

Numéro du rôle : 17
Arrêt n° 3 du 28 juin 1985

En cause : la demande du Conseil des Ministres tendant à l'annulation du décret du 1er février 1985 du Conseil régional wallon "relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz".

La Cour d'arbitrage,

composée,

conformément aux articles 46, § 1, 49 et 50 de la loi organique du 28 juin 1983, par ordonnance rendue le 8 février 1985 par le Président en exercice et modifiée par ordonnance rendue le 7 mai 1985 suite à l'empêchement temporaire du Juge Blanckaert de continuer à siéger en l'affaire

de Messieurs E. GUTT et J. DELVA, présidents,
J. WATHELET, J. SAROT, W. CALEWAERT, L. DE GREVE et L.P. SUETENS, juges,
et de Monsieur H. VAN DER ZWALMEN, greffier,
présidée par Monsieur E. GUTT,
a rendu l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 7 février 1985, adressée à la Cour d'arbitrage par lettre recommandée à la poste, le Conseil des Ministres demande l'annulation du décret du 1er février 1985 du Conseil régional wallon "relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz", publié au Moniteur belge du 5 février 1985.

Dans la même requête, le Conseil des Ministres demande la suspension, en toutes ses dispositions, dudit décret.

II. LA PROCEDURE

Les demandes ont été notifiées le 25 février 1985 aux autorités indiquées aux articles 59 § 1 et 113 de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

Le greffier de la Cour a fait publier au Moniteur belge du 26 février 1985 en français, en néerlandais et en allemand, un avis relatif à ces demandes.

Le 22 mars 1985, l'Exécutif de la Région wallonne a introduit un mémoire.

Le 25 mars 1985, la Ville de Verviers a introduit un mémoire.

Le 26 mars 1985, la Communauté française, représentée par son Exécutif a introduit un mémoire sur la requête en annulation.

Le 26 mars 1985, le Conseil des Ministres a déposé des conclusions au greffe de la Cour.

Par ordonnance du 21 février 1985, le Président en exercice a fixé l'audience consacrée à la demande de suspension au 20 mars 1985; par ordonnance du 6 mars 1985, l'audience a été ajournée au 27 mars 1985.

La partie requérante et les destinataires des notifications mentionnées ci-dessus ont été avisés de cette fixation le 8 mars 1985.

Ont comparu à l'audience du 27 mars 1985 :

- Maître J. PUTZEYS, avocat du Barreau de Bruxelles, qui représente le Conseil des Ministres, à 1000 Bruxelles, rue de la Loi, 16;
- Maître R. HOTERMANS, avocat du Barreau de Verviers, qui représente l'Exécutif de la Région wallonne, à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 11;
- Maître V. THIRY, avocat du Barreau de Liège, qui représente l'Exécutif de la Communauté française, à 1040 Bruxelles, avenue des Arts, 19 A-D.

A cette même audience, les juges Wathelet et Suetens ont fait rapport, respectivement en français et en néerlandais.

Les avocats mentionnés ci-dessus ont été entendus en leurs plaidoiries, en français.

La procédure a été poursuivie conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, concernant l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

Par arrêt du 5 avril 1985 prononcé en audience publique, la Cour d'arbitrage a décidé la suspension en toutes ses dispositions du décret du 1er février 1985. L'arrêt a été publié au Moniteur belge du 10 avril 1985.

Le 23 avril 1985, le Conseil des Ministres a déposé des conclusions au greffe de la Cour.

Par ordonnance du 7 mai 1985, la Cour d'arbitrage a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 28 mai 1985.

Le 9 mai 1985, l'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions en duplique au greffe de la Cour.

Les parties et les destinataires des notifications mentionnées ci-dessus ont été avisés de cette fixation le 9 mai 1985.

L'ordonnance de mise en état et de fixation a été notifiée aux destinataires des notifications le 9 mai et le 13 mai 1985.

Ont comparu à l'audience du 28 mai 1985 :

- Maître J. PUTZEYS, avocat du Barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres;
- Maître LECARME, avocat du Barreau de Verviers, pour l'Exécutif régional wallon;
- Maître THIRY, avocat du Barreau de Liège, pour l'Exécutif de la Communauté française.

A cette même audience, les juges Wathelet et Suetens ont fait rapport respectivement en français et en néerlandais.

Les avocats mentionnés ci-dessus ont été entendus en leurs plaidoiries en français.

La procédure a été poursuivie conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, concernant l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

EN DROIT

1. Le décret entrepris a été voté par le Conseil régional wallon le 25 septembre 1984. Il a été promulgué le 1er février 1985 et publié au Moniteur belge du 5 février 1985. Il est entré en vigueur le 15 février 1985. Il a été suspendu, en toutes ses dispositions, par un arrêt de la Cour d'arbitrage du 5 avril 1985 publié au Moniteur belge du 10 avril 1985.

2. L'article 1er, alinéa 1, du décret entrepris oblige toute commune sur le territoire de laquelle la distribution d'électricité et/ou de gaz est assurée par plusieurs organismes, à confier ces activités d'utilité publique à un seul organisme :

- "- soit à la ou à une des associations de communes à laquelle elle est affiliée;
- soit à une association de communes composée exclusivement de pouvoirs publics et desservant au moins une commune limitrophe;
- soit à une régie ou à un service communal existant ou à créer".

Aux termes de l'article 1er, alinéa 2, "si la commune est affiliée à une ou à des associations de communes composées exclusivement de pouvoirs publics, elle doit confier les activités publiques en cause, soit à cette ou une de ces associations, soit à une régie ou à un service communal existant ou à créer".

En outre, aux termes de l'article 2, "la commune sur le territoire de laquelle la distribution d'électricité et/ou de gaz est assurée par une association de communes composée de pouvoirs publics et de personnes privées, peut confier ces activités d'utilité publique à une association de communes composée exclusivement de pouvoirs publics et desservant au moins une commune limitrophe".

L'article 3 permet aux communes de se retirer des associations de communes auxquelles elles sont affiliées, nonobstant toutes dispositions conventionnelles contraires.

L'article 4 oblige les communes à prendre leur décision dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur du décret. A défaut, la décision sera prise par l'Exécutif régional wallon dans les trois mois.

Les articles 5 à 8 règlent les transferts des installations nécessaires à la distribution ainsi que leurs conséquences financières.

L'article 9 impose à l'Exécutif régional wallon l'obligation d'adresser au Conseil régional wallon un rapport annuel "sur l'organisation et le fonctionnement des intercommunales".

3. Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, partie requérante, et l'Exécutif régional wallon.

Dans son mémoire, l'Exécutif régional wallon déclare, pour le fond de l'affaire, s'en remettre à la sagesse de la Cour d'arbitrage.

La Cour d'arbitrage a admis que l'Exécutif de la Communauté française soit partie à la procédure de suspension (arrêt du 5 avril 1985, III, A). Le même raisonnement vaut pour la procédure d'annulation.

L'Exécutif qui a déposé un mémoire en application de l'article 69 est partie à la procédure en annulation.

La Ville de Verviers a déposé un mémoire dans le délai prescrit, en application de l'article 70, § 2 de la loi du 28 juin 1983. Conformément au texte de cette disposition, elle n'est cependant pas partie au litige.

4.1. La partie requérante a développé, dans sa requête en annulation, un premier moyen "pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

EN CE QUE le décret entrepris a comme premier objet d'imposer des conditions relatives au ressort des associations de communes pour l'adhésion d'une commune à une association déterminée ou même pour le maintien d'une commune dans une association déterminée dont le ressort devrait désormais desservir tout le territoire de la commune et comme second objet, - qui complète nécessairement le premier -, de permettre aux communes de résilier avant terme leurs engagements;

ALORS QUE, première branche, il s'indique d'interpréter l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles dans un sens où il respecte le principe qui se déduit de l'article 108 de la Constitution et selon lequel les communes ont la liberté de s'associer ou de ne pas s'associer; qu'ainsi ce serait donner à l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles une interprétation qui le mettrait en contradiction radicale avec le prescrit constitutionnel précité que de comprendre l'expression "fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique" comme donnant aux Régions le pouvoir de contraindre une commune à faire partie d'une association ou de le lui interdire ou encore de contraindre une association de communes à accepter l'adhésion d'une ou de plusieurs communes; qu'en outre il convient d'interpréter l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles dans un sens où il respecte les attributions de compétences déterminées par l'article 108 de la Constitution; que selon les alinéas 1er et 4 de cette disposition constitutionnelle il revient au législateur national de régler les institutions provinciales et communales, d'une part; et de déterminer les conditions dans lesquelles plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'associer ainsi que le mode selon lequel elles le feront, d'autre part; qu'ainsi reconnaître au conseil régional, sur le pied de l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles le pouvoir de prendre des règles relatives à la fixation du ressort des associations de communes, ce serait interpréter cette disposition dans un sens où elle impliquerait un empiétement de la Région sur la

compétence réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national; que dès lors l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne reconnaît pas aux Régions un pouvoir normatif ayant pour objet la fixation du ressort des associations intercommunales. Deuxième branche, il est incontestable que le législateur national reste seul compétent pour fixer les dispositions organiques des associations de communes; que cela ressort non seulement de l'alinéa 4 de l'article 108 de la Constitution mais encore et surtout de l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles; qu'en effet les pouvoirs que ce texte confère aux Régions à l'égard des associations de communes n'ont qu'un simple caractère d'exécution puisqu'aussi bien, en dehors de la fixation du ressort des associations, ils concernent les modalités de fonctionnement et le contrôle des associations de communes ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations; que s'agissant de l'application des lois organiques, cette expression "suppose nécessairement que ces lois préexistent pour avoir été votées par un autre législateur que le législateur régional, soit en l'occurrence le Parlement national"; que d'ailleurs les déclarations émises au cours des travaux parlementaires des trois projets successifs de loi spéciale de réformes institutionnelles concordent sur ce point que les auteurs de ces déclarations ont tous affirmé que la détermination des règles organiques des associations de communes est de la compétence du législateur national; qu'en permettant aux communes de se retirer nonobstant toutes dispositions conventionnelles, c'est-à-dire en donnant aux associés d'une intercommunale la faculté de résilier leurs engagements contractuels avant terme, le décret entrepris permet, en dernière analyse, à un associé de mettre fin unilatéralement et anticipativement, pour ce qui le concerne du moins, au contrat de société sous-jacent à toute association de communes; qu'à ce titre le décret porte sur ce qui constitue la base même de l'existence de l'intercommunale; qu'ainsi il concerne de manière fondamentale les conditions et le mode d'association de communes; que dès lors le décret entrepris se présente nécessairement comme organique des associations de communes, empiétant de ce fait sur la compétence réservée au législateur national; Que le décret entrepris, singulièrement en ses articles 1er, 1° bis et 3 viole la disposition visée au moyen".

4.2. L'Exécutif de la Communauté française soutient que :

- l'article 108, alinéa 4 de la Constitution n'est pas attributif de compétences et ne réserve donc pas à "la loi" toute compétence normative en matière d'associations intercommunales;
- l'article 108, alinéa 4 n'a pas été mis en concordance avec les dispositions de la loi du 8 août 1980 qui sont quant à elles régulièrement prises en vertu de l'article 107quater de la Constitution;
- c'est donc à la lumière de l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi du 8.8.1980 qu'il faut apprécier la compétence de la Région.

L'Exécutif de la Communauté française, tout en admettant que la compétence décrétable des Régions à l'égard des associations de communes est limitée, estime qu'un décret régional peut régler les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes, ce qui est, selon l'Exécutif de la Communauté française, précisément l'objet du décret entrepris.

L'Exécutif de la Communauté française observe à titre subsidiaire "que, même si le décret devait être considéré comme établissant, à l'égard des régies et services communaux, des règles, non pas complémentaires de celles qu'il porte à l'égard des associations intercommunales, mais également principales, il n'en demeurerait pas moins hors de la compétence de l'autorité nationale, s'agissant des distributions d'électricité et de gaz visées par l'article 6, § 1er, VII, a et b) de la loi spéciale du 8

août 1980".

5. La Cour constate que deux dispositions de la loi du 8.8.1980 sont invoquées pour justifier la compétence de la Région pour prendre le décret entrepris : l'article 6, § 1er, VII a et b et l'article 6, § 1er, VIII, 1°.

6. Aux termes des dispositions de l'article 6, § 1er, VII, a et b de la loi spéciale du 8 août 1980, sont de la compétence des Régions, "les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas :

a) la distribution d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure à 30.000 volts, conformément aux règles de comptabilisation du comité de contrôle de l'électricité et du gaz;

b) la distribution publique du gaz, telle qu'elle est définie à l'article 1er de la loi du 2 avril 1965 relative au transport des produits gazeux".

Il échet cependant de relever que, comme l'a toujours fait le législateur national, le Conseil régional wallon a, par le décret entrepris, considéré implicitement mais certainement que la distribution d'électricité et/ou de gaz est et demeure un objet d'intérêt communal : il maintient, en effet, la compétence de la commune pour fixer les modalités suivant lesquelles la distribution peut être assurée et il prévoit uniquement le recours à des institutions compétentes en matière d'intérêt communal - régie, service communal, association de communes -, pour assurer cette distribution.

Le décret entrepris n'est donc pas fondé sur l'article 6, § 1er, VII de la loi du 8.8.1980, dans la mesure où il entend régler non une matière d'intérêt régional mais une matière d'intérêt communal.

7. L'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale dispose que les Régions sont compétentes pour "les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations".

Ce texte conduit à distinguer pour les régions deux types de compétence :

a) une compétence normative (et la compétence d'exécution qui en résulte), en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes;

b) une compétence d'application de la loi organique dans les matières pour lesquelles les Régions ne disposent pas d'une compétence normative.

L'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale opère donc un partage de compétence normative entre l'Etat et les Régions :

a) la compétence normative des Régions à l'égard des associations de communes est limitée aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des associations;

b) la compétence normative de l'Etat à l'égard des associations de communes comprend tout autre objet relatif à ces associations, et notamment les conditions d'affiliation à une association intercommunale et les conditions de retrait d'une telle association.

8. Les articles 1 et 2 du décret comportent l'obligation pour les communes - sous réserve de la

dérogation prévue à l'article 1bis - de faire un choix en matière de distribution d'électricité et/ou de gaz, selon les modalités suivantes, en dehors de l'hypothèse d'une régie ou d'un service communal existant ou à créer :

- si une commune est desservie par des intercommunales de type différent, elle doit rester affiliée exclusivement à une intercommunale pure;
- si une commune est desservie exclusivement par une ou des intercommunales pures, elle doit rester affiliée à une intercommunale de ce type;
- si une commune est desservie exclusivement par une ou des intercommunales mixtes, elle ne peut conserver qu'une seule affiliation à l'une de celles-ci ou rejoindre une intercommunale pure desservant une commune limitrophe.

Le décret établit ainsi des conditions de maintien ou de retrait d'association de communes, pour la distribution de l'électricité et du gaz, concrétisant une orientation vers un type déterminé d'intercommunale. La rationalisation du secteur par la fixation du ressort des intercommunales ne résulte pas de la rédaction des articles 1 et 2 du décret : en effet, d'une part, les communes peuvent abandonner une ou des associations de communes pour confier les activités publiques visées au décret à une régie ou à un service communal; d'autre part (article 2), elles "peuvent" quitter une intercommunale mixte pour une intercommunale pure desservant une commune limitrophe.

La fixation du ressort des intercommunales ne sera que la conséquence éventuelle (dans l'hypothèse où les communes choisissent d'être desservies par une intercommunale) de l'obligation et/ou de la faculté, selon le cas, pour une commune d'être affiliée à une intercommunale composée uniquement de pouvoirs publics, et non le point de départ préalable à la réalisation d'entités géographiques homogènes en vue de la distribution de l'électricité et du gaz.

Ainsi, les articles 1er et 2 du décret régissent les conditions d'association et d'affiliation à une intercommunale et excèdent donc la compétence de la Région.

9. Les dispositions de l'article 3 autorisant les communes à se retirer de la ou des associations de communes auxquelles elles sont affiliées nonobstant toutes dispositions conventionnelles contraires, en vue de réaliser les objets des articles premier et deuxième, de l'article 4, qui impose un délai pour les décisions à prendre en vertu du décret, des articles 5 à 8, qui règlent les transferts des installations nécessaires à la distribution ainsi que leurs conséquences financières, et de l'article 9 qui impose à l'Exécutif régional wallon l'obligation d'adresser au Conseil un rapport sur l'organisation et le fonctionnement des intercommunales, ne sont pas dissociables de l'ensemble du décret et doivent donc être annulés par voie de conséquence.

Il en est de même pour l'article 1bis, qui ne prévoit qu'une possibilité très réduite de dérogation aux dispositions de l'article 1er.

10. Sans qu'il y ait lieu d'examiner le deuxième moyen invoqué par la partie requérante dans sa requête, ce moyen ne pouvant donner lieu à une annulation plus ample, la Cour estime que le décret entrepris doit être annulé dans toutes ses dispositions.

Par ces motifs,

La Cour décide :

Le décret du Conseil régional wallon du 1er février 1985 relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz, publié au Moniteur belge du 5 février 1985, est annulé en toutes ses dispositions.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi du 28 juin 1983 précitée, à l'audience publique du 28 juin 1985.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT