

Numéro du rôle : 4784
Arrêt n° 63/2010 du 27 mai 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 196.639 du 5 octobre 2009 en cause de (I. et II.) la SCRL « Société pour la coordination de la production et du transport de l'énergie électrique », instance reprise par la SA « Elia », actuellement la SA « Elia Asset », et (III.) la SA « Elia Asset » contre (I., II. et III.) la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 octobre 2009, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée s'ils sont interprétés en ce sens qu'ils conféreraient au Gouvernement flamand une possibilité de délégation illimitée pour toutes les compétences que la loi a attribuées au gouvernement précité, sans les garanties nécessaires pour les justiciables soumis à ce régime, alors que le pouvoir exécutif fédéral ne dispose pas d'une pareille possibilité illimitée pour les compétences qui lui ont été attribuées et alors que les justiciables qui sont soumis aux règles du Gouvernement flamand, contrairement aux justiciables qui sont soumis à l'autorité fédérale, ne disposent donc pas des garanties qui les protègent contre l'arbitraire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Elia Asset », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur 20;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Elia Asset »;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 24 mars 2010 :

- ont comparu :
 - . Me E. Jacobowitz *loco* Me T. Vandenput et Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Elia Asset »;
 - . Me S. Vernailen, qui comparait également *loco* Me H. Sebreghts, avocats au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me F. Tulkens *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et M. Melchior ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Elia Asset » est propriétaire à Kruibeke d'un certain nombre de parcelles de terrain où sont érigés des pylônes à haute tension. Par deux arrêtés du 19 octobre 2000 et un arrêté du 6 septembre 2001, le ministre flamand de la Mobilité, des Travaux publics et de l'Energie a requis la prise en possession immédiate de ces parcelles en vue de l'aménagement d'une zone inondable contrôlée.

La SA « Elia Asset » a introduit devant le Conseil d'Etat des recours en annulation de ces arrêtés. Dans son premier moyen d'annulation, la SA « Elia Asset » fait valoir que le ministre flamand de la Mobilité, des Travaux publics et de l'Energie n'était pas compétent pour prendre seul les actes attaqués. Selon la partie requérante, un arrêté de l'ensemble du Gouvernement flamand est requis pour décider d'une expropriation.

Le Conseil d'Etat se réfère aux articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon le Conseil d'Etat, la répartition des compétences au sein du Gouvernement flamand constitue une matière qui est exclusivement du ressort de ce Gouvernement.

Dans son mémoire en réplique devant le Conseil d'Etat, la SA « Elia Asset » demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle « pour le cas où les articles 68 et 69 précités pourraient être interprétés de telle manière qu'ils impliqueraient une possibilité de délégation illimitée pour le Gouvernement flamand dans toutes les compétences qui lui ont été attribuées de quelque manière que ce soit ». Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de poser la question formulée par la SA « Elia Asset ».

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La SA « Elia Asset » estime qu'un arrêté du Gouvernement flamand était requis pour l'expropriation en cause. Si le législateur ou si le législateur décréto n'a pas prévu de possibilité de délégation, comme en l'espèce, l'autorité à laquelle les compétences sont attribuées ne peut nullement procéder à la délégation de celles-ci.

Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne portent pas atteinte à ce principe, de l'avis de la partie requérante devant le Conseil d'Etat. Ces dispositions règlent exclusivement le mode de fonctionnement du Gouvernement flamand et confirment le principe de l'action collégiale du gouvernement, sous réserve des cas où les délégations sont permises. De telles délégations ne peuvent être prévues que par une loi ou un décret.

L'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que c'est le Gouvernement flamand qui est compétent pour procéder à des expropriations. Cet article ne fait nullement mention d'une possibilité de délégation.

A.1.2. Si les articles 68 et 69 précités de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles étaient interprétés en ce sens qu'ils impliqueraient une possibilité de délégation illimitée pour le Gouvernement flamand, la SA « Elia Asset » estimerait que ces articles violent les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que le pouvoir exécutif fédéral ne dispose pas d'une telle possibilité de délégation illimitée et que les justiciables

qui sont soumis au Gouvernement flamand ne disposent pas, contrairement aux justiciables qui sont soumis à l'autorité fédérale, des garanties qui les protègent contre l'arbitraire.

A.1.3. La SA « Elia Asset » soutient qu'à la lumière de la question posée, les justiciables soumis au pouvoir exécutif fédéral et les justiciables soumis au Gouvernement flamand sont comparables.

Le critère de distinction entre ces deux catégories est objectif, puisqu'il découle des compétences qui ont été attribuées aux régions par la législation de réformes institutionnelles ou qui demeurent au contraire réglées par l'autorité fédérale.

Le législateur spécial poursuivait un objectif licite en adoptant les dispositions en cause. Mais si ces dispositions recevaient une interprétation permettant des délégations illimitées sans fondement légal spécifique, le législateur spécial poursuivrait un objectif illicite. Dans cette interprétation, les articles concernés ont pour but de faire en sorte que des compétences que le législateur a expressément réservées à un organe collégial puissent être exercées par un membre individuel de cet organe. Dans cette optique, la délégation de compétence reste condamnable, et il doit être constaté que l'objectif poursuivi est illicite.

Même s'il peut être admis qu'une certaine délégation de compétence soit possible pour des raisons pratiques et d'organisation, cette délégation ne peut concerner que des mesures de détail, à condition qu'elle soit prévue par un texte exprès. A la lumière de ce que le législateur spécial a envisagé comme un assouplissement de la méthode de travail du gouvernement, la SA « Elia Asset » estime disproportionné le fait que chaque compétence puisse être déléguée à un membre individuel du gouvernement.

A.1.4. La SA « Elia Asset » conclut que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

A.2.1. Le Gouvernement flamand déclare que l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue le fondement juridique des délégations à des ministres individuels au sein du Gouvernement flamand. Par arrêté du 17 décembre 1999, le Gouvernement flamand a chargé le ministre flamand qui a les travaux publics dans ses compétences de réaliser la zone inondable en question et de procéder aux expropriations nécessaires à cette fin.

A.2.2. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle concerne deux différences :

- le fait qu'une possibilité de délégation illimitée soit attribuée au Gouvernement flamand, tandis que le pouvoir exécutif fédéral ne dispose pas d'une possibilité de délégation illimitée;
- le fait que les justiciables soumis aux règles du Gouvernement flamand ne disposent pas des garanties qui les protègent contre l'arbitraire, contrairement aux justiciables soumis à l'autorité fédérale.

Du point de vue du Gouvernement flamand, la prémisse de ces questions est étrange. Elles partent du principe que les justiciables qui sont soumis aux règles du Gouvernement flamand ne disposeraient pas des mêmes garanties contre l'arbitraire que ceux qui sont soumis à l'autorité fédérale. La question semble partir du principe qu'un Flamand qui dépend des règles applicables ne serait plus un Belge. Le Flamand jouit évidemment des mêmes garanties que le Belge qui vit en Flandre.

Le Gouvernement flamand estime du reste que la question est trompeuse. Toutes les autorités n'ont pas les mêmes compétences; elles ne disposent que des compétences qui leur ont été attribuées en vertu de la Constitution ou des lois spéciales.

A.2.3. Le Gouvernement flamand soutient qu'il est prévu dans la Constitution elle-même qu'un Flamand sera éventuellement soumis à d'autres règles qu'un Wallon. Les communautés et les régions ont, dans le cadre de leurs compétences, le pouvoir autonome d'édicter des normes ayant force de loi. L'autonomie ne porte pas seulement sur l'aspect législatif mais également sur le fonctionnement du pouvoir exécutif.

Un Flamand doit être comparé à un Flamand à l'égard de la législation flamande, un Wallon avec un Wallon à l'égard de la législation wallonne et un Belge avec un Belge à l'égard de la législation fédérale.

Le Gouvernement flamand se réfère à la jurisprudence de la Cour dans laquelle celle-ci estime qu'une différence de traitement dans des matières dans lesquelles les communautés et les régions disposent de compétences propres est le résultat d'une politique distincte conformément à l'autonomie accordée aux entités fédérées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, ce qui, en soi, ne peut être considéré comme étant contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Puisque le fonctionnement différent des gouvernements est constitutionnellement légitimé, il y a lieu de rechercher une différence entre un Flamand et un Flamand, et pas entre un Flamand et un Belge. En effet, cette distinction est justifiée par la Constitution elle-même.

A.2.4. En ce qui concerne la possibilité de délégation, le Gouvernement flamand considère qu'il n'y a pas de discrimination. La délégation, qui est une simple exécution de l'article 123 de la Constitution et des articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne peut pas emporter la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Bien entendu, un gouvernement ne peut pas excéder ses compétences.

A.2.5. En ce qui concerne la protection juridictionnelle des justiciables selon qu'ils sont soumis au Gouvernement flamand ou à l'autorité fédérale, le Gouvernement flamand fait valoir que les arrêtés du Gouvernement fédéral et du Gouvernement flamand comme ceux d'un ministre peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat et que chaque tribunal civil peut écarter l'application d'arrêtés illégaux en vertu de l'article 159 de la Constitution. Les garanties contre un arrêté d'un gouvernement ou d'un ministre sont par conséquent égales et il n'y a pas de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.6. Le Gouvernement flamand conclut que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.1. Le Conseil des ministres fait valoir qu'en raison de l'autonomie qui a été attribuée aux régions conformément à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aucune différence de traitement injustifiée ne peut être invoquée entre les personnes qui sont soumises aux règles fédérales et celles qui sont soumises à des règles régionales. Le Conseil des ministres fait référence à divers arrêts de la Cour en ce sens (arrêts n^{os} 111/2007 du 26 juillet 2007, 127/2007 du 4 octobre 2007 et 193/2006 du 5 décembre 2006).

Ne fût-ce que pour cette raison, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, le fonctionnement du Gouvernement flamand ne peut pas être comparé à celui du Gouvernement fédéral, puisque les principes légaux et constitutionnels qui président au fonctionnement des deux gouvernements sont différents.

Conformément à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, la délégation de compétences est interdite, ce qui signifie que le Roi ne peut en principe déléguer son pouvoir réglementaire aux ministres fédéraux. De telles délégations sont néanmoins acceptées pour autant que le Roi lui-même adopte les mesures de base en vue de l'exécution d'une loi et que le ministre ne prenne que des mesures accessoires et complémentaires.

A l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 22 du décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes, une large possibilité de délégation a été expressément prévue.

Le fonctionnement différent des gouvernements découle de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Sur ce point, le Gouvernement fédéral et le Gouvernement flamand ne peuvent pas être comparés de manière pertinente.

A.3.3. Le Conseil des ministres estime que la possibilité plus étendue de délégation au sein du Gouvernement flamand n'implique pas que cette possibilité de délégation soit illimitée, contrairement à ce que soutient la SA « Elia Asset ».

Dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il est expressément déclaré que la prise de décision collégiale est le principe de base. La délégation doit être expressément autorisée.

Dans le litige ayant donné lieu à la question préjudicielle, la SA « Elia Asset » conteste davantage la portée de la délégation que le principe de la délégation en soi. Le Conseil d'Etat constate à juste titre dans son arrêt de renvoi que la répartition des compétences au sein du Gouvernement flamand est affaire exclusive de ce gouvernement lui-

même. Dans la mesure où la question pourrait être interprétée comme une critique de la portée de la délégation accordée en l'espèce, elle appelle en tout état de cause une réponse négative dès lors que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la légalité de la délégation.

A.3.4. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme qu'il n'aperçoit pas dans quelle mesure la délégation à un membre individuel du Gouvernement flamand porterait atteinte aux « garanties » des justiciables. Le fait qu'un arrêté soit adopté par un gouvernement au complet ou par un ministre individuel ne fait aucune différence pour le justiciable. Dans les deux cas, celui-ci peut attaquer l'arrêté lui portant préjudice devant le Conseil d'Etat ou devant le juge civil en vertu de l'article 159 de la Constitution. Sans doute la délégation du Gouvernement flamand à un ministre individuel est-elle confondue avec la délégation du législateur au pouvoir exécutif, celle-ci n'étant pas en cause.

A.3.5. Le Conseil des ministres conclut que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4.1. La SA « Elia Asset » rappelle que le législateur ou le législateur décretaal doit prévoir la possibilité de déléguer. Les « délégations autorisées » prévues par l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peuvent être que les délégations qui sont prévues expressément par la loi ou par le décret.

La SA « Elia Asset » rappelle que l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose explicitement que le Gouvernement flamand proprement dit est compétent pour procéder à des expropriations, sans que cette disposition ne lui offre la possibilité de déléguer cette compétence.

Selon la SA « Elia Asset », le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres donnent aux articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles une portée qu'ils n'ont pas. Si ces articles étaient interprétés en ce sens qu'ils contiendraient une possibilité de délégation illimitée, ils emporteraient la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.2. La SA « Elia Asset » fait valoir que la section d'administration de l'époque du Conseil d'Etat a considéré dans les arrêts *Bernard* n° 121.157 du 1er juillet 2003 et *Biston* n° 132.947 du 23 juin 2004 que le législateur décretaal doit explicitement prévoir si le gouvernement peut déléguer la compétence qui lui a été attribuée par décret.

Le gouvernement n'est compétent pour octroyer des délégations à un ministre que lorsque le Constituant ou le législateur a expressément prévu cette possibilité, ensuite de quoi il appartient au gouvernement de faire usage de cette possibilité. Dans le cas contraire, un des principes les plus élémentaires - celui du caractère d'attribution des compétences du pouvoir exécutif - est violé. La thèse selon laquelle les dispositions en cause permettraient au gouvernement régional de déléguer sans aucune autorisation chacune des compétences qui lui a été attribuée ne peut être admise. La SA « Elia Asset » renvoie à un cas dans lequel un décret avait été expressément modifié pour qu'une compétence qui pouvait auparavant être exercée par arrêté ministériel soit réglée par un arrêté du gouvernement.

Le législateur spécial a attribué la compétence d'expropriation au gouvernement et n'a pas prévu de possibilité de délégation. Pour cette raison, les arrêtés d'expropriation ne peuvent pas être pris par le seul ministre concerné.

A.4.3. L'autonomie des entités fédérées ne s'applique que pour la réglementation du contenu des matières attribuées et ne peut pas justifier que le gouvernement de l'entité fédérée dispose de possibilités de délégation illimitées. En ce qui concerne l'organisation du pouvoir exécutif et la protection des justiciables, la SA « Elia Asset » considère qu'il n'y a pas de différence notable entre le niveau fédéral et le niveau régional.

Même s'il peut être admis qu'une certaine délégation de compétence est possible pour des raisons pratiques et d'organisation, cette délégation ne peut alors pas excéder l'adoption de mesures de détail, à condition qu'elle soit prévue par un texte exprès.

La SA « Elia Asset » fait encore référence aux arrêts de la Cour n° 184/2009 du 12 novembre 2009, n° 57/2005 du 16 mars 2005 et n° 135/2004 du 22 juillet 2004 et en déduit que l'interprétation donnée par le Gouvernement flamand et par le Conseil des ministres prive les justiciables des garanties qui doivent être offertes à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution aux justiciables expropriés dans la Région flamande.

A.5.1. Le Conseil des ministres répond qu'il découle sans ambiguïté du texte même de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (« Sans préjudice des délégations qu'il accorde ») que le Gouvernement flamand peut déléguer une compétence bien définie à un ministre individuel. Le Gouvernement

flamand puise cette compétence directement dans la loi spéciale, sans qu'une base décrétole particulière ne soit nécessaire.

Le Conseil des ministres fait valoir que la jurisprudence et la doctrine exigent seulement que la délégation soit adoptée dans un arrêté qui soit publié. En l'espèce, il y avait un arrêté de délégation, qui a été publié au *Moniteur belge* du 15 juillet 1999.

Le Conseil des ministres conclut que le point de vue de la SA « Elia Asset » repose sur une méconnaissance manifeste du texte de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.5.2. Le Conseil des ministres répond encore que la doctrine citée par la SA « Elia Asset » relative à la délégation accordée par le Roi à un ministre individuel n'est pas pertinente en la matière dans le cas où, comme en l'espèce, il s'agit d'une délégation accordée par le Gouvernement flamand à un ministre. Le Conseil des ministres rappelle que le fonctionnement et l'organisation du Gouvernement fédéral ne peuvent être comparés de manière utile à ceux du Gouvernement flamand. Ce constat est d'autant plus vrai que la doctrine considère que la possibilité de délégation par le Gouvernement flamand est plus large que celle du Roi vis-à-vis de Ses ministres.

- B -

B.1. Les dispositions en cause de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'énoncent comme suit :

« Art. 68. Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.

Le Gouvernement détermine le statut de ses membres ».

« Art. 69. Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégalement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence ».

B.2. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où celles-ci, dans l'interprétation qui leur est donnée, « conféreraient au Gouvernement flamand une possibilité de délégation illimitée [...], alors que le pouvoir exécutif fédéral ne dispose pas d'une pareille possibilité illimitée ». Les justiciables qui sont soumis au Gouvernement flamand ne disposeraient donc pas des mêmes garanties contre l'arbitraire.

B.3. Une différence de traitement dans les modalités, déterminées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon lesquelles une communauté ou une région exerce ses compétences, par rapport à celles, résultant des dispositions constitutionnelles,

selon lesquelles l'autorité fédérale exerce les siennes, est la conséquence de l'autonomie accordée aux communautés et aux régions par ou en vertu de la Constitution.

B.4. En conséquence, les catégories de personnes mentionnées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 mai 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt