



**CWaPE**  
Commission  
Wallonne  
pour l'Energie

*Date du document : 24/08/2017*

## AVIS

CD-17h24-CWaPE-1713

### REPRISE DU RESEAU DE LA VILLE DE COUVIN

*Rendu en application des articles 10, § 1<sup>er</sup>, et 43bis, § 1<sup>er</sup>, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité*

# Table des matières

<b>Reprise du réseau de la ville de couvin.....</b>	<b>1</b>
1. OBJET.....	3
2. CONTEXTE FACTUEL.....	3
3. CONTEXTE LEGAL.....	6
4. AVIS DE LA CWAPE.....	7

## 1. OBJET

Par courrier daté du 20 juillet 2017, le Ministre wallon de l'Énergie a soumis pour avis à la CWaPE la demande de la Ville de Couvin de confirmer que, eu égard à la décision de retrait de rationalisation (de l'intercommunale IDEG) prise par la Ville de Couvin le 13 juillet 2012 et à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 233.040 du 26 novembre 2015, l'intercommunale AIESH peut être considérée comme disposant d'un droit d'usage sur le réseau de distribution d'électricité situé sur le territoire de la Ville de Couvin (anciennes communes de Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny) et, par conséquent, comme étant devenue le gestionnaire de ce réseau.

Après un bref rappel du contexte factuel (section 2) et légal (section 3) dans lequel s'inscrit la demande de la Ville de Couvin, la CWaPE expose, ci-dessous (section 3), les motifs pour lesquels il n'y a pas lieu, selon elle, de considérer que l'AIESH dispose, à l'heure actuelle, d'un droit d'usage sur le réseau de distribution d'électricité identifié ci-dessus.

## 2. CONTEXTE FACTUEL

Par un arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007<sup>1</sup>, l'intercommunale AIESH a notamment été désignée en tant que gestionnaire de réseau de distribution d'électricité sur le territoire de la commune de la Ville de Couvin, exclusivement en ce qui concerne les anciennes communes d'Aublain, Brûly-de-Pesche, Cul-des-Sarts, Dailly, Gonrioux, Brûly-de-Couvin, Pesche, Petite-Chapelle, Presgaux, et ce jusqu'au 31 décembre 2010.

Egalement par un arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007<sup>2</sup>, l'intercommunale IDEG a, quant à elle, notamment été désignée en tant que gestionnaire de réseau de distribution d'électricité pour le territoire de la Ville de Couvin, exclusivement en ce qui concerne les anciennes communes de Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny, et ce jusqu'au 31 décembre 2010.

Constatant que la Ville de Couvin avait proposé la désignation de l'intercommunale AIESH comme gestionnaire de réseau de distribution d'électricité sur l'ensemble de son territoire mais que celle-ci ne disposait pas d'un droit suffisant, au sens de l'article 3 du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, sur le réseau de la Ville de Couvin pour les anciennes communes de Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny (ce droit étant détenu par l'intercommunale IDEG), le Gouvernement wallon avait en effet opté pour une désignation de courte durée (2010 au lieu de 2023) dans l'objectif que celle-ci soit « mise à profit par la ville de Couvin et l'AIESH pour effectuer les démarches nécessaires en vue de l'acquisition par cette dernière d'un droit de propriété ou de jouissance sur réseau de distribution, et ce sur l'ensemble du territoire de la ville de Couvin ».

Par un arrêté du Gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>3</sup>, les désignations précitées des intercommunales AIESH et IDEG ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2012.

Le 13 juillet 2012, par une délibération de son conseil communal, la Ville de Couvin a décidé de se retirer de l'intercommunale IDEG en ce qui concerne la distribution d'électricité, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013, et de confier l'objet de la distribution d'électricité pour l'ensemble de son territoire à

---

<sup>1</sup> Publié au *Moniteur belge* du 23 juillet 2007.

<sup>2</sup> Publié au *Moniteur belge* du 20 juillet 2007.

<sup>3</sup> Publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 2011.

l'intercommunale AIESH, à partir de la même date. Cette décision était toutefois soumise aux conditions suspensives suivantes :

- La désignation de l'intercommunale AIESH, par le Gouvernement wallon, en tant que gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, pour l'ensemble du territoire de la Ville de Couvin, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;
- La signature d'une convention entre la Ville de Couvin et l'intercommunale AIESH, prévoyant la prise en charge par l'intercommunale de l'ensemble des sommes à payer par la Ville de Couvin ensuite du retrait de rationalisation.

Ce faisant, la Ville de Couvin a fait usage de la possibilité offerte par l'article L1523-5 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, selon lequel :

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

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

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

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

*3° en cas de restructuration dans un souci de rationalisation, une commune peut décider de se retirer de l'intercommunale dans laquelle elle est associée pour rejoindre une autre intercommunale, dans les conditions prévues au 1°;*

*4° unilatéralement, lorsque l'intercommunale est en défaut de mettre à exécution son objet social dans un délai de trois ans à compter de sa constitution » (soulignements ajoutés).*

Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, introduit notamment par l'intercommunale IDEG. Dans le cadre de ce recours, il était soutenu que le retrait de la Ville de Couvin de l'intercommunale IDEG ne pouvait prendre cours qu'à partir du moment où tous les montants dus à l'intercommunale seraient effectivement payés à cette dernière et que, jusqu'à ce moment, l'intercommunale IDEG devrait continuer à assurer la gestion de son activité sur le territoire de la Ville de Couvin. Cette argumentation était fondée sur l'article L1523-22 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, selon lequel :

*« En cas de dissolution avant terme, de non-prorogation ou de retrait de l'intercommunale, la commune ou l'association appelée à exercer tout ou partie de l'activité précédemment confiée à l'intercommunale est tenue de reprendre à son juste prix, selon une estimation réalisée à dire*

d'experts, les installations ou établissements situés sur son territoire et destinés exclusivement à la réalisation de l'objet social en ce qui la concerne ainsi que, suivant les modalités à déterminer entre les parties, le personnel de l'intercommunale affecté à l'activité reprise. Les biens reviennent cependant gratuitement à la commune dans la mesure où ils ont été financés totalement par celle-ci ou encore dès que ceux-ci, situés sur le territoire de la commune et affectés à son usage par l'intercommunale, ont été complètement amortis. Par contre, l'affectation des installations et établissements à usage commun ainsi que les charges y afférentes font l'objet d'un accord entre les parties, ainsi que les biens financés par l'intercommunale ou à l'aide de subsides d'autres administrations publiques qui ne sont pas amortis.

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

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

Par un arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2013<sup>4</sup>, les désignations précitées des intercommunales AIESH et IDEG ont été à nouveau prolongées jusqu'au 26 février 2023, tout en précisant toutefois que :

- L'intercommunale AIESH était également désignée, jusqu'au 26 février 2023, pour le territoire de la Ville de Couvin (sections Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny), « *sous condition suspensive d'obtention du droit d'usage ou de propriété du réseau* » ;
- Il était mis fin à la désignation de l'intercommunale IDEG en tant que gestionnaire de réseau de distribution d'électricité sur le territoire de la Ville de Couvin (sections Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny), « *sous condition suspensive d'obtention du droit d'usage ou de propriété du réseau* » par l'intercommunale AIESH.

Le Gouvernement wallon a donc estimé que, nonobstant la décision de la Ville de Couvin du 13 juillet 2012, l'AIESH ne disposait toujours pas, à cette époque, d'un droit suffisant de jouissance ou de propriété sur l'ensemble du réseau de distribution de la Ville de Couvin et que la désignation de l'AIESH ne pouvait donc se faire que sous la condition suspensive de l'obtention de ce droit.

Le 26 novembre 2015, dans son arrêt n° 233.040, le Conseil d'Etat a rejeté le recours introduit par l'intercommunale IDEG contre la décision de la ville de Couvin du 13 juillet 2012, jugeant que l'article L1523-22 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, invoqué par l'intercommunale IDEG, n'était pas applicable aux hypothèses de retrait de rationalisation visées par l'article L1523-5 du même code et que, par conséquent, la décision de retrait de la Ville de Couvin ne pouvait donc avoir violé cette disposition. Dans ce même arrêt, le Conseil d'Etat paraît en outre avoir considéré que la reprise effective de l'activité de l'intercommunale quittée en vertu de l'article L1523-5 précité (en l'espèce, l'intercommunale IDEG) ne pouvait pas, en l'absence d'application de l'article L1523-22 précité, être subordonnée au paiement de tous les montants dus à l'intercommunale :

*« Considérant qu'en outre, l'alinéa 3 de l'article L1523-22, subordonnant la reprise effective de l'activité au paiement de tous les montants dus à l'intercommunale,*

---

<sup>4</sup> Publié au *Moniteur belge* du 25 octobre 2013.

*s'inscrit dans le contexte d'une disposition qui entend favoriser la continuité du service, la stabilité et la reconduction des intercommunales, alors que l'article L1523-5, alinéa 2, 2°, entend au contraire faciliter les retraits de rationalisation, considérés en principe, comme leur nom l'indique, comme propices à une meilleure prise en charge du service public; que, si un tel retrait ne pouvait prendre cours qu'après le règlement de toutes les sommes dues à l'intercommunale –donc, sauf accord des parties, après fixation de son montant exact par une expertise et une procédure judiciaire –, la rationalisation territoriale qui en résulte en serait retardée de plusieurs années ».*

### **3. CONTEXTE LEGAL**

Conformément à l'article 10, § 1<sup>er</sup>, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (ci-après, le décret « électricité »), c'est le Gouvernement qui désigne les gestionnaires de réseau de distribution correspondant à des zones géographiquement distinctes et sans recouvrement, après avis de la CWaPE et sur proposition des communes et/ou provinces lorsque le réseau en question est, en tout ou en partie, leur propriété.

Il ressort de l'article 3 du décret « électricité » que tout gestionnaire de réseau doit être « *propriétaire ou titulaire d'un droit lui garantissant la jouissance des infrastructures et équipements du réseau pour lequel il postule la gestion* ». Cette exigence est confirmée dans les travaux préparatoires de cette disposition qui précisent que :

*« Le candidat gestionnaire de réseau doit être propriétaire ou bénéficiaire d'un droit d'exploitation sur le réseau (infrastructures et équipements) pour lequel il est désigné.*

*Dans l'hypothèse où le candidat gestionnaire de réseau n'est pas propriétaire du réseau, il devra se voir attribuer l'usage de ce réseau afin de remplir ses obligations en la matière. Cet usage devra lui être garanti pendant la durée du mandat pour lequel il a été désigné. Dans la mesure où il n'est pas propriétaire, le gestionnaire de réseau veillera à rétribuer le ou les propriétaires pour l'usage de ce réseau. Cette rémunération sera considérée comme un coût d'utilisation du réseau »<sup>5</sup>.*

L'article 10, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret « électricité » prévoit que, lorsque le gestionnaire de réseau n'est pas propriétaire ou ne dispose pas d'un droit d'usage sur le réseau au moment de sa désignation, « *celle-ci est faite sous condition suspensive de l'acquisition, par le gestionnaire de réseau, de ce droit de propriété ou d'usage* ». C'est cette disposition qui a été mobilisée par le Gouvernement lorsqu'il a, le 10 octobre 2013, désigné l'AIESH en tant que gestionnaire du réseau situé sur le territoire de la ville de Couvin (sections Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny), « *sous condition suspensive d'obtention du droit d'usage ou de propriété du réseau* ».

L'article 10bis, § 1<sup>er</sup>, du décret « électricité » dispose en outre que, lorsqu'il désigne un gestionnaire de réseau sous condition suspensive conformément à l'article 10, § 1<sup>er</sup>, le Gouvernement « *peut autoriser la commune à procéder à ses frais à l'expropriation pour cause d'utilité publique du réseau de distribution situé sur son territoire et nécessaire à la réalisation de la mission du gestionnaire de réseau de distribution proposé par celle-ci* », dans le respect de la procédure instaurée par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 10bis ajoute par ailleurs, en son § 2, que :

---

<sup>5</sup> Projet de décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, commentaire des articles, Doc., Parl. W., 2000-2001, n° 177-1, p. 13.

*« Si le gestionnaire de réseau de distribution dont une partie du réseau fait l'objet de l'expropriation est une intercommunale, la commune qui a procédé à l'expropriation est tenue de notifier à cette intercommunale qu'elle s'en retire. Dans cette hypothèse, nonobstant toute disposition statutaire, aucun vote n'est requis. La commune est tenue de réparer le dommage évalué à dire d'experts que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés.*

*Par dérogation à l'article L1523-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, si l'expropriation du réseau intervient, la reprise du réseau par la commune a lieu immédiatement après le versement de l'indemnité provisionnelle, sans attendre que tous les montants dus à l'intercommunale aient été effectivement payés à cette dernière. Toutefois, l'apport du réseau au gestionnaire de réseau désigné sous condition suspensive ne pourra intervenir qu'après le transfert, à ce gestionnaire de réseau, du personnel directement affecté à la distribution sur le territoire de la commune, l'activité continuant entre-temps à être exercée par l'ancien gestionnaire de réseau » (soulignements ajoutés).*

Cette dernière disposition n'est, à première vue, pas formellement applicable à la présente hypothèse, son champ d'application étant limité aux deux situations suivantes :

- Lorsque le gestionnaire de réseau a été proposé par une commune propriétaire d'une partie du réseau sur son territoire. **Or, la Ville de Couvin n'est pas propriétaire d'une partie du réseau sur son territoire ;**
- Lorsque le gestionnaire de réseau a été proposé par une commune enclavée, c'est-à-dire une commune « dont tout ou partie du réseau de distribution situé sur son territoire est géré par un autre gestionnaire que le gestionnaire de réseau de toutes les communes limitrophes ». Tel n'est pas le cas de la Ville de Couvin.

Elle présente cependant un intérêt en l'espèce dans la mesure où son § 2 met en évidence la nécessité (à défaut d'accord entre les parties) de la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation du réseau de distribution d'électricité, également dans l'hypothèse où la commune se retirerait de l'intercommunale propriétaire et gestionnaire d'une partie du réseau situé sur son territoire, pour en confier la gestion à un autre gestionnaire de réseau (intercommunale ou non), sans prévoir d'exception pour les retraits qui, comme en l'espèce, seraient fondés sur l'article L1523-5, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>6</sup> (voir, à cet égard, la section 4 ci-dessous).

#### **4. AVIS DE LA CWaPE**

La CWaPE est d'avis que, ni la décision de retrait prise par la Ville de Couvin le 13 juillet 2012 sur la base de l'article L1523-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ni l'interprétation donnée de l'article L1523-5 précité dans l'arrêt du Conseil d'Etat n° 233.040 du 26 novembre 2015, n'ont pour effet que l'AIESH puisse, à l'heure actuelle, être considérée comme disposant d'un droit de

---

<sup>6</sup> Pour rappel, selon cette disposition, « si un même objet d'intérêt communal est confié dans une même commune à plusieurs intercommunales, régies ou organismes d'intérêt public, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire à une seule intercommunale, une seule régie ou à un seul organisme régional d'intérêt public concerné. Dans les hypothèses visées à l'alinéa précédent, lesquelles s'effectuent nonobstant toute disposition statutaire, aucun vote n'est requis. Seules les conditions prévues au 1° relatives à la réparation d'un dommage éventuel sont applicables ».

propriété ou d'usage sur le réseau de distribution d'électricité situé sur le territoire de la Ville de Couvin (anciennes communes de Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny).

Comme déjà dit ci-dessus, il ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 233.040 du 26 novembre 2015 :

- que l'article L1523-22 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, invoqué par l'intercommunale IDEG, n'est pas applicable aux hypothèses de retrait de rationalisation visées par l'article L1523-5 et qu'il ne peut donc pas avoir été violé par la Ville de Couvin ;
- de manière moins explicite, que la reprise effective de l'activité de l'intercommunale IDEG ne pourrait pas, en l'absence d'application de l'article L1523-22 précité, être subordonnée au paiement de tous les montants dus à l'intercommunale ou à la fixation de ces montants exacts par une expertise et une procédure judiciaire.

Le Conseil d'Etat n'a en revanche pas jugé que la Ville de Couvin avait, par le seul effet de son retrait de l'intercommunale fondé sur l'article L1523-5 précité, automatiquement obtenu un droit de propriété ou un droit de jouissance sur les infrastructures du réseau de distribution situées sur son territoire. Il ne revenait d'ailleurs pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur cette question.

Certes, l'on pourrait, à première vue, considérer que la reprise effective des activités d'une intercommunale dont une commune s'est retirée n'est pas possible sans l'obtention d'un droit de jouissance sur les infrastructures liées à ces activités<sup>7</sup> et que, par conséquent, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat, l'article L1523-5 précité serait privé de tout effet utile si le retrait d'une intercommunale n'était pas accompagné automatiquement d'un transfert du droit de jouissance sur les infrastructures nécessaires à la reprise des activités de cette intercommunales, indépendamment de la fixation et du paiement d'un prix pour ce transfert.

Après examen du contexte légal et factuel applicable dans son ensemble, sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas été amené à se prononcer dans le cadre de l'arrêt précité, la CWaPE estime cependant que cette interprétation ne peut être valablement tenue en l'espèce. En effet, une telle interprétation de l'article L1523-5 précité signifierait en réalité que cette disposition organise de manière tout à fait implicite, par dérogation au droit commun de l'expropriation, une expropriation de plein droit, sans paiement préalable, de l'intercommunale dont la commune se retire<sup>8</sup> ou, à tout le moins, une

---

<sup>7</sup> Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de la reprise de l'activité de gestionnaire de réseau de distribution que le droit de propriété ou de jouissance sur les infrastructures est une condition *sine qua non* fixée par le décret du 12 avril 2001.

<sup>8</sup> Même dans le cas du transfert de plein droit du droit de jouissance uniquement (et pas du droit de propriété dans son ensemble), l'opération pourrait être considérée comme une expropriation. En ce sens, notamment :

- Le passage suivant de l'avis de la section de législation rendu à propos du projet de décret : « *De surcroît, dans la mesure où la reconnaissance au gestionnaire d'un droit d'usage du réseau destiné à lui permettre d'exercer sa mission entraînerait pour le propriétaire du réseau une privation complète de l'usage de sa propriété, cette reconnaissance pourrait s'analyser en une expropriation pour cause d'utilité publique et non seulement en une servitude légale d'utilité publique* » (avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 30.527/4 du 25 octobre 2000 portant sur l'avant-projet de décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, pp. 14-15) (soulignements ajoutés).
- L'article 10bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret « électricité », duquel il ressort notamment que l'autorisation d'exproprier que donne le Gouvernement peut également viser des portions du réseau dont la commune est déjà propriétaire mais sur lesquelles elle a octroyé un droit réel ou personnel. Dans ce cas, l'expropriation porterait donc bien sur le droit de jouissance.



servitude légale d'utilité publique sur les infrastructures du réseau appartenant à l'intercommunale au profit de la commune<sup>9</sup>. Or, deux motifs poussent principalement la CWaPE à considérer que la volonté du législateur n'était pas, par le biais de l'article L1523-5 précité, de dispenser les communes de respecter le droit commun de l'expropriation ou de créer à leur profit une servitude légale d'utilité publique.

Premièrement, si telle avait été la volonté du législateur, à tout le moins les modalités précises de la dérogation au droit commun de l'expropriation ou de la servitude d'utilité publique auraient dû être explicitement prévues. Il en va d'autant plus ainsi que l'article 16 de la Constitution dispose que « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité* » (soulignements ajoutés)<sup>10</sup>, que l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme exige que toute « *ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale* »<sup>11</sup> et que, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, « *les normes juridiques sur lesquelles se fonde une privation de propriété doivent être suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application* »<sup>12</sup>. Or, force est de constater, en l'espèce, que l'article L1523-5 n'apporte pas les précisions nécessaires pour permettre de l'interpréter comme opérant valablement un transfert de plein droit de la propriété ou d'un droit d'usage sur les infrastructures du réseau de distribution ou comme créant une servitude légale d'utilité publique sur les infrastructures du réseau de distribution.

En ce sens, la section de législation du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de préciser :

- que, si la volonté du législateur décretaal était de priver un propriétaire du réseau de l'usage de sa propriété, il lui appartenait « *de prévoir dans le dispositif du décret les principes qui régiront la reconnaissance de ce droit d'usage au profit du gestionnaire de réseau ainsi que l'étendue de ce droit et, le cas échéant, l'octroi d'une juste et préalable indemnité* »<sup>13</sup> ;
- à propos du § 2 de l'article 10bis qui prévoyait initialement que « *tout droit réel démembré ou tout droit personnel attribué par la commune [...] à toute autre personne que le [nouveau] gestionnaire de réseau, cesse de plein droit à la prise de possession du réseau exproprié*», que :

« 2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la circonstance que cette disposition constitue la privation d'un « bien » au sens de l'article 1er du protocole n° 1 à la CSDH. Comme la section de législation l'a déjà rappelé, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. À cet égard, même si le texte prévoit une indemnisation, la section de législation observe que rien n'est prévu en ce qui concerne l'information préalable des intéressés qui peuvent ignorer la procédure d'expropriation menée envers le GRD pour d'autres

---

<sup>9</sup> « Les servitudes légales d'utilité publique apportent des restrictions à l'usage et à la jouissance des propriétés. A la différence de l'expropriation, le particulier à charge duquel pèse la servitude ne perd pas la propriété de celui-ci » (Ph. BOUVIER e.a., *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 265-266).

<sup>10</sup> L'article 79, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 précise également que « Sans préjudice du § 2, les Gouvernements peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par le décret visé à l'article 6quater et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 16 de la Constitution ».

<sup>11</sup> Cour eur. D.H., *Société Belvedere Alberghiera c. Italie*, 30 mai 2000, § 56.

<sup>12</sup> Cour eur. D.H., *Vistins et Perepjolkins c. Lettonie*, 25 octobre 2012, § 97.

<sup>13</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 30.527/4 du 25 octobre 2000 portant sur l'avant-projet de décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, p. 15.

*portions du réseau. Une déléguée du ministre n'a, d'ailleurs, pas exclu cette éventualité. Selon le texte en projet, la privation d'un droit réel ou d'un droit de créance, voire même la cessation d'une concession de service public, opérera sans préavis et même, le cas échéant, à l'insu de leurs titulaires, puisqu'elle interviendra « de plein droit à la prise de possession du réseau exproprié ». Le caractère inopiné de la mesure est source d'insécurité juridique et rien ne semble le justifier. Il pourrait, de plus, susciter des difficultés dans l'appréciation du dommage, le cas échéant difficilement réparable. Cela d'autant plus que la fixation de l'indemnité ne pourra retarder l'exercice de la mission confiée au nouveau gestionnaire. Dans ces conditions, l'avant-projet de décret ne paraît pas ménager un juste équilibre entre les intérêts publics et privés en jeu.*

*3. La section de législation attire, de surcroît, l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur l'article 16 de la Constitution. Cet article est susceptible de s'appliquer à tout droit réel. Or, il offre une protection plus étendue que l'article 1er du protocole n° 1, susmentionné, en ce qu'il précise que l'indemnité doit être préalable à la dépossession. Le texte en projet méconnaît ce principe.*

*4. Par ailleurs, la section de législation a déjà fait remarquer que la possibilité qu'un droit réel autre que le droit de propriété fasse isolément l'objet d'une expropriation « n'est actuellement pas prévue, et n'est, a fortiori, pas organisée par les textes qui règlent de manière générale la matière de l'expropriation. Compte tenu de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, elle ne pourrait être envisagée que moyennant, d'une part, la détermination, par le législateur régional, des modalités d'une telle expropriation et, d'autre part, la détermination, par le législateur fédéral, des procédures judiciaires à appliquer en pareille hypothèse ». Même s'il ne peut être exclu que la Région puisse se fonder sur l'article 10 de la même loi, il lui appartiendrait, après avoir établi que les conditions imposées par celui-ci sont remplies, de légiférer pour combler les lacunes ci-dessus »<sup>14</sup>.*

Deuxièmement, la formulation de l'article 10bis, § 2, du décret « électricité », disposition postérieure et spécifique par rapport à l'article L1523-5 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tend à confirmer que la volonté du législateur n'a pas été de dispenser les communes d'une procédure d'expropriation en cas de retrait d'une intercommunale fondé sur l'article L1523-5 précité. Dans cette disposition qui, même si elle n'est pas applicable en l'espèce (voir section 3, ci-dessus), peut potentiellement s'appliquer à un retrait d'une intercommunale fondé sur l'article L1523-5, le législateur évoque en effet expressément la nécessité (en l'absence d'accord) de la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique de l'intercommunale quittée par la commune et organise la dérogation au droit commun de l'expropriation, sans prévoir d'exception pour les retraits qui, comme en l'espèce, seraient fondés sur l'article L1523-5, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>15</sup>. Dans sa version antérieure (il s'agissait alors du § 3 de l'article 10 du décret « électricité »), cette disposition allait même jusqu'à faire expressément référence au retrait de

---

<sup>14</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 44.429/4 du 30 mai 2008 portant un avant-projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, pp. 21-22.

<sup>15</sup> Pour rappel, selon cette disposition, « si un même objet d'intérêt communal est confié dans une même commune à plusieurs intercommunales, régies ou organismes d'intérêt public, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire à une seule intercommunale, une seule régie ou à un seul organisme régional d'intérêt public concerné. Dans les hypothèses visées à l'alinéa précédent, lesquelles s'effectuent nonobstant toute disposition statutaire, aucun vote n'est requis. Seules les conditions prévues au 1° relatives à la réparation d'un dommage éventuel sont applicables ».

rationalisation visé par l'article L1523-5 (anciennement article 9 du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes), toujours sans prévoir aucune exception à la nécessité d'une expropriation dans cette hypothèse :

*« Dans l'hypothèse où le gestionnaire de réseau est proposé par une commune propriétaire d'une partie du réseau sur son territoire ou par une commune enclavée, le Gouvernement peut autoriser la commune à procéder à ses frais à l'expropriation pour cause d'utilité publique du réseau de distribution situé sur son territoire et nécessaire à la réalisation de la mission du gestionnaire de réseau de distribution proposé par celle-ci.*

*La commune enclavée est la commune dont le réseau de distribution situé sur son territoire est géré par un autre gestionnaire que le gestionnaire de réseau de toutes les communes limitrophes.*

*La procédure d'extrême urgence instaurée par la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction d'autoroutes est applicable aux expropriations visées au paragraphe 3, alinéa 1er.*

*Par dérogation à l'article 9 du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes [actuel article L1523-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation], une commune associée à une intercommunale assurant la gestion du réseau de distribution peut, outre les cas visés à l'article 9 susmentionné, se retirer avant le terme de l'intercommunale lorsqu'elle remplit les conditions visées au paragraphe 3, alinéa 1er. Dans cette hypothèse, nonobstant toute disposition statutaire, aucun vote n'est requis. La commune est tenue de réparer le dommage, évalué à dire d'experts, que son retrait cause aux autres associés et à l'intercommunale »<sup>16</sup> (soulignements ajoutés).*

L'on peut donc raisonnablement déduire de cette disposition que le législateur ne considère pas que le retrait d'une intercommunale fondé sur l'article 9 du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (et donc, sur l'actuel article L1523-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation) dispense les communes de procéder à une expropriation du réseau de distribution situé sur leur territoire et appartenant à cette intercommunale. Dans les travaux préparatoires du décret introduisant l'article 10bis précité, le législateur précisait d'ailleurs notamment que :

- *« Pour permettre une rationalisation du paysage de la distribution en Wallonie, le décret Électricité (modifié à cet effet par le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz) a envisagé de permettre aux communes d'exproprier, dans certaines hypothèses, le réseau de distribution situé sur leur territoire, et ce, sans être bloquées par les dispositions applicables aux intercommunales, qui rendent le retrait effectif des communes extrêmement compliqué.*

*Toutefois, il faut constater que, telle qu'elle existe actuellement, la disposition du décret qui prévoit pareille expropriation n'est que difficilement applicable. D'abord, le décret envisage l'expropriation d'un réseau électrique comme de tout autre bien immobilier, alors qu'il présente des spécificités que le décret devrait rencontrer (par exemple, la diversité des éléments et leur localisation). Ensuite, les plans du réseau sont uniquement en possession du gestionnaire de réseau et aucune disposition du décret ne confère un droit aux associés du GRD d'obtenir copie de ces plans. Enfin, tant le gestionnaire de réseau exproprié que la commune manquent d'éléments en ce qui concerne l'évaluation du réseau, la manière dont le juge fixera l'indemnité d'expropriation et les conséquences financières du transfert du réseau, notamment en matière de personnel.*

---

<sup>16</sup> Ancien article 10, § 3, dans sa version antérieure au 7 août 2008, date à laquelle il a été remplacé par l'article 10bis (inséré par l'article 13 du décret du 17 juillet 2008 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité).

*Les difficultés liées à l'application de cette disposition ont pour effet de bloquer, depuis plusieurs années, des projets de rationalisation de certains GRD »<sup>17</sup>.*

- *« L'expropriation du réseau a été insérée dans le décret du 12 avril 2001 en vue de permettre un transfert rapide du réseau d'une intercommunale à une autre, et de permettre à celle-ci d'exercer effectivement l'activité de gestion du réseau, avant même que toutes les questions relatives à l'indemnité d'expropriation et au dommage de l'intercommunale (et des autres associés) n'aient été tranchées. Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation à cet égard, il convient d'indiquer expressément qu'une fois le réseau exproprié (jugement provisionnel prononcé et indemnité provisionnelle versée), le transfert du réseau intervient immédiatement. Néanmoins, pour éviter que le processus n'ait des conséquences sociales néfastes, l'apport du réseau au GRD désigné sous condition suspensive – et le transfert d'activité qu'implique un tel apport – ne pourra se faire qu'après le transfert du personnel directement affecté à l'exploitation de la portion de réseau expropriée. Ce transfert de personnel se fait en application de la réglementation fédérale en la matière. Comme dans toutes les expropriations, la personne expropriée ainsi que les titulaires de droits sur le bien exproprié pourront réclamer auprès du juge de paix l'indemnisation de l'ensemble du dommage intervenu du fait de l'expropriation, quel que soit le moment où celui-ci s'est manifesté (y compris donc, le cas échéant, après le transfert de propriété).*

*Tant que l'activité n'est pas transférée, le gestionnaire de réseau dont le réseau a fait l'objet de l'expropriation continue d'exercer toutes les missions de gestionnaire de réseau sur la portion de réseau expropriée, avec les droits et obligations que cela comporte.*

*Par ailleurs, la commune qui a exproprié la portion de réseau sera tenue de se retirer de l'intercommunale. Ce retrait entraînera la nécessité, pour la commune, de réparer le dommage que ce retrait cause tant à l'intercommunale qu'aux autres associés. À cet égard, il conviendra de tenir compte des sommes qui auront été déjà versées dans le cadre de l'expropriation, afin d'éviter que la commune qui se retire ne paie deux fois »<sup>18</sup>.*

Ces considérations confirment que le retrait de l'intercommunale n'était pas considéré comme un moyen de se passer de la procédure d'expropriation.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, la CWaPE est donc d'avis que, pour pouvoir détenir un droit d'usage ou de propriété sur les infrastructures de réseau situées sur le territoire des anciennes communes de anciennes communes de Boussu-en-Fagnes, Couvin, Frasnes-lez-Couvin, Mariembourg et Petigny, la Ville de Couvin devrait, à défaut d'accord avec l'intercommunale IDEG, au préalable, procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique du réseau de distribution situé sur son territoire et actuellement détenu par l'intercommunale IDEG (après autorisation du Gouvernement wallon). Elle ne pourrait, dans ce cadre, *a priori* pas bénéficier des dérogations au droit commun de l'expropriation prévues par l'article 10bis du décret du 12 avril 2001, le champ d'application de cette disposition étant trop limité.

---

<sup>17</sup> Projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, Doc., Parl. W., 2007-2008, n° 813-1, p. 7.

<sup>18</sup> Projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, Doc., Parl. W., 2007-2008, n° 813-1, p. 22.