sein du conseil d'administration du CCAH pour la durée de la présente législature : pour le MR, Monsieur [B. R.]

La présente est transmise au Centre Culturel de l'Arrondissement de Huy, Avenue Delchambre 7a à 4500 HUY ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

14. Le 26 novembre 2025, les conseils du requérant introduisent un recours auprès du ministre des Pouvoirs locaux, afin qu'il exerce sa tutelle d'annulation contre l'acte attaqué. Les demandes du requérant y sont synthétisées en ces termes :

- « 1. Monsieur Le Ministre pourrait-il exercer son devoir de tutelle sur la décision du Conseil communal du 04 novembre 2025 – “Proposition du représentant communal au sein du conseil d'administration du centre culturel de l'arrondissement de Huy (CCAH)” et annuler cette décision ?
2. Monsieur Le Ministre pourrait-il exercer son devoir de tutelle vis-à-vis du Conseil d'Administration du Centre Culturel de l'Arrondissement de Huy en annulant la décision initiale de répartition des représentants au futur CA du CCAH et en invitant le Conseil d'Administration du Centre Culturel de l'Arrondissement de Huy à tenir compte des apparentements et regroupements effectivement actés dans les 18 conseils des communes membres du CCAH ?
3. Monsieur le Ministre pourrait-il nous confirmer l'utilisation d'une interprétation abusive du CDLD quand les élus du Conseil communal de Nandrin transforment une prise d'acte en vote si 1/3 des membres du Conseil communal le sollicite et, dès lors, faire invalider les décisions prises par le Conseil communal de Nandrin qui auraient été prises sur cette base ? ».

La seconde partie adverse est avisée de ce recours par un courrier du 16 décembre 2025.

15. Le 5 janvier 2026, le requérant introduit le présent recours en annulation et en suspension.

16. Le 8 janvier 2026, la seconde partie adverse communique ses observations à l'administration régionale de la première partie adverse.

IV. Identification de la partie adverse

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Dans sa requête, le requérant mentionne la Région wallonne comme partie adverse. Le 14 janvier 2026, son conseil écrit néanmoins au Conseil d'État ce qui suit :

« Je vous confirme qu'une erreur a bien été reprise sur la requête déposée dans le dossier sous rubrique. La partie adverse qui aurait dû être identifiée est : La commune de Nandrin ».

IV.1.2. La note d'observation de la première partie adverse

La première partie adverse fait valoir que, lors du dépôt de sa note d'observation, le délai dans lequel elle pouvait exercer son contrôle de tutelle contre l'acte litigieux n'était pas expiré et qu'aucune décision, à cette date, n'avait été adoptée.

Elle invoque, par ailleurs, une jurisprudence selon laquelle, dans l'exercice d'une compétence de tutelle facultative d'annulation, l'abstention ou le refus d'annuler l'acte soumis à tutelle ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Elle en déduit que puisque, d'une part, elle n'est pas à l'origine de l'acte litigieux et que, d'autre part, un refus présumé de se prononcer en qualité d'autorité de tutelle n'est pas susceptible de recours, le présent recours n'est pas recevable en ce qu'il est dirigé contre elle et, partant, elle doit être mise hors cause.

IV.2. Appréciation

Bien que la première partie adverse ne soit pas l'auteur de l'acte attaqué et que le requérant indique l'avoir mise à la cause par erreur, il ressort des circonstances particulières de l'espèce que cette partie adverse a, à tout le moins indirectement et *prima facie*, contribué à l'adoption de l'acte attaqué, eu égard notamment à l'examen parallèle et commun par le ministre des Pouvoirs locaux de ce dossier et de celui relatif à la désignation des représentants communaux au sein des organes de l'intercommunale IDEN.

Partant, la première partie adverse n'est pas mise hors cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant estime justifier d'un intérêt à contester l'acte attaqué, en se prévalant de sa qualité de conseiller communal au sein de la seconde partie adverse et en ayant, par sa déclaration du 4 février 2025, entendu opérer un regroupement « avec le groupe OSE de la commune de Modave ». Il souligne que la non-prise en compte de ce regroupement par le conseil communal de la seconde partie adverse implique, d'une part, que le MR dispose d'un poste d'administrateur au sein du CCAH au détriment de la liste OSE, d'autre part, que ce poste d'administrateur revenant à OSE devait en réalité être octroyé à un élu apparenté ECOLO et qu'enfin, comme il n'y a pas d'élu apparenté ECOLO au sein du conseil communal de Nandrin, le poste litigieux d'administrateur devait à son estime lui revenir.

Il invoque également un intérêt fonctionnel à agir, en se référant à des arrêts « n° 261.104 du 18 octobre 2024 » et n° 246.221 du 28 novembre 2019, dont il cite des extraits. Il soutient que « le présent recours critique bien l'absence de respect des règles prévues pour les délibérations du Conseil communal de la partie adverse qui a refusé de se conformer à la prise d'acte en forçant un vote majorité contre opposition ».

V.1.2. Les notes d'observations des parties adverses

Les deux parties adverses contestent l'intérêt fonctionnel allégué du requérant. Elles soutiennent qu'il a participé à la délibération attaquée du 4 novembre 2025 et a pu faire part de son opposition, en sorte qu'à leur estime, il a pu exercer valablement ses fonctions. Elles ajoutent qu'il ne développe pas de moyen relatif à la violation des attributions ou prérogatives attachées à sa qualité de conseiller communal ou à la méconnaissance de règles relatives à l'exercice de ses fonctions, ni de moyen se rapportant au respect des attributions du conseil communal ou de sa composition. La première partie adverse précise que la considération du requérant relative à l'absence de respect des règles prévues pour les délibérations du conseil communal et, en particulier, le fait que la seconde partie adverse aurait refusé de se conformer à la prise d'acte « en forçant un vote majorité contre opposition » ne concerne que cette seconde partie adverse, laquelle estime que pareille critique est liée au fond. Cette dernière relève encore que l'arrêt n° 261.104 du 18 octobre 2024 n'a pas la portée que le requérant lui donne.

Elles contestent, par ailleurs, l'intérêt personnel invoqué par ce dernier. Elles soutiennent que l'acte attaqué ne procède pas au calcul de la clef d'Hondt, qu'il se limite à répondre à la demande que le CCAH lui a adressée de désigner un représentant administrateur sur le quota MR, eu égard aux résultats de ce calcul et à l'accord politique relatif à la répartition des mandats entre communes et provinces. Elles soulignent que le requérant n'a pas contesté ledit calcul et qu'il sera donc à nouveau d'application en cas d'annulation de l'acte attaqué, de sorte qu'il n'en retirerait aucun avantage. Elles contestent enfin la prémisse du requérant, estimant que le siège litigieux d'administrateur ne lui reviendrait pas de droit en privilégiant son calcul de la clef d'Hondt mais donnerait lieu à une nouvelle répartition de ces sièges entre communes, de sorte que, selon la seconde partie adverse, « rien ne dit que le mandataire OSE proviendrait de la commune de Nandrin », l'avantage invoqué devenant purement hypothétique.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, 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). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSC:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort par ailleurs 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:RVSC:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, 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. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, il suffit de constater que le requérant justifie d'un intérêt personnel au recours. En effet, l'acte attaqué a eu comme conséquence qu'il n'a pas été proposé, par le conseil communal de la seconde partie adverse, au mandat d'administrateur qu'il convoitait.

Il importe peu qu'il n'ait pas contesté les résultats du calcul de la clé d'Hondt, dès lors que, *prima facie*, un tel acte apparaît comme un acte préparatoire dans le cadre d'une opération complexe et qu'un tel acte, dût-il revêtir la portée d'un acte interlocutoire, peut toujours être contesté incidemment, dans le cadre d'un recours dirigé exclusivement contre la décision finale de cette opération, en l'occurrence l'acte attaqué.

En outre, en tout état de cause, les parties adverses ne contestent pas que l'objet des multiples recours introduits auprès du ministre des Pouvoirs locaux, en sa qualité d'autorité de tutelle, tenait pour l'essentiel à la régularité du mécanisme de regroupement, en cause dans le cadre du présent litige. À supposer qu'une part d'aléa subsiste en cas de réfection de l'acte attaqué, qui serait le cas échéant annulé, il n'en demeure pas moins que le requérant retrouverait une chance d'être proposé en qualité d'administrateur du CCAH.

Partant, et sans devoir examiner si le requérant justifie d'un intérêt fonctionnel à agir, le requérant justifie de l'intérêt personnel requis.

Le recours est recevable.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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.

VII. Le moyen unique

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête

Un moyen unique est pris de la violation de la Constitution et notamment de son article 10, des articles L1122-30, L1122-34 et L1523-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de motivation matérielle, de l'erreur en droit et de l'erreur en fait, de l'absence de fondement juridique, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et des principes de bonne administration, en ce compris mais pas exclusivement du devoir de minutie.

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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), « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

Le requérant relève que le ministre des Pouvoirs locaux refuse de tenir compte des déclarations de regroupement du requérant et de R. P. actées par la délibération du conseil communal du 18 février 2025, alors qu'elle n'a fait l'objet d'aucun recours à la suite de son adoption. Il fait valoir que les principes de bonne administration, dont le devoir de minutie, sont méconnus du fait de cette prise en considération desdites déclarations de regroupement. Il cite l'article L1523-15, § 3, du CDLD qui fixe les modalités de répartition des mandats d'administrateurs au sein d'une intercommunale d'une structure para-locale et en déduit que cette répartition s'effectue sur la base d'une clé d'Hondt qui prend en considération « l'ensemble des postes de conseillers communaux des communes associées en tenant compte des déclarations de regroupement et d'apparement ». Il se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 66/98 du 10 juin 1998 à l'origine, selon lui, de l'adoption de l'article L1234-2 du CDLD « qui a en parallèle du mécanisme de l'apparement créé le mécanisme du regroupement ». Il expose les différences entre ces deux mécanismes, de même que les questions parlementaires relatives à leurs modalités pratiques, en relevant tout particulièrement la réponse du ministre des Pouvoirs locaux du 16 avril 2025, qui, selon lui, a été reprise par la majorité nandrioise. Il estime que cette position ajoute des conditions à la loi en « exigeant que les élus effectuant un regroupement crée une association de fait ou une ASBL », en « exigeant l'accord de

la liste en faveur duquel un regroupement est opéré (ce qui n'est pas le cas pour un apparentement) » et en « exigeant un critère de supracommunalité pour la liste en faveur [de laquelle] le regroupement est opéré ».

Il invoque, par ailleurs, une violation de l'article 10 de la Constitution, au motif que sont traitées de manière différente des situation similaires, ce qu'il exprime par ces termes : « En effet, pourquoi une liste nationale devrait “subir” un apparentement d'un membre qu'elle ne veut pas alors qu'une liste locale pourrait refuser le regroupement d'un membre ? ». Il invoque une seconde violation de l'article 10 de la Constitution en ce que le regroupement d'un autre conseiller communal de Nandrin vers la liste POM de Modave, qui d'après lui n'a pas davantage de vocation supracommunale, n'a pas été refusé ni contesté par ladite liste POM de Modave.

Il soutient encore qu'au cours des derniers mois, « les prises d'acte au conseil communal de représentants au sein de différentes structures locales ou para-locales ont été transformées en vote. Cette façon de procéder aboutit clairement à permettre un abus de majorité [...] ». Il considère que si cette faculté est prévue aux articles L1122-34 et L2212-26, le premier « parle uniquement des commissions préparatoires et pas de désignation à un poste d'administrateur ou d'observateur dans une intercommunale » et le second relève que ce mécanisme « est lié au fonctionnement du Conseil provincial uniquement ».

VII.2. Appréciation

Contrairement à ce que soutiennent les parties adverses, le moyen est *prima facie* recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 de la Constitution et L1234-2 du CDLD, ainsi que de l'erreur de droit et du principe de motivation matérielle. Comme il a été relevé à propos de la recevabilité du recours, l'acte attaqué constitue l'acte final d'une opération complexe dont les actes préparatoires, fussent-ils interlocutoires, peuvent être contestés dans ce cadre.

Le moyen est, par contre, irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article L1523-15 du même Code, en ce que cet article s'applique à la désignation des membres de conseils d'administration d'intercommunales, alors que le CCAH constitue une association sans but lucratif dont plusieurs communes sont membres, de sorte que c'est l'article 1234-2 du CDLD qui s'y applique.

En son paragraphe 1^{er}, l'article 1234-2, précité, dispose :

« § 1^{er}. Le conseil communal nomme les représentants de la commune dans les ASBL dont une commune ou plusieurs communes sont membres. Il peut retirer ces mandats.

Il propose également les candidats aux mandats réservés à la commune dans les autres organes de gestion et de contrôle en application des statuts.

Les administrateurs représentant la commune sont de sexe différent. Leur nombre ne peut dépasser un cinquième du nombre de conseillers communaux.

Les délégués à l'assemblée générale sont désignés à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, suivant un clivage majorité-opposition.

Les administrateurs représentant la commune sont désignés, au cas où l'ASBL ne compte qu'une seule commune, à la proportionnelle du conseil communal conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, suivant un clivage majorité-opposition, et, au cas où l'ASBL compte plus d'une commune, à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, sans prise en compte du ou desdits groupe(s) politique(s) qui ne respectera(en)t pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale.

Pour le calcul de cette proportionnelle, il sera tenu compte des éventuels critères statutaires ainsi que des déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupement.

Chaque groupe politique non visé par l'alinéa 1^{er} est représenté dans la limite des mandats disponibles.

Les déclarations d'apparement 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'ASBL, au plus tard le 1^{er} 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 apparements ou les regroupements, tels qu'ils ressortent des déclarations individuelles actées en séance du conseil communal ».

Cette disposition a été insérée par un décret du 26 avril 2012 dont les travaux préparatoires mentionnent entre autres ce qui suit :

« Article L1234-2

§ 1^{er}. Cet article vise à instaurer un mode de désignation des représentants communaux dans les ASBL.

Il reprend tout d'abord le principe de la désignation et de la révocation par le conseil communal qui figure actuellement sous l'article L1122-34, § 2.

Il introduit ensuite les règles de base quant aux modalités de désignation des délégués à l'assemblée générale et des administrateurs au conseil d'administration

en leur qualité de mandataires communaux dans les ASBL monocommunes ou pluricomunes et dans lesquelles la commune ou les communes ne détiennent pas la majorité des mandats.

1. les délégués à l'assemblée générale sont désignés selon le système de la représentation proportionnelle de la clé d'Hondt.
2. la désignation des administrateurs au conseil d'administration s'opère de manière différente suivant le cas des ASBL monocommunes (clé d'Hondt) ou des ASBL pluricomunes (clé d'Hondt + application des règles liées à l'apparement et au regroupe ment telles que d'application pour les intercommunes).

Chaque groupe politique est représenté dans la limite des mandats disponibles.

§ 2. [...]

§ 3. Cet article vise les cas des ASBL pluricomunes pour lesquelles il y a présence majoritaire des représentants communaux.

En ce cas, la règle est celle de la représentation proportionnelle de la clé d'Hondt pondérée par une représentation minimale d'un représentant par groupe démocratique. En d'autres termes, chaque groupe politique démocratique, tenant compte des éventuelles déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupe ment, 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 clé d'Hondt prévue au § 1^{er}, a droit à un siège. Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné dans tous les cas voix délibérative » (*Doc., Parl. w., commentaires des articles, sess. 2011-2012, n° 567/1, p. 9*).

Il en résulte que, pour les ASBL pluricomunes comme en l'espèce, la désignation de leurs administrateurs s'opère à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées, suivant la clé d'Hondt, sans prise en compte du ou desdits groupe(s) politique(s) non démocratiques et en ayant égard aux éventuels critères statutaires ainsi qu'aux déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupe ment. Celles-ci ne peuvent, de plus, être faites qu'une seule fois, vers une seule liste et pour l'ensemble des mandats dérivés du conseiller communal. Les parties s'accordent, par ailleurs, pour considérer que s'il n'existe pas de définition légale des notions d'apparement et de regroupe ment, ce dernier mécanisme n'intervient qu'envers une autre liste non présente au niveau régional, contrairement à celui de l'apparement.

En tant que le requérant critique la déclaration du ministre des Pouvoirs locaux du 16 avril 2025, selon laquelle le regroupe ment consiste « à constituer une structure, une association de fait voire une ASBL, au niveau supra-communal, un groupement *sui generis*, indépendant des groupes politiques communaux et ayant par définition vocation et volonté de fédérer au-delà des limites communales », il échet de souligner que le mécanisme de regroupe ment ainsi visé s'opère en principe par une déclaration individuelle facultative d'un conseiller communal, sans que l'accord de l'autre liste soit requis.

Toutefois, l'hypothèse où, comme en l'espèce, cette même liste refuse expressément un tel regroupement avec l' élu qui en fait la déclaration, ne paraît pas pouvoir être occultée. À première vue, cette question ne semble, en effet, pouvoir s'envisager sans avoir égard à la liberté d'association sous-jacente, consacrée entre autres par les articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 27 de la Constitution, et qui implique notamment le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association, mais également le droit de ne pas s'associer. L'article 11, précité, permet des restrictions à la liberté de s'associer et de ne pas s'associer lorsqu'elles sont nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le requérant n'invoque, cependant, pas de disposition légale de nature à fonder de telles restrictions à la liberté de se regrouper ou de ne pas se regrouper, envisagée en l'espèce.

Prima facie, une telle interprétation ne saurait, par ailleurs, contrevenir à l'article 10 de la Constitution, en ce que le requérant n'invoque pas de texte qui ferait obstacle à une interprétation analogue, fondée sur la liberté d'association, et qui trouverait à s'appliquer à des situations comparables d'apparentements. Le cas du conseiller communal de Nandrin qui a rejoint la « liste POM » de Modave ne paraît pas davantage pouvoir fonder l'inégalité de traitement alléguée, dans la mesure où il n'apparaît pas, et le requérant ne le soutient pas, que cette liste aurait refusé le regroupement avec cet élu de l'autre commune, validant au demeurant ainsi le paramètre de supracommunalité énoncé ci-avant.

Partant, c'est à bon droit que, dans ses courriers des 15 juillet 2025 et 14 octobre 2025, le ministre des Pouvoirs locaux a notamment indiqué « qu'un regroupement ne peut se faire que moyennant une volonté réciproque et le consentement des deux listes qui se regroupent » et qu' « en l'espèce, les élus du groupe "OSE" à Modave ont clairement fait savoir qu'ils ne souhaitaient pas d'un regroupement au sein d'une liste commune avec des élus nandrinois ». En conséquence, c'est également à juste titre qu'il en a déduit que « les déclarations de regroupement de Messieurs [le requérant et R. P.] ne peuvent donc être considérées comme valables et ne peuvent être prises en compte dans le calcul de répartition des sièges au sein du conseil d'administration ».

Le moyen unique n'est pas sérieux quant à ce.

L'article L1122-34, §§ 1^{er} à 2/1, du CDLD dispose :

« § 1^{er}. Le conseil communal peut créer, en son sein, des commissions qui ont pour mission de préparer les discussions lors des séances du conseil communal.

Les mandats de membre de chaque commission sont répartis proportionnellement entre les groupes qui composent le conseil communal ; sont considérés comme formant un groupe, les membres du conseil qui sont élus sur une même liste ou qui sont élus sur des listes affiliées en vue de former un groupe ; le règlement d'ordre intérieur visé à l'article L1122-18 détermine les modalités de composition et de fonctionnement des commissions.

Les commissions peuvent toujours entendre des experts et des personnes intéressées.

§ 2. Le conseil communal nomme les membres de toutes les commissions qui concernent l'administration de la commune ainsi que les représentants du conseil communal dans les intercommunales et dans les autres personnes morales dont la commune est membre. Il peut retirer ces mandats.

§ 2/1. Dans l'hypothèse visée au paragraphe 2, lorsqu'il y a autant de candidats que de mandats ou fonctions à pourvoir, le conseil communal acte la nomination de ces candidats. Cependant, les membres du conseil communal votent à haute voix ou selon un mode de scrutin équivalent sur une telle nomination à chaque fois qu'un tiers des membres présents le demande ».

Il résulte de cette disposition qu'elle s'applique aux nominations notamment des représentants du conseil communal « dans les autres personnes morales dont la commune est membre », ce qui est le cas du CCAH. De même, il résulte spécialement de son paragraphe 2/1 que s'il y a autant de candidats que de mandats ou de fonctions à pourvoir, le conseil communal acte la nomination de ces candidats mais que si un tiers des membres du conseil communal en fait la demande, ceux-ci procèdent au vote sur une telle nomination.

En l'espèce, les parties adverses relèvent à juste titre qu'un tiers des membres du conseil de Nandrin ont demandé qu'il soit procédé au vote, ce que confirme la motivation de l'acte attaqué. Ledit conseil communal était dès lors compétent pour se prononcer selon de telles modalités.

En outre et par voie de conséquence, le requérant ne démontre pas que la motivation formelle de l'acte attaqué serait inadéquate. Si, eu égard à ce qui précède, l'article L1122-34 du CDLD s'applique bien en l'espèce, contrairement à ce que soutient le requérant, la référence à l'article L1122-30 du même Code n'est pas inadéquate, en ce que cet article prescrit notamment, en son alinéa 1^{er}, que « le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal » et a ainsi pu trouver à s'appliquer dans le cas présent.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born