

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Budget et l'Energie, le 5 juillet 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif à l'octroi de subventions pour une meilleure gestion de l'énergie dans l'industrie", a donné le 10 juillet 1984 l'avis suivant :

A. OBJET ET FONDEMENT DU PROJET.

Le projet d'arrêté de l'Exécutif tend à régler, en ce qui concerne la Région wallonne, l'octroi de subventions aux entreprises qui font procéder à des expertises avant de réaliser des investissements favorisant les économies d'énergie (article 2), ou qui exposent des frais en vue de faire agréer des produits contribuant à une meilleure gestion de l'énergie par des organismes spécialisés (article 3).

Aux termes de l'arrêté, des subventions peuvent également être octroyées à des fédérations professionnelles d'entreprises qui s'engagent à effectuer des opérations de nature à améliorer la gestion de l'énergie (article 4).

Par ailleurs, des avances récupérables (sous certaines conditions) peuvent être consenties aux centres de recherche qui développent des produits nouveaux contribuant à la gestion de l'énergie dans l'industrie (article 5), ainsi qu'aux personnes désireuses de réaliser un projet de démonstration contribuant au même objet (article 6).

+

C'est à bon droit que le préambule de l'arrêté en projet indique l'article 1er, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles comme fondement légal du projet.

Lorsqu'un arrêté royal tend, non pas à exécuter une loi, mais à réglementer l'utilisation d'un crédit budgétaire, il est d'usage de viser dans son préambule l'article 29 de la Constitution.

.../...

Il n'y a pas, à proprement parler, d'équivalent de l'article 29 de la Constitution dans la loi spéciale. C'est en réalité du terme même d'Exécutifs et de l'économie générale de cette loi qu'il faut déduire que les Exécutifs exercent dans les Communautés et dans les Régions, le même pouvoir exécutif que le Roi exerce dans l'Etat.

B. COMPETENCE DE LA REGION.

L'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose comme suit :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

§ 1er. (...)

VII. En ce qui concerne la politique de l'énergie :

Les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas :

(...)

g) La récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs.

Toutefois, les Régions ne sont pas compétentes pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national et en tout cas pour :

a) L'utilisation rationnelle de l'énergie;

(...)"

Par ailleurs, aux termes du point X de la même disposition, les Régions sont compétentes en ce qui concerne la recherche appliquée "pour les matières relevant de leur compétence exclusive".

+

+

+

.../...

En tant que le projet a trait à la récupération d'énergie par les industries et les autres utilisateurs (voyez l'article 2, § 1er, de l'arrêté), son objet relève d'un des aspects de la politique de l'énergie qui sont placés "en tout cas" dans les attributions régionales, aux termes du littera g) de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, de la loi spéciale.

+

Le projet tend également à encourager les initiatives visant à réduire la consommation d'énergie ou contribuant à une meilleure gestion de celle-ci par l'octroi de subventions ou d'avances récupérables à des entreprises ou des centres de recherche (voyez les articles 2, § 1er, 3, § 1er, 4, § 1er, 5, § 1er et 6, § 1er de l'arrêté).

Selon les déclarations du délégué de l'Exécutif, la Région serait compétente pour subventionner de telles initiatives parce que le soutien financier accordé à des entreprises ou à des centres de recherche, en faveur de projets particuliers, constituerait un des "aspects régionaux" de l'énergie visés dans la phrase introductive de l'alinéa 1er de l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale.

Il est vrai que l'énumération des aspects de la politique de l'énergie qui sont régionalisés en vertu des dispositions rédigées en termes exprès figurant sous les litteras a) à g) de l'alinéa 1er précité, n'est pas limitative.

On ne peut cependant pas déterminer quels sont les autres aspects de la politique de l'énergie qui présentent un caractère régional en raison duquel ils relèvent de la compétence régionale sans avoir égard aux exceptions portées à la compétence de la Région en matière de politique énergétique à l'alinéa 2 de la même disposition.

.../...

Or, l'utilisation rationnelle de l'énergie figure au nombre des matières visées expressément par la loi spéciale, pour lesquelles les Régions ne sont "en tout cas" pas compétentes, en raison de leur indivisibilité technique et économique qui requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national.

Selon l'opinion du délégué de l'Exécutif, la loi spéciale n'aurait pas soustrait à la compétence régionale l'utilisation rationnelle de l'énergie en tant que telle : il y aurait lieu de vérifier chaque fois si la matière réglée doit faire l'objet d'une mise en oeuvre homogène sur le plan national en raison de son indivisibilité technique et économique. L'autorité nationale ne serait compétente que si la réponse à cette question était positive.

Cette interprétation restrictive de la portée de l'exception énoncée sous le littéra a) de l'alinéa 2 de l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale, ne trouve pas d'appui dans les travaux préparatoires de la loi spéciale quoique ceux-ci ne contiennent pas d'indication précise sur la solution à donner au problème d'interprétation présentement examiné : la question a été évoquée mais non résolue lors de la discussion du projet 434. On relèvera à ce propos les justifications des amendements tendant à modifier la rédaction de l'alinéa 2 du point VII :

"Les exceptions prévues au texte du projet entraînent des conflits de compétence entre les Régions et l'Etat; il faut avoir une cohérence politique" (Sénat, 434 (1979-1980) n° 2, p. 192). L'expression "matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national" englobe finalement tous les éléments de la politique énergétique, y compris "les aspects régionaux", car qui pourrait prouver ou montrer qu'il n'y a pas "indivisibilité économique" ? Il faut être précis et ne pas laisser la porte ouverte à des conflits de compétence qu'il sera impossible de trancher. L'utilisation rationnelle de l'énergie est un objectif global, mais qui se réalise par de nombreuses mesures différentes : règlements, aides financières, tarifs, primes, publicité, information, etc. et affecte de nombreux secteurs privés et publics, industriels, commerciaux, artisanaux,

agricoles, domestiques, des transports et des services. Cela n'a donc aucun sens de traiter le tout comme une seule matière". (Ibidem, p. 193-194).

Les amendements furent rejetés. Dans le rapport de la Commission de la Chambre, on lit :

"Les structures économiques sont trop imprécises et (...) nombre de secteurs n'ont rien à voir avec une véritable politique régionale, d'où la confusion qui s'établit entre le domaine "régional" et le domaine "local". De plus, les textes soumis sont peu clairs. Le système proposé à cet article organise la concurrence dans la compétence" (Chambre, 627 (1979-1980), n° 10, p. 97).

Rien ne permet donc à l'interprète de s'écarter du sens usuel du texte légal et particulièrement de celui des mots "en tout cas" par lesquels le Gouvernement a sciemment remplacé l'adverbe "notamment", proposé par le Conseil d'Etat pour le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261-1, p. 28).

Il y a lieu, dès lors, d'exclure de toute façon des "aspects régionaux" de l'énergie, la matière de l'utilisation rationnelle de l'énergie, sous réserve du tempérament prévu par la loi spéciale en ce qui concerne la récupération d'énergie par les utilisateurs, matière placée dans les attributions régionales en vertu d'une disposition rédigée en termes exprès.

+

En conclusion, la Région excéderait sa compétence en arrêtant des dispositions relatives à la réduction de la consommation d'énergie ou contribuant à une meilleure gestion de celle-ci, comme le projet tend à le faire. Celui-ci doit être remanié en vue de réserver l'octroi des subventions et des avances aux projets tendant à la récupération d'énergie par les utilisateurs.

.../...

En vertu de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale, la compétence en ce qui concerne la recherche appliquée n'est accordée aux Régions que "pour les matières relevant de leur compétence". La conclusion qui vient d'être énoncée s'étend donc à cette recherche.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.