

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

n° 266.746 du 21 mai 2026

A. 245.299/VIII-13.158

En cause : **F. M.,**
ayant élu domicile chez
M^e Patricia MINSIER, avocate,
square Larousse, 6/5
1190 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.

Parties intervenantes :

1. **la société coopérative
INTERCOMMUNALE DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET D'AMÉNAGEMENT
DU CŒUR DU HAINAUT (IDEA),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS
et François BELLEFLAMME, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,
2. **G. B.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas VANDERSTAPPEN
et Laurent ROBERT, avocats,
avenue Louise, 480/13
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 juillet 2025, la requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 8 juillet 2025 par lequel le ministre des Pouvoirs locaux annule « la délibération de l'assemblée générale [de la

société coopérative de droit public Intercommunale de Développement économique et d'Aménagement du Cœur du Hainaut (IDEA)] du 25 juin 2025 relative à la composition du conseil d'administration [...], en ce qu'elle porte sur la désignation des deux administrateurs indépendants » et, d'autre part, la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, de cet arrêté.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 263.970 du 17 juillet 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.970) a accueilli les deux requêtes en intervention, a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué et a réservé les dépens.

Cet arrêt a été déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 17 juillet 2025 et les parties en ont toutes pris connaissance le jour même.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé une note, le 16 septembre 2025, sollicitant la mise en œuvre de la procédure organisée par l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par des courriers déposés sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 18 septembre 2025, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte dont la suspension a été ordonnée à moins que l'une d'elles ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Retrait de l'arrêté attaqué

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 6 octobre 2025, la première partie intervenante a informé celui-ci que le vice-Président et ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux de la Région wallonne avait retiré l'arrêté attaqué par un arrêté du 22 juillet 2025, dont le dispositif, en son article 4, prévoit sa publication par extrait au *Moniteur belge*.

Afin de permettre au Conseil d'État de vérifier le caractère définitif de ce retrait, il a été demandé aux conseils de la partie adverse, par un courriel du 25 mars 2026, de préciser si la publication en cause était effectivement intervenue. Malgré un

rappel adressé le 21 avril 2026, ces derniers n'ont ni accusé réception de ces courriels ni réservé de suite à ces sollicitations.

Dans ces conditions, et en l'absence de toute information communiquée par les conseils de la partie adverse quant à la réalisation de cette formalité, le retrait ne peut être tenu pour définitif. Il y a dès lors lieu de faire application de la procédure visée ci-dessous.

IV. Mise en œuvre de la procédure accélérée prévue à l'article 17, § 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

Selon l'article 17, § 9, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif peut annuler l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée si, dans les trente jours de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie adverse n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti.

Aucune partie n'a demandé à être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 11/2 du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, qui s'inscrit dans le cadre du mécanisme visé aux articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quienes} du règlement général de procédure, mais doit également être pris en considération dans le cadre du mécanisme visé aux articles 17, § 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, dans la mesure où ces dispositions prévoient également l'annulation de l'acte attaqué, il revient dès lors d'apprécier si le moyen unique, qui a été jugé sérieux par l'arrêt de suspension n° 263.970, précité, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure accélérée visée à l'article 17, § 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du moyen unique

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation des articles L1532-2, alinéa 2, et L1523-15, § 1^{er}, du CDLD, des articles 33, § 1^{er}, et 35 alinéa 1^{er} des statuts d'IDEA, 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, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

L'arrêt n° 263.970 précité a jugé ce moyen unique sérieux pour les motifs suivants :

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

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

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'apparement ou de regroupement.

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'intercommunale, 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.

[...]

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 clef 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 1^{er} 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 1^{er} 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’apparement 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”.

2. Il résulte des termes de l’article L1532-2, alinéa 2, du CDLD précité que la cessation de fonction des mandats des différents organes de l’intercommunale et l’installation des nouveaux organes doit avoir lieu au cours de la même assemblée générale, étant la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux et provinciaux.

Le législateur n’opère aucune distinction à cet égard selon que les mandats à pourvoir reviennent à des représentants des communes ou de la province, ou sont destinés à des administrateurs indépendants.

S’il n’est pas exclu que, pour une raison spécifique, tous les mandats ne puissent être attribués au cours de la même assemblée générale, la règle établie par la disposition décrétable n’est pas sujette à interprétation ni à distinction.

3. Compte tenu du principe établi à l’article L1532-2, alinéa 2, du CDLD et des termes de l’article L1523-15, alinéa 3, du même code, la temporalité qui découle de l’articulation de ces deux dispositions induit nécessairement qu’il revient au conseil d’administration tel qu’il était composé avant son renouvellement consécutif aux élections locales de présenter des candidatures aux postes d’administrateurs indépendants, lesquels doivent être pourvus au cours de la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux et provinciaux.

4. En l’espèce, l’auteur de l’acte attaqué considère que “le conseil d’administration du 21 mai 2025 ne disposait plus de la légitimité démocratique requise pour exercer valablement sa compétence de proposition au sens de l’article L1523-15, § 1^{er}, alinéa 3, du CDLD, ledit conseil d’administration sortant devant être considéré comme étant en période d’affaire prudente”.

Prima facie, une telle interprétation est contraire à la temporalité imposée par le législateur. De plus, le défaut de légitimité démocratique mis en exergue par l’autorité de tutelle ne trouve aucun fondement dans un texte décrétable.

À supposer au demeurant que le conseil d’administration “sortant” ne dispose plus de la légitimité démocratique requise, encore faut-il observer qu’il appartient uniquement à l’assemblée générale nouvellement constituée – et non au conseil

d'administration "sortant" – de procéder elle-même à la désignation des administrateurs indépendants. En d'autres termes, le déficit de légitimité démocratique allégué ne pourrait, en l'espèce, suffire à invalider une proposition effectuée par le conseil d'administration dès lors que l'assemblée générale nouvellement constituée – bénéficiant, à n'en pas douter, de la légitimité démocratique recherchée – demeure libre de ne pas accepter les propositions de celui-ci et d'en solliciter de nouvelles auprès du conseil d'administration nouvellement constitué. Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'article L1523-15, § 1^{er}, alinéa 3, du CDLD impose une délibération de l'assemblée générale réunissant la majorité des trois quarts des voix pour désigner un administrateur indépendant.

Il s'ensuit que le motif précité de l'arrêté entrepris semble irrégulier.

5. L'auteur de l'acte attaqué met encore en avant la circulaire du 22 février 2024 "concernant la période de prudence à l'approche des échéances électorales de 2024 – Conséquences à l'égard des délibérations prises par les provinces, les communes et les CPAS entre le 13 juillet 2024 et la date de l'installation des nouveaux Conseils – Conséquences à l'égard des délibérations prises par les paraloaux".

L'auteur de la circulaire entend instaurer une période de prudence pour les décisions "qui sont susceptibles d'avoir des incidences au-delà de l'exercice budgétaire en cours, ne revêtent pas un caractère d'urgence ou ne sont pas immédiatement indispensables".

Outre qu'une circulaire ne peut prévaloir sur des dispositions décrétales claires, l'auteur de l'acte attaqué n'indique pas en quoi la proposition effectuée par le conseil d'administration "sortant" relève de ce type de décision au regard du fait que c'est à l'assemblée générale nouvellement constituée qu'il appartient, au final, de désigner les administrateurs indépendants.

Il s'ensuit que le motif de l'acte attaqué fondé sur la circulaire du 22 février 2024 paraît à tout le moins insuffisant.

6. En conclusion, le moyen unique est sérieux dans la mesure qui précède ».

Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par cet arrêt n° 263.970. Le moyen unique est ainsi jugé fondé. En application des articles 17, § 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, l'acte attaqué est annulé.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du 8 juillet 2025 par lequel le vice-Président et ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux de la Région wallonne annule la délibération de l'assemblée générale de la société coopérative de droit public IDEA du 25 juin 2025 relative à la composition du conseil d'administration en ce qu'elle porte sur la désignation des deux administrateurs indépendants est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extraits au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 26 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la requérante.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 21 mai 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Pierre-Olivier de Broux,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pierre-Olivier de Broux