

JURISPRUDENCE

Cons. Etat (3^e ch.), 4 avril 1986

Prés. : M. Tapie, prés. de ch. et rapp.
Aud. : M. Haesaert, pr. aud.
Plaid. : MM^{es} Joly, Tasseroul et Gérard.

(a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie et Fagnoul
c. Etat belge, ministre de l'Emploi et du Travail
et secrétaire d'Etat à la Santé publique
et à l'Environnement.)

I. MATIERES REGIONALES. — PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. — Police des établissements dangereux, insalubres et incommodes. — **PROTECTION CONTRE LES RADIATIONS IONISANTES. —** Echappe complètement à la compétence régionale. — **II. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT, LES COMMUNAUTES ET LES REGIONS. —** Pouvoirs implicites. — Règle d'interprétation. — Applicable aux compétences de l'Etat. — **III. CENTRALES NUCLEAIRES ET INSTALLATIONS ANNEXES. —** AUTORISATIONS D'EXPLOITATION. — Autorité compétente pour délivrer les autorisations.

I. — Les compétences des régions sont d'attribution. Les termes « protection de l'environnement », en tant qu'ils désignent un « bloc de compétence » régionale dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doivent être compris dans un sens restreint. Ils n'englobent pas la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes.

La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes n'a été attribuée à la compétence des régions que sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail. Elle ne comporte que la police dite « externe ».

Le régime des établissements classés en vertu du règlement général sur la protection du travail n'a jamais été étendu aux établissements présentant un danger de radiations ionisantes. La police externe de ceux-ci et, plus généralement, la matière de la protection de la population contre de telles radiations demeurent de la compétence de l'Etat en raison de leur appartenance à la politique de l'énergie dans une matière dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national et de leur lien évident avec « le cycle du combustible nucléaire ».

II. — La règle d'interprétation qui veut que l'attribution d'une compétence déterminée comporte tout ce qui est indispensable à son exercice a été consacrée, en ce qui concerne les communautés et les régions, par l'article 10 de la loi spéciale. Pour des raisons identiques, cette règle d'interprétation doit aussi s'appliquer aux compétences de l'Etat. Il en résulte que l'autorité nationale peut prendre, même dans des matières que la Constitution et la loi spéciale ont attribuées à la compétence des régions, toutes les mesures qui sont indispensables à l'exercice des compétences qui lui appartiennent.

III. — Le pouvoir d'autoriser un établissement visé par le règlement général pour la protection du travail, annexé à un établissement présentant un danger de radiations ionisantes et indispensable au fonctionnement ou à l'exploitation de ce dernier établissement, apparaît comme un complément naturel et indispensable du pouvoir d'autoriser un tel établissement. L'autorité nationale qui délivre le permis d'exploiter une centrale nucléaire a dès lors le pouvoir d'autoriser les installations annexes indispensables à l'exploitation de celle-ci, alors même que l'autorisation d'exploiter de telles installations conformément au règlement général sur la protection du travail relève en principe de la compétence régionale.

Vu la requête introduite le 7 mars 1983, par laquelle l'a.s.b.l. « Inter-environnement Wallonie » et Christian Fagnoul poursuivent l'annulation de l'arrêté royal n° S.5600/C du 23 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal du 8 juin 1982, n° S.5600/B, autorisant la « Société intercommunale belge de gaz et d'électricité - Intercom » à établir à Huy (Tihange) une centrale nucléaire (unité 2);

Considérant que les requérants prennent un premier moyen « de la violation des articles 26bis et 107quater de la Constitution; des articles 6, § 1^{er}, II-78-83 (lire II, 1^o à 3^o) de la loi du 8 août 1980 spéciale de réformes institutionnelles; des articles 6, 13 et 14 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes »;

Première branche.

« En ce que l'arrêté royal attaqué viole la répartition des compétences dévolues respectivement à l'Etat belge et à la région wallonne par les articles 26bis et 107quater de la Constitution et la loi du 8 août 1980 spéciale de réformes institutionnelles;

» en ce que, d'une part, le Roi a commis un vice de compétence en délivrant un permis en matière de protection de l'environnement;

» alors que la région wallonne est compétente en matière de protection de l'environnement (art. 6, § 1^{er}, II-1^o, L. spéc. 8 août 1980);

» qu'il apparaît assez clairement, conformément à une doctrine constante, que la protection contre les dangers résultant des radiations ionisantes relève de la protection de l'environnement (J.-M. Van Bol, « La réforme de l'Etat et la gestion du cadre du vie », Wallonie, 1981, pp. 257 et s., p. 262);

» que, par conséquent, l'application de la loi du 29 mars 1958 et de l'arrêté royal du 28 février 1963 relatifs à la protection de la population contre ce type de danger — et notamment la délivrance du permis d'exploiter une centrale nucléaire — relève désormais de l'autorité régionale »;

Deuxième branche.

« En ce que, d'autre part, le Roi a commis un vice de compétence en délivrant un

permis en matière de « police des établissements dangereux, insalubres et incommodes »;

» alors qu'il peut être déduit du chef de compétence « la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes » (L. spéc. 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, II-3^o) que l'ensemble des permis d'exploiter de tels établissements (qu'ils s'agisse d'exploiter une centrale nucléaire ou un autre établissement dangereux, insalubre ou incommode) relèvent désormais de la compétence régionale;

» que la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes n'est en effet pas épuisée par le règlement général pour la protection du travail, mais trouve également application dans la loi du 29 mars 1958 et l'arrêté royal du 28 février 1963 sur la protection contre les radiations ionisantes »;

Considérant qu'aux termes de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

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

»

» II. — En ce qui concerne l'environnement :

» 1^o La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;

»

» 3^o La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail »;

Considérant, sur la première branche du moyen, que les compétences des régions sont d'attribution; que les termes « protection de l'environnement », en tant qu'ils désignent un « bloc de compétences », sont susceptibles d'une interprétation large ou d'une interprétation étroite; que, dans une acception large, la notion de « protection de l'environnement » comprend notamment l'aménagement du territoire, l'enlèvement et le traitement des déchets, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, la protection et la conservation de la nature, les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes; que, pourtant, chacune des matières ainsi citées est attribuée à la compétence des régions par une disposition distincte de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; que la notion de « protection de l'environnement », dans la loi spéciale précitée, doit donc être comprise dans un sens restreint; que le Conseil d'Etat, dans son avis du 26 juillet 1979 sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés, avait constaté que « de toute évidence, par « politique de l'environnement », le gouvernement entend la lutte contre diverses formes de nuisances, mais pas contre toutes puisque la matière des établissements dangereux, insalubres et incommodes est réglée d'une autre manière » (Doc. parl., Sénat, 261, sess. extr. 1979, n° 1, annexe II, p. 13); qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi spéciale que les matières de la protection de l'environnement visées au 1^o sont « actuellement » régies par trois lois : la loi du 28 décembre 1964 relative à la

lutte contre la pollution atmosphérique, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit (*Doc. parl.*, Sénat, 434, sess. 1979-1980, n° 1, p. 13); que la suite des travaux préparatoires de la loi spéciale ne témoigne d'aucune modification appréciable de cette définition; qu'un amendement tendant à compléter l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, par l'énoncé des trois lois du 28 décembre 1964, du 26 mars 1971, et du 18 juillet 1973 précitées, ainsi que d'une quatrième loi, à savoir la loi du 26 mars 1971, sur la protection des eaux souterraines fut rejeté par la commission du Sénat après que celle-ci eut constaté que « le texte de cet amendement est textuellement repris de l'exposé des motifs du présent projet » (*Doc. parl.*, Sénat, 434, sess. 1979-1980, n° 2, p. 160), ce qui n'était que partiellement exact, puisque la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines n'est mentionnée dans l'exposé des motifs qu'à propos de la compétence des régions en matière d'épuration des eaux usées (*Doc. parl.*, Sénat, 434, sess. 1979-1980, n° 1, pp. 21-22); que s'il est vrai, comme l'adverbe « notamment » l'exprime, que le « bloc de compétences » des régions en matière de protection de l'environnement ne peut être tenu pour étroitement circonscrit au champ d'application que les lois indiquées avaient lors du vote de la loi spéciale, il n'en demeure pas moins que la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes n'a jamais été citée parmi les lois existantes ayant trait à une matière attribuée, en tout ou en partie, à la compétence des régions; que rien ne permet donc de juger qu'en tout ou en partie, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale, la loi précitée du 29 mars 1958 aurait pris valeur de décret et l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes valeur d'arrêté réglementaire des exécutifs régionaux, et qu'il appartiendrait à ceux-ci d'assurer, du moins partiellement, l'application de ces dispositions; que cette conclusion se trouve confirmée par la constatation que le législateur spécial, dans le même article 6, § 1^{er}, mais au VII, qui a trait à la politique de l'énergie, a exclu de la compétence des régions « les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national » et, « en tout cas », « c) le cycle du combustible nucléaire »; qu'en sa première branche, le moyen manque en droit;

Considérant, sur la *deuxième branche*, que la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes n'a été attribuée à la compétence des régions par l'article 6, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que « sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail »; que, dès lors, relève seule de la compétence des régions la police, dite « externe », des établissements classés, dont les règles sont contenues dans le titre I^{er}, chapitre I^{er}, et dans le titre IV, chapitre I^{er}, première section, du règlement général pour la protection du travail; que si

le régime des établissements classés possède un champ d'application en principe tout à fait général, il n'a cependant jamais été étendu aux établissements présentant un danger de radiations ionisantes; que la loi du 29 mars 1958 précitée a implicitement, mais certainement, soustrait la police externe des établissements détenant des substances capables d'émettre des radiations ionisantes au régime des établissements classés du règlement général pour la protection du travail; que la matière de la protection de la population contre les radiations ionisantes est demeurée de la compétence de l'Etat en raison de son appartenance à la politique de l'énergie dans une matière dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national et de son lien évident avec « le cycle du combustible nucléaire »; que, d'ailleurs, la loi du 29 mars 1958 a encore été modifiée par une loi du 14 juillet 1983, notamment pour affirmer la compétence du Roi, « à l'exclusion de l'autorité communale », pour prendre les mesures nécessaires non seulement lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population, mais aussi met en péril « l'environnement »; qu'en sa *deuxième branche*, le moyen manque en droit;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen, subsidiaire, de la violation des articles 26bis, 107 et 107quater de la Constitution, des articles 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 6, 11.2, 13 et 14 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, en ce que l'acte attaqué, faisant application de l'article 11.2 dudit arrêté royal, se prononce sur l'autorisation des installations considérées comme indispensables à l'exploitation de la centrale nucléaire, alors que l'article 11.2 doit être considéré comme implicitement abrogé depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale, parce que l'autonomie des régions fait désormais obstacle à ce qu'un règlement national enjoigne valablement à une région de se dessaisir d'une compétence qui lui appartient, en l'occurrence celle de statuer en dernier ressort sur les demandes d'autorisation des installations en principe subordonnées à un permis d'exploiter soumis au règlement général pour la protection du travail;

Considérant que suivant l'article 11.2 de l'arrêté royal du 28 février 1963 :

« Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, au sens du titre I du règlement général pour la protection du travail, et les appareils à vapeur soumis aux dispositions du titre IV de ce règlement, qui sont annexés à un établissement classé en vertu du présent règlement, et qui sont indispensables à son fonctionnement ou à son exploitation, ne peuvent être autorisés que par l'autorité compétente pour les établissements classés en vertu du présent règlement. Les renseignements et documents à fournir, restent ceux définis par le règlement général pour la protection du travail. Les formalités de l'enquête sont celles définies par le présent règlement pour l'entreprise considérée »;

Considérant que, réservant le pouvoir d'autoriser les établissements visés par le règlement général pour la protection du travail, annexés à un établissement visé par l'arrêté royal du 28 février 1963 et « indispensables » au fonctionnement ou à l'exploitation d'un tel établissement, à l'autorité qu'il détermine, l'article 11.2 de cet arrêté royal du 28 février 1963 constitue une disposition qui demeure fondée sur la loi du 29 mars 1958; qu'en effet, l'autorisation d'installer l'établissement visé par le règlement général pour la protection du travail ne peut être délivrée seule, puisque, sans l'autorisation d'installer et d'exploiter les établissements visés par l'arrêté royal du 28 février 1963, elle n'aurait aucune utilité ni, par conséquent, aucune portée; qu'ainsi, le pouvoir d'autoriser un tel établissement apparaît comme un complément naturel et indispensable du pouvoir d'autoriser les établissements présentant un danger de radiations ionisantes;

Considérant que l'autorité nationale a le pouvoir de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'exercice des compétences qui lui appartiennent; que, sous peine d'entraver l'autorité nationale dans la sphère de ses compétences propres, il faut admettre qu'elle peut prendre, même dans des matières que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont attribuées à la compétence des régions, toutes les mesures qui sont indispensables à l'exercice desdites compétences; que la règle d'interprétation qui veut que l'attribution d'une compétence déterminée comporte tout ce qui est indispensable à son exercice effectif a d'ailleurs été consacrée, en ce qui concerne les communautés et les régions, par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août précitée; que, pour des raisons identiques, cette règle d'interprétation doit aussi s'appliquer aux compétences de l'Etat; qu'en l'espèce, la compétence du Roi pour autoriser la centrale nucléaire de Tihange II a été établie lors de l'examen du premier moyen; que l'article 11.2 de l'arrêté royal du 28 février 1963 ne peut dès lors être tenu pour abrogé implicitement, fût-ce en partie, par la loi spéciale du 8 août 1980; que le moyen manque en droit;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation « des articles 6, 13 et 14, de l'arrêté royal du 28 février 1963 précité; des articles 1^{er}, 44 et 53 à 55 de la loi du 29 mars 1962, modifiée le 22 décembre 1970, organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme,

» en ce que tous les permis de bâtir nécessaires aux installations de la centrale nucléaire de Tihange II n'ont pas encore été délivrés (particulièrement en ce qui concerne la tour de refroidissement),

» alors que, s'il est vrai que le permis de bâtir, soumis à la loi sur l'urbanisme, et le permis d'exploiter, soumis à l'arrêté royal du 28 février 1963, sont deux décisions distinctes, il n'en reste pas moins qu'un lien indéniable existe entre eux (en ce sens, arrêt du Conseil d'Etat s.p.r.l. Carpentier, n° 20.680, 4 nov. 1980);

» que le Conseil d'Etat, par une jurisprudence constante, consacre le cumul des lois de police, sans aucune prééminence de l'une par rapport à l'autre;

» que, de même qu'il appartient à l'autorité compétente de refuser le permis de bâtir pour un ouvrage jugé dangereux, et ce même si l'exploitant s'est conformé aux conditions de son permis d'exploitation régulièrement accordé (Cons. Etat, arrêt Demoulin, n° 18.793, 24 févr. 1978), de même le permis d'exploiter doit être refusé par l'autorité compétente aux seuls motifs qu'il irait à l'encontre d'exigences urbanistiques (Cons. Etat, arrêt ville de Huy, n° 15.952, 29 juin 1973);

» que, par conséquent, le Roi ne pouvait accorder le permis d'exploiter attaqué, tant que la société demanderesse Intercom n'avait pas obtenu l'ensemble des permis d'urbanisme requis par la loi sur l'aménagement du territoire »;

Considérant que la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, qui donne au Roi un très large pouvoir réglementaire, poursuivent des objets différents et sont indépendantes l'une de l'autre; que l'arrêté royal du 28 février 1963, déjà cité, pris en exécution de la loi du 29 mars 1958, est essentiellement un règlement de police des établissements classés; que les réacteurs nucléaires, rangés en classe I par l'article 3, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable accordée par le Roi selon les modalités prévues à l'article 6; que l'article 15 prévoit que l'autorisation comporte pour le demandeur le droit d'entreprendre sous sa responsabilité les constructions et de procéder aux installations conformément aux termes de l'autorisation accordée; que cette disposition, fondée sur la loi du 29 mars 1958 et non sur celle du 29 mars 1962, ne peut avoir pour effet d'établir, au niveau de l'exécution des lois, un lien entre celles-ci et, notamment, de subordonner la délivrance de l'autorisation d'exploitation en exécution de la loi du 29 mars 1958 à la délivrance préalable du permis de bâtir, prévue par la loi du 29 mars 1962; que, lorsqu'il convient d'établir un lien entre l'exécution de deux lois ou de deux réglementations de police distinctes, une disposition expresse l'impose; qu'ainsi l'article 9bis du règlement général pour la protection du travail porte expressément que l'octroi de l'autorisation d'installer un établissement dangereux, insalubre ou incommode ne peut avoir lieu qu'après avis préalable du directeur provincial de l'administration de l'urbanisme; qu'en l'espèce, l'absence d'autorisation de bâtir la tour de réfrigération, notamment, ne devait pas entraîner le refus de l'autorisation d'exploitation; qu'il eût été prématuré d'examiner les conséquences qu'eût pu avoir un refus de l'autorisation de bâtir; que le moyen manque en droit;

(arrêt de rejet)

OBSERVATIONS

« Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétence »

1. — Si l'on ne peut douter qu'au titre de l'aménagement du territoire, l'établisse-

ment des centrales nucléaires relève de la compétence régionale (1), cette opération relève aussi de la compétence de l'autorité nationale au titre de la protection contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Tel est l'enseignement concret de l'arrêt annoté, n° 26.323 (2).

Mais au-delà des implications pratiques considérables de la solution retenue par le Conseil d'Etat en ce domaine, il faut s'interroger sur les méthodes de raisonnement du juge administratif lorsque les recours dont il est saisi le conduisent à interpréter les règles de répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions. A cet égard, on doit relever que l'arrêt du 4 avril 1986 contient deux affirmations qui transcendent complètement la matière de l'exploitation industrielle des centrales nucléaires. D'une part, l'arrêt prête un sens restreint aux termes « protection de l'environnement » après avoir souligné que « les compétences des régions sont d'attribution »; d'autre part, il considère que les pouvoirs « implicites » consacrés par l'article 10 de la loi spéciale au profit des régions et des communautés doivent également être reconnus à l'autorité nationale, laquelle pourrait ainsi « prendre, même dans des matières que la Constitution et la loi spéciale ... ont attribuées à la compétence des régions, toutes les mesures qui sont indispensables à l'exercice de ses compétences propres ». C'est à l'analyse de ces deux affirmations que l'on consacre le présent commentaire.

2. — Selon le Conseil d'Etat, l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'est qu'une application particulière de la règle d'interprétation aux termes de laquelle « l'attribution d'une compétence déterminée comporte tout ce qui est indispensable pour son exercice ».

L'utilisation analogique de l'article 10 aux fins de justifier la compétence de l'Etat au détriment des régions recèle un double paradoxe. En premier lieu, la haute juridiction n'applique pas, en l'espèce, cette règle générale d'interprétation aux compétences des régions dans les domaines de la protection de l'environnement et de la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (3), alors que la délivrance du permis d'exploiter une centrale nucléaire paraît relever à la fois de ces deux rubriques. Bien au contraire : l'arrêt adopte une interprétation étroite de ces termes. C'est là un premier thème de réflexion (*infra*, n°s 3-8). Par ailleurs, le Conseil d'Etat admet que la « règle d'interprétation » qu'il a dégagée permet à l'Etat d'empiéter sur des compétences qui appartiennent exclusivement aux régions. Ne serait-ce pas plutôt une règle attributive de compétence ? Et en pareil cas, où gît-elle ? Cette question, qui est celle du sens précis de l'article 10, mérite également un examen approfondi (*infra*, n°s 9-17).

I. — *Les compétences communautaires et régionales ne sont pas d'interprétation restrictive.*

3. — Dans tous les Etats fédéraux, la théorie des « pouvoirs implicites » sert à interpréter de façon extensive les compétences limi-

(1) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, I, 1^o. L'établissement de pareilles centrales requiert donc l'obtention préalable d'un permis de bâtir.

(2) L'arrêt a été publié dans *Amén.*, 1986, p. 38; dans les *Ann. dr. Liège*, 1986, p. 327 (avec une note de M. Franklin Dehousse : « La réforme de l'Etat et l'énergie nucléaire », pp. 338-346); et dans le *Mouv. comm.*, 1987, n° 4 (avec une note intitulée : « La protection contre les radiations ionisantes : une tâche nationale ? »).

(3) Loi spéciale, art. 6, § 1^{er}, II, 1^o et 3^o.

tativement attribuées à l'autorité centrale. Une interprétation large assure à ces compétences énumérées une portée pratique, un effet utile, une efficacité réelle. En Belgique, ce sont les communautés et les régions qui sont investies de compétences d'attribution et c'est donc à leur profit que devraient jouer ces « pouvoirs », entendus comme des attributions subsidiaires comprises dans un chef de compétence déterminé. Il faut cependant reconnaître que le Conseil d'Etat ne raisonne pas d'habitude l'interprétation des attributions expresses des communautés et des régions en termes de « pouvoirs implicites ».

La section de législation et, depuis l'arrêt annoté, la section d'administration considèrent plutôt que les compétences communautaires et régionales ne sauraient être interprétées comme permettant « de déroger au droit commun » édicté par l'autorité nationale (4). En d'autres termes, il y aurait une compétence générale du législateur national dans toutes les branches du droit fondamental (5); ce serait une compétence de principe. La compétence des communautés et des régions apparaîtrait comme une exception, une dérogation à ce principe et, comme toute exception, elle devrait être interprétée restrictivement (6).

4. — Il est arrivé que la section de législation énonce cette règle en termes généraux. Ainsi peut-on lire dans un avis de la huitième chambre, donné le 30 juin 1983 :

« Appliquant la règle selon laquelle les compétences attribuées sont d'interprétation restrictive, on peut ... considérer que, s'il s'agit de délimiter une telle compétence par rapport à celle de l'autorité qui a la plénitude de la compétence et qu'il y ait véritablement incompatibilité entre elles, c'est la compétence attribuée qui doit céder le pas. On ne peut supposer que l'organe qui a distribué les compétences ait voulu permettre que l'autorité à laquelle il a seulement donné une compétence attribuée puisse, dans l'exercice de celle-ci *paralyser le pouvoir de l'autorité qu'il a investie de la compétence de principe* : on ne peut certainement pas lui prêter cette intention lorsqu'il est lui-même l'autorité dépositaire de la compétence de principe » (7).

Le raisonnement repose sur une confusion entre le rôle du Constituant et du législateur spécial, d'une part, et celui du législateur ordinaire et du Roi, d'autre part. L'autorité nationale qui établit les règles de partage des compétences au sein de l'Etat n'est sûrement pas la même autorité nationale que celle qui ne peut transgresser lesdites règles. Certes, la Constitution et les lois spéciales font partie de l'ordre juridique central, par opposition aux systèmes normatifs des communautés

(4) Avis du 10 juillet 1984 sur le projet devenu le décret wallon du 9 mai 1985 relatif à la valorisation des terrils (*Doc. C.R.W.*, sess. 1984-1985, n° 116/1, pp. 8 et 9).

(5) En ce sens : rapport André-Pétry sur le projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 219 (*voy. infra*, n° 13).

(6) Sur le plan sociologique — qui, tout intéressant qu'il soit, ne peut faire ici l'objet de longs développements —, d'aucuns pourraient estimer que le juge adopte involontairement une attitude centralisatrice et négatrice des autonomies communautaires et régionales lorsqu'il décide que les compétences matérielles des communautés et des régions doivent être interprétées restrictivement.

(7) Avis du 30 juin 1983 sur le projet de loi relatif à la santé des animaux, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1985-1986, n° 194/1, p. 21.

et des régions (8); mais elles échappent à la démarcation du champ matériel d'application du droit national.

5. — D'autres avis du Conseil d'Etat témoignent de la même conception du partage des pouvoirs entre l'Etat, ses communautés et ses régions. Ainsi, la section de législation estime-t-elle que l'organisation générale de la protection juridictionnelle des droits et intérêts des administrés (9), le droit judiciaire et le droit fiscal (10), la salubrité publique (11), le droit commercial (12), ... ne sont pas des matières régionales, du moins « de manière générale » (13). Or, il est clair, au-delà de toute hésitation, que ni le droit civil, ni le droit pénal, ni le droit administratif ... ne sont des matières nationales par détermination expresse de la Constitution ou de la loi de réformes institutionnelles. Ce que la Constitution attribue explicitement au législateur national, c'est un certain nombre de matières qu'on a pris l'habitude de qualifier « réservées » (14). Ce qui est également réservé à l'autorité nationale, ce sont les nombreuses exceptions qui assortissent les « blocs » de compétence communautaire ou régionales dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Si l'autorité nationale est compétente, du moins de manière générale, dans le domaine du droit civil, commercial, judiciaire, pénal et administratif, c'est en réalité parce qu'elle jouit de la « compétence résiduelle » ou innommée : elle exerce toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées aux collectivités communautaires ou régionales. On notera que la Constitution n'énonce pas de façon explicite ce principe fondamental; celui-ci se déduit cependant sans difficulté d'une interprétation *a contrario* des articles 3ter, 59bis et ter, ainsi que 107quater.

6. — Le jeu de ce principe n'implique nullement que la compétence communautaire ou régionale revête un caractère spécial dérogeant à la compétence de principe de l'autorité nationale.

La raison en est simple. Dans un Etat composé, la répartition des compétences matérielles entre collectivités dotées de pouvoirs étatiques obéit à d'autres règles d'interprétation que celles qui gouvernent les rapports entre un principe et une excep-

tion. Que le partage des pouvoirs s'effectue selon la technique de l'énumération limitative des matières relevant de la compétence « centrale », selon la technique de la dévolution de compétences déterminées aux unités constitutives de l'Etat ou celle des attributions « partagées » ou « parallèles », ou encore celle des compétences concurrentes (15) ..., ou par combinaison de plusieurs d'entre elles, il est impossible d'élaborer des listes exhaustives permettant de « maîtriser la totalité du champ sociétal » (16) couvert par le système juridique non unifié de l'Etat (17). Toute Constitution d'un Etat composé doit donc contenir une clause résiduelle, écrite ou sous-entendue, délaissant à l'un des ordres de gouvernement établis dans l'Etat les compétences matérielles non expressément attribuées.

En lui-même, le système belge de répartition des compétences est neutre. La circonstance que les matières dévolues aux communautés et aux régions sont limitativement énumérées n'implique nullement que ces attributions doivent être interprétées de façon restrictive. Elle a pour seule conséquence que les attributions nationales soient déterminées par voie d'exclusion.

7. — La Cour d'arbitrage a confirmé cette analyse par son arrêt du 26 juin 1986 rejetant le recours en annulation partielle du décret flamand du 20 mars 1984 portant statut des entreprises d'hébergement (18). On en retiendra le passage suivant :

« La communauté flamande ne peut pas être réputée avoir excédé sa compétence ... sur base de la considération que la politique en matière de sécurité serait demeurée une matière nationale, en vertu du principe selon lequel la compétence résiduaire appartient au législateur national.

» La politique en matière de sécurité, et plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement nationale.

» Ainsi, l'ensemble de la politique du tourisme a été transférée aux communautés, en ce compris tous les aspects qui sont déterminants pour la qualité de l'industrie hôtelière et qui ont pour objet la protection des touristes. La sécurité dans les entreprises d'hébergement et, notamment, la protection contre l'incendie, présente semblable aspect, de sorte que les Communautés sont, en matière de sécurité, compétentes pour tout ce qui est spécifique aux entreprises d'hébergement ».

(15) Les *compétences exclusives* sont celles qui habilite une collectivité à exercer ses pouvoirs à l'exclusion des autres. Les *compétences concurrentes* sont les matières dans lesquelles un ordre de gouvernement garde provisoirement le droit d'exercer ses pouvoirs jusqu'à ce qu'un autre ordre de gouvernement fasse usage de sa compétence de manière partielle ou exhaustive. Les *compétences parallèles* sont des compétences identiques qui s'exercent, sans s'entraver mutuellement, au sein des deux ordres de gouvernement. Quant aux *compétences partagées*, ce sont des domaines matériels dans lesquels un ordre de gouvernement doit se borner à établir des principes, le reste de la compétence revenant à l'autre ordre du gouvernement.

(16) Selon la forte expression du doyen F. Rigaux (Ann. dr., XLIII, 1983, p. 296, n° 18).

(17) Sur les Etats à système juridique non unifié, voy. la typologie esquissée par M. Fallon et Y. Lejeune, « La pratique des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé », Ann. dr., XLII, 1982, 281-375, pp. 304-307.

(18) Mon., 15 juill. 1986, p. 10133.

8. — Les compétences communautaires et régionales peuvent donc être interprétées non pas restrictivement mais largement et selon le principe de l'effet utile, afin d'éviter que les décrets soient dépourvus d'efficacité. La règle qui est ainsi consacrée est celle des « pouvoirs implicites ». Elle permet uniquement de préciser le contenu des compétences énumérées. Elle ne peut conduire à une immixtion dans le domaine relevant de la compétence nationale.

De même, si cette règle d'interprétation devait également s'appliquer aux compétences de l'Etat (19), elle ne pourrait autoriser aucun empiètement de celui-ci sur les compétences propres des régions ou des communautés. A ce point de vue, la motivation de l'arrêt annoté n'est pas à l'abri de critiques.

II. — L'article 10 de la loi spéciale autorise des empiètements sur la compétence de l'Etat.

9. — Parvenu à ce stade du raisonnement, on peut légitimement se demander si l'article 10 de la loi spéciale ne limite pas l'utilisation des « pouvoirs implicites » par la mention de leur caractère « indispensable » à l'exercice de la compétence régionale ou communautaire. La disposition citée est, en effet, libellée de la manière suivante : « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence ».

Mais la question est précisément de savoir si l'article 10 a trait auxdits « pouvoirs implicites ». Il n'est certes pas douteux que, dans l'esprit du législateur spécial, cette règle ait pour but d'éviter que les décrets des communautés et des régions soient dépourvus d'efficacité en raison de l'étroitesse des compétences matérielles dévolues à ces collectivités publiques. Toutefois, ceci ne signifie pas nécessairement que l'article 10 consacre la conception classique des pouvoirs implicites, c'est-à-dire une règle d'interprétation qui permette d'assurer un effet utile à une compétence déterminée en y incluant, par une interprétation téléologique, toutes les « attributions accessoires » (20) qu'elle est sensée comporter. Ne faudrait-il pas plutôt comprendre l'article 10 comme une règle attributive de compétences complémentaires en des « matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents » ? En ce cas, l'article 10 autoriserait la création d'un domaine limité de compétences matériellement concurrentes dans lequel les autorités communautaires et régionales pourraient s'introduire de manière épisodique (21).

(19) C'est ce que soutient le Conseil d'Etat dans l'arrêt annoté; mais la compétence résiduelle de l'Etat ne vaut-elle pas déjà à celui-ci le bénéfice de ces « pouvoirs implicites » ? On ne sache pas que les Etats de l'Union américaine, les cantons suisses ou les *Länder* allemands aient jamais disposé de « pouvoirs implicites » distincts des pouvoirs qu'ils tirent de la clause résiduelle de la Constitution fédérale.

(20) Telle est l'appellation qui leur fut donnée par la doctrine au lendemain même de la réforme de 1980 (F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. I « Les données constitutionnelles », 1980, n° 229, p. 403; J.M.R. Van Bol, « Les matières communautaires et régionales », J.T., 1981, pp. 663 et s., p. 638).

(21) Sur l'article 10 de la loi spéciale, comp. Y. Kreins, « Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale : une erreur législative ? », J.T., 1985, pp. 477-487; B. Haubert, « Les pouvoirs implicites ou les creux de la réforme institutionnelle », *Adm. publ.*, 1985, t. 4,

(8) La construction tripartite de l'Etat composé, à laquelle H. Kelsen a donné sa forme définitive, est extrêmement abstraite et inutilement complexe (voy. sur ce thème Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées*, L.G.D.J., Paris, 1984, n° 5-7, pp. 19-23). Comp. F. Rigaux, « Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application », Ann. dr., XLIII, 1983, pp. 285-331, pp. 328-329, n° 50.

(9) Voy. l'avis du 14 mai 1986 sur une proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (Doc. parl., Chambre, sess. 1985-1986, n° 204/2, p. 2).

(10) Voy. par ex. l'avis du 14 juin 1983 sur le projet de coordination et de codification des lois et arrêtés sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (région wallonne), Mon., 25 mai 1984, pp. 7636 et supplément.

(11) Voy. l'avis du 28 novembre 1983 sur le projet de décret wallon relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution (Doc. C.R.W., sess. 1983-1984, n° 107/1, p. 76).

(12) Voy. par ex. l'avis L. 16.862/2/V du 21 août 1985 sur le projet devenu le décret wallon du 23 avril 1986 portant constitution d'une société wallonne des distributions d'eau (Doc. C.R.W., sess. 1985-1986, n° 13/1, annexe, p. 3).

(13) Avis cité en note 12, loc. cit.

(14) Sur les matières réservées, voy. G. Cerexhe, « Les matières réservées : une notion de droit constitutionnel ? », *Adm. publ.*, 1983, t. 4, pp. 243-257; Y. Lejeune, « L'expropriation et la réforme de l'Etat », *Amén.*, 1986, 47-63, pp. 55-57.

Le douloureux enfantement de cette disposition ne permet pas de répondre avec certitude à cette question (22).

10. — Evoquée une première fois par la chambre flamande de la section de législation du Conseil d'Etat dans un avis sur le projet devenu le décret concernant les bibliothèques publiques néerlandaises (23), la théorie des pouvoirs implicites fut développée par la même chambre dans son avis du 13 octobre 1972 sur le projet devenu le décret relatif à la protection des monuments et des sites de la région de langue néerlandaise (24). Pour le Conseil d'Etat, les conseils de communauté peuvent régler les aspects non culturels des matières culturelles pour autant que ces aspects soient à ce point liés à la compétence spécifique des conseils que l'exercice de cette compétence ne serait pas imaginable sans que ces aspects ne soient également réglés. Ainsi, « le pouvoir du conseil culturel d'établir des règles en vue de la protection des monuments et sites (matière culturelle) comporte inévitablement le pouvoir de limiter l'exercice du droit de propriété » (25).

11. — Les articles 29 et 74 du projet de loi n° 461 tendaient à permettre aux décrets et ordonnances de porter « des dispositions de droit administratif, civil et pénal dans la mesure où celles-ci sont indispensables à l'exercice de leurs compétences ». Le Conseil d'Etat proposa une rédaction nouvelle de l'article 74, consacrant la conception qu'il se faisait des pouvoirs implicites : « les décrets des conseils culturels peuvent porter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles ces conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leurs compétences. Toutefois, ces dispositions ne peuvent avoir trait à des matières que la Constitution réserve à la loi » (26).

L'avis vint trop tard. La commission spéciale de la Chambre avait déjà adopté l'article 29, qui portait désormais le numéro 28, dans la teneur suivante : « les ordonnances ... peuvent prendre des dispositions de droit administratif et par dérogation (...) des dispositions de droit civil et pénal dans la mesure où celles-ci sont indispensables à l'exercice par les conseils de leurs compétences en ces matières ». Ce texte doit être rapproché de la liste des matières qui « ne constituent pas des matières régionales pour l'application du

présent article », au nombre desquelles se trouvaient « le droit civil, commercial et pénal » (27). Un commissaire souligna d'ailleurs que si l'on n'avait réservé au pouvoir central que les aspects nationaux du droit pénal et du droit civil, l'inscription des pouvoirs implicites dans le projet de loi n'aurait pas été nécessaire (28).

Pour le reste, les travaux de la commission spéciale font référence à la théorie des « implied powers » aux Etats-Unis, à l'arrêt *Mc Culloch v. Maryland* de la Cour suprême en 1819, au caractère « indispensable » des pouvoirs ainsi exercés et au contrôle juridictionnel de leur utilisation (29). Quand tomba l'avis relatif à l'article 74 (devenu l'art. 73 du texte adopté par la commission), la proposition du Conseil d'Etat fut rejetée pour maintenir le parallélisme avec l'article 29 (devenu l'art. 28) (30).

12. — Les articles 35 et 64 du projet de loi n° 261 étaient libellés de manière analogue. « Les compétences (régionales ou communautaires) ne comprennent pas les grandes branches du droit et par conséquent, ni le droit administratif, ni le droit civil, ni le droit pénal ... L'esprit de l'article commenté, ajoutait le gouvernement, est de traduire sur le plan normatif la théorie des pouvoirs implicites, tendant à introduire en l'espèce une interprétation téléologique plutôt que restrictive de la compétence des conseils » (31).

En séance publique, le sénateur Storme s'opposa à l'adoption de l'article 35, dans lequel il voyait l'attribution aux régions et aux communautés « d'une compétence ... en dehors de leur propre domaine de compétence exclusive » (32). Le premier ministre rappela pour sa part que le contrôle de la régularité des ordonnances et des décrets incluait la vérification du caractère indispensable de la mesure (33).

13. — Le projet devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles comportait un texte semblable en son article 9. En commission sénatoriale, un membre souligna que, si l'on entendait vraiment régionaliser la politique foncière, il était indispensable de permettre à la région de réglementer, voire de restreindre le droit de propriété au moyen des pouvoirs prévus par cet article (34). Le ministre des Réformes institutionnelles (F) répondit que, sans doute, le projet ne portait pas « atteinte au pouvoir général du législateur national en matière de droit administratif, civil et pénal », mais qu'il accordait aux régions et aux communautés une compétence accessoire, improprement qualifiée de « supplétive » (35). A

défaut d'une telle disposition, les décrets devraient, selon l'orateur, « être complétés par des lois adoptées par le législateur national, qui pourrait ainsi exercer une tutelle sur les conseils » (36).

Afin de couvrir clairement « toutes les branches du droit », le gouvernement fit alors adopter par la commission, puis par le Sénat, un amendement (37) qui reproduisait quasi textuellement le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} août 1978 sur les articles 73 à 92 du projet n° 461.

En séance publique du Sénat, le professeur J. De Meyer déclara que la condition d'« indispensabilité » était ... indispensable dans un pays que ces tensions centrifuges pourraient conduire à l'éclatement (38). Le ministre Moureaux, lui, soutint que les compétences « implicites » étaient destinées à « éviter ... un mouvement centripète des pouvoirs » (39). Le sénateur R. Lallemand fit enfin observer que l'article en discussion visait à assurer l'effet utile des compétences attribuées aux communautés et aux régions (40).

Le texte de la disposition, devenue l'article 10 de la loi spéciale, fut adopté par le Sénat, puis par la Chambre après que plusieurs amendements tendant à remplacer le qualificatif « indispensable » par celui de « nécessaire », aient été rejetés.

14. — Quels enseignements tirer de ces déclarations souvent confuses ou contradictoires ? Que la thèse de l'attribution de compétences épisodiquement concurrentes (débordement des compétences) y trouve autant d'appui que celle des « pouvoirs implicites » *sensu stricto* (approfondissement des compétences attribuées).

En faveur de la première thèse on relèvera l'insistance continuelle du gouvernement sur le fait que les grandes branches du droit échappent à la compétence des communautés et des régions ainsi que le souhaite, exprimé à trois reprises, d'éviter que les décrets ne doivent être complétés par des lois. Le caractère « indispensable » des mesures complémentaires milite également en faveur de cette hypothèse ; il ne s'explique que par la volonté de contenir les débordements de compétences. Mais les arguments ne manquent pas non plus en faveur de la seconde thèse : il s'agit d'imposer une « interprétation téléologique des compétences », de consacrer « l'effet utile » des règles attributives de compétences, d'utiliser la théorie des « implied powers », laquelle a servi à interpréter très largement les compétences limitativement attribuées au Congrès des Etats-Unis.

15. — Dans l'arrêt annoté, le Conseil d'Etat se prononce clairement en faveur de la conception classique des pouvoirs implicites ; mais il admet tout uniment que cette « règle d'interprétation » permette à l'autorité nationale de s'aventurer occasionnellement sur un terrain incontestablement régional, ce qui suscite l'apparition d'une véritable zone de compétences concurrentes.

(36) *Ibidem*, p. 217. Dans le même sens : note du gouvernement, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1979-1980, n° 627/10, annexe I, p. 157 ; déclaration du ministre H. Vanderpoorten, *Ann. parl.*, Sénat, séance du 23 juillet 1980, pp. 2453 et 2454 ; déclaration du ministre Ph. Moureaux, *Ann. parl.*, Sénat, même séance, p. 2458.

(37) Rapport André-Pétry (précité), p. 219.

(38) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 23 juillet 1980, pp. 2454 et 2455.

(39) *Idem*, p. 2458.

(40) *Ibidem*, p. 2457.

pp. 290-308 ; Y. Lejeune, « L'expropriation et la réforme de l'Etat », *Amén.*, 1986, pp. 47-63, pp. 58-62.

(22) Sur la genèse de l'article 10, voy. la note du gouvernement, lue au Sénat par le vice-premier ministre H. Vanderpoorten (*Ann. parl.*, Sénat, séance du 23 juill. 1980, pp. 2453-2454) et publiée en annexe au rapport de la commission de la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1979-1980, n° 627/10, annexe I, pp. 155-157).

(23) Décret du 19 juillet 1978 ; avis L. 11.572/1 du 2 juin 1972, *Doc. ned. cultuurraad*, sess. 1973-1974, n° 119/1, pp. 47-64.

(24) Décret du 3 mars 1976 ; avis L. 11.618/1 du 13 octobre 1972, *Doc. ned. cultuurraad*, sess. 1973-1974, n° 122/1, pp. 10-21.

(25) Un avis du 6 juin 1972, émis par la chambre francophone de la section de législation sur le projet devenu le décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, développe des considérations analogues (*Doc. C.C.F.*, sess. 1974-1975, n° 43/1, pp. 9-14). Sur la résolution des Chambres levant le « veto suspensif » du Conseil d'Etat, voy. P. De Visscher et Y. Lejeune, « La prévention des conflits de compétence », *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, pp. 70-92, pp. 82-83.

(26) Avis du 1^{er} août 1978 sur les articles 73 à 92 du projet, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1977-1978, n° 461/25, pp. 3-4. Au sujet des matières réservées à la loi, voy. les réf. citées en note 14.

(27) Art. 27, § 1^{er}, 4^o, du texte adopté par la commission spéciale de la Chambre.

(28) Rapport Anselme, Baert, De Keersmaeker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1977-1978, n° 461/63 (non publié ; épreuve non révisée), p. 234.

(29) Rapport précité, pp. 230-241.

(30) *Idem*, p. 361.

(31) Exposé des motifs de l'article 35, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, pp. 40-41. Voy. également l'exposé des motifs de l'article 64, p. 68.

(32) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 31 mars 1980, p. 1336. Dans le même sens, son intervention lors de la discussion du texte qui allait devenir l'article 10 de la loi spéciale, *Ann. parl.*, Sénat, séance du 23 juillet 1980, p. 2454.

(33) Rapport Cooremans-Goossens, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 212-213. Voy. aussi *Ann. parl.*, Sénat, séance du 31 mars 1980, p. 1337.

(34) Rapport André-Pétry, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 154-155.

(35) *Idem*, p. 218. Il faudrait lire : « subsidiaire ».

Pour la Cour d'arbitrage, « le Constituant et le législateur ont entendu instituer en principe un système de compétences exclusives », mais l'article 10 de la loi spéciale « permet aux communautés de régler une matière pour laquelle l'Etat est en principe compétent, que ce soit aux termes d'une reconnaissance expresse de la loi (spéciale) ou sur base de sa compétence résiduaire ». Le concours à l'article 10 qui « exige un lien très étroit entre compétence principale et compétence accessoire — c'est la mesure de l'indispensable — », doit également « être compatible avec le système de compétences exclusives ». S'agissant d'une matière réservée à l'autorité nationale par une disposition dérogatoire de la loi spéciale (41), cette compatibilité n'est assurée « qu'à la double condition que la matière réservée se prête à un règlement différencié (42) et que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal » (43).

16. — La décision de la Cour d'arbitrage doit être approuvée. Elle a pour elle le texte même de l'article 10, qu'il est difficile de tenir pour non écrit. Elle est conforme à l'intention du législateur spécial : celui-ci a cru que les attributions de compétences aux communautés et aux régions ne leur permettraient pas d'intervenir dans le domaine du droit civil, commercial, judiciaire, pénal et administratif, ce qui aurait conféré à l'autorité nationale une sorte de « droit de veto » sur toute politique communautaire ou régionale volontariste. Cette fausse conviction a incité le législateur spécial à octroyer aux unités constitutives de l'Etat le pouvoir de régler occasionnellement des matières qui ne ressortissent pas à leur compétence.

La solution consacrée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage ne semble pas devoir encourir le moindre reproche d'inconstitutionnalité, comme nous avons tenté de le montrer ailleurs (44). Les pouvoirs complémentaires visés par l'article 10 de la loi spéciale peuvent en effet être considérés comme des matières communautaires ou régionales au sens des articles 59bis, 59ter et 107quater de la Constitution.

17. — S'il est déjà paradoxal d'admettre que l'autorité dépositaire de la compétence résiduelle puisse invoquer « la règle d'interprétation, qui veut que l'attribution d'une compétence déterminée comporte tout ce qui est indispensable à son exercice effectif » alors que sa compétence générale lui vaut déjà le bénéfice de ces « pouvoirs implicites », à plus forte raison convient-il d'exclure que cette autorité puisse régler, fût-ce de façon épisodique, des matières régionales ou communautaires dont le règlement serait étroitement lié à l'exercice de la compétence nationale.

La concurrence des compétences matérielles que provoquerait cette intrusion dans la sphère de compétence des communautés ou des régions serait difficilement compatible avec notre système de compétences exclusives, dans lequel les attributions communautaires et régionales ne peuvent être privées de portée pratique ou vidées de leur objet. Au surplus, la reconnaissance à l'autorité nationale d'un pareil pouvoir devrait trouver un fondement cer-

tain dans la Constitution ou la loi spéciale. Celui-ci fait manifestement défaut car l'article 10 ne saurait être interprété « à l'envers » : seules les communautés et les régions sont autorisées par cette disposition à outrepasser les limites de leurs compétences d'attribution, pour autant que les mesures envisagées soient indispensables à l'exercice effectif de ces compétences. L'article 10 ne procure donc pas le fondement textuel requis pour légitimer l'immixtion de l'Etat dans les affaires des régions ou des communautés.

* * *

18. — L'arrêt rendu le 4 avril 1986 par le Conseil d'Etat présente un intérêt tout particulier. Sur le plan pratique, la détermination de l'autorité appelée à autoriser l'établissement et l'exploitation des centrales nucléaires est loin d'être négligeable, même si la solution préconisée est discutable de *lege lata*. Sur le plan théorique, l'arrêt a le grand mérite de mettre en lumière les problèmes d'interprétation que soulève le partage des compétences entre l'Etat, ses communautés et ses régions. Sous ces deux aspects, l'arrêt « Inter-environnement Wallonie et Fagnoul » devra un jour figurer dans le recueil des grandes décisions du droit constitutionnel belge.

Yves LEJEUNE.

PRIX DU « JOURNAL DES TRIBUNAUX » (1987)

REGLEMENT

Article 1^{er}. — Le « Journal des Tribunaux » organise chaque année un concours ayant pour objet de couronner la meilleure note sous décision.

L'épreuve est ouverte, pour 1987, à tous les licenciés en droit qui ont obtenu leur diplôme après le 1^{er} janvier 1984.

Les candidats ne peuvent participer qu'une seule fois à ce concours.

Article 2. — L'auteur de la note jugée la meilleure se voit normalement décerner le « Prix du Journal des Tribunaux » qui comporte l'attribution d'une somme de 7.500 F et le service gratuit du journal pendant un an. Toutefois le prix n'ayant pas été attribué l'an dernier, son montant est exceptionnellement porté à 15.000 F.

La note couronnée est publiée.

Article 3. — C'est une décision relative au droit pénal qui sera soumise cette année à la sagacité et à l'érudition des candidats.

Article 4. — La demande d'inscription au concours doit parvenir au rédacteur en chef, avenue F.D. Roosevelt 56, 1050 Bruxelles, avant le 15 mai 1987. Elle indiquera les nom, prénoms, profession et adresse du candidat, ainsi que la date de son diplôme.

Article 5. — Les candidats doivent adresser leur note au rédacteur en chef, avec le texte de cette décision précédé de l'argument et du sommaire proposés, pour le 31 août 1987 au plus tard.

Mons (3^e ch.), 3 novembre 1986

Siég. : MM. Van Nitsen, prés.; Simonet et Mme Morimont, cons.

Plaid. : M^e Chardon.

(Longfils c. min. publ.)

PROCEDURE PENALE. — Comparution du prévenu. — REPRESENTATION. — Article 185 du Code d'instruction criminelle. — PREVENU DEFAILLANT. — OPPOSITION. — Représentation du prévenu opposant par un avocat. — Légalité. — RENVOI DE LA CAUSE DEVANT UNE CHAMBRE A TROIS JUGES. — Demande formulée par l'opposant à l'audience d'introduction de la procédure sur opposition. — Demande ne portant que sur une exception ou un incident étranger au fond. — Prévenu opposant pouvant être représenté par son conseil.

Ayant formé opposition à un jugement qui ne l'avait condamné qu'à une amende du chef d'un délit pouvant entraîner une peine d'emprisonnement, le prévenu opposant peut se faire représenter par un avocat.

Le prévenu opposant peut être représenté par son conseil pour formuler, à l'audience d'introduction de la procédure sur opposition, la demande de renvoi de la cause devant une chambre à trois juges.

Attendu qu'à l'audience du 8 octobre 1986 la prévenue a été représentée par son conseil, avec l'autorisation de la cour et sans opposition du ministère public;

Attendu que l'appel, régulier en la forme, a été interjeté dans les délais légaux; qu'il est recevable;

Attendu qu'aux termes de l'article 185, § 2, du code d'instruction criminelle, la prévenue peut se faire représenter par un avocat dans les affaires relatives à des délits qui n'entraînent pas la peine d'emprisonnement à titre principal ou dans les débats qui ne portent que sur une exception ou sur un incident étranger au fond;

Attendu, qu'en l'espèce, la prévenue avait formé opposition contre le jugement du 30 septembre 1985, non frappé d'appel par le ministère public, qui l'avait condamnée à une amende de 200 F et à une déchéance du droit de conduire;

Attendu qu'ayant ainsi formé opposition à un jugement qui ne l'avait condamnée qu'à une amende, du chef d'un délit pouvant entraîner une peine d'emprisonnement, la prévenue pouvait se faire représenter par un avocat (voy. Cass., 30 nov. 1976, *Pas.*, 1977, I, 357, et réf. cit. en note);

Attendu que, d'autre part, à l'audience d'introduction de la procédure sur opposition, la prévenue a, par son conseil, manifesté son intention de demander le renvoi de la cause devant une chambre à trois juges conformément à l'article 91 du Code judiciaire;

Attendu que pour formuler cette demande ne portant que sur une exception ou un incident étranger au fond, la prévenue pouvait être représentée par son conseil;

(41) Par exemple, la matière de la publicité commerciale à la radio et à la télévision (L. spéc., art. 4, 6°).

(42) C'est-à-dire qu'elle n'appelle pas une réglementation nationale uniforme.

(43) Cour Arb., 20 déc. 1985, *Mon.*, 21 janv. 1986, pp. 694 et s., p. 696.

(44) « L'expropriation et la réforme de l'Etat », *Amén.*, 1986, p. 60.