

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 212.550 du 7 avril 2011

G./A.192.054/VI-18.174

En cause : **la ville d'Andenne,**

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

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
boulevard du Souverain, n° 36,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 avril 2009 par la ville d'Andenne qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, spécialement de son article 7;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 15 février 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 mars 2011;

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

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Dominique CACCAMISI, loco Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. OSWALD, Auditeur;

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. L'article 14 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile habilite le Roi à déterminer, sur la proposition du comité consultatif national des zones, par arrêté délibéré en conseil des ministres, la délimitation territoriale des zones de secours, lesquelles divisent le territoire du Royaume.

Selon l'article 15, §§ 1^{er} à 3, de la même loi, un comité consultatif provincial des zones est constitué dans chaque province. Composé des bourgmestres de toutes les communes de la province et présidé par le gouverneur, il recueille l'avis des autorités des différentes communes de la province et formule, sur cette base, un avis uniforme au comité consultatif national, lequel est composé des gouverneurs de province, d'un représentant désigné par l'union des villes et communes de wallonie, d'un représentant désigné par la vereniging van vlaamse steden en gemeenten et d'une délégation du parlement fédéral. Le comité consultatif national recueille les avis des différents comités consultatifs provinciaux pour la répartition territoriale des zones et formule une proposition au Roi. Enfin, Celui-ci peut arrêter des dispositions complémentaires visant la composition et le fonctionnement du comité consultatif national et des comités consultatifs provinciaux.

2. Un arrêté royal du 4 mars 2008 porte des dispositions complémentaires relatives à la composition et au fonctionnement du comité consultatif national des zones et des comités consultatifs provinciaux des zones.

Il prévoit notamment ce qui suit :

" [...] CHAPITRE II. - Du comité consultatif provincial des zones

Art. 2. Le président réunit le comité consultatif provincial dans les 15 jours qui suivent la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 3. § 1^{er}. Le comité consultatif provincial rend son avis dans les 60 jours qui suivent la réunion visée à l'article 2.

§ 2. Le comité consultatif provincial ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres est présente.

Si le comité a été convoqué une première fois sans s'être trouvé en nombre suffisant, le président convoque une nouvelle réunion dans les 15 jours.

Le comité peut, lors de cette nouvelle réunion, valablement délibérer quel que soit le nombre de membres présents.

§ 3. Le comité consultatif provincial rend un avis uniforme.

Si un consensus n'a pu être trouvé, la réunion du comité est ajournée.

Le président convoque une nouvelle réunion dans les 15 jours.

Si aucun consensus n'est trouvé lors de cette nouvelle réunion, le comité consultatif rend valablement un avis adopté à la majorité simple.

Si aucune majorité ne peut être dégagée, la voix du président est prépondérante.

Tout membre peut déposer une note de minorité auprès du président. La note de minorité est jointe à l'avis.

Art. 4. Le président transmet l'avis du comité consultatif provincial au comité consultatif national avant l'échéance du délai fixé à l'article 3, § 1^{er}.

CHAPITRE III. - Du comité consultatif national des zones

Section 1^{re}. - De la composition du comité consultatif national des zones

Art. 5. Outre les membres visés à l'article 15, § 2, de la loi, prennent part aux réunions du comité consultatif national avec voix consultative :

1° un représentant de la «Brandweervereniging Vlaanderen»;

2° un représentant de la «Fédération royale des corps de sapeurs pompiers de Belgique - aile francophone et germanophone»;

3° un représentant de l'«Association des Officiers Sapeurs-Pompiers professionnels de Belgique ASBL».

Section 2. - Du fonctionnement du comité consultatif national

Art. 6. Le président réunit le comité consultatif national dans les 15 jours qui suivent la réception de l'ensemble des avis des comités consultatifs provinciaux pour émettre une proposition sur la répartition territoriale des zones de secours.

Art. 7. § 1^{er}. Le comité consultatif national émet sa proposition dans les 45 jours qui suivent la réunion visée à l'article 6.

§ 2. Le comité consultatif national ne peut valablement délibérer qu'en présence de deux tiers de ses membres.

Si le comité a été convoqué une première fois sans s'être trouvé en nombre suffisant, le président convoque une nouvelle réunion dans les 15 jours.

Le comité peut, lors de cette nouvelle réunion, valablement délibérer quel que soit le nombre de membres présents.

§ 3. Le comité consultatif national délibère à la majorité des voix.

Si aucune majorité ne peut être dégagée, la voix du président est prépondérante.

Art. 8. Le président transmet l'avis du comité consultatif national au Roi avant l'échéance du délai fixé à l'article 7, § 1^{er} [...]".

3. Le 3 avril 2008, le gouverneur de la province de Namur a invité les bourgmestres des communes de la province à une réunion du comité consultatif provincial qui devait se tenir le 14 avril 2008. Il précisait également, dans le même courrier, que d'autres réunions pourraient se tenir le cas échéant les 29 avril et 14 mai 2008.

Le 3 avril 2008 encore, une réunion préparatoire s'est tenue à l'initiative du gouverneur.

4. Selon la requérante, son conseil communal se serait réuni en urgence le 11 avril 2008.

Celui-ci aurait émis l'avis aux termes duquel, en province de Namur, une zone de secours regroupant les communes d'Andenne, Eghezée, Gembloux et Namur, ainsi que les communes spécifiquement protégées par les services d'incendie de ces communes, devrait être constituée.

L'avis a été transmis au gouverneur de la province de Namur.

5. Le comité consultatif provincial s'est réuni le 14 avril 2008 mais n'a pu formuler un avis unanime.

6. Le 21 avril 2008, le gouverneur de la province de Namur a invité les bourgmestres à une réunion fixée à la date du 29 avril 2008.

7. Le 25 avril 2008, le Ministre de l'Intérieur a communiqué aux gouverneurs et aux communes une série de documents contenant des informations générales, y compris sur le plan financier, à propos de la détermination des zones de secours. Le Ministre insistait sur le fait qu'en l'état, il n'était pas encore possible d'établir une estimation correcte de la contribution communale pour le financement des zones.

Le Ministre de l'Intérieur a informé également les gouverneurs que les comités provinciaux disposaient d'un délai venant à échéance entre le 30 mai et le 14

juin 2008 pour transmettre au comité national leur avis concernant la détermination des zones de secours.

8. Le 29 avril 2008, le comité consultatif provincial s'est prononcé à la majorité en faveur d'une zone de secours unique pour la province de Namur. Une note de minorité des bourgmestres d'Andenne, Assesse, Eghezée, Fernelmont, Gembloux, Gesves, La Bruyère, Namur, Ohey et Profondeville était jointe à l'avis, lequel a été transmis au Ministre de l'Intérieur le 10 juin 2008.

9. Le comité consultatif national des zones s'est réuni le 18 juillet 2008 et a adopté à l'unanimité moins deux abstentions la proposition du comité consultatif provincial namurois. Cette décision a été transmise au Ministre de l'Intérieur le 18 août 2008.

10. L'arrêté royal attaqué est daté du 2 février 2009. Il est rédigé en ces termes :

" Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, notamment les articles 14 et 15;

Vu l'arrêté royal du 4 mars 2008 portant des dispositions complémentaires relatives à la composition et au fonctionnement du comité consultatif national des zones et des comités consultatifs provinciaux des zones;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 9 septembre 2008;

Vu la proposition du comité consultatif national des zones, en date du 18 juillet 2008;

Vu l'avis 45.430/2 du Conseil d'Etat, donné le 1^{er} décembre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

[...]

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

[...]

Art. 7. Dans la province de Namur, une zone de secours est créée.

La zone de secours de Namur comprenant les communes de : Andenne, Anhée, Assesse, Beauraing, Bièvre, Cerfontaine, Ciney, Couvin, Dinant, Doische, Eghezée, Fernelmont, Floreffe, Florennes, Fosses-la-Ville, Gedinne, Gembloux, Gesves, Hamois, Hastière, Havelange, Houyet, Jemeppe-sur-Sambre, La Bruyère, Mettet, Namur, Ohey, Onhaye, Philippeville, Profondeville, Rochefort, Sambreville, Sombreffe, Somme-Leuze, Vresse-sur-Semois, Viroinval, Walcourt et Yvoir.

[...]"

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation de l'article 162 de la Constitution, de l'article 15 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, du principe d'administration raisonnable et de précaution, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'elle soutient, en une première branche, que l'ensemble des conseils communaux des communes de la province de Namur devait être mis en mesure de délibérer et devait délibérer préalablement à l'avis du conseil consultatif provincial, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce; qu'en une deuxième branche, la requérante fait valoir que, en méconnaissance des principes d'administration raisonnable et de précaution, ni les conseils communaux, ni le comité consultatif provincial, ni le comité consultatif national, ni la partie adverse elle-même n'ont pu se prononcer en connaissance de cause, en l'absence de toute proposition et toute information sur les différentes alternatives possibles de délimitation territoriale des zones de secours de la province; que, dans une troisième branche, la requérante soutient que l'arrêté royal du 4 mars 2008 précité procède d'une violation des principes d'administration raisonnable et de précaution, qu'il contraint les conseils communaux, le comité consultatif provincial et le comité consultatif national à se prononcer dans la précipitation, en l'absence de toute étude sur les conséquences administratives, financières et opérationnelles des options de délimitation territoriale des zones de secours de la province, que la loi date du 15 mai 2007, que le comité consultatif [national] a donné son avis le 18 juillet 2008 et que l'arrêté royal attaqué n'a été adopté que le 2 février 2009;

Considérant que, dans son mémoire en réponse et son dernier mémoire, la partie adverse affirme que le moyen est irrecevable en sa première branche, qu'il revient à critiquer le système prévu à l'article 15 de la loi du 15 mai 2007 précitée au motif qu'il serait contraire à l'article 162 de la Constitution, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour annuler un acte qui constitue l'exécution d'une loi violant la Constitution et qu'en toutes ses branches, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque un défaut de motivation sans expliciter en quoi consisterait ce défaut; que, quant au fondement de la première branche, la partie adverse fait valoir que, si, par l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007, le législateur prévoit que "le comité consultatif provincial recueille l'avis des autorités des différentes communes de la province", il faut entendre par là, selon les travaux préparatoires, les administrations communales ainsi que les fédérations des corps de sapeurs-pompiers, que le législateur n'a pas entendu confier aux conseils communaux la délimitation territoriale des zones de secours mais qu'il n'a pas exclu que les bourgmestres recueillent leur avis à ce sujet; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse soutient encore que la requérante n'établit pas qu'un ou plusieurs conseils communaux de la province de Namur n'auraient pu

délibérer au sujet de la délimitation des zones de secours, que la requérante a réuni son conseil communal à cette fin, que cette circonstance atteste qu'il était possible d'organiser de telles réunions et que la question de la formation des zones de secours est en discussion depuis l'adoption de la loi du 15 mai 2007, de telle sorte que les communes n'ont pas été prises au dépourvu à cet égard; que, quant au fondement de la deuxième branche, la partie adverse affirme que les propositions portant sur la délimitation des zones de secours doit "venir de la base, soit des bourgmestres et ensuite des provinces, et être soumises au Roi, et non l'inverse", que les communes étaient au fait de ce problème et qu'elles ont pu en débattre bien avant la date du 14 avril 2008, qu'elles disposaient de documents explicatifs à cet égard et que, en attente des propositions communales, la partie adverse n'était pas en mesure de transmettre des simulations claires en l'absence du tracé précis des zones de secours; que, quant au fondement de la troisième branche du moyen, la partie adverse affirme que l'arrêté royal du 4 mars 2008 n'a pas pour objet d'empêcher la mise à disposition d'information pour la formation des zones, qu'il se limite à préciser les règles relatives à la composition et au fonctionnement des comités consultatifs provinciaux et national, qu'à cet effet, il a précisé le déroulement de la procédure d'adoption des différents avis et propositions à émettre en vue de permettre au Roi de déterminer le découpage des zones de secours et que les délais prévus ne sont en rien déraisonnables dès lors que la question de la formation des zones de secours était débattue dès avant l'adoption de la loi du 15 mai 2007; qu'elle fait encore état de ce que la réforme de la sécurité civile s'est étendue sur une longue période en raison du temps nécessaire à la formation du gouvernement fédéral à la suite des élections du mois de juin 2007;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante affirme que le moyen est recevable, qu'il y a lieu d'interpréter une disposition législative dans un sens conforme à la Constitution, que l'article 25 [lire sans doute 15] de la loi du 15 mai 2007 ne confère pas au bourgmestre un pouvoir de consultation propre, qu'il ne dispense pas de la délibération des conseils communaux, que dans l'avis qu'elle a donné sur le projet appelé à devenir la loi du 15 mai 2007, la section de législation du Conseil d'Etat a souligné que le comité consultatif national des zones devait recueillir et tenir compte de l'avis des comités consultatifs provinciaux sur la délimitation des zones et que ceux-ci devaient recueillir et tenir compte de l'avis des différentes communes (Doc. Parl., ch., sess. 2006-2007, n° 51 2928/0001, p. 103, spéc. pp. 122-123), que l'avis d'une commune s'exprime nécessairement par la délibération de son conseil communal et qu'il a été jugé que les services d'incendie, et plus spécialement les zones de secours regroupant les territoires protégés par plusieurs services d'incendie relevaient de l'intérêt général et non pas d'un intérêt exclusivement communal et que les zones de secours affecteront les communes au vu des règles de financement; que, quant à la première branche, la requérante fait valoir que c'est à la

partie adverse de s'assurer que la consultation prescrite par l'article 15 de la loi du 15 mai 2007 a eu lieu, qu'elle n'a pas mis l'ensemble des conseils communaux des communes de la province en mesure de se prononcer, que c'est par un courrier du 3 avril 2008 que le gouverneur de la province de Namur a invité le bourgmestre de la requérante à une réunion du comité consultatif provincial qui devait se tenir le 14 avril 2008, que certes il a été possible à la requérante de réunir son conseil communal avant cette réunion mais que la partie adverse ne pouvait obliger les communes à réunir leur conseil en urgence sans porter atteinte à leurs prérogatives, que c'était à la partie adverse qu'il incombait, dès la promulgation ou la publication de la loi, de prendre les mesures nécessaires à son application et plus spécialement la constitution des comités consultatifs provinciaux et la convocation des conseils communaux; que, quant à la deuxième branche, elle soutient que l'article 15 de la loi du 15 mai 2007 prévoit que le comité consultatif provincial doit requérir l'avis des autorités des différentes communes de la province, qu'il incombait à la partie adverse d'établir un projet de délimitation territoriale des zones de secours et de mettre à la disposition des autorités consultées l'ensemble des pièces justificatives et des différents documents y afférents, qu'en l'espèce, aucune proposition de délimitation territoriale des zones de secours pour les communes de la province n'a été communiquée en vue de la première réunion du comité consultatif provincial du 14 avril 2008, qu'à cette occasion la majorité des bourgmestres présents a rejeté le projet de création d'une zone unique évoqué par le gouverneur, que la requérante a dû recourir à la loi relative à la publicité de l'administration pour obtenir du ministère de l'Intérieur et du gouverneur de la province de Namur les documents en leur possession, que par un courrier du 18 avril 2008, le ministère de l'Intérieur a fait savoir qu'il transmettait au gouverneur les documents existants pour consultation, mais que tout ce qui était demandé ne pouvait être transmis parce qu'il n'était pas possible d'estimer le coût de la réforme par commune concernée, les communes ne devant cependant pas avoir plus de dépenses à leur charge, et que des documents qualifiés d'utiles par le comité consultatif provincial ont été transmis après sa réunion par la partie adverse, la requérante ayant dénoncé au ministre et au gouverneur de la province de Namur cette communication tardive; que, quant à la troisième branche du moyen, la requérante réplique qu'elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir pu adopter l'acte attaqué en parfaite connaissance de cause en l'absence d'information préalable, que les conseils communaux, les comités consultatifs provinciaux et le comité consultatif national ont été obligés de se prononcer dans la précipitation, alors que rien ne le justifiait et que les difficultés liées à la formation du gouvernement fédéral sont sans incidence, la partie adverse ne prétendant pas qu'il y avait urgence; que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir encore que le moyen est recevable en ce qu'il est pris du défaut de motivation, qu'il doit se combiner avec la violation des principes d'administration raisonnable et de précaution invoqués à l'appui de la deuxième branche du moyen, qu'à défaut pour

la partie adverse de s'être prononcée en parfaite connaissance de cause, l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et que l'arrêté royal attaqué procède d'une violation des principes d'administration raisonnable et de précaution en ce que les délais prévus pour contraindre les conseils communaux, le comité consultatif provincial et le comité consultatif national à se prononcer sont manifestement déraisonnables;

Considérant que l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile prévoit ce qui suit :

" Le comité consultatif provincial recueille l'avis des autorités des différentes communes de la province et formule, sur cette base, un avis uniforme au comité consultatif national visé au § 2";

Considérant qu'en ses deux premières branches, le moyen est pris, notamment, de la violation de l'article 15 de la loi du 15 mai 2007, du principe d'administration raisonnable et de précaution; que l'avis des autorités des différentes communes, exigé par cette disposition, doit, pour être régulier, émaner de l'organe compétent, lequel doit disposer de toutes les pièces et informations lui permettant de se prononcer en pleine et entière connaissance de cause; qu'en l'espèce, le conseil communal de la requérante n'a pu donner son avis en connaissance de cause sur la répartition territoriale des zones de secours dans la province; que la proposition de créer une seule zone de secours pour toute la province de Namur, mise aux votes du comité consultatif provincial le 29 avril 2008, ne s'appuyait sur aucun document précis contenant, entre autres, une estimation des futures contributions communales; que seuls ont été transmis, quatre jours avant le vote, divers rapports qui, de l'aveu même de la partie adverse, ne fournissaient que des informations générales et incomplètes; que l'avis formulé dans ces conditions par le comité consultatif provincial de Namur ne peut être tenu pour régulier; qu'en ce qu'il est fondé, entre autres, sur ce même avis, l'article 7 de l'arrêté royal attaqué est lui-même irrégulier; que le moyen est fondé en ses première et deuxième branches;

Considérant que l'examen de la troisième branche du premier moyen ainsi que des autres moyens ne conduirait pas à une annulation plus ample de la disposition attaquée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le sept avril deux mille onze par :

M ^{me} Odile DAURMONT,	Président de chambre,
M. Paul LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} Pascale VANDERNACHT,	Conseiller d'Etat,
M. Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.