

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président du Parlement wallon, le 19 juillet 1996, d'une demande d'avis sur les amendements au projet de décret "relatif aux intercommunales wallonnes", déposés par MM. KUBLA et consorts et MM. DARAS et consorts (Doc. 167 (1995-1996), nos 2 et 3), a donné le 9 septembre 1996 l'avis suivant :

Amendement à l'article 3 (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/3, amendement n° 1).

Le texte de l'amendement proposé n'appelle pas d'observations.

Amendement à l'article 4 (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/3, amendement n° 2).

S'il permet d'empêcher que les statuts dérogent aux lois sur les sociétés commerciales, l'amendement ne permet pas de rencontrer pleinement l'objection formulée par la section de législation du Conseil d'Etat en son avis L. 25.160/9 du 19 juin 1996 (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/1, annexe 2, p. 25).

En outre, l'article 4 du projet tel qu'il est rédigé n'est pas compatible avec le droit européen. En effet, si l'intercommunale adopte la forme d'une société anonyme, elle entre dans le champ d'application des directives prises en application de l'article 54, § 3, g, du Traité, qui s'applique aux sociétés visées à l'article 58 du même traité, à savoir "les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas

.../...

de but lucratif" (1). Dès lors, par exemple, si le législateur décrétal admet, comme il résulte notamment de l'article 4 du projet, que les intercommunales qui prennent la forme de sociétés anonymes poursuivent un but lucratif, il ne peut adopter, en ce qui concerne leur surveillance, des règles qui ne respectent pas la quatrième directive du Conseil des Communautés européennes du 25 juillet 1978 (78/660 C.E.E.) (2), qui concerne les comptes annuels de certaines formes de sociétés, ou la huitième directive du Conseil des Communautés européennes du 10 avril 1984 (84/253 C.E.E.) (3), qui concerne l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables.

Amendements à l'article 16, § 1er, alinéa 5 (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/2, amendement n°1 et n° 167/3, amendement n° 3).

Dans son avis précité, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé que l'article 32 de la

(1) L'article 4 du projet est identique à l'article 5 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. La section de législation avait, à propos de cette disposition, attiré l'attention du législateur sur les problèmes de compatibilité avec le droit européen que pourrait engendrer cette disposition (avis L. 14.985/VR du 16 mars 1983, Doc. parl., 1982-1983, n° 529/1, pp. 31-32; avis L. 17.292/VR du 4 juin 1986, Doc. parl., 1985-1986, n° 125/13, p. 5). Voir également à ce propos J. VANHAEVERBEEK, "La forme juridique des intercommunales", dans Les intercommunales à l'heure des régions, actes du colloque des 1er et 8 mars 1994, Liège, Ciriec, 1994, pp. 137-145.

(2) J.O.C.E., n° L. 222/11, du 14 août 1978.

(3) J.O.C.E., n° L. 126/20, du 12 mai 1984.

Constitution requiert que les conditions de consultation des documents relatifs aux délibérations du conseil d'administration et du collège des commissaires doivent être fixées par le législateur lui-même, qui ne peut déléguer ce pouvoir à l'assemblée générale de l'intercommunale.

L'amendement n° 167/2, 1°, ne permet pas de rencontrer l'objection d'inconstitutionnalité, puisque la délégation n'a pas disparu.

Par contre, sous réserve de l'observation formulée ci-après à propos de l'amendement n° 167/3, 5°, l'amendement n° 167/3, 3°, rencontre l'objection d'inconstitutionnalité soulevée par le Conseil d'Etat.

Amendements à l'article 27, alinéa 1er (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/2, amendement n° 2 et n° 167/3, amendement n° 4).

Dans son avis précité, le Conseil d'Etat a relevé que l'article 162 de la Constitution requiert que les prises de participations soient réalisées directement dans l'intérêt communal. Il ne suffit donc pas qu'elles concourent à la réalisation de l'objet social - d'intérêt communal - de l'intercommunale.

L'amendement n° 167/2, 2° n'ajoute rien au texte du projet et ne permet donc pas de rencontrer l'objection d'inconstitutionnalité.

L'amendement n° 167/3, 4°, permet, lui, de rencontrer cette objection.

.../...

Amendement à l'article 31, § 1er, alinéa 1er (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/2, amendement n° 3).

Il est renvoyé à l'observation qui a été faite à propos de l'amendement à l'article 4 du projet.

Amendement proposant l'insertion d'un article 31bis (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/3, amendement n° 5).

Cet amendement n'est pas de bonne légistique. Les adaptations nécessaires pour rendre le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration applicable aux intercommunales doivent être explicites, à peine de compromettre la sécurité juridique. Il convient donc de modifier le décret précité en ce sens (1).

Amendements à l'article 33 (Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 167/2, amendement n° 4 et n° 167/3, amendement n° 6).

Lors des travaux préparatoires de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, le Premier Ministre a précisé que ce texte "règle exclusivement le transfert de la compétence pour la fixation des règles relatives aux conditions auxquelles les provinces et les communes peuvent s'associer ou s'entendre. Ce transfert de compétence ne s'étend pas, dès lors, aux autres aspects du

(1) On relève, du reste, que ce décret s'applique déjà pour partie aux intercommunales, en ses dispositions "relatives aux autorités administratives autres que régionales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité de documents administratifs" (article 1er, alinéa 1er, 2°).

fonctionnement des intercommunales ni, par exemple, aux dispositions relatives au statut fiscal des intercommunales de la loi du 22 décembre 1966 (lire : 1986) relative aux intercommunales, contrairement à ce que certains semblent penser à tort" (1). L'article 162 de la Constitution ne permet donc pas d'attribuer aux Régions une compétence fiscale à l'égard des intercommunales (2).

Le siège de la matière réside, dès lors, dans l'article 170, § 2, de la Constitution qui attribue une compétence fiscale à la Région, mais permet à la loi d'apporter à cette compétence "les exceptions dont la nécessité est démontrée" (3).

La question se pose donc si l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 constitue une telle loi. Il est, à cet égard, manifeste que le législateur a entendu exempter les intercommunales des impositions régionales. Lors des travaux préparatoires, un intervenant avait demandé "si l'expression "personne de droit public" qui figure dans l'article 26 à l'examen désigne également les régions, en d'autres termes

(1) Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. Schiltz, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-13/3°, pp. 2-3.

(2) Dans ce sens, D. DEOM, "L'organisation communale" dans F. DELPEREE (Dir.), La Belgique fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1994.

(3) Cette disposition a été insérée par la révision constitutionnelle du 29 juillet 1980 (Moniteur belge 30 juillet) sous l'article 110, § 2, ancien.

si les intercommunales seront exemptes des impositions établies par les régions. Le ministre de l'Intérieur (a) répond(u) par l'affirmative" (1)."

Selon l'amendement n° 167/3, l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, constituerait une dérogation partielle audit article 26 de la loi du 22 décembre 1986. L'Etat s'interdisant d'accorder des remises sur les impôts en matière d'eau et de déchet, il ne pourrait a fortiori exempter les intercommunales de ces impôts. Cette interprétation ne paraît pas pouvoir être suivie. En effet, il n'y a pas de raison de donner une interprétation extensive à cette auto-limitation de compétence. Plutôt que d'interpréter la première disposition comme constituant une dérogation à la seconde, il semble préférable de rechercher une interprétation conciliante des deux dispositions. La première établit une exemption "ratione personae" : les intercommunales ne sont assujettis à aucun impôt, pas même régional. La seconde constitue une auto-limitation de la compétence fiscale de l'Etat "ratione materiae" : celui-ci n'intervient pas dans les impôt sur l'eau et les déchets. Ces deux normes sont parfaitement conciliables : la Région est seule compétente pour lever des impôts concernant l'eau et les déchets, mais, même dans ces matières, elle ne peut taxer les intercommunales.

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par MM. Tant et Henry, Doc. parl., 1985-1986, n° 125/11, p. 82.

La chambre était composée de

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.