

Numéro du rôle : 6061
Arrêt n° 171/2015 du 3 décembre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014, du décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 et du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 portant, tous trois, assentiment à l'Accord de coopération (conclu le 13 février 2014) entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales, introduit par les communes d'Ixelles et de Woluwe-Saint-Pierre.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 octobre 2014 et parvenue au greffe le 15 octobre 2014, un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014, du décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 et du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 portant, tous trois, assentiment à l'Accord de coopération (conclu le 13 février 2014) entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales (publiés respectivement au *Moniteur belge* du 17 juin 2014, deuxième édition, du 14 avril 2014 et du 4 juillet 2014) a été introduit par les communes d'Ixelles et de Woluwe-Saint-Pierre, assistées et représentées par Me P. Coenraets, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me E. Gonthier et Me D. Renders, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 juillet 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 septembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 septembre 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

Position des parties requérantes

A.1.1. Les parties requérantes justifient leur intérêt au recours par le fait qu'elles sont toutes deux des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'elles sont membres d'intercommunales interrégionales, comme Brutélé; elles seraient directement concernées par les dispositions attaquées, qui les affecteraient dans le cadre du fonctionnement de ces intercommunales.

A.1.2. Les mêmes parties précisent, dans leur mémoire en réponse, que les normes attaquées les concerneraient directement dès lors que, dans le cadre des intercommunales interrégionales auxquelles elles sont affiliées - dont Brutélé précitée, qui exerce ses activités en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne -, elles devraient respecter le droit applicable, tel qu'il est déterminé par l'accord de coopération entrepris. A l'appui de leur position, les communes requérantes invoquent l'arrêt n° 56/96, qui déclare recevable le recours introduit par des sociétés de taxis et par des chauffeurs de taxi contre l'ordonnance du 27 avril 1995 « relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur »; cet arrêt serait applicable par analogie en l'espèce, les communes étant, en leur qualité de membres des intercommunales, affectées par les dispositions attaquées.

Celles-ci auraient, en outre, des conséquences défavorables sur la situation des communes requérantes, en ce qu'elles sont contraintes de respecter des normes édictées par le législateur d'une autre région. Ainsi, l'intercommunale Brutélé serait désormais assujettie au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWADEL), ce qui obligerait à modifier la structure de gestion paritaire des organes de gestion et de décision de l'intercommunale, en y substituant une représentation proportionnelle, au détriment de la représentation des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, et en supprimant le mécanisme de la suppléance au sein de ces organes. Il est également renvoyé à la jurisprudence de la Cour : ainsi, l'arrêt n° 36/98 constate qu'une commune peut être affectée directement et défavorablement dans sa situation par des dispositions qui imposent à une intercommunale dont elle est membre de fournir gratuitement une quantité déterminée d'eau potable aux ménages abonnés, au risque d'influencer défavorablement le résultat financier de l'intercommunale et, dès lors, la part de la commune dans ce résultat; par ailleurs, l'arrêt n° 66/98 décide que des communes membres d'intercommunales de la Région wallonne et une intercommunale de la Région wallonne peuvent être directement et défavorablement affectées par le décret qui organise le mode de représentation des communes au sein de l'assemblée générale des intercommunales auxquelles elles sont associées.

Enfin, s'agissant des intercommunales visées à l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération, les communes requérantes exposent qu'elles sont membres de Vivaqua et que Brutélé, dont elles sont également membres, est associée dans l'intercommunale Tecteo.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que les destinataires des normes contenues dans l'accord de coopération en cause sont les intercommunales interrégionales, et non les communes. Les parties requérantes n'indiqueraient pas en quoi elles seraient directement affectées par l'application à ces intercommunales du droit régional désigné par l'accord de coopération litigieux, ou par la détermination de l'autorité appelée à exercer une tutelle administrative sur les actes de ces intercommunales.

Les parties requérantes ne préciseraient pas davantage en quoi la modification du régime juridique des intercommunales interrégionales et la soumission de leurs actes à l'exercice d'une tutelle administrative causeraient un préjudice aux communes qui en sont membres, et les affecteraient défavorablement.

Il est relevé en outre que les communes faisant partie d'une autre région que celle dont le droit est rendu applicable peuvent sortir de l'intercommunale interrégionale dont elles font partie, de sorte que le changement de régime juridique en cause, qui est applicable aux seules intercommunales, ne serait pas, même indirectement, rendu obligatoire pour les communes requérantes.

A.3.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste notamment la pertinence de l'analogie faite avec l'arrêt n° 56/96 : en effet, dans l'affaire tranchée par cet arrêt, les normes attaquées régissaient les services de taxi, qu'ils soient exploités par une personne physique ou par une société, et affectaient dès lors directement les sociétés qui exerçaient cette activité.

A.3.2. Par ailleurs, cette même partie conteste également que l'application du CWADEL à la gestion de Brutélé porterait préjudice aux communes requérantes. Celles-ci n'exposeraient pas en quoi une répartition proportionnelle au sein de la structure de gestion de l'intercommunale ou la suppression du mécanisme de suppléance serait susceptible de les affecter négativement. Si les communes requérantes sont des communes bruxelloises, elles ne représenteraient pas toutes les communes bruxelloises et ne pourraient, dès lors, se plaindre d'une absence de parité entre les communes bruxelloises et wallonnes au sein des organes de gestion de l'intercommunale en question; les communes requérantes ne se verraient, en effet, pas privées d'une voix décisive dans la gestion de Brutélé, en raison de la soumission de celle-ci au droit wallon.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève également que l'article L-1523-9 du CWADEL prévoit que les statuts des intercommunales wallonnes peuvent prévoir des mécanismes qui assurent la protection des associés minoritaires. L'article L-1523-12 du CWADEL prévoit, en outre, que le poids du droit de vote au sein de l'assemblée générale est déterminé par les statuts, ou en fonction de l'apport. Rien ne permettrait, dès lors, d'affirmer que l'application du droit wallon à la gestion de Brutélé diluerait automatiquement le poids des communes bruxelloises dans la gestion de cette intercommunale.

Pour ces motifs, le renvoi aux arrêts n° 36 et 66/98 serait dénué de pertinence.

A.3.3. La même partie relève également que les communes requérantes ne répondent pas à l'argument tiré de la liberté, laissée aux communes qui le souhaitent, de quitter les intercommunales interrégionales qui se verraient soumises à un autre droit régional que celui dont elles relèvent; il est ajouté que les communes requérantes envisageraient, en réalité, de mettre en œuvre cette possibilité et auraient introduit le présent recours à titre simplement conservatoire. Les communes requérantes admettraient ainsi qu'il n'appartient qu'à elles de ne pas être affiliées à des intercommunales soumises au droit d'une autre région, de sorte que les circonstances qui justifieraient leur intérêt ne résulteraient pas des dispositions attaquées.

A.3.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne enfin que, comme toute autorité publique, les communes constituent un instrument au service de l'intérêt des citoyens, et que c'est en tenant compte de cette caractéristique qu'il conviendrait d'examiner l'intérêt des parties requérantes.

A cet égard, les parties requérantes ne démontreraient pas en quoi les intérêts dont la défense leur est confiée seraient moins bien préservés sous l'empire des dispositions entreprises que sous celui de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. Quant à la circonstance que les dispositions attaquées soumettent les actes des intercommunales interrégionales à une tutelle, elle démontrerait, au contraire, que les intérêts que les parties requérantes doivent promouvoir bénéficient, à présent, d'une protection renforcée.

Position du Gouvernement flamand

A.4.1. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que c'est à tort que les parties requérantes affirmeraient qu'en qualité de communes appartenant à une région déterminée, elles se trouveraient soumises à la réglementation d'une autre région. L'accord de coopération en cause aurait, en effet, pour seul objet de déterminer le droit applicable aux intercommunales interrégionales et de déterminer l'autorité appelée à exercer la tutelle sur leurs actes. Par ailleurs, le Gouvernement flamand relève lui aussi que les communes qui relèvent

d'une autre région que celle dont le droit est applicable à l'intercommunale interrégionale dont elles sont membres, sont libres de s'en désaffilier.

Les communes requérantes ne seraient, dès lors, éventuellement, qu'indirectement concernées par l'accord de coopération qui est attaqué, compte tenu notamment du droit de retrait précité. Il est également souligné qu'aucune intercommunale interrégionale n'a sollicité l'annulation de l'accord de coopération en cause.

A.4.2. Le recours serait en particulier irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération en cause.

En effet, les communes requérantes ne démontreraient pas être membres de Vivaqua, Tecteo et Sibelgaz; en outre, les communes requérantes n'indiqueraient pas en quoi elles seraient directement et négativement affectées par une norme qui désigne l'autorité appelée à exercer la tutelle sur ces intercommunales interrégionales; enfin, elles ne préciseraient pas davantage en quoi elles seraient directement et négativement concernées par la différence de traitement que cette disposition établirait avec d'autres intercommunales interrégionales.

A.4.3. Le Gouvernement flamand souligne enfin, ce qu'il confirme dans son mémoire en réplique, que la Cour n'est, en toute hypothèse, pas compétente pour annuler l'accord de coopération entrepris, puisqu'un tel accord ne produit, en tant que tel, aucun effet juridique.

A.5.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand, outre le rappel de son argumentation antérieure, conteste, lui aussi, la pertinence du renvoi fait par les parties requérantes à l'arrêt de la Cour n° 56/96, dès lors que les activités de celles-ci ne sont, en l'espèce, pas directement et défavorablement affectées par l'accord de coopération en cause.

Il est également relevé que, à supposer qu'il y ait un préjudice pour les communes requérantes, celui-ci résulterait non de l'accord de coopération attaqué, mais du droit régional rendu applicable en vertu de cet accord ainsi que des critères retenus par celui-ci. L'argumentation des parties requérantes le démontrerait d'ailleurs, puisqu'elles renvoient au CWADEL et aux règles de composition des organes des intercommunales que celui-ci porte.

Le Gouvernement flamand souligne également que, compte tenu du droit de retrait prévu par l'article 2, § 2, de l'accord, le préjudice éventuel que subiraient les communes requérantes résulterait non de cet accord lui-même, mais du choix fait par lesdites communes de rester dans les intercommunales interrégionales dont elles sont membres.

A.5.2. Par ailleurs, le Gouvernement flamand rappelle et développe son argumentation antérieure relative à l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération en cause, et aux trois intercommunales visées par cette disposition.

Quant au fait que les communes requérantes allèguent leur qualité de membre de l'intercommunale Vivaqua, lesdites parties requérantes n'établiraient pas en quoi elles seraient susceptibles d'être affectées défavorablement par la soumission de cette intercommunale au droit de la Région de Bruxelles-Capitale. De même, il ne serait en rien établi en quoi l'application à l'intercommunale Tecteo du droit de la Région wallonne affecterait de façon directe et défavorable l'appartenance des parties requérantes à l'intercommunale Brutélé. De façon plus générale, les parties requérantes n'établiraient pas quel dommage leur causerait la disposition précitée, ni de quel avantage ladite disposition les priverait.

Position du Gouvernement wallon

A.6. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon relève tout d'abord le caractère « insolite » du recours, dès lors que l'ordonnance bruxelloise portant assentiment à l'accord de coopération en cause a été approuvée à l'unanimité des membres du Parlement bruxellois, parmi lesquels figurent le bourgmestre de la commune de Woluwe-Saint-Pierre et plusieurs échevins ou conseillers de l'une ou l'autre des communes requérantes.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'intérêt, le Gouvernement wallon, comme les autres Gouvernements, conteste l'existence de conséquences défavorables qu'auraient à subir les parties requérantes; cette partie n'aperçoit pas en quoi les modifications statutaires des intercommunales qui doivent intervenir ne pourront respecter les droits et intérêts des communes de la Région de Bruxelles-Capitale qui seraient désormais soumises aux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, compte tenu des dispositions dudit Code protégeant les intérêts des associés minoritaires, plus précisément en son article L1523-9, alinéa 2, précité. Le Gouvernement wallon relève, lui aussi, que l'intercommunale Vivaqua « sera soumise au droit applicable en Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que l'on n'aperçoit pas en quoi la situation des requérantes [, membres de cette intercommunale,] pourrait être définitivement affectée en cette qualité ».

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

Position des parties requérantes

A.7.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 4, 27, 39 et 134 de la Constitution, des articles 6, § 1er, VIII, 7°, et 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Alors que la conclusion des accords de coopération prévus par l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ne saurait aboutir à un échange ou à un abandon de compétences par une partie signataire de l'accord, les parties requérantes relèvent que les dispositions attaquées approuvent, entre autres, les articles 1er, 2 et 3 de l'accord de coopération du 13 février 2014 relatif aux intercommunales interrégionales; ces articles déterminent des critères de rattachement et de fixation du droit applicable dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative sur les intercommunales interrégionales, et, ce faisant, conduisent à rendre intégralement applicables à des communes situées dans une région les dispositions adoptées par une autre région en matière de tutelle administrative sur les intercommunales.

A.7.2. Les parties requérantes invoquent, à cet égard, l'arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994. Cet arrêt serait éclairant dès lors qu'il porte sur un accord de coopération mettant en place un mécanisme de tutelle exercée sur les CPAS par une nouvelle autorité et qu'il répond à la question de savoir si la Communauté française pouvait déléguer à ce nouvel être juridique - dénommé « l'Etablissement » - le soin d'exercer cette tutelle en son nom.

Selon les parties requérantes, les conditions qui ont conduit la Cour, dans cet arrêt, à valider l'accord ne seraient toutefois pas réunies en l'espèce. D'une part, l'accord entraînerait un abandon de la compétence normative d'une région au profit d'une autre s'agissant de la définition du régime légal de la tutelle à exercer sur les intercommunales et - plus largement - du mode de fonctionnement de celle-ci; ceci irait jusqu'à imposer aux communes d'une région le respect de normes édictées par le législateur d'une autre région (notamment quant à la présentation des candidats qui iront siéger dans les organes de l'intercommunale); ce serait le caractère radical de l'article 2, § 1er, de l'accord qui ferait problème, puisqu'il rend purement et simplement applicable le droit de la région dont relèvent les personnes morales de droit public qui disposent, ensemble, de la plus grande part d'actionnariat. Les parties requérantes soulignent, d'autre part, l'absence de cogestion de la tutelle sur les intercommunales interrégionales puisque, contrairement à l'Etablissement, en cause dans l'arrêt n° 17/94 précité, aucune structure commune n'est mise en place pour assurer conjointement l'exercice de cette tutelle : celle-ci basculerait totalement et brutalement du côté d'une région ou de l'autre.

Pour ces raisons, l'accord de coopération du 13 février 2014 et, à sa suite, les ordonnances et décrets d'approbation opéreraient un véritable abandon de compétence d'une région au profit d'une autre, au mépris, également, du respect du principe de territorialité des compétences : s'agissant d'une intercommunale telle que Brutélé, située à cheval sur les territoires de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne, le CWADEL sortira intégralement ses effets à l'égard de communes pourtant situées en Région de Bruxelles-Capitale, soit en dehors du territoire de la Région wallonne. Ceci aurait notamment pour effet, par exemple dans le cas de l'intercommunale Brutélé, de modifier la structure de gestion paritaire des organes de gestion et de

décision en y substituant une répartition proportionnelle, et ce au détriment de la représentation des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.7.3. Les parties requérantes exposent également que les dispositions attaquées, contrairement à ce qu'affirme le préambule de l'accord de coopération, porteraient atteinte à la pleine effectivité de la liberté d'association des communes.

L'application intégrale du droit en vigueur dans une autre région conduirait à une remise en cause fondamentale du mode de fonctionnement des intercommunales interrégionales, notamment s'agissant des équilibres existant au niveau de la composition des organes de décision et de gestion; la liberté d'association des communes d'une région se trouverait ainsi contrainte par l'application intégrale du droit applicable dans une autre Région, au détriment des normes en vigueur dans sa propre Région.

A.8.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes exposent tout d'abord que c'est bien la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui attribue compétence aux régions pour régir les associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, qu'elles invoquent.

A.8.2. Par ailleurs, en renvoyant notamment à la doctrine, les mêmes parties soulignent que l'interdiction de tout abandon de compétence vaut tant à l'égard des accords facultatifs - les plus nombreux - qu'à l'égard des accords obligatoires, qui sont énumérés limitativement à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.8.3. Les parties requérantes exposent également que le fait que les intercommunales interrégionales étaient soumises, jusqu'à l'adoption de l'accord de coopération, à la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, ne permettrait pas de réfuter, comme le font les autres parties, l'existence d'un abandon de compétence en l'espèce : il s'agirait là d'un régime transitoire prévu jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord de coopération déterminant les modalités de l'exercice conjoint des compétences propres des régions en la matière; les régions devraient donc demeurer compétentes en matière d'intercommunales, comme le prévoit l'article 6, § 1er, VIII, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.8.4. Les parties requérantes poursuivent en exposant que l'accord de coopération litigieux ne réaliserait pas un exercice « conjoint » de cette compétence propre mais impliquerait un transfert total de cette compétence d'une région vers une autre, de telle sorte qu'il y aurait bien un abandon de compétence normative. La Région de Bruxelles-Capitale perdrait « sa compétence de légiférer et de déterminer le régime juridique applicable à certaines intercommunales interrégionales » auxquelles participent des communes bruxelloises, et ce au profit de la Région wallonne (Brutélé par exemple). Pour les intercommunales rattachées à une région donnée en vertu de l'accord, les deux autres régions renoncent à leur compétence normative et ne peuvent plus déterminer le droit applicable à leur égard, puisque l'application du droit d'une région implique l'exclusion du droit des deux autres régions à l'égard des intercommunales interrégionales. Dans ces conditions, il ne pourrait être question d'exercice conjoint de la compétence propre des régions.

En outre, le fait d'accepter, par l'accord de coopération, que leur autonomie soit limitée par l'application du droit d'une autre région n'éluderait en rien l'abandon de compétence qui en découle. Un accord ne peut, en lui-même, justifier un abandon de compétence.

Enfin, la création d'une commission de concertation (article 5 de l'accord de coopération) ne permettrait pas davantage de réfuter l'existence d'un abandon de compétence.

A.8.5. En ce qui concerne le pouvoir de tutelle, les parties requérantes avancent qu'il s'agit bien, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement flamand, d'une compétence générale soumise au respect des règles de répartition des compétences, et ce indépendamment du fait que celle-ci consiste essentiellement en des décisions individuelles.

Par ailleurs, l'obligation d'information prévue par l'article 7 de l'accord en cause ne changerait rien au fait que les régions dépossédées de leur compétence ne peuvent plus, en pratique, être qualifiées d'autorité de tutelle, celle-ci étant exclusivement exercée par l'autre région. Ce serait bien la substance même de la compétence qui est déléguée par les deux autres régions à la région compétente sur la base des critères de rattachement, de telle sorte qu'il y aurait bien un abandon de compétence. Les deux autres régions ne conserveraient aucune maîtrise sur le processus décisionnel.

En outre, aucune structure commune n'est mise en place pour assurer conjointement l'exercice de cette tutelle, à l'inverse de l'hypothèse tranchée par l'arrêt n° 17/94. En l'espèce, les régions ne sont pas amenées à prendre des décisions conjointes, de telle sorte que, par exemple, la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cas de l'intercommunale Brutélé, « aura abdiqué toute compétence ». Dès lors, en l'absence d'un système de gestion de la tutelle, l'accord de coopération enfreindrait les règles de répartition des compétences.

8.6. En ce qui concerne enfin la violation du principe de territorialité, les parties requérantes avancent que le fait que les intercommunales interrégionales sont, par hypothèse, situées sur le territoire de plusieurs régions, n'emporterait pas la possibilité pour celles-ci d'être régies exclusivement par le droit d'une de ces régions, autre que celle sur le territoire de laquelle elles sont situées.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.9.1. Cette partie relève tout d'abord que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux régions le pouvoir de régir les funérailles et sépultures.

A.9.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose ensuite que l'accord de coopération entrepris n'implique aucun abandon de compétence par une région au profit d'une autre.

Cet accord constitue, en effet, un accord de coopération dont, compte tenu de l'article 92bis, d), et 94, § 2, de la loi du 8 août 1980, la conclusion est obligatoire pour que les régions puissent exercer des compétences sur les intercommunales interrégionales. Avant l'adoption des normes entreprises, ces intercommunales étaient régies par la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales et non par un droit régional quelconque; elles échappaient, en outre, à toute tutelle régionale. L'accord de coopération entrepris n'emporte, dès lors, aucun abandon de compétence et permet au contraire aux régions signataires d'acquérir des compétences nouvelles dont elles étaient auparavant privées.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève également que l'enseignement de l'arrêt n° 17/94 invoqué par les parties requérantes concerne exclusivement les accords de coopération dits « facultatifs », qui trouvent leur fondement dans l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980; cet enseignement ne saurait être transposé aux accords de coopération dits « obligatoires », que les régions sont tenues de conclure pour pouvoir exercer leurs compétences dans les matières énumérées à l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

A.9.3. La même partie conteste également toute violation du principe de territorialité.

Par hypothèse, les intercommunales interrégionales exercent en effet leurs activités sur le territoire de plusieurs régions; dès lors qu'elles échappent, par nature, à l'unicité du territoire et que les régions se sont accordées sur l'exercice de leurs compétences respectives à leur égard, le principe de territorialité des compétences ne peut être violé.

A.9.4. En ce qui concerne enfin la violation de la liberté d'association, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose tout d'abord que l'article 27 de la Constitution garantit uniquement la création d'associations privées et la participation à leurs activités : il ne s'appliquerait dès lors pas aux communes.

Par ailleurs, l'accord de coopération en cause n'interdit pas aux communes de s'affilier à une intercommunale interrégionale existante ni d'en créer de nouvelles; il prévoit, en outre, expressément, la possibilité de quitter une intercommunale interrégionale existante.

Enfin, l'article 27 de la Constitution n'interdit pas que l'exercice de la liberté d'association soit soumis à certaines conditions, et les requérantes n'exposeraient pas en quoi les dispositions attaquées restreindraient de façon déraisonnable la liberté dont elles estiment pouvoir bénéficier.

A.10.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste tout d'abord que les communes requérantes puissent modifier le fondement de leur moyen en cours de procédure : leur requête visant l'article 6, § 1er, VIII, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'invocation d'une autre disposition serait tardive et irrecevable.

A.10.2. Par ailleurs, cette même partie complète son argumentation antérieure en exposant que, contrairement à ce que soutiennent les communes requérantes, la loi spéciale du 8 août 1980 prive les régions de toute compétence sur ces intercommunales tant qu'elles n'ont pas conclu l'accord de coopération requis : dès lors, la conclusion de cet accord ne peut emporter aucun abandon de compétences mais permet, au contraire, de les acquérir. Avant cet accord, les régions ne disposaient d'aucune compétence pour déterminer le régime juridique applicable à certaines intercommunales interrégionales, et leurs actes échappaient à toute tutelle. Il n'y aurait donc aucun abandon de compétence.

Il pourrait d'autant moins être question d'abandon de compétence par les régions signataires qu'en cas d'annulation des dispositions entreprises, il faudrait en revenir au *statu quo ante* : les régions « seraient, à nouveau, privées de toute compétence normative sur les intercommunales interrégionales » qui seraient régies par la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, et les intercommunales interrégionales échapperaient encore à toute tutelle.

A.10.3. Quant au principe de territorialité, il empêche qu'une région « puisse exercer, seule, une compétence quelconque sur des intercommunales interrégionales », en l'absence de la conclusion de l'accord de coopération requis par l'article 92bis, § 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le principe de territorialité n'interdit pas que l'accord de coopération litigieux détermine le critère de rattachement qui permettra d'identifier les régions qui exerceront leurs compétences et la tutelle sur ces intercommunales : en effet, ce principe n'oblige pas les régions à se substituer au législateur fédéral pour créer un statut unique, applicable uniformément à toutes les intercommunales interrégionales, qui remplacerait celui de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. Ce principe « n'oblige, par ailleurs, pas davantage les régions à exercer, conjointement, la tutelle sur les intercommunales interrégionales ».

Position du Gouvernement flamand

A.11.1. Cette partie expose, elle aussi, que l'article 27 de la Constitution protégerait exclusivement la liberté d'association des personnes de droit privé, à l'exclusion des communes; en outre, l'accord de coopération laisse intacte leur liberté de s'associer.

En toute hypothèse, l'article 27 de la Constitution n'interdirait pas que des conditions soient établies pour l'exercice du droit d'association. Il est aussi relevé que l'article 162, alinéa 4, de la Constitution prévoit également que la liberté de s'associer donnée aux communes par les législateurs compétents peut être soumise à des conditions.

Enfin, l'accord de coopération en cause prévoit que les communes peuvent quitter une intercommunale interrégionale qui se voit appliquer un droit qui n'est pas celui dont elles relèvent.

A.11.2. En ce qui concerne la violation des règles de compétence, le Gouvernement flamand souligne qu'il ne peut être question d'un abandon de compétence que si un transfert de compétence normative est en jeu; un abandon de compétence impliquerait qu'une entité se trouve dans l'impossibilité absolue de légiférer dans une matière donnée.

Or, en l'espèce, l'accord de coopération entrepris permet aux régions d'exercer leurs compétences en matière d'intercommunales interrégionales, alors qu'elles ne pouvaient jusque-là le faire, tout en préservant pleinement leurs compétences à l'égard des intercommunales mono-régionales. Aucune région ne renoncerait à ses compétences vis-à-vis des intercommunales interrégionales, puisque l'accord de coopération en cause institue une Commission de concertation au sein de laquelle toutes les régions sont représentées et qui peut être saisie par chacune d'entre elles.

En ce qui concerne enfin la compétence relative à l'exercice de la tutelle administrative, il ne s'agirait pas d'une compétence normative, mais de l'adoption de décisions individuelles, de sorte qu'il ne pourrait être question, à cet égard, d'un « abandon de compétence ». Le Gouvernement flamand souligne également les obligations, notamment d'information, qui résultent des articles 6 et 7 de l'accord de coopération en cause, et dont il ressort qu'il n'y a pas d'abandon brutal ou total de compétence d'une région au profit d'une autre. Enfin, la compétence régionale à l'égard des communes membres d'une intercommunale interrégionale resterait pleine et entière.

Position du Gouvernement wallon

A.12.1. Cette partie expose tout d'abord que, selon la jurisprudence de la Cour (arrêts n^{os} 178/2005, 85/2008 et 40/2012), l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial prévoit une coopération obligatoire n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence. Or, il est relevé que l'accord de coopération en cause, requis depuis juillet 1993, n'a pu être conclu qu'en avril 2014.

A.12.2. Le Gouvernement wallon souligne également que l'appréciation de l'existence d'un abandon de compétence par un accord de coopération doit être différente selon qu'il s'agit d'un accord de coopération facultatif ou obligatoire; dans le premier cas, l'existence d'un abandon de compétence devrait s'apprécier de manière rigoureuse, dans le second de façon nuancée.

Or, en l'espèce, ni la Constitution, ni la loi spéciale n'obligent à créer, dans un accord de coopération, une nouvelle législation relative à l'organisation et au fonctionnement des intercommunales interrégionales, qui différerait de la législation applicable aux intercommunales; aucune norme n'empêcherait les régions de choisir, conjointement, les critères de rattachement de celles-ci à la législation de l'une d'entre elles.

En toute hypothèse, le Gouvernement wallon relève, lui aussi, qu'il ne peut être question en l'espèce d'un abandon de compétence puisqu'aucune région ne disposait, avant l'adoption des dispositions entreprises, de la compétence leur permettant de déterminer, seule, quoi que ce soit à l'égard des intercommunales interrégionales.

La même partie souligne elle aussi, dans son mémoire en réplique, que les Gouvernements régionaux restent compétents pour l'exercice de la tutelle sur les décisions des communes en rapport avec le fonctionnement des intercommunales interrégionales.

En ce qui concerne le second moyen

Position des parties requérantes

A.13. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que des règles d'égalité et de non-discrimination.

Les parties requérantes critiquent l'ordonnance et les deux décrets attaqués en ce qu'ils approuvent l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération du 13 février 2014, qui désigne directement les régions appelées à exercer la tutelle sur trois intercommunales interrégionales expressément désignées, à savoir Sibelgaz,

Vivaqua et Tecteo. En s'écartant des critères de rattachement prévus pour les autres intercommunales interrégionales, l'accord de coopération établirait une différence de traitement qui ne reposerait sur aucun critère objectif susceptible de justifier raisonnablement cette différence de traitement.

L'article 2, § 1er, alinéa 3, précité, créerait ainsi un régime juridique dérogatoire à celui mis en place par les deux premiers alinéas du même article, puisque ceux-ci déterminent le régime juridique applicable à une intercommunale interrégionale en fonction de deux critères, liés soit à l'actionnariat, soit aux clients finaux; les parties requérantes relèvent que l'application de ces critères n'aurait pas nécessairement pour effet de rendre applicable, par exemple, le droit de la Région flamande à l'intercommunale Sibelgaz.

A.14.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes complètent leur argumentation antérieure en soulignant que, contrairement à ce qu'affirment les autres parties, il y a bien un traitement inégal : les trois intercommunales, de nature comparable aux autres intercommunales puisqu'étant toutes interrégionales, se voient attribuer une tutelle spécifique et permanente, contrairement aux autres intercommunales interrégionales pour lesquelles le critère de rattachement est évolutif, dès lors qu'il dépend de l'actionnariat ou du nombre de clients finaux.

A.14.2. En ce qui concerne la justification tirée de l'existence d'intérêts propres à chaque région signataire, les parties requérantes répondent que les extraits des travaux préparatoires ne font état que d'« intérêts régionaux », sans aucune autre précision, et qu'une telle justification ne serait pas admissible.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'objectif d'éviter toute perte de la tutelle acquise par application du critère de rattachement général, les parties requérantes contestent que les intérêts régionaux permettent de subordonner les trois intercommunales en cause à une tutelle définitive alors qu'il s'agit aussi d'intercommunales interrégionales. Il n'y aurait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure critiquée et le but visé, et ce d'autant moins que cette mesure implique, pour rappel, un abandon de compétence d'une région au profit d'une autre.

Le mémoire en réponse rappelle enfin l'arrêt n° 56/92, dans lequel la Cour a décidé (B.10) que, s'il est sans doute souhaitable que les conditions d'un 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.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.15.1. Cette partie expose tout d'abord que les régions ont convenu de critères de rattachement généraux – à savoir la composition de l'actionnariat et, pour les intercommunales de distribution de services, le nombre de clients finaux – qui sont susceptibles d'évoluer dans le temps; une intercommunale interrégionale peut dès lors voir le droit qui lui est applicable modifié en fonction de l'évolution de son actionnariat ou de la composition de sa clientèle.

Au jour de la conclusion de l'accord de coopération et de son approbation, l'application des critères généraux d'attribution précités impliquait que la tutelle sur Vivaqua était exercée par la Région de Bruxelles-Capitale, la tutelle sur Tecteo par la Région wallonne et la tutelle sur Sibelgaz par la Région flamande. Or, relève le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'application du critère de rattachement spécifiquement prévu pour l'exercice de la tutelle sur les trois intercommunales précitées aboutit au même résultat que l'application des critères de rattachement prévus, par principe, pour les intercommunales interrégionales.

A.15.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève ensuite que les travaux préparatoires des normes portant assentiment à l'accord de coopération en cause indiquent que, pour trois intercommunales déterminées, les régions ont souhaité, au titre du respect de l'équilibre entre elles et de la préservation de leurs intérêts régionaux propres, consolider la compétence en matière de tutelle que leur confère l'application du

critère général de rattachement, évolutif, établi par ce même accord. La disposition critiquée viserait à garantir qu'une modification éventuelle de l'actionnariat ou de la clientèle de Tecteo, Sibelgaz et Vivaqua n'emporterait pas une perte de l'exercice de la tutelle sur celles-ci par les régions signataires. « Chacune des régions signataires a [...] jugé que l'exercice de la tutelle sur ces trois intercommunales constituait, pour elle, une garantie dans le cadre de l'exercice adéquat de ses compétences et qu'elle souhaitait pouvoir conserver cette tutelle dans l'hypothèse où le droit applicable à ces intercommunales devait être modifié ».

Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la disposition critiquée constituerait une mesure adéquate et raisonnable qui permet d'atteindre l'objectif légitime précité.

A.16. Dans son mémoire en réplique, cette même partie note tout d'abord que les communes requérantes admettent que l'application du critère de rattachement qu'elles critiquent se limite à consolider, pour l'exercice de la tutelle, les critères de rattachement généraux applicables à toutes les intercommunales interrégionales.

Par ailleurs, il ressortirait des extraits des travaux préparatoires, de l'ordonnance et des décrets d'assentiment à l'accord de coopération en cause, que détaille le mémoire, que, contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, « les raisons qui ont guidé les parties signataires à consolider le critère de rattachement permettant de désigner la région compétente pour exercer la tutelle sur Vivaqua, Sibelgaz et Tecteo sont [...] explicitement affirmées » par chaque législateur régional.

La mesure critiquée serait dès lors raisonnable et adéquate pour atteindre les objectifs légitimes qui y sont exprimés, à savoir veiller à éviter que l'évolution de l'actionnariat ou de la clientèle des trois intercommunales désignées n'emporte la perte, pour les régions, d'une tutelle qu'il leur a semblé essentiel de pouvoir exercer pour mener à bien certaines politiques.

Les mêmes travaux préparatoires révéleraient, en outre, « que cette mesure a été jugée indispensable à la persévération des intérêts régionaux et qu'elle a conditionné la conclusion de l'accord de coopération qui est requis par la loi spéciale » précitée depuis juillet 1993.

Position du Gouvernement flamand

A.17.1. Après avoir rappelé que, selon sa jurisprudence, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de son contrôle, de se substituer au législateur, le Gouvernement flamand relève tout d'abord que les communes requérantes n'exposent pas être membres d'une des trois intercommunales visées par la disposition critiquée. En toute hypothèse, il est rappelé que l'accord de coopération en cause, en son article 2, § 2, permet aux communes de quitter les intercommunales visées par l'accord de coopération litigieux, de telle sorte que l'éventuel traitement inégal dont se plaignent les parties requérantes repose sur un choix de leur part, ce qui exclurait une violation du principe d'égalité.

A.17.2. Le Gouvernement flamand avance lui aussi que la disposition attaquée n'opère aucune différence de traitement : l'application des critères généraux de rattachement conduit, en effet, au même résultat que celui obtenu par l'application de la disposition contestée.

A.17.3. En toute hypothèse, la différence de traitement alléguée serait raisonnablement justifiée par la recherche d'un équilibre institutionnel difficile à atteindre, comme cela a été relevé lors des travaux préparatoires du décret wallon d'assentiment à l'accord de coopération. Le Gouvernement flamand souligne en outre, par analogie avec l'arrêt de la Cour n° 96/2014, que le choix d'une réglementation nominative n'a pas été fait au prix d'une violation des droits et libertés fondamentaux.

A.18. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand expose notamment que l'argumentation développée par les parties requérantes dans leur mémoire en réponse (A.14.2) – en ce qu'elle combine la violation du principe d'égalité avec la critique d'un abandon de compétence d'une région au profit d'une autre – ne serait pas, en vertu de la jurisprudence de la Cour, recevable, dès lors en effet qu'il s'agirait d'un moyen nouveau.

Position du Gouvernement wallon

A.19.1. Le Gouvernement wallon fait tout d'abord observer qu'actuellement, chacune des trois intercommunales en cause (Sibelgaz, Vivaqua et Tecteo) a davantage de clients finaux de distribution des services rendus, respectivement dans la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne. Cette partie s'interroge dès lors sur l'intérêt des parties requérantes, qui n'indiquent en rien en quoi elles estimeraient que la situation de Brutélé à laquelle elles se réfèrent serait comparable à celle des trois intercommunales qui viennent d'être citées. Il est également relevé que l'intercommunale Brutélé, dont les parties requérantes sont membres, compte davantage de clients finaux de distribution des services rendus en Région wallonne.

A.19.2. Par ailleurs, le Gouvernement wallon souligne, lui aussi, que le sort particulier réservé, pour l'avenir, aux trois intercommunales en cause serait justifié par l'intérêt stratégique particulier que chacune d'elles représente pour les régions concernées, comme il ressortirait des travaux préparatoires de l'ordonnance en cause.

A.20.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon observe tout d'abord le paradoxe qu'il y a à justifier son intérêt par la circonstance que la soumission de Brutélé au droit applicable aux intercommunales wallonnes serait susceptible d'affecter les intérêts des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, tout en contestant que l'intercommunale Vivaqua reste soumise au droit applicable en Région de Bruxelles-Capitale.

A.20.2. Par ailleurs, la même partie rappelle, elle aussi, que les intercommunales Sibelgaz, Vivaqua et Tecteo comptent davantage de clients finaux de distribution de services, respectivement en Région flamande, en Région bruxelloise et en Région wallonne, et que ces entreprises publiques présentent un intérêt stratégique pour chacune des trois régions concernées.

A ce dernier égard, le Gouvernement wallon ajoute que les parties requérantes ne tentent pas d'établir qu'au regard du critère de l'intérêt stratégique, ces trois intercommunales seraient dans la même situation que celles qui ne sont pas visées nominativement par l'accord de coopération.

- B -

Quant à la portée de la saisine

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014, du décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 et du décret de la Région flamande du 25 avril 2014, qui portent assentiment à l'accord de coopération relatif aux intercommunales interrégionales, conclu le 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

Les parties requérantes demandent également, « pour autant que de besoin », l'annulation de cet accord de coopération.

B.2. En vertu de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, à l'égard desquels est alléguée la violation d'une des dispositions constitutionnelles énoncées par le même article 1er.

Cette compétence de la Cour concerne également les normes législatives portant assentiment à un accord de coopération. L'exercice rationnel de cette compétence suppose que la Cour implique dans son examen le contenu de l'accord de coopération. En ce qu'il est dirigé contre l'accord de coopération, le recours en annulation est irrecevable.

B.3.1. L'accord de coopération relatif aux intercommunales interrégionales, conclu le 13 février 2014, dispose :

« Définitions

Article 1er. Aux fins du présent accord, on entend par :

1° intercommunale interrégionale : association de communes dans un but d'utilité publique à laquelle des communes de plus d'une Région sont affiliées;

2° droit applicable : l'ensemble de la réglementation établie par une Région en matière :

- d'organisation et de fonctionnement des intercommunales;
- de tutelle administrative sur les intercommunales;

3° siège de l'intercommunale interrégionale : lieu de son établissement principal, au sens de l'article 110 de la loi portant le Code de droit international privé, situé sur le territoire d'une Région signataire du présent accord.

Critère de rattachement des Intercommunales interrégionales

Art. 2. § 1er. Le droit applicable à l'intercommunale interrégionale est celui de la Région dont relève les personnes morales de droit public qui disposent ensemble de la plus grande part d'actionnariat.

Toutefois, par dérogation à l'alinéa précédent, si une intercommunale plurirégionale compte d'avantage de clients finaux de distribution des services rendus par cette intercommunale dans une autre Région que celle visée à l'alinéa précédent, c'est le droit de cette Région qui est applicable.

Nonobstant ce qui précède et en tout état de cause :

- la Région flamande exercera la tutelle sur l'intercommunale dont la dénomination actuelle est Sibelgas (Numéro d'entreprise BE 0229.921.078) et ce, quelle que soit sa dénomination à l'avenir;

- la Région bruxelloise exercera la tutelle sur l'intercommunale dont la dénomination actuelle est Vivaqua (Numéro d'entreprise BE 0202.962.701) et ce, quelle que soit sa dénomination à l'avenir;

- la Région wallonne exercera la tutelle sur l'intercommunale dont la dénomination actuelle est Tecteo (Numéro d'entreprise BE 0204.245.277) et ce, quelle que soit sa dénomination à l'avenir.

§ 2. Les intercommunales interrégionales existant à la date d'entrée en vigueur du présent accord de coopération sont tenues, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent accord de coopération :

- de se conformer aux règles internes d'organisation et de fonctionnement prévues pour les intercommunales par la Région dont le droit est applicable;

- d'offrir la faculté statutaire à une commune actionnaire faisant partie d'une autre région que celle où le droit est d'application, de sortir de l'intercommunale. Cette possibilité disparaît après un an à moins que le droit applicable n'offre de plus grandes possibilités.

§ 3. Le tribunal de première instance du lieu du siège de l'intercommunale interrégionale peut prononcer, à la requête soit d'un associé, soit d'un tiers intéressé, soit du Ministre compétent, la dissolution de l'intercommunale interrégionale qui n'aurait pas modifié ses statuts dans le délai prévu au paragraphe précédent.

Exercice de la tutelle administrative

Art. 3. § 1er. Est compétente pour exercer la tutelle administrative sur une intercommunale interrégionale, la Région dont le droit est applicable en vertu de l'article 2, § 1er.

§ 2. Les délibérations des intercommunales interrégionales qui auraient fait l'objet d'une tutelle dans une des Régions concernées mais dont le droit n'est pas applicable en vertu de l'article 2, § 1er, sont transmises pour information par l'intercommunale interrégionale à l'autorité de tutelle et au(x) gouvernement(s), ou à l'autorité désignée par celui(ceux)-ci, de la ou des Région(s) concernées.

Expropriations

Art. 4. Les autorisations d'expropriation sont accordées par la Région où est situé le bien à exproprier.

L'autorisation d'expropriation ne peut être refusée qu'après consultation de la commission de concertation, visée à l'article 6.

Commission de concertation

Art. 5. Dans un souci de renforcer la coopération permanente entre les autorités régionales, est créée une Commission composée d'un représentant de chaque ministre régional qui a l'exercice de la tutelle sur les intercommunales dans ses attributions et d'un représentant de chaque administration régionale.

Elle adopte son règlement d'ordre intérieur.

Celle-ci peut être saisie par un Gouvernement en cas de problème au sujet de l'exercice de la tutelle par la Région dont le droit est applicable en vertu de l'article 2, § 1er ou de toute question en lien avec la mise en œuvre du présent accord.

La Commission est chargée de faire rapport annuel aux Gouvernements sur son activité.

Suivi annuel

Art. 6. Sans préjudice des dispositions de l'article 2, § 1er, alinéa 3, sur la base des pièces justificatives qu'il définit, le comité de concertation constate, à l'unanimité, annuellement, le droit applicable à chacune des intercommunales interrégionales en exécution de l'article 2, § 1er, alinéas 1er et 2.

Lorsque le comité de concertation constate une modification du droit applicable à une intercommunale interrégionale, il informe l'intercommunale interrégionale du délai endéans lequel elle doit mettre ses règles internes d'organisation et de fonctionnement en conformité avec le nouveau droit applicable et l'informe des règles de contrôle de la Région dont le droit est applicable.

Divers

Art. 7. Chaque Partie contractante s'engage à informer les autres Parties contractantes de toute modification des dispositions ayant trait au fonctionnement des intercommunales et à l'exercice de la tutelle sur celles-ci.

Cette information porte également sur les dispositions relatives à la filialisation et aux filiales des intercommunales.

Entrée en vigueur

Art. 8. Le présent accord de coopération entre en vigueur le 1er juillet 2014 ».

B.3.2. Les parties requérantes demandent l'annulation des normes législatives attaquées, en ce que celles-ci portent assentiment aux articles 1er à 3 de l'accord de coopération précité.

La Cour limite son examen à ces dispositions.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.4.1. Le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale font valoir que les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis, en ce qu'en leur qualité de commune, elles ne seraient pas directement et défavorablement affectées par les dispositions attaquées, qui règlent le fonctionnement des intercommunales interrégionales.

B.4.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.3. Les parties requérantes sont des communes qui, actuellement, sont déjà membres d'intercommunales interrégionales. Elles justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, qui portent assentiment à un accord de coopération, lequel fixe les critères de rattachement pour déterminer le droit applicable à ce type d'intercommunales (articles 1er et 2) et règle l'exercice de la tutelle administrative (article 3).

B.4.4. L'exception est rejetée.

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

B.5. Dans le premier moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 4, 27, 39 et 134 de la Constitution, des articles 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 7°, et 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Dans leur mémoire, elles précisent que la mention de l'article 6, § 1, VIII, alinéa 1er, 7°, précité, repose sur une erreur matérielle et que c'est clairement l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 8°, qui est visé. Cette rectification ne saurait être considérée comme un moyen nouveau.

B.6. L'article 1er de l'accord de coopération du 13 février 2014 définit l'intercommunale interrégionale comme une « association de communes dans un but d'utilité publique à laquelle des communes de plus d'une Région sont affiliées ». Sur la base des critères de rattachement contenus dans l'article 2, § 1er, de l'accord de coopération, une intercommunale interrégionale est toujours soumise à l'application du droit d'une seule des trois régions. En vertu de l'article 1er de l'accord de coopération, le droit applicable est « l'ensemble de la réglementation établie par une Région en matière d'organisation et de fonctionnement des intercommunales et de tutelle administrative sur les intercommunales ». L'article 3, § 1er, dispose également qu'est compétente pour exercer la tutelle administrative sur une intercommunale interrégionale, la région dont le droit est applicable en vertu de l'article 2, § 1er.

B.7. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées auraient pour effet qu'une région cède à une autre région son pouvoir normatif en matière de tutelle administrative et de fonctionnement des intercommunales interrégionales. Un tel dessaisissement de compétence serait contraire aux dispositions mentionnées en B.5. Les parties requérantes dénoncent également le fait que les dispositions attaquées ne prévoient aucune forme de participation quant à l'exercice de la tutelle administrative sur les intercommunales interrégionales.

B.8. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

Cette disposition a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités; elle ne concerne pas les communes.

Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 27 de la Constitution.

B.9.1. L'article 162, dernier alinéa, de la Constitution dispose :

« En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels [...] plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. [...] ».

B.9.2. L'article 4 de la Constitution dispose :

« La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

B.9.3. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.9.4. L'article 134 de la Constitution dispose :

« Les lois prises en exécution de l'article 39 déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent.

Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent ».

B.9.5. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« § 1er. Les matières visées à l'article 107^{quater} [actuellement : l'article 39] de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

[...]

8° les associations de [...] communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi; ».

B.9.6. L'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises dispose :

« [...] La Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande. Les compétences attribuées aux Parlements régionaux sont, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, exercées par voie d'ordonnances.

[...] ».

B.9.7. L'article 92^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, dispose, en son paragraphe 2 :

« Les Régions concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives :

[...]

d) aux associations de communes et de provinces dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une région;

[...] ».

L'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, a déclaré cette disposition applicable par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale.

B.10. En vertu de l'article 162, dernier alinéa, et de l'article 39 de la Constitution, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a attribué aux régions la compétence en matière d'« associations de [...] communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi ». Les régions se sont aussi vu attribuer l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur ces associations.

B.11. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en ont pas disposé autrement, ont attribué aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.12. La conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour conséquence que l'Etat, une communauté ou une région abandonne une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles. Un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence.

B.13.1. Il ressort de la lecture combinée de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et de l'article 92*bis*, § 2, d), de cette même loi qu'aucune région n'est compétente pour régler elle-même, unilatéralement, la matière des intercommunales interrégionales et de la tutelle administrative sur ces associations. Cette matière doit obligatoirement être réglée par un accord de coopération conclu entre les régions. En l'absence d'un tel accord, ces intercommunales restent régies par la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, en application de l'article 94, § 2, de cette même loi spéciale.

B.13.2. Les dispositions attaquées permettent de donner exécution à l'obligation contenue dans l'article 92bis, § 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980.

Cette disposition oblige les régions à conclure un accord de coopération, en ce qui concerne les intercommunales interrégionales, mais elle ne les oblige pas à prévoir des structures communes pour exercer la tutelle administrative sur ces intercommunales.

En confiant l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative à une seule des régions, selon les critères visés à l'article 2 de l'accord de coopération, les législateurs régionaux concernés ne se sont pas dessaisis d'une compétence qui leur avait été attribuée. Ils ne font que déterminer la portée des compétences que chaque région peut exercer à l'égard des intercommunales interrégionales.

B.14. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.15. Dans le second moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles portent assentiment à l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération du 13 février 2014.

B.16. En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération, le droit applicable aux intercommunales interrégionales est celui de la région dont relèvent les personnes morales de droit public qui disposent ensemble de la plus grande part d'actionnariat. Par dérogation à cette règle, l'alinéa 2 prévoit que si une intercommunale plurirégionale compte davantage de clients finaux de distribution des services rendus par cette intercommunale dans une autre région que celle visée à l'alinéa précédent, c'est le droit de cette région qui est applicable. Aux termes de l'article 6, non attaqué, et sans préjudice de l'article 2, § 1er, alinéa 3, sur la base des pièces justificatives qu'il définit, le comité de concertation constate, à l'unanimité, annuellement, le droit applicable à chacune des intercommunales interrégionales en exécution de l'article 2, § 1er, alinéas 1er et 2.

L'article 2, § 1er, alinéa 3, exclut nommément trois intercommunales interrégionales du règlement précité. Ainsi, la Région flamande est compétente pour la tutelle sur Sibelgaz, la Région de Bruxelles-Capitale pour celle sur Vivaqua et la Région wallonne pour celle sur Tecteo. En dérogeant aux critères de rattachement valables pour les autres intercommunales interrégionales, l'accord de coopération ferait naître, selon les parties requérantes, une différence de traitement dénuée de justification raisonnable.

B.17.1. Interrogé par la section de législation du Conseil d'Etat sur la justification de la différence de traitement dénoncée, le délégué désigné par l'auteur de la demande d'avis de la Région flamande a fait la déclaration suivante :

« Il s'agit ici de trois intercommunales qui proposent des prestations de distribution. Celles-ci seraient en principe rattachées à la région qui compte le plus de consommateurs finaux (selon l'article 2, § 1er). Au cours des négociations il a été envisagé que le siège principal serait l'élément déterminant ou encore la longueur des conduites qui se trouvent sur le territoire d'une région donnée. Les critères proposés étaient contestés pour (je présume) deux de ces intercommunales. En ce qui concerne Tecteo, il y avait apparemment moins de discussion » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2486/1, p. 27; *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, n° A-525/1, pp. 9-10; *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2013-2014, n° 998/1, p. 7).

B.17.2. Les travaux préparatoires précisent que cette désignation nominative a été adoptée « dans le but d'arriver à un accord équilibré et d'exclure toute discussion quant au mode d'attribution de ces intercommunales » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2486/1, p. 4) et que cette exception est « relative aux intérêts régionaux, parce qu'il fallait les isoler, que chacune des régions avait ses priorités » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2013-2014, CRIC, n° 106, p. 16).

B.18. Il ressort de ce qui précède que l'exception faite à l'égard des trois intercommunales nommées a été adoptée dans le but de parvenir à un accord équilibré entre les trois régions concernées et parce que ni les critères de rattachement choisis à l'article 2, alinéas 1er et 2, ni les autres critères n'ont été jugés pertinents en raison de la situation spécifique de ces associations. Néanmoins, les intercommunales visées, comme toutes les

autres intercommunales interrégionales, sont désormais placées sous la tutelle d'une seule région. La différence de traitement dénoncée n'est dès lors pas sans justification raisonnable.

B.19. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 3 décembre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels