Transmis à M.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 11e december 1980 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende bijzondere bepalingen voor de gemeentediensten, gemeentebedrijven en verenigingen van gemeenten, die nutsvoorzieningen inzake elektriciteit, gas of teledistributie tot doel hebben en betrokken zijn bij de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten die bekrachtigd werden door de wet van 30 december 1975", heeft de 17e december 1980 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 11 décembre 1980, d'une demande d'avis, sur un projet de loi "portant des dispositions particulières applicables aux services communaux, aux régles communales et aux associations de communes qui ont pour objet de fournir des prestations d'utilité publique en matière d'électricité, de gaz ou de télédistribution et qui sont concernés par les fusions, annexions et modifications de limites de communes, ratifiées par la loi du 30 décembre 1975", a donné le 17 décembre 1980 l'avis suivant :

Het ontwerp streeft, aldus de memorie van toelichting, "naar de eenmaking, binnen hetzelfde gemeentelijk grondgebied, van de gemeentelijke en/of intercommunale beheersvorm van diverse activiteiten inzake nutsvoorzieningen, en dit op het vlak van de nieuwe, ingevolge de fusies ontstane gemeenten".

Een aantal voorzieningen, waaronder watervoorziening en de sociale voorzieningen, vallen echter niet onder het ontwerp.

Het ontwerp geldt alleen ten aanzien van de nutsactiviteiten inzake elektriciteit, gas en teledistributie.

Het gaat om een wetsontwerp, dat medeondertekend is door twee nationale Ministers : die van Binnenlandse Zaken en die van Financiën.

Vóór enig onderzoek over de zaak zelve, behoren de bevoegdheidsvragen te worden behandeld die in dit geval rijzen.

\+

\+ \+

Wat het ontwerp voor ieder van de drie aangelegenheden - elektriciteitsvoorziening, gasvoorziening en teledistributie - zich in hoofdzaak tot doel stelt is : met het oog op rationalisatie, na de samenvoegingen van gemeenten en na de gebiedswijzigingen die tot stand zijn gebracht door het koninklijk besluit van 17 september 1975, bekrachtigd door de wet van 30 december 1975, een daarop afgestemde regeling treffen voor de deelneming van de nieuwe gemeenten aan de intercommunale verenigingen waarvan de vroegere gemeenten deel uitmaakten, wier bezittingen, rechten, lasten en verplichtingen die nieuwe gemeenten hebben overgenomen krachtens

artikel 15 van het koninklijk besluit van 3 oktober 1975, dat eveneens bekrachtigd is door de eerdervermelde wet van 30 december 1975.

Dat hoofddoel is duidelijk omschreven in artikel 2 van het ontwerp :

> "De bepalingen van deze wet zijn van toepassing wanneer op het grondgebied van de gemeente, die door de samenvoeging is tot stand gekomen of waarvan het grondgebied werd gewijzigd ingevolge een aanhechting of een grenscorrectie, eenzelfde nutsactiviteit wordt uitgeoefend inzake elektriciteit, gas of teledistributie :
>
> - hetzij door verscheidene verenigingen van gemeenten;
> - hetzij ten dele door een gemeentebedrijf en/of dienst en ten dele door één of meer verenigingen van gemeenten".

Uit die tekst blijkt immers dat de gemeentebedrijven alleen onder de ontworpen wet kunnen vallen als zij samen met een of meer intercommunale verenigingen instaan voor de gas- of elektriciteitsvoorziening of voor de teledistributie in de nieuwe gemeenten. Voor die bedrijven is de regeling dus slechts aanvullend ten opzichte van de regeling voor de intercommunale verenigingen die in dezelfde nieuwe gemeente en in dezelfde distributiesector werkzaam zijn.

\+

\+ \+

Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de Gewesten, wat de ondergeschikte besturen betreft, bevoegd zijn :

.../...

"1° (voor) de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen".

Daargelaten of het ontwerp betrekking heeft op de werkwijze van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen, kan worden volstaan met te constateren dat het, indien het werd aangenomen, de "vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten" inzake elektriciteit en gas tot gevolg zou hebben. Voor zover eenmaking en rationalisatie verwezenlijkbaar zijn, zijn ze het alleen door wijziging en herverdeling van het werkgebied van die intercommunale verenigingen.

In zover het ontwerp betrekking heeft op de intercommunale verenigingen voor gas- en elektriciteitsvoorziening, behoort het dus niet tot de bevoegdheid van de nationale overheid, aangezien het niet kan werken en zijn doel niet kan bereiken dan door wijziging van het ambtsgebied van die verenigingen (zie bijvoorbeeld artikel 11).

Subsidiair moge worden opgemerkt dat het ontwerp, ook al zou moeten worden geacht dat de regelen die het ten aanzien van de gemeentebedrijven en -diensten stelt, geen aanvullende regelen zijn ten opzichte van die welke het ten aanzien van de intercommunale verenigingen stelt, maar dat ze evenzeer hoofdregelen zijn, toch buiten de bevoegdheid van de nationale overheid zou blijven, aangezien het gaat om de elektriciteitsvoorziening en de gasdistributie welke bedoeld zijn in artikel 6, § 1, VII, a) en b) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens welke bepalingen "in ieder geval" tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren :

.../...

a) de elektriciteitsvoorziening door middel van netten met een nominale spanning van minder dan 30.000 volt, in overeenstemming met de regelen voor aanrekening van het Controlecomité voor elektriciteit en gas;

b) de openbare gasdistributie, zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasprodukten;

...".

\+

\+ \+

Voorts kan worden opgemerkt dat de afstand van bevoegdheid inzake elektriciteits- en gasvoorziening door de intercommunale verenigingen ten voordele van de Gewesten een algehele afstand is. Artikel 6, § 3, 2°, voorziet immers niet in enig overleg tussen de gewestexecutieven en de bevoegde nationale overheid.

Alleen is voorzien in het geven van "inlichtingen" (artikel 6, § 6),

1° aan de Minister tot wiens bevoegdheid de energie behoort, over het beheer van de verenigingen van gemeenten voor gas- en elektriciteitsvoorziening;

2° aan de Minister van Binnenlandse Zaken, over het beheer van de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan een Gewest uitstrekt (voor deze verenigingen bepaalt § 5 van hetzelfde artikel dat iedere hen betreffende beslissing moet worden genomen in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Gewestexecutieven).

\+

\+ \+

De hiervoren gemaakte opmerkingen gelden vanzelfsprekend alleen voor het Vlaamse en voor het Waalse Gewest. Geen enkele samenvoeging van gemeenten heeft plaatsgehad buiten het grondgebied van die Gewesten, zoals dat bij overgangsmaatregel afgebakend is door artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daaruit moet worden afgeleid dat het ontwerp, wat de gas- en elektriciteitsvoorziening aangaat, slechts een onderwerp heeft inzover het juist op het Vlaamse en op het Waalse Gewest betrekking heeft.

\+

\+ \+

De teledistributie doet een bijzondere moeilijkheid rijzen. Zij wordt weliswaar verzorgd door intercommunale verenigingen of door gemeentebedrijven en -diensten en lijkt als zodanig krachtens het hiervoren aangehaalde artikel 6, § 1, VIII, 1°, tot de bevoegdheid van de Gewesten te behoren, maar dat is een zuiver formele vaststelling.

Artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermeldt onder de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet : "de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de Nationale Regering en van handelspubliciteit uitgezonderd".

Artikel 8 van dezelfde wet bepaalt :

"Tot de bevoegdheden van de Raden in de aangelegenheden opgesomd in de artikelen 4, 5, 6 en 7 behoort het aannemen van bepalingen en andere maatregelen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheden".

.../...

Samenlezing van die twee bepalingen wijst uit dat, ondanks de bewoordingen van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet, de regels ter zake van de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen, tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren wanneer het gaat om verenigingen die de teledistributie tot doel hebben.

\+

\+ \+

Wel zijn er in het ontwerp een aantal bepalingen die, door hun doel en door de daarvoor aangewende middelen, onder de bevoegdheid van de nationale wetgever vallen. Dat is het geval met de bepalingen die betrekking hebben op het personeel (artikel 8 partim en artikel 9) en de belasting over de toegevoegde waarde (artikel 12). Maar die bepalingen zullen eerst dan een werkelijke draagkracht krijgen als de bevoegde overheden de regels betreffende de hoofdzaken van de ontworpen wet hebben aangenomen, daar toch de maatregelen waarin die bepalingen voorzien aanvullend, ja zelfs bijkomstig zijn ten opzichte van die regels.

\+

\+ \+

De Regering behoort het ontwerp derhalve te herzien aan de hand van de bevoegdheidsverdeling zoals die door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot stand is gebracht ter zake van de aangelegenheden die in het ontwerp hoofdzaak zijn.

Le projet a pour but, aux termes de son exposé des motifs, "d'unifier, à l'intérieur des limites d'une même commune, le mode de gestion communal, et/ou intercommunal de diverses prestations d'utilité publique dans les nouvelles communes issues d'une fusion".

Certains types de prestations, ne sont pas concernés par le projet, entre autres les prestations relatives à la distribution d'eau et les prestations sociales.

Le projet ne vaut que pour les activités d'utilité publique en matière d'électricité, de gaz et de télédistribution.

Il s'agit d'un projet de loi. Il est contresigné par deux Ministres nationaux, celui de l'Intérieur et celui des Finances.

Préalablement à tout examen du fond, il convient d'envisager les questions de compétence qui se posent en l'espèce.

\+

\+ +

Dans chacune des trois matières de la distribution de l'électricité, de la distribution du gaz et de la télédistribution, l'objet principal du projet est, dans un but de rationalisation, d'adapter aux fusions de communes et aux modifications de territoires opérées par l'arrêté royal du

17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, la participation des communes nouvelles aux associations intercommunales auxquelles adhéraient les communes anciennes aux biens, droits, charges et obligations desquelles elles ont succédé en vertu de l'article 15 de l'arrêté royal du 3 octobre 1975, également ratifié par la loi précitée du 30 décembre 1975.

Cet objet principal est bien circonscrit par l'article 2 du projet, suivant lequel :

> "Les dispositions de la présente loi sont d'application lorsque sur le territoire de la commune qui est issue de la fusion ou dont le territoire a été modifié à la suite d'une annexion ou d'une modification des limites, une même activité d'utilité publique est exercée en matière d'électricité, de gaz ou de télédistribution :
>
> - soit par diverses associations de communes;
>
> - soit en partie par une régie communale et/ou un service communal et en partie par une ou plusieurs associations de communes".

Il ressort en effet de ce texte que les régies communales ne sont susceptibles d'être affectées par le projet que dans le cas où elles se trouveraient partager avec une ou plusieurs associations intercommunales, la distribution du gaz ou de l'électricité ou la télédistribution dans les communes nouvelles. Le sort de ces régies n'est donc réglé que complémentairement à celui des associations intercommunales opérant dans la même commune nouvelle et dans le même secteur de distribution.

\+

\+ \+

.../...

Aux termes de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

"1° (pour) les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations".

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si le projet a trait aux modalités de fonctionnement des associations de communes dans un but d'utilité publique, il suffit de constater que s'il était adopté, il aurait pour effet de "fixer le ressort des associations de communes" en matière d'électricité et de gaz. Dans la mesure où l'unification et la rationalisation sont réalisables, elles ne le sont que par la modification et la redistribution des ressorts sur lesquels oeuvrent ces intercommunales.

En tant qu'il concerne les associations intercommunales de distribution de gaz et d'électricité, le projet n'est donc pas de la compétence des autorités nationales puisqu'il ne peut avoir d'effet et atteindre son but que "en modifiant le ressort" desdites intercommunales (voir, par exemple, l'article 11).

On observera à titre subsidiaire que, même si le projet 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, § ler, VII, a) et b) de la loi spéciale du 8 août 1980, dispositions aux termes desquelles sont de la compétence des Régions, "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 ler de la loi du 12 avril 1965 relative au transport des produits gazeux;

...".

+

+ +

.../...

On peut, au surplus, remarquer que l'abandon des compétences au profit des Régions en matière de distribution d'électricité et de gaz par les intercommunales est radical puisque l'article 6, § 3, 2°, ne prévoit pas de concertation entre les exécutifs régionaux et l'autorité nationale compétente.

Seule est prévue une "information" (article 6, § 6),

1° au Ministre qui a l'énergie dans ses attributions au sujet de la gestion des associations de communes de distribution de gaz et d'électricité;

2° au Ministre de l'Intérieur au sujet de la gestion des associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une région (pour celles-ci, le paragraphe 5 du même article prévoit que toute décision qui leur est relative doit être prise d'un commun accord entre les exécutifs régionaux concernés).

+

\+ +

Les observations qui précèdent ne valent évidemment que pour la Région wallonne et pour la Région flamande. Mais aucune fusion de communes n'ayant été opérée en dehors des territoires de ces Régions, tels qu'ils sont fixés à titre transitoire par l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, il faut en déduire que le projet n'a d'objet, pour ce qui est de la distribution du gaz et de l'électricité, qu'en tant qu'il concerne précisément la Région wallonne et la

.../...

Région flamande.

+

+ +

La télédistribution soulève une difficulté particulière. En effet, s'il est vrai qu'elle est assurée par des associations intercommunales ou par des Régies et services communaux et si elle paraît, à ce titre, ressortir à la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § ler, VIII, 1°, cité plus haut, c'est là une constatation purement formelle.

L'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 comprend parmi les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution "la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale".

Suivant l'article 8 de la même loi :

"Les compétences des Conseils dans les matières énumérées aux articles 4, 5, 6 et 7 comprennent le pouvoir d'adopter les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure, nécessaire à l'exercice de ces compétences".

Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que, malgré les termes de l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale, les règles qui régissent les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations, sont de la compétence des Communautés lorsqu'il

.../...

s'agit d'associations ayant la télédistribution pour objet.

+

+ +

Certes, quelques dispositions du projet relèvent, par leur objet et par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, de la compétence du législateur national. Il en va ainsi des dispositions qui concernent le personnel (article 8 partim et article 9) et la taxe sur la valeur ajoutée (article 12). Mais ces dispositions n'auront de portée véritable qu'après l'adoption, par les autorités compétentes, des règles relatives aux objets principaux du projet, puisqu'elles portent manifestement des mesures complémentaires, voire accessoires, de ces règles.

+

+ +

Il appartient donc au Gouvernement de revoir le projet en ayant égard à la répartition des compétences opérée par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dans les matières qui en constituent les objets principaux.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

P. TAPIE, kamervoorzitter,
président de chambre,

H. COREMANS,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,
F. DEBAEDTS, conseillers d'Etat,
P. KNAEPEN,

R. PIRSON,
S. FREDERICQ, assessoren van de
C. DESCHAMPS, afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseur de la
section de législation,

Mevrouwen : J. TRUYENS, griffier.
Mesdames : M. BENARD, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de H. Cl. ROUSSEAUX, auditeur, en door de H. J. DE BRABANDERE, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présent par M. Cl. ROUSSEAUX, auditeur, et par M. J. DE BRABANDERE, auditeur

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. H. ADRIAENS.