CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.260 du 10 décembre 2003

A.92.592/VI-16.511

En cause : **LA COMMUNE DE WELKENRAEDT,**

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse, 24,
1060 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 juin 2000 par la Commune de WELKEN-RAEDT qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 21 mars 2000 fixant l'étendue géographique des zones de secours de la Province de Liège, publié au Moniteur belge du 14 avril 2000;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 31 janvier 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 décembre 2003;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante et M^me^ Isabelle ROBIETTE, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants.

1. Le 6 avril 1999, le Gouverneur de la Province de Liège a envoyé au Bourgmestre de la Commune de Welkenraedt un "projet technique de répartition du territoire de la Province de Liège en zones d'incendie".

2. Le 14 avril 1999, le Ministre de l'Intérieur et le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur, ont adopté un arrêté fixant le contenu minimal des conventions de secours établies au sein des zones de secours. Cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 20 avril 1999.

3. En annexe à une lettre du 21 avril 1999, le Secrétaire d'Etat à la Sécurité a transmis un document faisant apparaître que la Commune de Welkenraedt serait intégrée au sein d'une zone de secours la regroupant avec Plombières.

4. Le 5 juillet 1999, l'Inspection des services d'incendie a transmis un avis favorable en ce qui concerne le projet de zone de secours qui lui avait été transmis et a marqué son accord sur la position des 9 communes germanophones. Il en ressortait, notamment, que si celles-ci créaient une zone pour des raisons linguistiques, il était "logique que Plombières et Welkenraedt, communes francophones disposant toutes deux d'un service d'incendie, ne soient pas rattachées à cette zone". Il était suggéré de rattacher les deux communes précitées à la zone de Verviers.

5. Le 30 août 1999, le Gouverneur de la Province de Liège a demandé aux bourgmestres de cette province de soumettre à l'avis des conseils communaux la proposition de création de zones de secours.

6. Le 8 novembre 1999, la requérante a émis un avis défavorable à la proposition tendant à la rattacher à la zone de Verviers, et a proposé de former une zone

avec les communes de Baelen, Eupen, Kelmis, Lontzen, Plombières et Raeren , et, à défaut, d'en former une avec la commune de Plombières.

7. Le 16 décembre 1999, le Gouverneur de la Province de Liège a transmis à la partie adverse les avis émis et a proposé d'intégrer la requérante dans la "zone rouge", avec les services régionaux d'incendie de Verviers, Theux, Herve, Plombières, Pepinster et les communes de Spa et de Limbourg.

8. Le 21 mars 20000, le Ministre de l'Intérieur a décidé ce qui suit :

" Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, notamment l'article 10bis, inséré par la loi du 28 février 1999;
Vu l'arrêté royal du 11 avril 1999 fixant les modalités de création et de fonctionnement des zones de secours, notamment l'article 6;
Vu la proposition définitive du Gouverneur de la province de Liège du 16 décembre 1999,
Arrête :

Article 1er. Il est créé six zones de secours en province de Liège.

Art. 2. Les zones de secours visées à l'article 1er comprennent respectivement les communes suivantes :

(...)

4° Aubel
Blégny
Dalhem
Dison
Herve
Jalhay
Limbourg
Olne
Pepinster
Plombières
Soumagne
Spa
Sprimont
Theux
Trooz
Verviers
Welkenraedt

(...)

6° Amblève
Baelen
Bullange
Burg-Reuland
Butgenbach
Eupen
La Calamine

Lontzen
Raeren
Saint-Vith

(...)".

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été publié au Moniteur belge du 14 avril 2000.

9. Par un courrier du 16 octobre 2000, le conseil de la requérante a communiqué au Conseil d'Etat la copie de la délibération du 6 juin 2000 du Conseil communal de Welkenraedt par laquelle celui-ci décidait de ne pas adhérer à la zone de secours fixée par l'acte attaqué, demandait un nouvel examen de sa situation au Ministre de l'Intérieur, chargeait le Collège des bourgmestre et échevins, à titre conservatoire, de demander une consultation juridique sur la légalité de cet acte et autorisait ce collège à "ester devant le Conseil d'Etat avant le 14 juin 2000 ou devant toute instance juridique compétente afin de préserver les intérêts de la Commune dans cette matière".

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête en ce qu'elle ne fait pas apparaître que le Conseil communal de la requérante a autorisé le Collège des bourgmestre et échevins à introduire le présent recours et, dès lors, a méconnu l'article 270, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale;

Considérant que la requérante réplique que, par un courrier du 16 octobre 2000, elle a transmis la délibération par laquelle le Conseil communal donnait l'autorisation requise;

Considérant qu'il ressort de la pièce annexée au courrier précité que le Collège des bourgmestre et échevins de la requérante a régulièrement saisi le Conseil d'Etat le 9 juin 2000, conformément à l'article 270, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale; que, dans ces conditions, l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que l'acte attaqué se fonde sur l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, qui habilite le Ministre de l'Intérieur à créer des zones de secours regroupant des territoires protégés par un ou plusieurs services publics d'incendie, dont il doit fixer l'étendue géographique, la détermination de la politique de coordination des secours au sein de la zone devant faire l'objet d'une convention, et qu'il apparaît que la loi institue ainsi, sous le couvert d'une coopération des services d'incendie des communes, une association entre les communes faisant partie d'une zone

de secours, alors que, selon l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ce sont les Régions qui sont compétentes pour définir les règles d'organisation et d'association de communes en matière de services d'incendie, autres que celles organisant la tutelle; qu'elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage sur le point de savoir si l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963, précitée, ne viole pas l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse affirme que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, disposait que relevaient des Régions "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", que l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963, précitée, n'institue toutefois pas une association intercommunale, dont le trait dominant est d'être une personne morale de droit public, que la zone de secours n'a pas la personnalité juridique, mais constitue un territoire à l'intérieur duquel les communes intéressées conviennent de mesures de secours concertées, et que les organes consultatifs créés, tels le comité de gestion ou la commission technique, permettent aux bourgmestres et chefs de service des services d'incendie d'exprimer leur avis et d'échanger leur point de vue mais ne constituent nullement des organes délibérant d'une personne morale de droit public; qu'elle conclut que la demande de question préjudicielle procède d'une fausse interprétation de la loi et que la réponse qui pourrait lui être donnée serait sans incidence sur la solution du présent litige;

Considérant que la requérante réplique que l'article 162, alinéa 4, de la Constitution stipule qu'en exécution d'une loi adoptée à la majorité spéciale, le décret ou l'ordonnance règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer, que par l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, tel que modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, précitée, le législateur spécial n'a exécuté que partiellement l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, puisque les Régions n'ont aucune compétence quant aux conventions entre communes, étant exclusivement compétentes en ce qui concerne les associations de communes, que l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963 ne se borne pas à définir les conditions auxquelles des communes peuvent conclure une convention, mais qu'il autorise le Ministre de l'Intérieur à fixer d'autorité, aux dires de la partie adverse, l'étendue géographique des zones de secours, le territoire protégé par un service public d'incendie pouvant, si les circonstances locales le requièrent, constituer

à lui seul une zone de secours, et que, dès lors que ce sont les Régions qui sont compétentes pour régler les associations de communes, c'est également aux Régions, et non pas à l'Etat fédéral, qu'il appartient de décider dans quelle hypothèse et à quelles conditions une telle association de communes possède la personnalité juridique; qu'elle conclut que la réponse à la question préjudicielle postulée est bien nécessaire à la solution du litige;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, dans sa rédaction antérieure à sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, faisait mention des associations de communes dans un but d'utilité publique, termes empruntés à la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, que ces termes, mentionnés dans la loi spéciale du 8 août 1980, avaient la même signification, que ladite loi du 1er mars 1922 était encore en vigueur lors de l'adoption de la loi spéciale précitée, qu'elle fut abrogée par la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, laquelle fut partiellement abrogée pour la Région wallonne et remplacée par le décret du Conseil régional wallon du 5 décembre 1996 relatif au fonctionnement des intercommunales, à leur contrôle et à la détermination de leur ressort, que l'on peut en conclure que les termes "associations de communes dans un but d'utilité publique" dans la loi du 8 août 1980, telle que rédigée avant sa modification par la loi du 13 juillet 2001, précitée, visaient les intercommunales, qu'il convient de se reporter au moment de l'introduction du recours, soit en juin 2000, date à laquelle le décret du Conseil régional wallon du 5 décembre 1996 était en vigueur, que les zones de secours prévues par l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963, précitée, ne peuvent être considérées comme des intercommunales, qu'en effet, pour être reconnue comme une intercommunale au sens du décret du Conseil régional wallon du 5 décembre 1996, précité, une association de communes doit adopter la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative à responsabilité limitée, soit de l'association sans but lucratif (article 4, alinéa 1er), que pareille association est une personne morale de droit public (article 5, § 1er, alinéa 1er), qu'elle peut poursuivre en son nom des expropriations pour cause d'utilité publique, contracter des emprunts, accepter des libéralités (article 5, § 2), toutes conditions auxquelles ne satisfont pas les zones de secours, que les Régions n'étaient exclusivement compétentes que s'il s'agissait d'associations dont le but était de gérer en commun des intérêts exclusivement communaux, que, par son arrêt n°58/95 du 12 juillet 1995, la Cour d'arbitrage a décidé que la création d'une association de communes dans le but de gérer un intérêt général et non exclusivement communal pouvait relever de la compétence de l'Etat fédéral, de la Région ou de la Communauté, que

l'organisation des zones dépasse de loin l'intérêt communal, puisqu'elle a trait à l'organisation des services d'incendie, matière confiée au Roi par la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et relevant actuellement de l'Etat fédéral, comme l'établit l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, qui remplace l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la susdite loi spéciale du 8 août 1980; qu'elle conclut que n'existait aucune contradiction entre l'article 6, § 1er, VIII, 1°, en question, et l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963 précitée, en manière telle qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à ce sujet à la Cour d'arbitrage;

Considérant qu'aux termes de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur le Cour d'arbitrage, celle-ci statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à la violation par une loi, un décret ou une règle visée à (l'article 134 de la Constitution), des 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; que selon le § 2 du même article, lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit, sauf diverses exceptions sans application à la présente espèce, demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question; qu'à suivre la partie adverse, le Conseil d'Etat se substituerait à la Cour d'arbitrage pour apprécier la conformité de l'article 10bis de la loi du 31 décembre 1963, précitée, dont la portée fait l'objet d'interprétations différentes par les parties, aux normes répartitrices de compétences, ce qu'il ne lui appartient pas de faire; qu'il convient dès lors de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle mentionnée au dispositif qui suit,

D E C I D E :

Article 1er.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

" L'article 10bis 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 ?".

Article 3.

Sur le vu de la réponse de la Cour d'arbitrage, l'auditeur désigné par l'Auditeur général rédigera un rapport complémentaire. A dater de la notification de ce rapport, la partie requérante disposera d'un délai de 30 jours pour introduire un dernier mémoire et la partie adverse d'un même délai pour y répondre.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{e} chambre, le dix décembre deux mille trois par :

M.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
M.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
M^{me}	GUFFENS,	Conseiller d'Etat,
M.	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.