

Numéro du rôle : 327
Arrêt n° 56/92 du 9 juillet 1992

ARRET

En cause : le recours en annulation de l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, introduit par l'Exécutif régional wallon.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge faisant fonction de président J. Wathelet, du président J. Delva et des juges D. André, L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior et P. Martens, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le juge faisant fonction de président J. Wathelet,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête du 23 septembre 1991 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 septembre 1991 et reçue au greffe le 25 septembre 1991, l'Exécutif régional wallon, représenté par son Ministre-Président, dont le cabinet est à Namur, 42 rue de Fer, demande l'annulation de l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales publiée au *Moniteur belge* du 26 juin 1987.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 25 septembre 1991 le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la précitée loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite par lettres recommandées à la poste le 11 octobre 1991 remises aux destinataires les 14, 15 et 16 octobre 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 15 octobre 1991.

La ville de Huy, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont à 4500 Huy, en l'Hôtel de ville, l'association intercommunale sous forme de société coopérative Iverlek, dont le siège est établi à Malines, en l'Hôtel de ville, ayant élu domicile au cabinet de Me P. Van Ommeslaghe, avocat à la Cour de cassation, avenue Louise 113 à 1050 Bruxelles, la société coopérative Intercommunale d'électricité du Hainaut (en abrégé I.E.H.), dont le siège est établi à Charleroi, en l'Hôtel de ville, ayant élu domicile au cabinet de Me Ph. Gérard, avocat à la Cour de cassation, avenue Louise 113 à 1050 Bruxelles, l'Association intercommunale d'étude et d'exploitation d'électricité et de gaz (en abrégé A.I.E.G.), dont le siège est établi à 5670 Viroinval, en l'Hôtel de ville, la commune d'Erquelinnes, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont à Erquelinnes, en la Maison communale, ayant élu domicile au cabinet de Me P. Van Ommeslaghe, avocat à la Cour de cassation, précité, et la ville de Thuin, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis à Thuin, en l'Hôtel de ville, ayant élu domicile au cabinet de Me P. Van Ommeslaghe, avocat à la Cour de cassation, précité, ont chacun introduit un mémoire sur base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, par lettres recommandées à la poste respectivement, les trois premières le 13 novembre 1991 et les trois suivantes le 14 novembre 1991.

L'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, à 1040 Bruxelles a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 18 décembre 1991 et remises aux destinataires les 19 et 20 décembre 1991.

La société Iverlek, la ville de Huy et l'Exécutif régional wallon ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste, respectivement le 15 janvier 1992, le 16 janvier 1992 et le 20 janvier 1992.

Par ordonnance du 7 février 1992 la Cour a prorogé jusqu'au 24 septembre 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

La ville de Huy a fait parvenir une "note d'observation" par lettre recommandée à la poste le 1^{er} juin 1992.

Par ordonnance du 13 mai 1992, le président I. Pétry s'étant déclarée empêchée de siéger en la présente affaire pour cause de la proximité de la cessation de ses fonctions, il a été constaté qu'elle est remplacée par le juge J. Wathelet.

Par ordonnance du 13 mai 1992 la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 4 juin 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de

l'audience par lettres recommandées à la poste le 13 mai 1992 remises aux destinataires le 14 mai 1992.

A l'audience du 4 juin 1992 :

- ont comparu :

. l'Exécutif régional wallon, représenté par Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège;

. l'Exécutif flamand, représenté par Me G. Schoeters loco Me P. Devers, avocats du barreau de Gand;

. la ville de Thuin, la commune d'Erquelinnes et l'association coopérative intercommunale Iverlek, représentées par Me Ph. Gérard loco Me G. Van Ommeslaghe, avocats à la Cour de cassation;

. la s.c. Intercommunale d'électricité du Hainaut (I.E.H.), représentée par Me Ph. Gérard, avocat à la Cour de cassation;

. la ville de Huy, représentée par Me Ph. Fraipont, avocat du barreau de Liège;

. l'Association intercommunale d'étude et d'exploitation d'électricité et de gaz (A.I.E.G.) représentée par Me E. Gillet, en nom personnel et loco Me P. Lambert, avocats du barreau de Bruxelles.

- les juges P. Martens et L.P. Suetens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Les faits et la procédure antérieure*

Par son arrêt n° 5/91 du 26 mars 1991, la Cour, répondant à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat a dit :

"l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales viole les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, sauf :

1° en tant qu'il s'applique à une commune qui déciderait de confier pour l'ensemble de son territoire un objet d'intérêt communal à une seule région;

2° en tant qu'il a trait aux communes composant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale."

L'Exécutif régional wallon demande l'annulation de la disposition dont la Cour a constaté l'inconstitutionnalité.

IV. *En droit*

Sur la recevabilité

B.1. Aux termes de l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage,

"un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26bis de la Constitution par le Conseil des ministres ou par l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région lorsque :

1° (...)

2° la Cour, statuant sur une question préjudicielle a déclaré que cette loi, ce décret ou cette règle visée à l'article 26bis de la Constitution viole une des règles ou un des articles de la Constitution visés à l'article 1er. Le délai prend cours à la date de la notification de l'arrêt rendu par la Cour, selon le cas, au Premier Ministre et aux présidents des Exécutifs;

3° (...)."

L'arrêt n° 5/91 a été notifié au Président de l'Exécutif régional wallon le 28 mars 1991. La requête en annulation, introduite le 24 septembre 1991, est recevable.

Sur le fond

A.1. L'Exécutif régional wallon demande à la Cour d'annuler l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986, dans les mêmes limites que celles qu'elle a précisées dans le dispositif de l'arrêt n° 5/91. Aucune des parties intervenantes ne conteste que cette annulation doit être prononcée.

A.2. Les parties intervenantes demandent à la Cour soit de faire usage de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, soit d'ajouter une limitation supplémentaire à la portée de l'annulation demandée.

A.2.1. Les intercommunales I.E.H., IVERLEK et A.I.E.G., de même que la Ville de Thuin et la Commune d'Erquelinnes demandent à la Cour de maintenir les effets de la disposition entreprise, tantôt jusqu'au 26 mars 1991, date du prononcé de l'arrêt n° 5/91, tantôt jusqu'à la date de publication de cet arrêt au *Moniteur belge*. Elles expliquent leur intérêt à une telle demande par la circonstance que des retraits de rationalisation qui les concernent ont eu lieu avant l'arrêt n° 5/91. L'effet rétroactif qui s'attache aux arrêts d'annulation pourrait remettre en cause de tels retraits et, par conséquent, leur causer un grave préjudice.

A.2.2. L'Exécutif régional wallon est d'avis qu'il convient de maintenir définitivement les effets de la disposition dont elle demande l'annulation "pour tous les retraits décidés sur sa base avant le prononcé de l'arrêt d'invalidité du n° 5/91 du 26 mars 1991."

A l'audience du 4 juin 1992, l'Exécutif a suggéré, par la voix de son conseil, que la Cour maintienne ces effets jusqu'au prononcé de l'arrêt d'annulation, dans la mesure où elle consacrerait la compétence des Régions à l'égard des intercommunales interrégionales.

A.2.3. La Ville de Huy, quant à elle, s'est retirée de l'intercommunale INTERMOSANE le 27 juin 1991, soit après le prononcé et après la publication de l'arrêt n° 5/91. Elle demande de maintenir les effets de la disposition entreprise jusqu'à la publication de l'arrêt d'annulation à intervenir. Elle fait valoir, dans son mémoire en réponse, que faire coïncider le maintien des dispositions éventuellement annulées avec la date de publication de l'arrêt n° 5/91, "d'une part (...) reviendrait à lui conférer a posteriori une autorité absolue de chose jugée qu'il ne pouvait avoir, et, d'autre part entretiendrait une confusion entre l'effet ex tunc d'un arrêt d'annulation et le maintien des effets d'une norme annulée."

La Ville de Huy présente toutefois sa demande comme subsidiaire par rapport à celle qui sera exposée au A.2.4. ci-après.

A.2.4. A titre principal, la Ville de Huy demande que la Cour maintienne l'application de l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986 "en ce qu'il a trait à une commune qui fait partie d'une intercommunale dont le ressort dépasse les limites d'une même région et qui déciderait de confier pour l'ensemble de son territoire un objet d'intérêt communal à une seule intercommunale." Elle expose, pour justifier son intérêt, que la société coopérative intercommunale INTERMOSANE, dont elle s'est retirée le 27 juin 1991, compte la commune de Fourons parmi ses associés et qu'elle a donc un ressort dépassant les limites de la Région wallonne. Si l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986 continue de s'appliquer aux intercommunales interrégionales, l'article 100 des statuts d'INTERMOSANE, qui s'inspire des dispositions précitées, ne sera pas affecté par leur annulation.

Pour contester qu'une Région soit compétente à l'égard des intercommunales dont le territoire s'étend sur plusieurs régions, elle fait remarquer que les décrets qui ont été pris par la Communauté flamande et par la Région wallonne mentionnent qu'ils ne s'appliquent qu'aux intercommunales qui n'excèdent pas le territoire de la Région. Elle invoque aussi que c'est l'Etat qui continue d'exercer la tutelle sur les intercommunales birégionales : l'article 20 de la loi du 20 décembre 1986 a été abrogé expressément par l'article 41, § 2, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 mais, selon elle, il "subsiste incontestablement en ce qu'(il) s'applique aux intercommunales dont le ressort dépasse les limites d'une seule région."

A.2.5. L'Exécutif régional wallon s'oppose à cette demande. Selon lui, elle méconnaît la compétence normative des Régions, reconnue par les arrêts n^{os} 3 et 5/91 de la Cour. Il ajoute que, de ce que la Région a limité le champ d'application de son décret du 5 novembre 1987 aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, il ne peut être déduit que celle-ci aurait abdiqué ses compétences. Il fait observer que l'exercice de la compétence normative des Régions à l'égard des intercommunales interrégionales est aujourd'hui facilité par le recours aux accords de coopération.

Quant à la demande d'annulation

B.2. Aux termes de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi.

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

B.3. Il en résulte que, sous réserve d'une habilitation spéciale et expresse donnée aux Communautés et aux Régions par les lois de réformes institutionnelles, les conditions et modalités d'association des provinces et/ou des communes sont déterminées par le législateur national.

B.4. L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 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."

Cette disposition 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.

B.5. En attribuant aux Régions la compétence de fixer, sur leur territoire, le ressort des intercommunales, la loi spéciale ne les a pas habilitées à contraindre des communes à s'associer.

La loi spéciale n'a pas ôté au pouvoir national la compétence de déterminer en général les conditions auxquelles les communes peuvent s'affilier à ces associations ou s'en retirer. Certes, la

détermination de ces conditions a nécessairement une incidence, de manière indirecte, sur le nombre de communes dont tout ou partie du territoire est desservi par une intercommunale. Mais les normes de fixation du ressort entretiennent avec l'étendue du territoire desservi un rapport plus étroit que ne l'est cette incidence inévitable. Ce sont les normes qui ont pour objet même l'étendue du territoire à desservir, ainsi que celles qui sont prises spécifiquement en considération de cet objet.

B.6. L'article 8, alinéa 2 et alinéa 3, de la loi du 22 décembre 1986 dispose comme suit :

"Si un même objet d'intérêt communal au sens de l'article 1er est confié dans une même commune à plusieurs intercommunales ou régies, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire à une seule d'entre elles moyennant l'accord de toutes les parties intéressées ou, à défaut d'un tel accord, unilatéralement.

Dans les hypothèses visées à l'alinéa précédent, les conditions prévues à l'alinéa 1er, à l'exclusion de celle relative à la réparation d'un dommage éventuel, ne sont pas applicables aux retraits qui s'ensuivent, lesquels s'effectuent nonobstant toute disposition statutaire."

B.7. Les dispositions entreprises ont pour objet de rendre immédiatement possible que le territoire des intercommunales coïncide avec le territoire entier des communes associées. A cette fin, elles permettent aux communes visées d'étendre, au besoin unilatéralement, le territoire desservi par une intercommunale; de plus, si elles rendent possible le retrait immédiat d'une commune qui entend ne rester affiliée qu'à une seule intercommunale, c'est seulement à la condition que l'objet en cause soit confié à celle-ci pour l'ensemble de son territoire. Elles ont donc pour objet la détermination de l'étendue de la zone géographique où les intercommunales peuvent exercer leurs activités. Elles doivent dès lors être considérées comme des normes de fixation du ressort d'intercommunales, sauf en tant qu'elles s'appliquent à une commune qui déciderait de confier, pour l'ensemble de son territoire, un objet d'intérêt communal à une régie.

Quant à l'étendue de l'excès de compétence

B.8. La loi spéciale ne détermine pas de façon expresse quelle est l'autorité compétente pour les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des intercommunales dans lesquelles sont associées des communes situées dans plusieurs Régions.

Il ne s'ensuit cependant pas que le législateur national serait resté compétent en la matière.

B.9. La compétence résiduelle de l'Etat ne pourrait être utilement invoquée puisque la matière est explicitement attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La question se pose non parce qu'une partie de la matière n'aurait pas été attribuée mais parce que l'application de la règle se heurte à des difficultés d'ordre territorial.

B.10. La norme litigieuse s'adresse directement aux communes et concerne exclusivement les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent opérer un retrait de rationalisation. Sans doute est-il souhaitable que les conditions d'un tel retrait ne diffèrent pas fondamentalement, au sein d'une même intercommunale, selon la Région à laquelle appartient la commune qui se retire. Une réglementation différenciée n'est cependant pas à ce point impraticable qu'il faille, pour en éviter les inconvénients, enlever aux Régions une compétence que la loi spéciale leur attribue.

Par ailleurs, il n'apparaît pas que la reconnaissance d'une compétence nationale serait le seul moyen de combler un éventuel vide juridique puisque l'article 92bis, introduit dans la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 8 août 1988, permet aux Régions de conclure des accords de coopération portant notamment sur l'exercice conjoint de compétences propres.

B.11. En ce qui concerne le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, il y a lieu de relever qu'au moment de l'adoption de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, le législateur national était toujours compétent, en matière de fixation du ressort, sans préjudice de l'intervention du comité ministériel de la Région bruxelloise en vertu de la loi du 20 juillet 1979 et de ses arrêtés d'application, notamment, en l'espèce, l'arrêté royal du 6 juillet 1979 (IX) délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique différenciée se justifie.

Depuis la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il appartient aux organes compétents de la Région de Bruxelles-Capitale de régler la fixation du ressort des intercommunales.

Il s'ensuit que, lorsqu'il a été adopté, l'article 8, alinéas 2 et 3, n'était pas entaché d'excès de compétence en tant qu'il s'applique aux communes composant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Quant au maintien des effets des dispositions annulées

B.12. Afin de garantir la sécurité juridique, il convient de maintenir les effets des dispositions annulées jusqu'à la date de publication du présent arrêt au *Moniteur belge*, sauf ceux qui concernent la cause qui a donné lieu à l'arrêt n° 5/91 du 26 mars 1991 rendu sur question préjudicielle.

Par ces motifs,

La Cour

Annule l'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, sauf :

1° en tant qu'il s'applique à une commune qui déciderait de confier pour l'ensemble de son territoire un objet d'intérêt communal à une seule régie;

2° en tant qu'il a trait aux communes composant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à la date de publication du présent arrêt au *Moniteur belge*, sauf ceux qui concernent la cause qui a donné lieu à l'arrêt n° 5/91.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 juillet 1992.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen