

Rolnummer : 17
Arrest nr. 3 van 28 juni 1985

In zake : Vordering van de Ministerraad tot vernietiging van het decreet van de Waalse Gewestraad van 1 februari 1985 "betreffende de rationalisering van de sector van de distributie van electriciteit en gas".

Het Arbitragehof,

samengesteld,

overeenkomstig de artikelen 46, 1, 49 en 50 van de organieke wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof, bij beschikking van 8 februari 1985 van de Voorzitter in functie, gewijzigd bij beschikking van 7 mei 1985 ingevolge de tijdelijke verhindering van rechter Blanckaert om verder in de zaak zitting te hebben, uit

de Heren E. GUTT en J. DELVA, voorzitters,
J. WATHELET, J. SAROT, W. CALEWAERT, L. DE GREVE en L.P. SUETENS, rechters,
en de Heer H. VAN DER ZWALMEN, griffier,
onder het voorzitterschap van de Heer E. GUTT,

heeft het volgende arrest gewezen :

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 7 februari 1985, ter post aangetekend aan het Hof toegezonden, vordert de Ministerraad de vernietiging van het decreet van 1 februari 1985 van de Waalse Gewestraad "betreffende de rationalisering van de sector van de distributie van electriciteit en gas", bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 februari 1985.

In hetzelfde verzoekschrift vordert de Ministerraad de schorsing van voormeld decreet, in al zijn bepalingen.

II. RECHTSPLEGING

De vordering werd op 25 februari 1985 betekend aan de in de artikelen 59, § 1, en 113 van de organieke wet op het Arbitragehof aangewezen overheden.

De griffier van het Hof heeft in het Belgisch Staatsblad van 26 februari 1985 betreffende die vordering een bericht in het Nederlands, in het Frans en in het Duits laten bekendmaken.

Op 22 maart 1985 heeft de Executieve van het Waalse Gewest een memorie ingediend.

Op 25 maart 1985 heeft de stad Verviers een memorie ingediend.

Op 26 maart 1985 heeft de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Executieve, een

memorie ingediend m.b.t. de vordering tot vernietiging.

Op 26 maart 1985 heeft de Ministerraad ter griffie conclusies neergelegd.

Bij beschikking van 21 februari 1985 heeft de Voorzitter in functie de terechtzitting betreffende de vordering tot schorsing vastgesteld op 20 maart 1985; bij beschikking van 6 maart 1985, werd de terechtzitting verdaagd tot 27 maart 1985.

De verzoekende partij en de bestemmelingen van voormelde betekeningen werden op 8 maart 1985 van die vaststelling in kennis gebracht.

Zijn op de terechtzitting van 27 maart 1985 verschenen :

- Mr. J. PUTZEYS, advocaat van de balie van Brussel, als vertegenwoordiger van de Ministerraad, gevestigd te 1000 Brussel, Wetstraat, 16;
- Mr. R. HOTERMANS, advocaat van de balie van Verviers, als vertegenwoordiger van de Waalse Gewestexecutieve, gevestigd te 1000 Brussel, Keizerlaan, 11;
- Mr. V. THIRY, advocaat van de balie van Luik, als vertegenwoordiger van de Executieve van de Franse Gemeenschap, gevestigd te 1040 Brussel, Kunstlaan, 19 A-D.

Tijdens die terechtzitting hebben rechters WATHELET en SUETENS verslag uitgebracht, respectievelijk in het Frans en in het Nederlands.

De hierboven vermelde advocaten werden gehoord in hun pleidooien, in het Frans.

De rechtspleging werd gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, betreffende het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

Bij arrest van 5 april 1985, uitgesproken in openbare terechtzitting, heeft het Arbitragehof beslist tot schorsing van het decreet van 1 februari 1985. Het arrest is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 april 1985.

Op 23 april 1985 heeft de Ministerraad ter griffie conclusies neergelegd.

Bij beschikking van 7 mei 1985 heeft het Arbitragehof de zaak in staat van wijzen verklaard en de terechtzitting op 28 mei 1985 vastgesteld.

Op 9 mei 1985 heeft de Executieve van de Franse Gemeenschap conclusies in wederantwoord ter griffie van het Hof neergelegd.

De partijen en de bestemmelingen van voormelde betekeningen werden op 9 mei 1985 in kennis gesteld van de vaststelling van de terechtzitting.

De beschikking waarbij de zaak in staat van wijzen werd gebracht en waarbij de datum voor de terechtzitting werd vastgesteld, is op 9 en op 13 mei 1985 aan de bestemmelingen van de betekeningen ter kennis gebracht.

Zijn op de terechtzitting van 28 mei 1985 verschenen :

- Meester J. PUTZEYS, advocaat van de Balie van Brussel, voor de Ministerraad;
- Meester LECARME, advocaat van de Balie van Verviers, voor de Waalse Gewestexecutieve;
- Meester THIRY, advocaat van de Balie van Luik, voor de Executieve van de Franse Gemeenschap.

Tijdens die terechtzitting hebben rechters Wathelet en Suetens verslag uitgebracht, respectievelijk in het Frans en in het Nederlands.

De hierboven genoemde advocaten werden gehoord in hun pleidooien, in het Frans.

De rechtspleging werd gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983 betreffende het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

IN RECHTE

1. Het bestreden decreet is op 25 september 1984 door de Waalse Gewestraad goedgekeurd. Het werd op 1 februari 1985 afgekondigd en in het Belgisch Staatsblad van 5 februari 1985 bekendgemaakt. Het werd geschorst bij arrest van het Arbitragehof van 5 april 1985, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 april 1985.

2. Luidens artikel 1, 1ste lid van het bestreden decreet, is iedere gemeente op het grondgebied waarvan de distributie van electriciteit en/of gas door verschillende instellingen wordt verzekerd, er toe gehouden die nutsactiviteiten toe te vertrouwen aan één enkele instelling :

- "- hetzij aan de vereniging van gemeenten waarbij ze is aangesloten of aan één onder hen;
- hetzij aan een vereniging van gemeenten bestaande uitsluitend uit openbare besturen, die haar bedrijvigheid uitoefent in ten minste één aangrenzende gemeente;
- hetzij aan een gemeentebedrijf of een reeds bestaande of nog op te richten gemeentedienst".

Luidens artikel 1, tweede lid, moet de gemeente, wanneer zij "aangesloten is bij één of meer verenigingen van gemeenten bestaande uitsluitend uit openbare besturen, de desbetreffende nutsactiviteiten toevertrouwen hetzij aan deze of één dezer verenigingen, hetzij aan een gemeentebedrijf of een reeds bestaande of nog op te richten gemeentedienst". Bovendien kan, luidens artikel 2, "de gemeente op het grondgebied waarvan de distributie van electriciteit en/of gas wordt verzekerd door een vereniging van gemeenten bestaande uit openbare besturen en privépersonen, die nutsactiviteiten toevertrouwen aan een vereniging van gemeenten bestaande uitsluitend uit openbare besturen en die ten minste één aangrenzende gemeente bedient".

Artikel 3 stelt de gemeenten in staat zich terug te trekken uit de verenigingen van gemeenten waarbij zij aangesloten zijn, niettegenstaande alle daarmee strijdige, bij overeenkomst vastgestelde bepalingen.

Artikel 4 legt de gemeenten de verplichting op, binnen drie maanden volgend op de inwerkingtreding van het decreet, een beslissing te nemen. Doen zij dat niet, dan zal de beslissing binnen drie maanden door de Waalse Gewestexecutieve worden genomen.

De artikelen 5 t/m 8 regelen de overdracht van de installaties die voor de distributie nodig zijn,

alsmede de financiële gevolgen daarvan.

Artikel 9 legt de Waalse Gewestexecutieve de verplichting op, jaarlijks "een verslag over de organisatie en de werking van de verenigingen van gemeenten" aan de Waalse Gewestraad te doen toekomen.

3. De partijen in het geding zijn de Ministerraad, verzoekende partij, en de Waalse Gewestexecutieve.

In haar memorie verklaart de Waalse Gewestexecutieve dat zij zich voor de grond van de zaak op de wijsheid van het Arbitragehof verlaat.

Het Arbitragehof heeft aangenomen dat de Franse Gemeenschap partij kan zijn in de schorsingsprocedure (arrest van 5 april 1985, III, A). Dezelfde redenering geldt voor de procedure tot nietigverklaring. De Executieve die met toepassing van artikel 69 een memorie heeft ingediend, is partij in de procedure tot nietigverklaring.

De Stad Verviers heeft binnen de voorgeschreven termijn een memorie ingediend met toepassing van artikel 70, § 2 van de wet van 28 juni 1983. Luidens de tekst van die bepaling is zij evenwel geen partij in het geding.

4.1. De verzoekende partij ontwikkelt in haar verzoekschrift tot vernietiging een eerste middel, "afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VIII, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980;

DOORDAT het bestreden decreet als eerste voorwerp heeft het opleggen van voorwaarden inzake het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten voor de toetreding van een gemeente bij een bepaalde vereniging of zelfs voor het behoud van een gemeente in een bepaalde vereniging, waarvan het ambtsgebied voortaan heel het grondgebied van de gemeente zou moeten bestrijken, en als tweede voorwerp - dat noodzakelijkerwijze het eerste aanvult - de gemeenten in staat te stellen hun verbintenissen voortijdig te verbreken;

TERWIJL, eerste onderdeel, het aangewezen is artikel 6, par. 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen derwijze te interpreteren dat het principe geëerbiedigd wordt dat is neergelegd in artikel 108 van de Grondwet en luidens hetwelk de gemeenten vrij zijn zich al dan niet te verenigen; dat aldus aan artikel 6, par. 1, VIII, 1° een interpretatie zou worden gegeven die die bepaling direct in strijd zou brengen met voormelde grondwettelijke bepaling, wanneer men de woorden "vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen" interpreteert alsof zij aan de Gewesten de bevoegdheid verlenen om een gemeente ertoe te dwingen of te verbieden deel uit te maken van een vereniging of nog een vereniging van gemeenten te dwingen de aansluiting van één of meer gemeenten te aanvaarden; dat het daarenboven past artikel 6, § 1, VIII, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen derwijze te interpreteren dat de in artikel 108 van de Grondwet vastgestelde bevoegdheidstoekenning wordt geëerbiedigd; dat naar luid van het eerste en het vierde lid van die grondwettelijke bepaling, het de nationale wetgever toekomt de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen, enerzijds, en de voorwaarden vast te stellen waarin verscheidene provincies en verscheidene gemeenten zich kunnen verenigen, evenals de manier waarop ze dit zullen doen, anderzijds; dat als men, op grond van artikel 6, par. 1, VIII, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, aan de gewestraad de bevoegdheid zou erkennen regels vast te stellen

betreffende de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten, dit betekent dat men deze bepaling derwijze interpreteert dat zij een inbreuk door het Gewest op de bij artikel 108 van de Grondwet aan de nationale wetgever voorbehouden bevoegdheid behelst; dat artikel 6, par. 1, VIII, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bijgevolg aan de Gewesten geen normatieve bevoegdheid toekent voor de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen;

tweede onderdeel, het onbetwistbaar is dat alleen de nationale wetgever bevoegd blijft om de organieke bepalingen betreffende de verenigingen van gemeenten vast te stellen; dat dit niet alleen blijkt uit het vierde lid van artikel 108 van de Grondwet, maar ook en vooral uit artikel 6, par. 1, VIII, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen; dat immers de machten die deze tekst aan de Gewesten verleent ten aanzien van de verenigingen van gemeenten slechts een louter uitvoerend karakter hebben vermits ze, afgezien van de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen, betrekking hebben op de werkwijze en de controle van de verenigingen, alsook op de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen dat wat de toepassing van de organieke wetten betreft, deze uitdrukking noodzakelijkerwijze veronderstelt dat deze wetten vooraf bestaan, doordat een andere dan de gewestelijke wetgever deze gestemd heeft, namelijk het nationaal Parlement; dat overigens de verklaringen, die tijdens de parlementaire voorbereiding over de drie achtereenvolgende ontwerpen van bijzondere wet tot hervorming der instellingen afgelegd werden, met elkaar overeenstemmen daar waar de auteurs van die verklaringen allen bevestigen dat de vaststelling van de organieke regels betreffende de verenigingen van gemeenten tot de bevoegdheid van de nationale werkgever behoort; dat het bestreden decreet, dat aan de gemeenten de mogelijkheid verschaft zich ondanks alle contractuele bepalingen terug te trekken, wat betekent dat het de leden van een intercommunale vrij staat hun contractuele verbintenissen voortijdig te verbreken, in laatste analyse het aan een lid, alleszins wat hem betreft, mogelijk maakt eenzijdig en voortijdig een einde te stellen aan het vennootschapscontract waarop elke vereniging van gemeenten steunt; dat het decreet zodoende de basis zelf van het bestaan van de intercommunale raakt; dat het aldus op fundamentele wijze betrekking heeft op de voorwaarden en de wijze van vereniging van de gemeenten; dat het bestreden decreet bijgevolg noodzakelijkerwijze voorkomt als organiek t.a.v. de verenigingen van gemeenten, en zodoende een inbreuk uitmaakt op de bevoegdheid die aan de nationale wetgever voorbehouden is;

Dat het bestreden decreet, inzonderheid in artikel 1, 1°bis en 3, de in het middel bedoelde bepaling schendt".

4.2. De Executieve van de Franse Gemeenschap betoogt dat :

- artikel 108, vierde lid van de Grondwet geen bevoegdheden toekent en derhalve niet iedere normatieve bevoegdheid inzake intercommunale verenigingen aan "de wet" voorbehoudt;
- artikel 108, 4de lid niet in overeenstemming is gebracht met de bepalingen van de wet van 8 augustus 1980, die wèl regelmatig werden uitgevaardigd op grond van artikel 107quater van de Grondwet;
- de bevoegdheid van het Gewest derhalve in het licht van artikel 6, § 1, VIII, 1° van de wet van 8.8.1980 moet worden beoordeeld.

Hoewel zij erkent dat de decretale bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van verenigingen van gemeenten beperkt is, meent de Executieve van de Franse Gemeenschap dat een gewestdecreet de werkwijze, de controle en het ambtsgebied van die verenigingen kan regelen, wat volgens de Executieve van de Franse Gemeenschap juist het voorwerp uitmaakt van het bestreden decreet.

De Executieve van de Franse Gemeenschap merkt in bijkomende orde op dat "zelfs indien zou worden beschouwd dat het decreet ten aanzien van de gemeentelijke regieën en diensten regels oplegt, die niet een aanvulling zijn van de regels m.b.t. de intercommunale verenigingen, maar ook hoofdregels, het dan nog buiten de bevoegdheid van de nationale overheid valt, daar het gaat om de distributie van electriciteit en gas, bedoeld bij artikel 6, par. 1, VII, a) en b) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

5. Het Hof stelt vast dat twee bepalingen van de wet van 8.8.1980 worden aangevoerd tot staving van de bevoegdheid van het Gewest om het bestreden decreet uit te vaardigen : artikel 6, § 1, VII a) en b) en artikel 6, § 1, VIII, 1°.

6. Luidens de bepalingen van artikel 6, § 1, VII a) en b) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, behoren de gewestelijke aspecten van de energie tot de bevoegdheid van de Gewesten, en in ieder geval :

"a) de electriciteitsvoorziening door middel van netten met een nominale spanning van minder dan 30.000 volt, in overeenstemming met de regelen voor aanrekening van het controlecomité voor electriciteit en gas;

b) de openbare gasdistributie, zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 2 april 1965 betreffende het vervoer van gasprodukten".

Het weze evenwel opgemerkt dat, zoals de nationale wetgever steeds heeft gedaan, de Waalse Gewestraad met het bestreden decreet impliciet maar stellig heeft overwogen dat de electriciteits- en/of gasdistributie een zaak van gemeentelijk belang is en blijft : het decreet handhaaft immers de bevoegdheid van de gemeente om te bepalen op welke wijze de distributie kan worden verzekerd, en het voorziet uitsluitend in de mogelijkheid om een beroep te doen op instellingen die in zaken van gemeentelijk belang bevoegd zijn - gemeentebedrijf, gemeentedienst, vereniging van gemeenten -, om in die distributie te voorzien.

Het bestreden decreet is derhalve niet gegrond op artikel 6, § 1, VII van de wet van 8.8.1980, in zover het ertoe strekt een materie van gemeentelijk belang te regelen, en niet een materie van regionaal belang.

7. Artikel 6, § 1, VIII, 1° van de bijzondere wet bepaalt dat de Gewesten bevoegd zijn voor "de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten" alsmede voor "de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen".

Die tekst behelst een onderscheid tussen tweeërlei bevoegdheden voor de Gewesten :

a) een normatieve bevoegdheid (en de uitvoeringsbevoegdheid die eruit voortvloeit) inzake de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten;

b) een bevoegdheid om de organieke wet toe te passen in materies waarvoor de Gewesten geen normatieve bevoegdheid bezitten.

Artikel 6, § 1, VIII, 1° van de bijzondere wet maakt dus een verdeling van normatieve bevoegdheden tussen Staat en Gewesten :

a) de normatieve bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van de verenigingen van gemeenten wordt beperkt tot de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van die verenigingen;

b) de normatieve bevoegdheid van de Staat ten aanzien van verenigingen van gemeenten omvat iedere andere aangelegenheid in verband met die verenigingen, en met name de voorwaarden voor toetreding tot, of terugtrekking uit, intercommunale verenigingen.

8. De artikelen 1 en 2 van het decreet behelzen voor de gemeenten de verplichting - behoudens de afwijking waarin artikel 1bis voorziet - voor de distributie van electriciteit en/of gas een keuze te maken tussen volgende modaliteiten, buiten de hypothese van een bestaande of nog op te richten gemeentebedrijf of -dienst :

- indien de gemeente wordt bediend door verschillende types van intercommunale verenigingen, dan moet zij uitsluitend aangesloten blijven bij een zuivere intercommunale vereniging;

- indien de gemeente uitsluitend wordt bediend door één of meer zuivere intercommunale verenigingen, dan moet zij bij een vereniging van dat type aangesloten blijven;

- indien een gemeente uitsluitend wordt bediend door één of meer gemengde intercommunales, dan kan zij ofwel bij slechts één enkele van die verenigingen aangesloten blijven, ofwel lid worden van een zuivere intercommunale vereniging die een aangrenzende gemeente bedient.

Het decreet legt aldus de voorwaarden vast voor het behoud in of het terugtreden uit een vereniging van gemeenten, voor de electriciteits- en gasdistributie, en concretiseert een oriëntatie naar een welbepaald type van intercommunale vereniging. De rationalisering van de sector, door de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen, vloeit niet voort uit de redactie van de artikelen 1 en 2 van het decreet : immers, enerzijds kunnen de gemeenten één of méér verenigingen van gemeenten verlaten om de in het decreet genoemde nutsactiviteiten aan een gemeentebedrijf of -dienst over te dragen; anderzijds - (artikel 2) - 'kunnen' zij een gemengde intercommunale vereniging verlaten om toe te treden tot een zuivere intercommunale vereniging die een aangrenzende gemeente bedient.

De vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen zal slechts het eventuele gevolg zijn - (in de hypothese dat de gemeenten verkiezen door een intercommunale vereniging te worden bediend) - van de verplichting en/of de mogelijkheid, naargelang van het geval, om aangesloten te zijn bij een intercommunale vereniging die uitsluitend uit openbare besturen bestaat, en niet het vertrekpunt dat voorafgaat aan het uitbouwen van homogene geografische eenheden met het oog op de electriciteits- en gasdistributie.

Aldus regelen de artikelen 1 en 2 de voorwaarden tot aansluiting bij of toetreding tot een intercommunale vereniging, wat in hoofde van het Gewest een bevoegdheidsoverschrijding inhoudt.

9. De bepalingen van artikel 3, die de gemeenten in staat stellen zich, in weerwil van alle strijdige contractuele bepalingen, terug te trekken uit de intercommunale vereniging(en) waarbij zij aangesloten zijn, ten einde de bij de artikelen 1 en 2 gestelde doeleinden te bereiken, van artikel 4, waarbij een termijn wordt opgelegd om overeenkomstig het decreet een beslissing te nemen, van de

artikelen 5 t/m 8, die de overdracht van de installaties die nodig zijn voor de distributie alsmede de financiële gevolgen daarvan regelen, en artikel 9, dat aan de Waalse Gewestexecutieve de verplichting oplegt jaarlijks aan de Raad een verslag voor te leggen over de organisatie en de werking van de intercommunale verenigingen, zijn onlosmakelijk verbonden aan het decreet in zijn geheel, en moeten derhalve worden vernietigd bij wijze van gevolgtrekking.

Hetzelfde geldt voor artikel 1bis, dat slechts voorziet in een zeer beperkte mogelijkheid tot afwijking van de bepalingen van artikel 1.

10. Zonder dat het tweede middel dat door de verzoekende partij in haar verzoekschrift wordt aangevoerd, behoeft te worden onderzocht, aangezien daaruit geen ruimere vernietiging kan voortvloeien, oordeelt het Hof dat het decreet in al zijn bepalingen moet worden vernietigd.

Om deze redenen

Besluit het Hof :

Het decreet van de Waalse Gewestraad van 1 februari 1985 "relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz" (betreffende de rationalisering van de sector van de distributie van electriciteit en gas), bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 februari 1985, wordt vernietigd.

Aldus uitgesproken in de Franse, de Nederlandse en de Duitse taal, overeenkomstig artikel 55 van de wet van 28 juni 1983 voormeld, ter openbare terechtzitting van 28 juni 1985.

De griffier,
H. Van der Zwalmen

De voorzitter,
E. Gutt