

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.815 du 12 décembre 2011

G./A.198.549/VI-18.929

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 Vice-Première Ministre
et Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Mes Gautier PIJCKE et
Michel MAHIEU, avocats,
boulevard du Souverain, n° 36,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 20 décembre 2010, la ville d'Andenne demande l'annulation des articles 1^{er}, 2, 6 et l'annexe 1 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 portant l'octroi aux communes concluant avec l'Etat une convention pré-zone opérationnelle de subsides pour les frais de personnel, d'infrastructure, de matériel et d'équipement et de coordination, publié au Moniteur belge le 19 octobre 2010, ou, à défaut, l'annulation totale du même arrêté royal.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un avis, prescrit par l'article 3quater de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, a été publié au Moniteur belge du 21 janvier 2011.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Marc OSWALD, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 18 octobre 2011, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 16 novembre 2011.

M. le Conseiller d'Etat, Paul LEWALLE, a exposé son rapport.

Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Gautier PIJCKE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur, Marc OSWALD, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en son article 14, 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.

III. 2. En application de cette disposition, le Roi a adopté, le 2 février 2009, un arrêté déterminant la délimitation territoriale des zones de secours.

L'article 7 de cet arrêté, qui réunissait toutes les communes de la province de Namur dans une seule zone, a été annulé par l'arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011.

III. 3. Par ailleurs, la partie adverse a adopté, le 11 mars 2009, une circulaire "relative aux Task-Forces, structures de coordination préalables aux zones de secours".

Elle s'en est expliquée de la manière suivante :

- " La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile modifie profondément l'organisation des services de secours non policiers. Elle remplace le cadre juridique fondé sur la loi du 31 décembre 1963.
Les services d'incendie seront désormais regroupés au sein de zones de secours, de nouvelles entités juridiques.
La délimitation territoriale de ces zones est à présent connue : l'arrêté royal la déterminant a été publié au Moniteur Belge le 17 février dernier.
La mise en place effective des zones de secours n'aura toutefois lieu que lorsque les conditions suivantes seront remplies [...] :
- l'adoption de l'arrêté royal déterminant les modalités de calcul pour la fixation de la dotation fédérale et des dotations communales;
- l'adoption de l'arrêté royal relatif à la détermination de l'effectif et du matériel minimum des zones;
- l'inscription des dotations communales dans les budgets communaux ;
L'organisation des services d'incendie en zones de secours va avoir pour conséquence des modifications substantielles par rapport à la situation actuelle. Pour assurer au mieux cette transition, il est nécessaire que les communes appelées à constituer une future zone de secours, préparent ensemble, et le plus rapidement possible, l'entrée en vigueur de la zone. Pour ce faire, une structure de coordination préalable sera instituée au sein de chaque zone. Il s'agit de la première étape dans le cadre de la mise en place des zones de secours.
[...]"

Cette circulaire a également été attaquée par la requérante.

Elle a été annulée par un arrêt n° 212.551 du 7 avril 2011.

III. 4. Le Ministre de l'Intérieur a décidé de créer des pré-zones opérationnelles, dont la mise en place a été expliquée dans un manuel, transmis aux gouverneurs de province et aux bourgmestres en juillet 2010.

Il y a été précisé que les pré-zones opérationnelles (ci-après les P.Z.O.) "seront constituées sur une base contractuelle, et auront pour objectif la préparation du travail opérationnel des futures zones".

Le Ministre a expliqué le concept des P.Z.O. en ces termes :

- " L'objectif poursuivi est le même que celui poursuivi par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile: assurer un meilleur fonctionnement des services de secours ainsi qu'une sécurité accrue pour le citoyen et les intervenants, notamment par une augmentation d'échelle.
Dans les zones candidates, je souhaite mettre en place une PZO au moyen d'une convention (modèle repris en annexe I) conclue entre l'Etat fédéral d'une part et l'ensemble des communes organisant un service d'incendie situées sur le territoire d'une zone au sens de l'arrêté royal du 2 février 2009 d'autre part. Il s'agit donc de conclure une convention par zone, sans limitation préalable quant au nombre de candidats admis, soit au maximum 32 conventions".

Quant au financement des P.Z.O., il est évoqué en ces termes :

" [...]

La répartition des moyens fera l'objet d'une formalisation par arrêté royal. Les communes organisant un service d'incendie qui font partie d'une PZO peuvent obtenir une aide financière pour les coûts d'investissement et de fonctionnement dans le cadre de la convention PZO. Seuls les coûts relatifs aux initiatives et objectifs précisés dans la convention en découlant directement peuvent entrer en ligne de compte pour l'affectation de cette aide financière. La gestion du subside s'effectue via une commune de la PZO désignée comme telle par la convention".

III. 5. Le 14 septembre 2010, la ville de Namur a fait parvenir à la partie adverse, via l'administration communale de la requérante, au nom des communes de Namur, Andenne, Assesse, Profondville, La Bruyère, Gembloux, Eghezée, Fernelmont, Gesves et Ohey, un projet de convention.

Celle-ci n'a pas été conclue.

Ce refus de signer a été contesté par la requérante.

III. 6. Un arrêt n° 212.573 du 8 avril 2011 a ordonné la suspension de l'exécution de la décision implicite par laquelle la partie adverse avait refusé de prendre en compte la candidature de la ville d'Andenne associée aux communes précitées pour la conclusion avec l'Etat belge d'une convention P.Z.O..

III. 7. Le 12 octobre 2010, le Roi a adopté un arrêté royal portant l'octroi aux communes concluant avec l'Etat une "convention pré-zone opérationnelle" des subsides pour les frais de personnel, d'infrastructure, de matériel et d'équipement et de coordination.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le collège communal de la requérante a décidé d'introduire le présent recours le 7 décembre 2010.

III. 8. Le 16 janvier 2011, a été adopté un arrêté royal dont l'intitulé est identique à celui de l'arrêté royal attaqué.

Il a fait l'objet d'un recours introduit par la requérante, inscrit sous le n° G./A.199.433/VI-19.041.

Il a été retiré par un arrêté royal du 28 avril 2011.

Ce retrait fait l'objet de recours en annulation inscrits sous les n^{os} G./A.201.005/VI-19.170 et 201.007/VI-19.171.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS QUANT A L'INTERET A AGIR

IV. 1. Arguments des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient qu'en application de l'article 2, § 3, de l'arrêté royal attaqué, la durée d'application de celui-ci se limite à l'année 2010 et que, dès lors, la requérante n'a plus d'intérêt au recours.

Elle affirme que l'arrêté royal attaqué se base sur une disposition du budget général des dépenses pour l'année 2010, lequel ne peut plus lui servir de fondement.

Elle en conclut que l'arrêté royal attaqué ne connaîtra plus d'application.

Dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que l'arrêté royal attaqué lui a fait grief puisqu'il n'autorisait la conclusion d'une convention P.Z.O. que par l'ensemble des communes situées dans une même zone de secours, alors qu'elle ne préconisait la signature d'une convention qu'avec certaines des communes mentionnées à l'article 7 de l'arrêté royal précité du 2 février 2009, entre-temps annulé.

Elle soutient que l'arrêté royal du 12 octobre 2010 attaqué n'a pas été abrogé mais remplacé par l'arrêté royal du 16 janvier 2011 et que l'arrêté royal attaqué a vocation à produire des effets en 2011 dès lors que le système qu'il instaure est "prorogé" par l'arrêté royal du 16 janvier 2011.

La requérante soutient encore qu'elle retirera un avantage de l'annulation de l'acte attaqué puisque la partie adverse devra en tenir compte pour la conclusion de nouvelles conventions P.Z.O..

Enfin, la requérante conteste que l'arrêté royal attaqué se fonde sur le budget général des dépenses pour 2010 et relève que celui-ci a d'autres objets que l'octroi de subsides.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

A l'examen, il apparaît que l'arrêté royal attaqué est dépourvu de base légale depuis le terme de l'année budgétaire 2010.

Dans son avis n° 48.720/2/V du 15 septembre 2010 portant sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué, la section de législation du Conseil d'Etat a fait observer qu'il se donnait comme fondements l'article 2 de la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile, l'article 221, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et l'article 2.13.2, programme 54/7, de la loi du 23 décembre 2009 contenant le budget général de dépenses de l'exercice budgétaire 2010, telle que modifiée par la loi du 19 mai 2010.

La section, de législation a énoncé que les deux premières dispositions, qui ne sont pas des lois organiques relatives à l'octroi de subventions visées par le projet, ne pouvaient constituer un fondement valable à l'arrêté royal en projet.

La disposition budgétaire invoquée ne pouvait pas non plus lui servir de fondement légal dès lors que, dans la version soumise à la section de législation, le Roi souhaitait fixer un cadre juridique permanent qui aurait permis l'octroi de subventions aux communes concluant avec l'Etat une convention P.Z.O..

Une telle permanence ne pouvait se baser sur une disposition législative annuelle.

Le projet d'arrêté a été modifié en fonction de ces observations.

Tel qu'adopté, in fine, et publié au Moniteur belge, il prévoit désormais, en son article 2, § 3, que la convention qui permet l'octroi de subventions est conclue pour une durée d'un an maximum et prend fin le 31 décembre de la même année.

L'arrêté royal attaqué ne trouvait donc de fondement légal et valable que dans l'article 2.13.2, programme 54/7, de la loi du 23 décembre 2009 contenant le budget général de dépenses de l'exercice budgétaire 2010, telle que modifiée par la loi du 19 mai 2010.

Cette disposition a disparu de l'ordonnancement juridique au terme de l'année budgétaire, de sorte que l'acte attaqué est devenu caduc au même moment.

Néanmoins, un recours en annulation n'est pas irrecevable pour défaut d'intérêt du seul fait qu'il porte sur un acte qui n'a eu d'effet que pour une période déterminée, écoulée au jour où le Conseil d'Etat statue.

L'intérêt subsiste si le requérant a subi les inconvénients de l'acte qu'il attaque durant la période pendant laquelle il a été mis en œuvre et s'il continue à justifier en cours d'instance de son intérêt au recours.

En l'espèce, l'arrêté royal attaqué n'autorisait notamment la conclusion que d'une seule convention P.Z.O. par zone de secours alors que la ville d'Andenne souhaitait signer une telle convention avec une partie seulement des communes incluses dans sa zone de secours, telle que délimitée par l'article 7 de l'arrêté royal précité du 2 février 2009, entre-temps annulé.

L'annulation de l'arrêté royal attaqué pourrait inciter le Roi à revoir sa décision et à autoriser à l'avenir, la signature de plusieurs conventions par zone de secours.

La requérante dispose dès lors d'un intérêt suffisant à agir et le recours est recevable.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Arguments des parties

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, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir".

Elle soutient que l'acte attaqué "d'une part, n'autorise la conclusion avec l'Etat d'une convention pré-zone opérationnelle que par l'ensemble des communes organisant un service d'incendie situé sur le territoire d'une même zone de secours visée à l'arrêté royal du 2 octobre [lire sans doute février] 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, et, d'autre part, exige qu'une seule convention par zone de secours au sens dudit arrêté royal soit conclue".

Selon la requérante, l'acte attaqué ne paraît permettre l'octroi de subsides qu'à la condition que la convention soit conclue avec toutes les communes formant la

zone de secours de Namur au sens de l'arrêté royal du 2 février 2009. Or cet arrêté doit être jugé illégal. Il faut en écarter l'application et annuler l'arrêté royal attaqué.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse affirme que l'annulation de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 n'aurait pas pour conséquence de rendre illégal l'arrêté royal du 12 octobre 2010 attaqué, dès lors que ces deux arrêtés royaux ont une portée différente.

Elle fait valoir que l'arrêté royal du 2 février 2009 est un acte administratif à portée individuelle qui ne contient aucune norme générale et abstraite. Il se borne à déterminer les zones de secours et les communes qui les composent. L'arrêté royal du 12 octobre 2010 est, à l'inverse, un acte réglementaire contenant des normes générales et abstraites, qui réglementent notamment les conditions d'octroi, les règles de calcul, les modalités de paiement et le contrôle du subsidé.

La partie adverse admet qu'il existe un lien entre ces deux arrêtés royaux dans la mesure où les subsides prévus par le second sont octroyés aux communes qui composent une zone de secours et qui ont conclu une convention de pré-zone opérationnelle avec l'Etat.

Mais elle soutient que l'arrêté royal du 2 février 2009 ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 et ne figure d'ailleurs pas dans les visas de cet arrêté.

La partie adverse reproduit pour le surplus l'argumentation qu'elle a formulée en réponse aux premier et deuxième moyens invoqués par la requérante dans son recours en annulation dirigé contre l'arrêté royal du 2 février 2009 (G./A.192.054/VI-18.174).

Dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, la requérante rappelle que l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 a été annulé par l'arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011.

Elle en déduit que l'illégalité de cet arrêté vicie l'arrêté royal attaqué, qui en constitue un "acte conséquence" dès lors que les articles 1^{er}, 2, 6 et l'annexe 1 de l'acte attaqué, d'une part, n'autorisent la conclusion avec l'Etat d'une convention P.Z.O. que par l'ensemble des communes organisant un service d'incendie situé sur le territoire d'une même zone de secours visée par l'arrêté royal du 2 février 2009 et, d'autre part, exigent qu'une seule convention par zone de secours au sens de l'arrêté et plus spécifiquement au vu de l'annexe 1, soit conclue pour l'ensemble des communes

de la province de Namur qui, selon l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009, formaient alors une zone de secours.

Elle affirme que, parce que l'acte attaqué est indissociable de l'arrêté royal du 2 février 2009 et n'a de portée que parce qu'il se combine avec celui-ci, et notamment son article 7 annulé, il est illégal et doit être annulé.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

La requérante ne peut être suivie en ce qu'elle affirme que l'annulation, par l'arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011, de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 affecte la légalité de l'arrêté royal attaqué et doit conduire à son annulation.

L'arrêté royal du 2 février 2009 ne constitue pas en effet le fondement de l'arrêté royal attaqué.

Telle qu'elle a été prononcée, l'annulation de l'article 7 de cet arrêté royal, disposition qui délimite une zone de secours, ne prive pas de fondement l'arrêté royal attaqué, qui a pour objet la réglementation des conditions d'octroi et du contrôle de subventions.

L'arrêt d'annulation, fondé sur une illégalité externe, ne se prononce pas sur l'obligation générale de ne conclure qu'une seule convention par zone de secours, telle qu'elle se déduit de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2° de l'arrêté royal attaqué.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. DEUXIEME MOYEN

VI. 1. Arguments des parties

La requérante prend un deuxième moyen du "défaut de motivation, de la violation des articles 3 et 84 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 et de l'excès de pouvoir".

Elle affirme que l'arrêté royal attaqué a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai de cinq jours ouvrables, sur le vu de l'urgence, alors que les motifs retenus pour justifier celle-ci n'étaient pas suffisants.

Elle soutient notamment que le conseil des ministres a été en mesure d'élaborer l'arrêté et de consulter le Conseil d'Etat au moment où il s'est mis d'accord sur la répartition des moyens financiers, soit le 20 juillet 2010, voire dès la publication de la loi du 15 mai 2007 ou de l'arrêté royal précité du 2 février 2009.

La requérante soutient encore que l'adoption du "Manuel de mise en place des PZO", le 28 juillet 2010, établit qu'un arrêté aurait pu être pris au même moment et que la prétendue carence des communes à décider les investissements nécessaires dans les services d'incendie ne justifie pas l'urgence de prendre l'arrêté attaqué, celui-ci ne visant pas à doter les communes de moyens financiers complémentaires mais à assurer la mise en œuvre de la loi précitée du 15 mai 2007.

Elle affirme que le défaut d'entrée en vigueur de cette loi résulte de la carence de la partie adverse.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que le budget de 21,3 millions d'euros, dont la répartition avait été décidée le 20 juillet 2010, devait être attribué le plus rapidement possible, ou, en tout cas, durant l'année budgétaire 2010, que la rédaction de l'arrêté ne pouvait être entamée avant la date du 20 juillet 2010, dès lors que les services du S.P.F. Intérieur avaient dû procéder à divers travaux afin de constituer l'inventaire des besoins et élaborer une clé de répartition du budget, que le Conseil d'Etat, saisi de la demande d'avis le 9 septembre 2010, n'a émis aucune observation quant à l'urgence invoquée et que celle-ci n'a pas été démentie puisque l'arrêté litigieux a été adopté vingt-sept jours après l'avis du Conseil d'Etat, puis publié sept jours plus tard.

La partie adverse explique le délai écoulé entre la communication de l'avis et l'adoption de l'arrêté royal par la nécessité de répondre à une objection fondamentale du Conseil d'Etat.

Dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, la requérante énonce que le défaut d'observation de la section de législation du Conseil d'Etat quant à l'urgence invoquée ne dispense pas la section du contentieux administratif de contrôler l'acte attaqué au regard des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que la prétendue urgence résulte du manque de diligence de la partie adverse elle-même, que les moyens budgétaires nécessaires à la réforme de la sécurité civile avaient été dégagés dès le mois de mars 2010, que le 20 juillet 2010 le conseil des ministres a pris connaissance des résultats des travaux techniques et préparatoires menés par le S.P.F. Intérieur, de même que de la proposition de répartition des moyens financiers, que la décision prise ce jour-là confirmait l'accord du 22 mars

2010, que les règles relatives à la conclusion des conventions P.Z.O. auraient pu être définies dans leur ensemble avant le 20 juillet 2010, de sorte que le Conseil d'Etat aurait pu être consulté dès la publication de la loi du 15 mai 2007 ou de l'arrêté royal du 2 février 2009.

Elle soutient encore que la partie adverse fait état, à tort, dans le préambule de l'arrêté royal attaqué, de ce que les communes s'abstiendraient de décider les investissements nécessaires dans les services d'incendie en raison de leur mauvaise situation financière et des réformes qu'entraînait la loi du 15 mai 2007 alors que l'acte attaqué ne tend pas à donner aux communes des moyens financiers complémentaires mais à assurer la mise en œuvre de la réforme elle-même.

Elle conclut que près d'un mois s'est écoulé entre l'avis du Conseil d'Etat et l'adoption de l'acte attaqué, alors que l'observation de la section de législation ne nécessitait pas une refonte complète du projet et que l'urgence ne pouvait être justifiée par le fait que l'arrêté devait entrer le plus rapidement possible en vigueur alors qu'il a produit ses effets de manière rétroactive à la date du 15 septembre 2010.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Il ressort des pièces de la procédure que le conseil des ministres a décidé, le 22 mars 2010, d'octroyer aux communes une allocation de 23.800.000 euros en vue de la mise en place des futures zones. A cette fin, un montant de 21.300.000 euros, au titre d'allocations aux communes en vue de mettre en place les futures zones de secours dans le cadre de la réforme des services d'incendie, a été prévu lors de l'ajustement du budget des dépenses pour l'année 2010, voté le 19 mai 2010 .

Lors de sa réunion du 22 mars 2010, le conseil des ministres a également chargé un groupe de travail politique de proposer une répartition du montant sur la base des critères prévus par la loi du 15 mai 2007 relative à la protection civile.

Le 20 juillet 2010, le conseil des ministres a validé la clé de répartition qui lui avait été proposée et a demandé à la Ministre de l'Intérieur de lui soumettre, le 3 septembre 2010, un arrêté royal transposant cette clé de répartition, ce que décide l'arrêté royal attaqué en ses articles 4 et 5.

Dans son "Manuel de mise en place des PZO", adressé aux gouverneurs et aux bourgmestres le 28 juillet 2010, la Ministre de l'Intérieur expliquait quel était l'objectif des P.Z.O. et précisait que celles-ci seraient financées grâce au montant

précité de 21.300.000 euros. Cette somme devait être répartie selon les critères retenus par le conseil des ministres.

L'avis de la section de législation sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué a été demandé le 9 septembre 2010, dans un délai de cinq jours ouvrables.

L'urgence était motivée en ces termes :

" La demande en urgence est motivée par le fait que le présent projet doit entrer en vigueur de toute urgence étant donné que les moyens fédéraux disponibles doivent être fixés pour la fin de l'exercice budgétaire. Etant donné la chute du Gouvernement, l'on a été fixé sur ces moyens que lors du Conseil des Ministres du 20 juillet 2010.

La situation financière des communes est dans l'ensemble très mauvaise et, invoquant les réformes qu'entraînera l'exécution de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les communes s'abstiennent de faire les investissements nécessaires dans les services d'incendie. Cette situation engendre un manque croissant de personnel et une stagnation dans la coopération et la coordination entre les communes d'une future zone. Afin de donner les impulsions nécessaires aux communes et à la mise en place des zones de secours, il est essentiel que le présent projet entre en vigueur le plus rapidement possible, de sorte que les communes puissent disposer à temps des moyens disponibles et que la mise en œuvre de la convention PZO puisse être planifiée de manière efficiente".

Il s'avère que le principe d'une allocation aux communes en vue de la mise en place des futures zones de police a été décidé le 22 mars 2010, que le montant de l'allocation n'a été voté que deux mois plus tard et que les modalités de sa répartition n'ont été approuvées que le 20 juillet 2010.

La notion de pré-zone opérationnelle, elle, n'est apparue que le 28 juillet 2010.

Avant ces dates, le mode de calcul des subventions accordées à chaque P.Z.O. n'avait pas été arrêté et n'aurait pas pu l'être, de sorte qu'il aurait été difficile de demander plus tôt l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Les vingt-sept jours qui se sont écoulés entre la formulation de l'avis le 15 septembre 2010 et l'adoption de l'arrêté royal attaqué, le 12 octobre 2010, peuvent s'expliquer par la nécessité de rechercher la meilleure réponse à l'objection fondamentale du Conseil d'Etat quant au caractère permanent que le Roi avait entendu donner à son projet.

La requérante a pu, sans contredire l'urgence, prévoir que l'arrêté royal attaqué entrerait en vigueur le 15 septembre 2010.

Il résulte de ce qui précède qu'en motivant sa demande d'avis en urgence par l'impossibilité de saisir le Conseil d'Etat avant le 20 juillet 2010 et par la nécessité de mettre à disposition des communes le plus rapidement possible les moyens dégagés, la partie adverse ne s'est pas méprise sur la portée des dispositions reprises au moyen.

Celui-ci n'est pas fondé.

VII. TROISIEME MOYEN

VII. 1. Arguments des parties

La requérante prend un troisième moyen "de la violation de la Charte européenne du 15 octobre 1985 de l'autonomie locale, spécialement de son article 4 et de l'excès de pouvoir".

Elle soutient que l'acte attaqué vise à fournir aux communes de moyens financiers importants et que l'article 4 de la Charte précitée prévoit que les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que l'article 4-6 de la Charte européenne du 15 octobre 1985 de l'autonomie locale est une disposition conditionnelle qui ne peut, comme telle, avoir d'effet direct en droit interne belge, que, vu l'urgence, toutes les communes n'ont pu être consultées avant l'adoption définitive de l'acte attaqué mais qu'elles ont été dûment informées par le Manuel relatif aux pré-zones opérationnelles que des subsides seraient distribués et qu'une convention devrait être signée.

Elle soutient encore que c'est l'article 9-4 (lire : 9-6) qui aurait dû être visé mais que la Belgique a émis une réserve pour cette disposition, de sorte qu'elle n'est pas applicable.

La requérante réplique en se référant au rapport explicatif de la Charte, que la disposition est claire, précise et inconditionnelle, qu'elle correspond à une obligation dans le chef de la partie adverse, que les associations de pompiers ont été consultées et qu'il aurait pu en être de même pour les communes dans le respect de l'article 4 de la Charte.

Elle soutient que le moyen ne visait pas l'article 9.4 de la Charte en sorte que les considérations émises par la partie adverse sont irrelevantes.

Dans son dernier mémoire, elle affirme que l'article 4.6 de la Charte ne présente aucun caractère conditionnel dans son application tandis que ses termes sont suffisamment précis dans leur contenu juridique, qu'il importe peu que la Charte ne définisse pas elle-même et en détail la manière dont les autorités locales doivent être consultées et que, dès lors cette disposition a un effet direct.

VII. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 4-6 de la Charte européenne du 15 octobre 1985 de l'autonomie locale, approuvée par la loi du 24 juin 2000, énonce ce qui suit :

" Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement".

Cette disposition fonde une obligation, qui n'est que de moyen, à la charge des Etats parties à la Charte.

Elle reste insuffisamment précise, complète et inconditionnelle pour avoir un effet direct.

Il en résulte que le moyen est irrecevable.

PAR CES MOTIFS, D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Odile DAURMONT.