

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 22 08 1985 *
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Logement et l'Informatique, le 9 mai 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à la sécurité contre l'incendie des logements", a donné le 7 juin 1983 l'avis suivant :

En demandant l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur la proposition de décret relatif à la sécurité contre l'incendie des logements (1), le Ministre a invoqué l'article 3, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et manifesté son souci "de prévenir tout conflit de compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions". Ayant pour objet une proposition de décret, la demande d'avis ne peut se fonder que sur l'article 4 des lois coordonnées précitées. Cependant, comme on va le voir, l'avis donné sur la question de compétence exclut, en l'occurrence, un examen du texte de la proposition, telle que celle-ci se présente actuellement.

+

L'objet essentiel de la proposition est résumé dans l'article 2 de celle-ci :

"Les Ministres établissent un règlement de sécurité des logements et en contrôlent l'exécution. Le règlement de sécurité comporte des dispositions particulières applicables aux logements nouveaux, aux logements existants et des dispositions communes applicables à ces deux catégories de logement".

Ainsi que l'énoncent ses développements (improprement intitulés "exposé des motifs"), la proposition

"prend la forme d'un décret-cadre chargeant le Ministre qui a le logement dans ses attributions et le Ministre qui a l'urbanisme dans ses attributions, d'établir le règlement de sécurité et les modalités de contrôle de l'application de ce règlement, après avoir pris l'avis d'experts en la matière, à savoir :

.../...

(1) Proposition de décret relatif à la sécurité contre l'incendie des logements, déposée par MM. LAFOSSE et consorts, C.R.W. 1982-1983, n° 60/1.

- le Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion;
- l'I.N.L.;
- les services d'incendie des corps X de la Région wallonne".

+

Suivant l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire :

1° L'urbanisme et l'aménagement du territoire;

...

IV. En ce qui concerne le logement :

Le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

..."

A. Selon l'exposé des motifs de la loi spéciale, la matière visée à l'article 6, § 1er, I, 1°, comprend entre autres la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (1). Or, l'article 59 de cette dernière loi, modifié par la loi du 22 décembre 1970, habilite le Roi à

"édicter un ou des règlements sur les bâtisses contenant toutes les dispositions de nature à assurer :

1. la salubrité, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité, notamment leur protection contre l'incendie et l'inondation;

..."

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 10.

Il n'est donc pas douteux que le Conseil régional wallon peut habiliter l'Exécutif (non certains de ses membres, ainsi qu'il sera montré ci-dessous) à édicter un règlement sur les bâtisses comportant des prescriptions destinées à prévenir les incendies ou à faciliter leur extinction. Toutefois, par définition, un tel règlement ne peut prévoir toutes les dispositions relatives à la lutte contre les incendies, mais seulement celles qui concernent "la bâtisse", au sens large de ce terme. Il en résulte notamment que les mesures de prévention des incendies imposées par ce règlement ne seront applicables aux constructions existantes que lorsque devront y être effectués des travaux qui intéressent la bâtisse et qui, en conséquence, doivent normalement être autorisés par un permis de bâtir.

B. Le logement visé à l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'est présenté, dès la première version de cet article, comme un "bloc de compétence" nullement limité à la matière couverte par le Code du logement alors en vigueur. C'est ce que le Conseil d'Etat a fait observer dans son avis sur l'avant-projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (1).

Cette interprétation large n'a plus été contestée dans la suite des travaux préparatoires de la loi spéciale. Elle a, au contraire, été implicitement confirmée dans les exposés des motifs du projet n° 261 (2) et du projet n° 434 (3) qui, l'un et l'autre, introduisent par l'adverbe "notamment" la mention de Code du logement en tant que législation relevant désormais de la compétence des Régions.

.../...

(1) Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/1, annexe II, pp. 11 et 12.

(2) Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/1, p. 18, n° 9.

(3) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 20, n° III.

Cependant, si largement qu'elle doive être entendue, la notion de logement ne saurait comprendre, comme telles, la protection et la lutte contre les incendies et les explosions. Seuls certains aspects particuliers de la matière du logement touchent aux problèmes de la prévention des incendies et des explosions. Le Code du logement dispose en son article 1er, alinéa 2, 4°, que l'Institut national du logement "a pour mission ... d'étudier les problèmes relatifs au logement en ce qui concerne ... la sécurité ...". Encore la sécurité n'est-elle pas entendue ici dans le sens spécifique de "mesures de prévention et de lutte contre l'incendie et les explosions" que voudrait lui donner l'article 1er, de la proposition de décret n° 60. La loi du 24 décembre 1980 instaurant un subside spécifique en vue de promouvoir la construction et la rénovation d'habitations a déterminé les conditions auxquelles des subsides pouvaient être accordés "pour les rénovations d'habitations" et a inclus parmi les "prestations de services ayant pour objet un travail mobilier" donnant éventuellement lieu à une telle subsidiation, "la fourniture et la fixation à un bâtiment ... de tout ou partie des éléments constitutifs ... d'une installation de détection d'incendie" (article 3, alinéa 1er, 1°, b). Différents textes réglementaires, tel l'arrêté royal du 10 août 1967 déterminant les conditions mises à l'octroi de primes à fonds perdus à la construction, par l'initiative privée, de logements sociaux et de petites propriétés terriennes (article 7, h), ont prévu que certains avantages en matière de logement ne seraient accordés que si le demandeur s'engageait à "assurer le logement contre l'incendie, la foudre et les explosions". Ces exemples montrent que la législation et la réglementation relatives au logement ne régissent jamais de manière principale ou essentielle la protection du logement contre les incendies ou les explosions. Les dispositions qui traitent de la sécurité, de la prévention des incendies ou des explosions, de l'assurance contre ces risques, revêtent un caractère accessoire ou secondaire.

.../...

La protection et la lutte contre les incendies et les explosions est une matière en soi. Elle n'entre pas dans celles qui ont été attribuées à la compétence des Régions. Elle ne saurait, en particulier, être considérée comme une partie de la matière du "logement". Il n'est même pas concevable que l'on puisse en distraire la lutte contre les incendies et les explosions se produisant dans les logements, pour l'inclure ainsi, pour cette partie, dans la matière du logement. Tant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (spécialement les articles 9 et suivants) que la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances confirment l'unicité de la matière et le caractère arbitraire et irréaliste d'une conception qui attribuerait à des législateurs différents, d'une part, la lutte contre l'incendie et les explosions dans les logements et, d'autre part, la lutte contre ces mêmes catastrophes lorsqu'elles se produisent en d'autres lieux.

C. Il n'appartient pas au Conseil régional de s'immiscer dans le fonctionnement de l'Exécutif. En vertu des articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est à celui-ci seulement qu'il appartient d'accorder ou de retirer des délégations à ses membres.

+

En conclusion :

1. Le Conseil régional ne peut trouver dans l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 ("le logement") la compétence nécessaire pour adopter la proposition de décret n° 60.

.../...

2. La compétence attribuée à la Région par l'article 6, § 1er, I, 1° ("l'urbanisme et l'aménagement du territoire") permettrait au Conseil régional d'adopter des dispositions analogues à l'article 59 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en ce qu'elles habiliteraient l'Exécutif (et non un ou plusieurs des membres de celui-ci) à "édicter un ou des règlements généraux sur les bâtisses" contenant notamment des dispositions de nature à assurer la protection des constructions, des installations et de leurs abords contre l'incendie. De tels règlements ne pourraient en revanche porter sur les conditions d'occupation, de modification, d'affectation, d'utilisation des équipements et des installations (comparer l'article 3, § 3, de la proposition). Le contrôle de leur exécution devrait demeurer compatible avec leur nature (article 2 et article 6). Enfin, les dispositions pénales éventuelles devraient tenir compte des articles 64 et suivants de la loi précitée du 29 mars 1962 (article 7).

Il suit de là que la proposition de décret devrait être entièrement revue pour être adaptée aux compétences de la Région.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
P. KNAEPEN,
A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
R. PIRSON, assesseurs de la
C. DESCHAMPS, section de législation,
Madame : R. DEROY, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.