

Numéro du rôle : 2884
Arrêt n° 197/2004 du 8 décembre 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 10*bis* de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 126.260 du 10 décembre 2003 en cause de la commune de Welkenraedt contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 janvier 2004, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 10*bis* de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile viole-t-il l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que rédigé avant sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, en ce qu'il prévoit qu'il appartient au Ministre de l'Intérieur de créer des zones de secours regroupant les territoires protégés par plusieurs services publics d'incendie ? »

La commune de Welkenraedt et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires et des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 21 octobre 2004 :

- ont comparu :

. Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour la commune de Welkenraedt;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Conseil d'Etat a été saisi d'une requête en annulation introduite par la commune de Welkenraedt à l'encontre de l'arrêté ministériel du 21 mars 2000 fixant l'étendue géographique des zones de secours de la province de Liège.

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'excès de pouvoir. La requérante demande à cet égard qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage sur le point de savoir si l'article 10*bis* de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ne viole pas cet article 6, § 1er, VIII, 1°.

En se fondant sur l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat pose à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle mentionnée ci-dessus. Il considère que les exceptions prévues par le paragraphe 2 du même article sont sans application à la présente affaire. En réponse à la partie adverse qui considère qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle, le Conseil d'Etat précise qu'il se substituerait à la Cour d'arbitrage pour apprécier la conformité aux normes répartitrices de compétences de

l'article 10bis de la loi précitée, dont la portée fait l'objet d'interprétations différentes par les parties, ce qu'il ne lui appartient pas de faire.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position de la commune de Welkenraedt*

A.1.1. La commune de Welkenraedt considère que la disposition en cause méconnaît l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par le fait qu'elle institue une forme d'association entre les communes par la constitution d'une zone de secours dans le cadre d'une coopération institutionnalisée des services d'incendie desdites communes. Or, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, précité s'inscrit dans l'exécution de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution. S'il a été considéré qu'il n'exécutait que partiellement l'article 162, alinéa 4, de la Constitution en ce que les régions ne recevaient point de compétences quant aux conventions entre communes, la partie observe toutefois que la conclusion d'une convention entre communes constitue une forme d'association entre communes.

La disposition en cause ne règle pas les conditions ou le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent conclure une convention puisqu'elle institue la création de zones de secours correspondant au territoire géographique de plusieurs services publics d'incendie de plusieurs communes dont il appartient au ministre de l'Intérieur de fixer l'étendue géographique d'autorité. Les zones de secours apparaissent comme une institution de coopération de communes. S'il n'est pas prévu que la zone de secours est dotée d'une personnalité juridique, rien ne l'interdit. En toute hypothèse, on serait en présence d'une intercommunale de fait.

A.1.2. La commune de Welkenraedt ne peut souscrire à la thèse selon laquelle les régions ne seraient compétentes que dans le cas où des associations de communes ont pour but de gérer en commun des intérêts exclusivement communaux, ce qui ne serait pas le cas ici puisque les zones de secours participeraient de l'intérêt général. Elle considère en effet que l'article 6 de la loi spéciale ne comporte pas une telle limitation. Par ailleurs, la question de savoir si la lutte contre l'incendie relève de l'intérêt communal ou de l'intérêt général est controversée. Enfin, la création de zones de secours ne s'inscrit pas dans l'organisation des services d'incendie. Hormis quelques cas exceptionnels envisagés par les travaux préparatoires de la loi, les zones de secours ne s'identifient pas aux groupes régionaux d'incendie. La disposition litigieuse ne traite pas de l'organisation de ces services d'incendie mais bien de l'institution d'une coopération de communes, tout en préservant le système des répartitions des groupes régionaux.

La partie relève encore que la loi du 28 février 1999 n'a point modifié ni explicitement ni implicitement l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle tout d'abord le contenu et la portée des règles répartitrices de compétences qui trouvent à s'appliquer dans cette affaire. L'article 162, alinéa 4, de la Constitution permet au législateur spécial de déléguer aux régions ou aux communautés le soin de régler les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Par association, le Constituant vise avant tout le statut des intercommunales. La notion d'entente n'est par contre guère explicitée mais vise à permettre de fixer les conditions et les modalités dans le respect desquelles les communes pourraient conclure d'autres types de conventions. Dans un cas comme dans l'autre, l'article 162, alinéa 4, de la Constitution ne permet au

législateur régional ou communautaire que de légiférer à propos de collaborations d'intérêt strictement communal. Les articles 41 et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution sont sans ambiguïtés.

En 1993, le législateur spécial a usé de l'autorisation conférée par l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et attribué aux régions le pouvoir de régler les conditions et les modalités suivant lesquelles les communes pourraient s'associer. La portée de cette disposition a été précisée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

La protection civile qui comprend notamment les interventions relatives à la lutte contre le feu, la prévention en matière d'incendie ou encore la coordination des opérations de secours, notamment l'installation des moyens de coordination, est une matière qui n'a jamais cessé de ressortir à la compétence du législateur fédéral. La matière de la protection civile est donc d'intérêt général et non communal.

A.2.2. Le Conseil des ministres en conclut que la disposition en cause ne viole nullement les règles répartitrices de compétences. Tout d'abord, elle n'institue pas une association de communes mais vise à organiser une collaboration opérationnelle. Les zones de secours n'ont pas la personnalité juridique. Il ne saurait dès lors être question tout au plus que d'une entente, mode de collaboration qui est resté de la compétence du législateur fédéral puisque le législateur spécial n'a pas confié cette matière aux régions ou aux communautés. Il ne s'agit en outre pas d'une entente entre communes puisque la collaboration opérationnelle est organisée entre les corps de pompiers et non directement entre les communes. La convention doit être approuvée par le ministre de l'Intérieur, ce qui démontre que l'entente n'implique pas seulement des communes. Enfin, la disposition permet qu'une zone de secours n'englobe que les services d'incendie d'une seule commune, ce qui démontre que l'entente peut très bien ne concerner qu'une commune. Le Conseil des ministres en conclut que la collaboration envisagée n'est pas une collaboration entre communes mais une collaboration entre le ministre de l'Intérieur, compétent en matière de protection civile, et les corps de pompiers, qui dépendent le plus souvent de communes, voire d'une collaboration avec le corps de pompiers d'une seule commune.

A.2.3. A supposer que l'article 10bis crée une association de communes, l'objet de cette association ne relève pas de l'intérêt communal puisque la protection civile est une matière fédérale. Seul le législateur fédéral pouvait donc instituer la collaboration en cause dans le cadre des zones de secours, tout comme il l'a du reste fait dans le cadre des agences locales pour l'emploi ou encore dans celui des zones de police. Le Conseil des ministres conclut dès lors à la non-violation des règles répartitrices de compétences.

#### *Réponse de la commune de Welkenraedt*

A.3.1. La commune de Welkenraedt répond au Conseil des ministres que si le texte de l'article 162 de la Constitution distingue le fait pour plusieurs communes de s'entendre et celui de s'associer, la matière de la conclusion de conventions entre communes en général a toujours été appréhendée par la législation relative aux associations de communes. Le législateur régional est dès lors bien compétent pour régler toute forme d'association entre communes, même limitée à une entente qui ne prendrait pas la forme de la création d'une nouvelle entité juridique distincte.

A.3.2. La commune conteste par ailleurs la thèse de la collaboration opérationnelle entre le ministre de l'Intérieur et les corps de pompiers. Les territoires géographiques visés par la disposition en cause sont des territoires communaux puisque les services d'incendie sont des services communaux. La coopération envisagée s'opère dès lors au niveau des communes. La loi requiert d'ailleurs leur accord, même si l'Etat belge soutient devant le Conseil d'Etat que ce serait d'autorité que le ministre pourrait fixer ces zones.

A.3.3. La commune de Welkenraedt répond enfin que la disposition en cause ne règle pas la matière de la protection civile, même si elle est insérée dans la loi sur la protection civile. La partie se fonde à cet égard sur les travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 1963, qui font apparaître que le législateur a entendu respecter l'autonomie communale et a renoncé à créer un service national d'incendie. L'insertion de l'article 10bis dans le

chapitre II de la loi et son texte attestent encore qu'il ne règle pas une mesure relevant de la matière de la protection civile.

*Réponse du Conseil des ministres*

A.4.1. L'ensemble des allégations de la partie requérante confirme que l'article 10*bis* litigieux n'a pas institué une association de communes. Il est inexact de prétendre qu'une convention entre communes ne serait rien d'autre qu'une forme d'association. Dès lors que l'article 6, § 1er, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale n'a procuré qu'une exécution partielle de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, l'on ne peut défendre qu'une convention constituerait une association. Outre le texte constitutionnel lui-même, la doctrine, unanime, reconnaît que la notion d'entente regroupe toute forme de convention qui n'engendre pas l'existence d'une nouvelle personnalité juridique. Or, les zones de secours ne disposent pas de la personnalité juridique et ne sauraient dès lors constituer des associations de communes.

A.4.2. Par ailleurs, l'avis du Conseil d'Etat cité par la requérante confirme, selon le Conseil des ministres, le fait que les régions sont incompétentes en matière d'associations de communes lorsque celles-ci se voient confier des missions d'intérêt général. Le Conseil des ministres précise enfin que la disposition en cause concerne la protection civile, qui ressortit incontestablement à la compétence de l'autorité fédérale, ce que personne d'ailleurs ne conteste.

- B -

B.1. L'article 10*bis* de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile dispose :

« En vue de faciliter la coordination des secours, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions peut créer, à l'initiative du gouverneur ou d'une commune et avec l'accord des communes concernées, des zones de secours regroupant les territoires protégés par plusieurs services publics d'incendie. Il en fixe l'étendue géographique.

Lorsque les circonstances locales le requièrent, le ministre peut considérer que le territoire protégé par un seul service public d'incendie constitue à lui seul une zone de secours.

La détermination de la politique de coordination des secours au sein de la zone fait l'objet d'une convention approuvée par le ministre.

Le Roi détermine les conditions de création et de fonctionnement des zones de secours. »

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la conformité de cette disposition à l'article 6, § 1er, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'il était

rédigé avant sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, qui énonçait :

« Les matières visées à l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution [actuellement l'article 39] sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° Les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi;

[...]. »

B.3. L'article 6, § 1er, VIII, 1°, précité doit être lu à la lumière des articles 41 et 162 de la Constitution.

En vertu de l'article 41 de la Constitution, les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Ces principes sont définis à l'article 162 de la Constitution; l'alinéa 2, 2°, de cet article répète que les conseils communaux sont compétents pour « tout ce qui est d'intérêt [...] communal ».

L'article 162, alinéa 4, porte :

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

Ces dispositions accordent donc aux communes un droit d'initiative en vue de s'associer dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal. En vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles précitée, il appartient au législateur régional de réglementer les conditions et les modalités de cette collaboration.

B.4. Pour répondre à la question, la Cour doit d'abord vérifier si la disposition litigieuse règle un intérêt général pour le compte de l'autorité fédérale ou si elle intervient dans une matière d'intérêt exclusivement communal.

La compétence en matière de protection civile reste une compétence résiduelle de l'Etat fédéral. Par la loi du 31 décembre 1963, le législateur a entendu mettre en place un système autonome afin d'organiser efficacement les secours dans un domaine touchant aux intérêts essentiels de la population.

Par la disposition litigieuse, le législateur fédéral règle dès lors une matière qui relève de sa compétence. Compétent pour régler la protection civile et l'organisation des secours, il peut en effet déléguer au ministre de l'Intérieur le soin de créer des zones de secours regroupant les territoires protégés par plusieurs services publics d'incendie. Dans l'exercice de sa compétence, le législateur fédéral peut confier des missions aux autorités décentralisées, notamment les communes, et régler la manière dont ces missions doivent être accomplies. Il n'empiète pas ainsi sur la compétence régionale en matière d'entente et d'association de communes.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 10*bis* de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ne viole pas l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il était rédigé avant sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior