

Numéro du rôle : 50
Arrêt n° 49 du 10 mars 1988

En cause : le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 14 octobre 1985 relatif à la sécurité contre l'incendie dans les logements, introduit par le Conseil des Ministres le 18 février 1987.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,
et des juges L.P. SUETENS, K. BLANCKAERT, H. BOEL, J. WATHELET
et J. SAROT,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours

Par une requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 février 1987, le Conseil des Ministres a introduit un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 14 octobre 1985 relatif à la sécurité contre l'incendie dans les logements, publié au Moniteur belge du 21 février 1986.

II. La procédure

Par une ordonnance du 19 février 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 28 février 1987.

Conformément aux articles 59, §1er, et 113 de la même loi organique, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées à la poste le 2 mars 1987 et remises aux destinataires les 3 et 4 mars 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 1er avril 1987 et a déposé des conclusions le 13 janvier 1988.

Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions le 30 septembre 1987 et des deuxièmes conclusions le 12 janvier 1988. L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions le 26 novembre 1987.

Par des ordonnances des 25 juin 1987 et 28 janvier 1988, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 18 février et 18 août 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par une ordonnance du 7 janvier 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 28

janvier 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été informés de la date de l'audience par des lettres recommandées déposées à la poste le 7 janvier 1988 et remises aux destinataires le 8 janvier 1988.

A l'audience du 28 janvier 1988 :

- ont comparu :

Me M. MAHIEU, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, 1040 Bruxelles;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges J. SAROT et K. BLANCKAERT ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

EN DROIT

1. Le décret attaqué.

Adopté par le Conseil régional wallon le 2 septembre 1985, sanctionné et promulgué par l'Exécutif le 14 octobre 1985 et publié au Moniteur belge le 21 février 1986, le décret attaqué contient un article unique, ainsi rédigé :

"Il est inséré un article 57bis dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme libellé comme suit :

Art. 57bis. § 1er. En application de l'article 57, primo et secundo, la protection contre l'incendie des logements comprend les mesures de prévention et de lutte contre l'incendie des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation.

Ces mesures visent à protéger les occupants, à quelque titre que ce soit, les voisins et les personnes chargées de la lutte contre l'incendie, et subsidiairement, le patrimoine immobilier et mobilier.

§ 2. Les règlements généraux sur les bâtisses contiennent des dispositions de nature à assurer la protection contre l'incendie des logements, notamment l'implantation et les voies d'accès, le compartimentage, les lieux d'évacuation, les matériaux utilisés, les locaux et espaces aménagés,

l'équipement et la finition.

§ 3. Chaque règlement est pris après consultation du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion et des services d'incendie des corps "x" de la Région tels que définis à l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie.

§ 4. L'Exécutif détermine les modalités de contrôle de l'application des règlements visés au § 2. Il désigne les agents ou les organisations agréés chargés de ce contrôle et fixe les conditions de leur agrément."

2. Au fond

2.A.1. Le Conseil des Ministres invoque deux moyens.

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 6, §1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980,

en ce que le décret attaqué, sur la base de la compétence régionale en matière de "logement" (art. 6, §1er, IV, de la loi spéciale) contient des dispositions habilitant l'Exécutif régional wallon à édicter des règlements généraux relatifs à la protection contre l'incendie des logements,

alors que l'article 61, §1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne confère aux régions qu'une compétence en matière de "logement" et de "police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques, et non en matière de protection contre les incendies, matière demeurée exclusivement nationale.

Le second moyen est pris de la violation de l'article 6, §1er, I, 1', de la loi spéciale du 8 août 1980,

en ce que le décret entrepris se fonde sur la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (art. 6, §1er, 1, 1°, de la loi spéciale) pour habiliter l'Exécutif à réglementer la protection contre l'incendie des logements,

alors que la matière de la protection contre l'incendie est une matière dont l'unicité n'a pu être entamée par la loi spéciale du 8 août 1980, malgré l'apparente connexité avec la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, et alors que les compétences conférées aux régions par la loi spéciale du 8 août 1980 sont de stricte attribution, et qu'il ne résulte d'aucune disposition de cette loi qu'un transfert de compétence, en matière de protection et de lutte contre les incendies, ait été effectué en faveur des régions.

2.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand relève que l'article 57bis nouveau du code wallon inséré par le décret entrepris ne contient pas d'importantes règles matérielles nouvelles par rapport à celles figurant à l'article 57 de ce code. Après avoir rappelé l'historique du décret, au cours duquel le Conseil d'Etat suggéra d'amender la proposition de décret pour insérer ses dispositions au même code, de manière à entrer dans le cadre de la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'Exécutif soutient que cette dernière compétence doit se comprendre notamment, mais pas exclusivement, par voie de référence au contenu de la loi du 29 mars 1962, notamment de ses dispositions relatives aux règlements de bâtisse. On ne conçoit pas, poursuit l'Exécutif, une politique d'urbanisme qui ne tiendrait pas compte des aspects liés à la sécurité.

Subsidiairement, compte tenu de la définition large donnée à la matière du logement dans les travaux préparatoires à la loi spéciale du 8 août 1980, l'Exécutif estime possible de fonder le décret sur cette compétence. S'appuyant sur l'arrêt n° 25 de la Cour, l'Exécutif considère que les Régions peuvent régler, comme en l'espèce, les aspects de sécurité spécifiques aux logements.

2.A.3. Le Conseil des Ministres développe successivement chacun de ses deux moyens.

En ce qui concerne son premier moyen, il soutient, citant un avis du Conseil d'Etat, que la notion de logement ne saurait comprendre, comme telles, la protection et la lutte contre les incendies. Il poursuit en fondant l'unicité de la matière sur les lois du 31 décembre 1963 et du 30 juillet 1979. Il formule ensuite plusieurs observations quant à la portée de l'arrêt n° 25 de la Cour, relevant notamment que la matière de la sécurité est encore restée nationale et que le passage de cet arrêt sur la matière de l'urbanisme constitue un obiter dictum pouvant être reconsidéré, l'article 10 de la loi spéciale ne pouvant en outre s'appliquer.

En ce qui concerne son second moyen, le Conseil des Ministres considère que la loi du 30 juillet 1979 a abrogé, implicitement mais certainement, l'article 59 de la loi du 29 mars 1962 en tant qu'il vise la protection contre les incendies.

2.A.4. Dans ses conclusions, l'Exécutif régional wallon, après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour selon laquelle les Communautés et les Régions ont toute la compétence d'édicter des règles propres aux matières transférées, considère que la Cour a également admis que la politique de sécurité n'est pas demeurée purement nationale, les Communautés et les Régions s'étant vu reconnaître certaines compétences pour édicter des règles spécifiques en la matière.

L'Exécutif indique que la compétence régionale en matière d'urbanisme doit s'interpréter largement et comprendre notamment les règlements sur les bâtisses visés à l'article 59 de la loi du 29 mars 1962, lesquels peuvent contenir des règles dans de nombreux domaines, y compris celui de la sécurité.

Quant aux lois des 31 décembre 1963 et 30 juillet 1979, auquel l'Exécutif wallon dénie le caractère répartiteur de compétences, il considère qu'elles n'ont pas réservé à l'Etat la politique de sécurité, les travaux parlementaires confirmant l'autonomie des règlements généraux sur les bâtisses et la compétence exclusive, sur ce point, du ministre ayant l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions. Parmi d'autres arguments dans le même sens, l'Exécutif indique que c'est bien en bloc que la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire a été régionalisée. Dans ces conditions, conclut l'Exécutif, il n'est pas requis que les règles de sécurité en la matière aient un caractère spécifique.

2.A.5. Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand répond à divers aspects de l'argumentation du Conseil des Ministres, précise celle qui figure dans son mémoire et soutient notamment que la loi du 30 juillet 1979 n'a pas dissocié la matière des règlements de bâtisse relatifs à la sécurité de celle de l'urbanisme en général, la loi de 1979 n'ayant pas un champ d'application aussi large, quant aux bâtiments visés, que celui de la loi du 29 mars 1962. L'Exécutif n'exclut pas que ces deux législations pourraient s'appliquer de manière cumulative. L'Exécutif déduit également d'un examen de la jurisprudence de la Cour que la possibilité d'édicter les règles propres aux matières transférées a été reconnue autant aux Communautés qu'aux Régions et que la Cour a rejeté la thèse selon laquelle la politique de sécurité serait une matière en soi. L'Exécutif précise enfin qu'il ne demande pas, sauf en ordre tout à fait subsidiaire, de faire application en l'espèce de l'article 10 de la loi

spéciale du 8 août 1980, ce texte ne s'appliquant, selon lui, que dans l'hypothèse d'un recours à une compétence supplémentaire ou accessoire.

2.A.6. Dans ses secondes conclusions, le Conseil des Ministres analyse les arrêts n^{os} 40 et 41 de la Cour; il constate que, selon ces arrêts, la Cour confirme le caractère non exclusivement national de la politique en matière de sécurité; Il relève la distinction faite par la Cour entre les normes de base ressortissant à la compétence nationale et les normes spécifiques relevant de la compétence des Communautés. A titre principal, le Conseil des Ministres en déduit que les normes spécifiques ne peuvent échapper à la compétence nationale que lorsqu'elles sont destinées à certaines catégories de personnes, et non, comme en l'espèce, à certaines catégories de constructions. Subsidiairement, il invite à considérer que le décret ne se limite pas à des normes spécifiques dont l'objet serait d'adapter ou de compléter les normes nationales de base. Le concluant réfute ensuite la thèse de l'exécutif wallon selon laquelle il n'est pas requis que les dispositions relatives à la sécurité, contenues dans les règlements régionaux, présentent un caractère spécifique.

2.B.1. L'article 107quater de la Constitution dispose notamment que la Belgique comprend trois Régions et que "la loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit."

L'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit notamment que "les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

"§ 1er, I, 1^o : l'urbanisme et l'aménagement du territoire;

§ 1er, IV : (...) le logement (...)."

Il faut considérer que le constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il résulte de ce qui précède que l'article 107quater de la Constitution et l'article 6, §1er, I, 1^o, et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, ont transféré aux Régions l'ensemble des matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et du logement, en ce compris tous les aspects de ces matières qui visent spécifiquement la protection des logements contre l'incendie.

2.B.2. La politique en matière de protection contre l'incendie des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation n'est pas demeurée purement nationale. Elle présente en effet, en raison de la destination particulière de ces immeubles, des aspects spécifiques.

Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base en matière de protection contre l'incendie, à savoir des normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les Régions sont compétentes pour régler les aspects de la protection contre l'incendie qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril.

Les Régions sont en outre compétentes pour appliquer toutes les normes en matière de protection contre l'incendie, y compris les normes nationales.

2.B.3. En disposant en termes généraux que les règlements généraux sur les bâtisses peuvent porter des mesures de prévention et de lutte contre l'incendie à l'égard des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, le décret attaqué viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où il confère à l'Exécutif une habilitation illimitée pour régler, par des règlements généraux sur les bâtisses, la protection contre l'incendie dans les immeubles destinés en ordre principal à l'habitation.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule le décret de la Région wallonne du 14 octobre 1985 "relatif à la sécurité contre l'incendie dans les logements".

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 Juin 1983, à l'audience publique du 10 mars 1988.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT