

11-03-1983
Flamand à M.
Flamand de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 14 juillet 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz", a donné le 9 mars 1983 l'avis suivant, après que la demande eut été déférée aux chambres réunies de la section par décision du Premier Président, prise en application de l'article 85bis des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 :

LES DEUX OBJETS DE LA PROPOSITION.

La proposition de décret relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz, déposée le 4 mai 1982 par MM. Guy COEME et consorts, a deux objets distincts (1).

Comme l'indiquent les développements de la proposition, celle-ci "vise tout d'abord à constituer, dans le secteur de la distribution de l'électricité et du gaz, des entités géographiquement homogènes en mettant un terme aux situations incohérentes nées de la fusion des communes et de la modification de leurs limites". L'article 1er, alinéa 1er, de la proposition dispose notamment que la commune sur le territoire de laquelle la distribution du gaz ou de l'électricité est assurée par plusieurs organismes doit la confier à un seul organisme, soit à une association de communes **visée** au texte, soit à une régie ou à un service communal existant ou à créer.

Comme l'indiquent également les développements de la proposition, celle-ci tend, en second lieu, à "réaffirmer le principe de la primauté de la puissance publique dans le secteur de la distribution de l'électricité et du gaz". C'est pourquoi, 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 association ou à une de ces associations; soit à une régie ou à un service communal existants 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".

En vue de permettre aux communes de se conformer au décret proposé, les articles 3 à 8 leur permettent de se retirer, nonobstant toutes dispositions conventionnelles, des associations de communes dont elles font partie. Ces articles déterminent en outre les modalités et règlent les conséquences de ce retrait.

LE PROBLEME DE LA COMPETENCE DU CONSEIL REGIONAL.

Il importe évidemment de commencer par vérifier si, en chacun de ses deux objets, la proposition de décret ressortit à la compétence du Conseil régional wallon au point de vue matériel et au point de vue territorial.

Section I. Rappel des dispositions relatives aux matières concernées par la proposition.

L'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles place dans les attributions de la Région, "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 ... (1); b) la distribution publique du gaz ...".

.../...

(1) Il y a lieu de supposer que seule une distribution d'électricité satisfaisant à ce critère est visée par la proposition.

Par ailleurs, la distribution de l'électricité et du gaz est, dans de très nombreux cas, assurée par des associations de communes. Le champ d'application de la proposition se limite aux communes sur le territoire desquelles une des activités visées est déjà exercée, du moins en partie, par une association de communes. En effet, l'article 1er vise le cas où sur le territoire de la commune, "la distribution d'électricité et/ou de gaz est assurée, soit par plusieurs associations de communes, soit, en partie, par une régie et/ou un service communal et, en partie, par une ou plusieurs associations de communes ...".

Il y a donc lieu d'avoir égard non seulement à l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale, cité plus haut, mais également aux dispositions relatives aux associations de communes.

Aux termes de l'article 108, alinéa 4, de la Constitution, " ... plusieurs communes peuvent ... s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler ou gérer en commun des objets ... d'intérêt communal".

Quant à la loi spéciale, par son article 6, § 1er, VIII, 1°, elle donne compétence à la Région, en ce qui concerne :

"1° 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".

Section II. La portée des dispositions en vigueur.

Pour résoudre les problèmes de compétence soulevés par le projet, il y a lieu de déterminer la portée exacte des diverses dispositions indiquées. Et, comme on le constatera, il est indispensable de faire un examen particulièrement développé du texte relatif à "la fixation du ressort des associations de communes", figurant à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale.

§ 1er. Les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale.

A) Le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles.

Le projet (Doc. parl. Sénat, sess. 1977-1978, n° 461/1), plaçait, par son article 28, § 2, 18°, parmi les compétences des Régions : "la rationalisation et la coordination des intercommunales".

Dans la justification des amendements qu'il a présentés en vue de modifier le texte de l'article 28, le Gouvernement a déclaré, à propos du 18°, qu'afin de consacrer "la dimension régionale" qu'il tenait à souligner dans le domaine de la "coordination globale" et de la "vision prospective" de l'action des intercommunales, cette disposition "prévoit ... que le Conseil régional réglera par ordonnance la rationalisation et la coordination des intercommunales". La justification de l'amendement ajoutait : "A l'exception de la législation de base relative aux intercommunales (loi du 1er mars 1922), qui reste de compétence nationale, l'objet, le ressort, les modalités de fonctionnement et les contrôles de ces intercommunales relèvent de la compétence des Conseils régionaux. Ces ordonnances pourront entraîner, soit directement, soit par le biais des normes d'exécution, des agrégations, fusions, absorptions, scissions ou dissolutions d'intercommunales" (Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20, page 9).

.../...

B) Le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés.

Le projet (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1) contenait en son article 29, § 1er, 32°, une formule quelque peu différente de la formule antérieure :

"§ 1er. Sont de la compétence des Régions :

...

32° 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".

L'exposé des motifs indiquait toutefois que "les Régions sont compétentes pour la rationalisation et la coordination des associations de communes" et paraissait présenter ces objectifs comme une des justifications de l'attribution aux Régions de certains pouvoirs à l'égard des associations de communes (doc. cité, pp. 29-30).

Plusieurs questions ont été examinées à la Commission du Sénat de la Revision de la Constitution et des Réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 144-147).

-Un membre s'étant demandé si le paragraphe 1er, 32°, est bien conforme à l'article 103 de la Constitution, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) "répond que la Constitution dispose uniquement que cette matière sera réglée par la loi et que le présent texte deviendra un loi". Il ajoute qu' "en outre, certaines lois organiques sont réservées au législateur national...".

-Un membre "pose la question de savoir ce qu'il en est des intercommunales dépassant les limites des Régions". Le Premier Ministre répond notamment "que le texte du § 1er, 32°,

.../...

prévoit des dispositions spécifiques en la matière ..." (1). A la demande d'un membre, le Gouvernement a communiqué la liste des intercommunales dont l'aire d'activité dépasse les limites d'une Région : ces intercommunales sont assez nombreuses; la liste en énumère dix-sept pour le secteur de l'énergie. Le Gouvernement souligne que si "D'après le texte même de l'article 29, 32°, b, l'existence d'associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est reconnue", " ... la compétence de la Région est limitée à son territoire, en manière telle qu'une ordonnance régionale ne peut avoir aucune incidence sur une commune d'une autre Région".

-Des membres de la Commission ont déposé un amendement visant à remplacer le texte du paragraphe 1er, 32°, par le texte suivant : "la rationalisation et la coordination des intercommunales, en ce compris les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique" (2). Les auteurs de l'amendement font valoir "que le texte proposé par le Gouvernement semble limiter la compétence

.../...

(1) Ledit article 29, § 1er, 32°, comprenait initialement un alinéa 2, b, rédigé comme suit :

"Toutefois

b) Toute décision relative aux associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est prise de l'accord des Régions concernées et le Ministre de l'Intérieur est informé par l'autorité de tutelle de la gestion de ces associations"

Sous réserve de certaines modifications, ces dispositions sont reprises à l'article 6, § 5, alinéa 1er, et à l'article 6, § 6, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

"§ 5. Toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région doit être prise de commun accord entre les Exécutifs concernés.

...
§ 6. Les Exécutifs informent :

...

2° Le Ministre de l'Intérieur de la gestion des associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région".

(2) Sous réserve d'une légère différence de rédaction, ce texte est identique à celui de l'exposé des motifs du projet du Gouvernement.

des Régions à l'application des lois organiques et exclure les ordonnances en la matière". Le Gouvernement a communiqué une note où il déclarait que toutes les dispositions organiques des associations de communes restaient de la compétence du législateur national et où il ajoutait même, de manière catégorique, qu'aucune de ces dispositions ne pouvait être modifiée par une ordonnance régionale. L'amendement a été rejeté par seize non et une abstention, à la suite du dépôt de la note. Toutefois, celle-ci ne précisait, en aucune manière, si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, le projet laissait au Conseil régional un pouvoir normatif et l'habilitait à prendre, en dehors des dispositions organiques des associations de communes, des dispositions générales, de caractère secondaire, ayant trait, par exemple, à la fixation du ressort des associations de communes.

-Enfin, à la question posée par un membre de la Commission de savoir "si une ordonnance peut imposer l'obligation à toutes les communes d'un certain territoire de faire partie d'une intercommunale", le Gouvernement a répondu par la négative. Il a fait valoir qu'il "serait inconstitutionnel de forcer des communes à appartenir à une intercommunale", puisque par ses articles 31 et 108, deuxième alinéa, 2°, la Constitution garantit l'autonomie des communes et leur liberté de s'associer ou non.

C) Le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles.

Reproduisant l'article 29, § 1er, 32°, alinéa 1er, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat 1979-1980, n° 434/1) contient, en son article 6, § 1er, VII, 1°, une disposition qui, sans subir de modification quant à son contenu, deviendra l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

L'exposé des motifs expose très succinctement la compétence des Régions en la matière, en indiquant ce qu'elle comprend et ce qu'elle ne comprend pas :

"La Région est compétente pour l'application des lois organiques relatives à ces associations. Cela ne signifie pas qu'un décret puisse modifier une disposition de la loi organique de 1922 sur les intercommunales. Un décret ne pourrait pas non plus imposer l'obligation à toutes les communes d'un certain territoire de faire partie d'une intercommunale.

Il serait anticonstitutionnel de forcer des communes à appartenir à une intercommunale. Les communes ont le pouvoir d'appartenance ou non à une intercommunale" (pages 31-32).

Un membre de la Commission du Sénat a présenté un amendement qui était identique à l'amendement déposé lors de l'examen du projet 261 et qui tendait à remplacer, à l'article 6, § 1er, VII, le 1° par le texte suivant : "1° La rationalisation et la coordination des intercommunales, en ce compris les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique". L'auteur de l'amendement l'a justifié comme suit : "Le texte ainsi amendé est plus complet et moins restrictif que le texte du projet gouvernemental qui paraît réduire notamment la compétence à l'application des lois organiques à l'exclusion de toute initiative des Régions en ce domaine par la voie de décrets". Selon le rapport,

.../...

le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a demandé "le rejet de cet amendement en se référant à la politique annoncée par la déclaration gouvernementale et qui vise à maintenir effectivement les lois organiques relatives aux associations de communes". L'amendement a été rejeté par quinze voix contre une (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 196-197).

A la séance du Sénat du 23 juillet 1980, MM. Serge MOUREAUX et consorts ont présenté une nouvelle fois l'amendement qui avait été rejeté en Commission. Dans une première intervention, M. Philippe MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles, a d'abord déclaré que, dans les matières dont il s'agissait, "les décrets peuvent jouer, mais dans la limite et le respect des lois nationales votées en ce domaine".

M. Serge MOUREAUX a justifié l'amendement comme suit :

" ... L'application des lois organiques est la formulation restrictive qui a amené le dépôt de notre amendement visant à revenir à une ancienne formule du 261, première manière : la rationalisation et la coordination des intercommunales. Cela nous paraissait donner aux Régions un pouvoir plus complet en leur attribuant la possibilité de légiférer par décrets dans l'organisation et surtout la rationalisation des intercommunales.

Si j'ai bien entendu ce que vient de dire le Ministre, pour autant que les règles de base de la loi nationale soient respectées, le pouvoir décréteil pourrait intervenir pour, en quelque sorte, améliorer la rationalisation des intercommunales et leur appliquer des règles spécifiques à telle ou telle Région. C'est en tout cas, ce que j'ai cru comprendre de son intervention.

Je crois cependant que notre texte qui attribuerait expressément aux Régions la rationalisation et la coordination des intercommunales, sans limiter leur action à l'application des lois organiques est plus clair. Je maintiens donc ce texte, tout en me réjouissant de l'évolution plutôt favorable de l'interprétation du Gouvernement".

Le Ministre a répondu en ces termes :

" ... Comme il est expressément prévu par l'exposé des motifs du projet de loi des Régions et des Communautés, les Régions ne sont pas compétentes pour les dispositions légales organiques des intercommunales.

Les dispositions de la loi de 1922 sont organiques. En conséquence, le législateur national est compétent pour toutes les dispositions légales organiques de cette loi. Par le fait même, les Régions ne peuvent pas modifier cette loi. Cette matière reste de la stricte compétence nationale.

On peut se demander alors si une ordonnance régionale pourrait forcer les communes d'un territoire déterminé d'appartenir à l'une ou l'autre intercommunale. A notre sens, il serait anticonstitutionnel de contraindre des communes à appartenir à une intercommunale. Les communes ont le pouvoir d'appartenir ou de ne pas appartenir à l'une ou l'autre intercommunale. On se pose en cette matière - et je vais m'efforcer de répondre à toutes les questions soulevées - le problème du ressort des intercommunales lié à la nouvelle répartition régionale.

D'après le texte même de l'article à l'examen, l'existence d'associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est reconnue. Toutefois la compétence de la Région est limitée à son territoire en manière telle qu'un décret régional ne peut avoir aucune incidence sur une commune d'une autre Région".

L'amendement de MM. Serge MOUREAUX et consorts a été rejeté par 129 non contre 18 oui et une abstention (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, pp. 2419-2420).

La disposition a fait l'objet d'un nouvel examen à la Commission de la révision constitutionnelle et des réformes institutionnelles de la Chambre des Représentants, nouvel examen au cours duquel le Premier Ministre a fait notamment les déclarations suivantes :

.../...

" ...

Se référant à la Constitution, le Premier Ministre affirme que, conformément à l'accord politique, la législation organique, telle la loi du 1er mars 1922 relative aux associations intercommunales continue à relever de la compétence exclusive du législateur national. Les Régions seront responsables des mesures d'application de cette législation.

Par "association de communes dans un but d'utilité publique", il y a lieu d'entendre toutes les intercommunales.

La liste des intercommunales dont le ressort se situe dans plusieurs Régions a été communiquée lors de la discussion du projet 261. La compétence de la Région se limite à son propre territoire; un décret régional n'est donc pas applicable à l'extérieur de la Région.

Aucun décret ne peut contraindre une commune à faire partie d'une intercommunale.

Selon le Premier Ministre, les conseils communaux qui se prononcent en faveur d'une adhésion déterminent par leur décision la fixation du ressort des intercommunales. Puisque les communes ne peuvent être obligées d'adhérer à une intercommunale, la Région ne peut pas déterminer la fixation du ressort. Celui-ci résulte automatiquement des décisions prises par les communes.

Un membre souligne que dans la pratique, l'intercommunale communique à l'autorité compétente ses statuts ainsi que la liste des communes affiliées. L'acceptation de ces statuts entraîne implicitement la fixation du ressort de l'intercommunale !

...

Un membre demande, en vertu de cet article, si la Région peut fixer le ressort des intercommunales au sein des provinces.

Un autre membre souhaite encore poser des questions au sujet des termes "modalités de fonctionnement". Cette matière sera-t-elle également soumise à la tutelle ?

Comment le Premier Ministre concilie-t-il la liberté d'adhésion laissée aux communes et le pouvoir d'intervenir par décret dans la délimitation du ressort d'une intercommunale ?

...

.../...

En ce qui concerne le 1°, il n'y a pas de compétence juridique d'une Région sur une intercommunale interrégionale, donc le texte est inadéquat.

Le Premier Ministre renvoie les intervenants aux §§ 5 et 6 de l'article 6 pour ce qui concerne les intercommunales. En ce qui concerne les intercommunales qui dépassent le territoire d'une Région, le § 5 règle ce problème et la loi ordinaire contient également des règles pour faire observer la procédure prescrite.

L'intervenant reconnaît que le texte du § 5 est clair. Il va dans le sens de ce qu'il disait mais il contredit le 1° du VIII. Le § 5 retire à la Région le pouvoir en ce qui concerne les intercommunales dont le ressort s'étend à plus d'une Région. Ce pouvoir est du ressort de l'accord des Régions concernées. Mais il n'y a pas de Région bruxelloise. Il est donc clair que le 1° du VIII ne s'applique pas aux intercommunales interrégionales.

Un membre signale que son groupe n'est pas si heureux de voir que les Régions peuvent procéder à la fixation du ressort des intercommunales.

Le Premier Ministre répond que certains partis ont insisté sur cette rédaction du texte. Il est d'accord avec l'interprétation du membre. La Région ne peut contraindre une commune à faire partie d'une intercommunale. Elle peut bien exercer la tutelle sur les communes qui veulent faire partie d'une intercommunale" (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp.100, 101 et 102).

.../...

§ 2. Détermination des règles applicables.

A. La réservation au législateur national du pouvoir de fixer les dispositions organiques des associations de communes.

Il est incontestable que le législateur national reste compétent pour fixer les dispositions organiques des associations de communes, et notamment pour modifier ou remplacer la loi du 1er mars 1922. C'est ce qui ressort de l'alinéa 4 du texte de l'article 108 de la Constitution, tel qu'il a été établi par les révisions du 20 juillet 1970 et du 17 juillet 1980 : aux termes de cette disposition "... plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun les objets ... d'intérêt communal". C'est ce qui ressort également de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale : ce texte confère aux Régions divers pouvoirs à l'égard des associations de communes, pouvoirs qui ont cependant un simple caractère d'exécution puisqu'ils concernent, en dehors de la "fixation du ressort des associations", leurs "modalités de fonctionnement", leur "contrôle", "ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations". Les déclarations émises au cours de l'examen des trois projets de loi spéciale de réformes institutionnelles qui ont été successivement déposés concordent : 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 (1).

.../...

— — — — —
(1) Justification des amendements proposés par le Gouvernement à l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. 1977-1978, n° 461/20, p. 9).

Déclaration faite par le Premier Ministre et note déposée par le Gouvernement devant la Commission du Sénat au sujet du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 144-147).

Exposé des motifs du projet de loi spéciale des réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 31-32); déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles (F.) devant la Commission du Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 196-197; déclaration du même Ministre à la séance publique du Sénat du 23 juillet 1980 (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, pp. 2419-2420); déclaration du Premier Ministre devant la Commission de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10

B. La liberté d'association de communes.

Dès la formation de l'Etat belge, la Constitution garantit l'autonomie des communes (articles 31 et 108). C'est pourquoi, lorsque par la révision de l'article 108, alinéa 2, 2°, effectuée le 24 août 1921, le Constituant a prévu expressément l'association de communes "pour régler et gérer en commun des objets ... d'intérêt communal", il a voulu que les communes ne puissent pas être obligées de s'associer. C'est ce que font clairement apparaître les travaux préparatoires de la disposition introduite (1), laquelle est comprise par les auteurs comme laissant intacte la liberté des communes (2). Il ne s'est pas exprimé de conception différente lors de l'insertion du nouvel article 108 dans la Constitution par la révision du 20 juillet 1970 (3).

Les déclarations émises au cours de l'examen des trois projets de loi spéciale de réformes institutionnelles qui ont été successivement déposés concordent aussi sur le point que les communes ont la liberté de s'associer et qu'aucune autorité régionale, même le Conseil, ne pourrait imposer aux communes d'un territoire déterminé de faire partie d'une intercommunale (4).

.../...

- (1) Le rapport fait par M. BERRYER au nom de la Commission du Sénat souligne avec force la liberté que le Constituant entend assurer aux communes (Pasinomie 1921, p. 579).
- (2) Voir notamment A. MAST, "Précis de droit administratif belge", n° 333 et références citées ; Editions scientifiques E. Story-Scientia, Bruxelles, Gand, 1966; A. BUTTGEBACH, Manuel de droit administratif, n° 224, Bruxelles, Larcier, 3e éd. 1966; C. CAMBIER, Droit administratif, Collection des précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, pp. 159-160, Bruxelles, Larcier, 1968.
- (3) En ce qui concerne la disposition relative à l'association des provinces et des communes, cette révision a eu pour seul objet d'en faire un alinéa final (Doc. parl. Sénat, sess. 1969-1970, n° 583, p. 11).
- (4) Déclaration du Gouvernement à la Commission du Sénat lors de l'examen du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 146-147). Exposé des motifs du projet de loi spéciale des réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 31-32); déclaration de M. Philippe MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles (F) à la séance du Sénat du 23 juillet 1980 (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 2420) déclaration du Premier Ministre à la Commission de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 100, 101 et 102).

C. L'étendue des pouvoirs de la Région à l'égard des associations de communes.

Par une partie de ses dispositions, la proposition de décret a trait à la "fixation du ressort des associations de communes". Cet objet est expressément mentionné parmi ceux qui sont placés dans les attributions de la Région, par l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale. Il y a lieu de déterminer la nature juridique du pouvoir ou des pouvoirs conférés à la Région par rapport à l'objet indiqué.

I. L'exercice de la tutelle.

L'autorité régionale est incontestablement compétente pour exercer le pouvoir de tutelle, qui a déjà été institué ou qui serait encore ultérieurement institué en la matière.

Si, en vertu de l'article 108 de la Constitution et en vertu de la loi spéciale, le législateur national est resté compétent pour déterminer les actes des autorités communales soumis à tutelle et pour fixer le mode de tutelle à prévoir pour ces divers actes, l'exercice de la tutelle appartient à l'autorité régionale. Par conséquent, si le législateur national soumet à approbation, ou à un autre mode de tutelle, la délibération par laquelle un conseil communal décide que la commune fera partie d'une association de communes, l'autorité régionale pourra, par la mise en oeuvre de son pouvoir de tutelle, prendre des décisions tendant à ce que le ressort des associations de communes soit fixé de manière à en favoriser "la rationalisation".

Néanmoins, pour que les objectifs de "la rationalisation et (de) la coordination des intercommunales", présentés tout au long des travaux préparatoires comme la justification de l'attribution, en la matière, de compétences aux Régions, puissent être poursuivis par celles-ci, il est indispensable que la législation

organique des associations de communes confère à l'autorité régionale le pouvoir d'exercer non seulement un contrôle de légalité mais en outre un contrôle d'opportunité (1).

En outre, si l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale place, sans énoncer de restrictions, le "contrôle" des associations de communes dans les attributions des Régions, il résulte de l'économie de la disposition que le législateur national, resté incontestablement compétent, comme il a été exposé sous le A, pour établir les règles organiques des associations de communes est notamment compétent pour définir les principes applicables au contrôle des associations de communes, dans la mesure où ces principes sont indissociables des règles organiques des associations.

Dès lors, dans la mesure où le législateur national aura soumis à approbation ou à un autre mode de tutelle, les décisions prises par des organes ou des membres des associations de communes, l'autorité régionale, chargée du contrôle de ces associations, pourra exercer son pouvoir de tutelle notamment à l'effet de favoriser une fixation rationnelle du ressort des associations.

Pour prévenir un danger de confusion, il faut observer que, selon un principe fondamental qui régit l'exercice du pouvoir de tutelle, l'autorité investie de ce pouvoir ne peut censurer une décision pour le motif qu'elle est contraire à l'intérêt général, sans prendre en considération les circonstances propres à l'espèce. Pour exercer un tel contrôle, l'autorité de tutelle doit faire un examen cas par cas.

.../...

(1) Ainsi que le Premier Ministre l'a déclaré devant la Commission de la revision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre : "En ce qui concerne la tutelle d'opportunité, celle-ci ne peut être abrogée sans modification de la Constitution" (Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 117). Cette déclaration, faite au cours de la discussion relative à l'article 7 de la loi spéciale, vaut naturellement aussi pour la tutelle sur les associations intercommunales.

Comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans son arrêt du 10 janvier 1980, Commune de Hensies, n° 20.029/VIe, l'autorité de tutelle ne peut refuser d'autoriser l'affiliation d'une commune à une association de communes "pour le seul motif que (cette autorité) a estimé que toute affiliation d'une commune à plus d'une intercommunale par secteur d'activité était en principe inopportune". L'arrêt conclut "qu'en s'attribuant ainsi le pouvoir de fixer des normes dont l'effet équivaut en fin de compte à celui de véritables règles de droit, la partie adverse a méconnu le principe de l'autonomie communale" (1).

Dans les considérants précédents, l'arrêt fait valoir qu'en la matière, le Gouvernement peut adopter une politique, mais que celle-ci "ne peut conduire à un automatisme dans l'application de cette politique à des cas individuels" (2). C'est donc à tort que le Gouvernement n'a pas pris en considération les circonstances propres au cas d'espèce, notamment celles qui ont été invoquées par la commune requérante.

.../...

(1) Recueil, page 40.

(2) Le Gouvernement avait exprimé cette politique "dans un projet de loi portant des dispositions spécifiques aux associations de communes, aux commissions d'assistance publique, aux commissions intercommunales d'assistance publique, aux établissements hospitaliers créés en application de la loi du 6 août 1897, aux régimes de concessions communales et à la Société nationale des distributions d'eau concernées par les fusions, annexions et rectifications de limites de communes, réalisées par la loi du 30 décembre 1975" (Doc. parl. Sénat, sess. 1976-1977, n° 955/1).

II. La Région dispose-t-elle d'un pouvoir normatif ayant pour objet la fixation du ressort des associations intercommunales ?

Le législateur, statuant à la majorité spéciale, a entendu placer dans les attributions de la Région, au titre de "matières visées à l'article 107quater de la Constitution" :

"Article 6.-

§ 1er.

...

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

- 1° 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".

La solution qui consiste à reconnaître un pouvoir normatif à la Région en ce qui concerne la fixation du ressort des associations de communes est celle qui concorde le mieux avec le texte considéré isolément.

En effet, ce texte présente nettement la compétence de la Région en matière de "fixation du ressort des associations de communes" comme une compétence distincte du "contrôle" de ces associations et de l' "application des lois organiques relatives (à celles-ci)", et également comme une compétence distincte de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes.

On rappellera, cependant, que l'argument de texte qui inciterait à reconnaître un pouvoir normatif aux Régions en matière de fixation du ressort des associations intercommunales est singulièrement affaibli, non seulement par les déclarations citées plus haut du Premier Ministre devant la Commission de la Chambre, mais aussi par le paragraphe 5, alinéa 1er, de l'article 6 de la loi spéciale, disposition aux termes de laquelle :

.../...

"Toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région, doit être prise d'un commun accord entre les Exécutifs concernés".

Sans aller jusqu'à prétendre avec un membre de la Commission de la Chambre - qui n'a cependant pas été contredit - "que le 1° du VIII ne s'applique pas aux intercommunales interrégionales" il faut bien constater que le paragraphe 5, alinéa 1er, ne vise que les décisions des Exécutifs, ce qui concorde parfaitement avec l'exercice de la tutelle, mais cadre mal avec l'exercice éventuel d'un pouvoir normatif par le Conseil régional. Par ailleurs, il n'a pas été contesté que les associations dites "interrégionales" ne pourraient être affectées par les "décisions" d'une seule Région. Même si un décret pouvait être assimilé à une décision au sens du paragraphe 5, alinéa 1er, et si cette dernière disposition devait être appliquée par analogie aux décrets des Conseils régionaux, il s'en suivrait que les normes de nature législative applicables à la fixation du ressort desdites associations ne pourraient être que le produit de la convergence de deux décrets et, le cas échéant, d'une loi nationale s'il s'agit d'une association dont le ressort s'étend à la Région bruxelloise. Or, un tel mode de législation n'a été prévu ni par la Constitution, ni par la loi spéciale. A l'inverse, étant donné le nombre et l'importance des associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région (1), et particulièrement de celles qui ont pour objet la distribution d'énergie, on peut se demander quelle serait encore la portée réelle du décret d'un seul Conseil régional réglementant la fixation du ressort des associations intercommunales.

Ainsi, ni le texte ni les travaux préparatoires de la loi spéciale ne permettent à eux seuls d'apporter une réponse décisive à la question de savoir si, par les mots "la fixation du ressort",

.../...

(1) Voir Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/2, p. 145.

le législateur spécial a entendu viser, selon les expressions utilisées par un membre de la Commission de la Chambre, une "fixation active", c'est-à-dire le pouvoir de prendre des décrets ayant cet objet, ou seulement une "fixation passive", c'est-à-dire celle qui résulte de l'exercice du pouvoir de tutelle.

Dans le doute sur l'interprétation de la loi spéciale, il y a lieu de faire prévaloir celle qui apparaît comme la plus conforme à la Constitution. En l'occurrence, il s'indique d'autant plus de retenir l'interprétation la plus conforme à l'article 108 de la Constitution que la volonté de voir respecter la liberté d'association des communes s'est exprimée de manière constante et unanime dans les déclarations des ministres tout au long des travaux préparatoires de la loi spéciale.

Suivant l'article 108, alinéa 4 :

"Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun".

Lors de la révision de l'article 108 de la Constitution, il a été précisé que le recours au procédé de l'association est un droit dont les communes sont libres d'user ou de ne pas user (Ann. parlem., Chambre 1920-1921, p. 1124). Toute obligation de s'associer pour un objet d'intérêt communal porterait atteinte à l'autonomie reconnue aux communes par la Constitution et ne serait donc possible que moyennant une révision de celle-ci (R.P.D.B., complément, t. V., v° Associations de communes, n° 10 - HAINAUT et BUTTGENBACH, "Les droits respectifs de la commune et de l'Etat dans le domaine de

.../...

l'énergie électrique", note sous Cass., 3 janvier 1964, Rev. crit. jur. belge, 1964, pp. 244, et suiv., spécialement p. 268). La disposition nouvelle n'impliquait aucune modification à l'article 31 de la Constitution (R.P.D.B., loc. cit.).

Ce serait donc interpréter l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale de manière contraire à l'article 108 de la Constitution que de comprendre l'expression "la 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. Le législateur national lui-même n'a jamais eu un tel pouvoir.

La proposition de décret a pour 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. La proposition a un autre objet qui doit nécessairement compléter le premier et qui consiste à permettre aux communes de résilier avant terme leurs engagements. Les dispositions de la proposition concernent ainsi de manière fondamentale les conditions et le mode d'association des communes. Il convient, en outre, de souligner que ladite faculté de résiliation anticipée dérogerait à la fois à l'article 13 de la loi du 1er mars 1922 et aux statuts des associations. Pour cette raison, elle ne pourrait être l'oeuvre que d'une loi organique, laquelle demeure de la compétence du législateur national.

Les considérations qui précèdent valent, à plus forte raison, en ce qui concerne les dispositions de la proposition qui établissent une préférence en faveur des associations intercommunales d'un type déterminé.

En conclusion, dans l'un et l'autre de ses objets, la proposition n° 21 échappe à la compétence du Conseil régional wallon.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre, président,
G. BAETEMAN, président de chambre,
Ch. HUBERLANT
J. NIMMEGEERS, conseillers d'Etat,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,
G. VAN HECKE, assesseurs de la
P. DE VISSCHER, section de législation,
R. PIRSON,
S. FREDERICQ,
Mesdames : M. VAN GERREWEY, greffiers assumés.
S. VAN AELST.

Les rapports ont été présentés par M. J. DE BRABANDERE et
Mme M.-L. THOMAS, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.