

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 218.592 du 22 mars 2012

G./A.202.334/VI-19.311

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 Michel MAHIEU et
Gautier PIJCKE, avocats,
boulevard du Souverain, n° 36,
1170 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 4 novembre 2011, la ville d'Andenne demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "la décision de la Ministre de l'Intérieur, notifiée par un pli daté du 2 septembre 2011, refusant de prendre en compte la candidature de la Ville d'Andenne associée aux communes de Namur, Assesse, Profondville, La Bruyère, Gembloux, Eghezée, Fernelmont, Gesves et Ohey, pour la conclusion avec l'Etat d'une convention prézone opérationnelle (en abrégé PZ0), pour l'année 2010 et pour l'année 2011".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Marc OSWALD, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 24 janvier 2012 fixe l'affaire à l'audience du 15 février 2012 à 10 heures.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

Des lettres du 7 février 2012 remettent l'affaire à l'audience publique du 16 février 2012 à 10 heures 15.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Nathalie FORTEMPS, 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

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.

En application de cette disposition, le Roi a adopté, le 2 février 2009, un arrêté déterminant la délimitation des zones de secours. En son article 7, il prévoit la création d'une seule zone de secours pour toute la province de Namur. Cette disposition est annulée par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011.

Par la suite, la partie adverse adopte, le 11 mars 2009, une circulaire "relative aux Task-Forces, structures de coordination préalables aux zones de secours", laquelle est également annulée par le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 212.551 du 7 avril 2011.

Le ministre de l'Intérieur a, par ailleurs, décidé de créer des pré-zones opérationnelles, dont la mise en place est expliquée dans un manuel, transmis aux gouverneurs de province et aux bourgmestres en juillet 2010. Il y est 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 budget général des dépenses tel qu'ajusté pour l'année 2010 prévoit, 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", un montant de 21.300.000 euros, dont la répartition entre les communes du Royaume est décidée par le Gouvernement le 20 juillet 2010.

Le 14 septembre 2010, la ville de Namur 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, qui n'est pas conclu. Dans son arrêt n° 212.573 du 8 avril 2011, le Conseil d'Etat a suspendu l'exécution de la décision du refus du ministre de l'Intérieur de conclure cette convention.

Le 12 octobre 2010, le Roi adopte un arrêté royal 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.

Cet arrêté a fait l'objet d'un recours inscrit sous le n° G./A.198.549/VI-18.929, lequel a été rejeté par un arrêt n° 216.815 du 12 décembre 2011.

Le 16 janvier 2011, le Roi adopte un nouvel arrêté royal 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, lequel est retiré par un arrêté royal du 28 avril 2011. Ces deux arrêtés font l'objet de recours actuellement pendants.

Le 8 février 2011, semble-t-il, la partie adverse adopte un "Manuel relatif à la prolongation des PZO".

La requérante adresse à la partie adverse, le 5 mai 2011, un courrier sollicitant la conclusion d'une convention P.Z.O. avec les communes de Namur, Andenne, Assesse, Profondville, La Bruyère, Gembloux, Eghezée, Fernelmont,

Gesves et Ohey. Le conseil communal de la requérante confirme, le 27 mai 2011, le mandat donné à la ville de Namur pour la représenter dans le cadre de la convention P.Z.O. à conclure avec la partie adverse. Cette dernière est informée de cette décision le 6 juin 2011.

La partie adverse prend l'acte attaqué le 2 septembre 2011. Il est rédigé en ces termes :

" Monsieur le Bourgmestre,

Je fais suite à mon courrier du 20 juillet 2011 ainsi qu'à votre lettre du 5 mai 2011 par lequel vous me confirmiez que votre dossier de candidature en tant que prézone opérationnelle reste d'actualité tant pour l'année 2010 que pour l'année 2011.

La commune d'Andenne n'a pas été désignée en tant que commune représentant les communes organisant un service d'incendie et situées sur le territoire d'une zone de secours lors de la signature de la convention et dans le cadre de l'exécution de cette dernière (article 2, § 2 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 portant l'octroi aux communes concluant avec l'Etat une convention prézone opérationnelle de subsides pour les frais du personnel, d'infrastructure, de matériel et d'équipement et de coordination). La délibération du conseil communal d'Andenne du 3 septembre 2010 procède à la désignation de la Ville de Namur à cet effet.

Je ne peux dès lors donner suite favorable à votre lettre du 5 mai dernier.

De plus, je vous informe que je ne suis pas en mesure de me prononcer quant à la signature d'une convention PZO dans le cadre de la prézone «N.A.G.E.», en raison de l'absence de zone de secours correspondant aux communes comprises dans ce groupement.

Suite à l'arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011 qui prononce l'annulation de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, il n'existe plus de zone de secours dans la Province de Namur.

Or, la constitution d'une prézone opérationnelle par la conclusion d'une convention ne peut être envisagée qu'avec les communes qui constituent une zone de secours. L'article 1^{er} 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, d'équipement et de coordination, de même que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 avril 2011, définissent la convention prézone opérationnelle et la prézone opérationnelle comme il suit : «la convention conclue entre l'Etat et les communes organisant un service d'incendie et situées sur le territoire d'une zone de secours, visé dans l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours» et «le groupe de communes situées sur le territoire d'une zone de secours». L'article 2, § 1^{er}, des arrêtés précités dispose que «les communes organisant un service d'incendie et situées sur le territoire d'une zone de secours peuvent conclure une convention avec l'Etat». Il résulte de ces dispositions que l'Etat ne peut pas conclure une convention et constituer une prézone opérationnelle avec des communes qui ne constituent pas une zone de secours.

L'auditeur du Conseil d'Etat a en effet précisé dans son rapport du 16 juin 2011 (A.198.549/VI-18929) que «l'annulation de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 rend problématique la conclusion d'une convention PZO avec la requérante, comme avec d'autres communes de la province de Namur, ces dernières appartenant, en l'état, plus à aucune zone de secours (...)» et que «l'annulation de la zone de secours unique pour la province de Namur ne rend pas illégale 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^o de l'acte attaqué (arrêté royal du 12 octobre 2010) (...)).

Il y a dès lors lieu de mettre en œuvre la procédure prévue par les articles 14 et 15 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et par 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.

Il s'agit de réunir le comité consultatif provincial, composé des bourgmestres de toutes les communes de la province et présidé par le gouverneur (article 15, § 1^{er} alinéa 2 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile), et ensuite le comité consultatif national, composé des gouverneurs de province, d'un représentant désigné par l'«Union des Villes et Communes de Wallonie» et un représentant désigné par la «Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten» et d'une délégation du parlement fédéral et présidé par le gouverneur disposant de la plus grande ancienneté en tant que gouverneur (article 15, § 2 alinéa 3 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile). Je ne peux me substituer à ces autorités, auxquelles il a été attribué la compétence exclusive de délimiter les zones de secours.

Je ne partage par ailleurs pas votre interprétation de l'arrêt n° 212.573 prononcé le 8 avril 2011 par le Conseil d'Etat, prononçant la suspension de l'exécution de la décision (implicite) de refus de prendre en compte votre candidature et celle d'autres communes pour la conclusion d'une convention prézone opérationnelle. La seule autorité de cet arrêt est d'interdire de reprendre la même décision sans réparer l'illégalité dénoncée par le moyen jugé sérieux. Il s'ensuit qu'un nouveau refus ne pourrait être légalement justifié par la considération qu'une zone unique a été constituée en province de Namur, conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009. L'arrêt précité n'emporte aucune autre conséquence, et certainement pas l'autorisation de conclure une telle convention.

Surabondamment, il me serait difficile de procéder au calcul de répartition du subside revenant à la province de Namur, dès lors que la ville de Namur recevrait des montants différents selon qu'il serait constitué, en province de Namur, une zone de secours unique ou plusieurs zones.

En toute hypothèse, sous toute réserves et sans reconnaissance préjudiciable, votre candidature ne satisfait pas aux exigences des articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 portant l'octroi aux communes concluant avec l'Etat une convention prézone opérationnelle de subsides pour les frais de personnel, d'infrastructure, de matériel et d'équipement et de l'article 11 de l'arrêté royal du 28 avril 2011 portant l'octroi aux communes concluant avec l'Etat une convention prézone opérationnelle de subsides pour les frais de personnel, d'infrastructure, de matériel et d'équipement et de coordination et retirant l'arrêté royal du 16 janvier 2011 ayant le même objet. Votre dossier ne comporte en effet pas de pièces justificatives (factures, bon de commande, fiches de salaires, déclaration de créances circonstanciées et factures internes) pour chaque catégorie de dépenses (frais de personnel, frais de fonctionnement, frais d'investissement).

[...]"

IV. COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

IV. 1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse oppose au recours une exception d'irrecevabilité, déduite de ce que les arrêtés royaux du 12 octobre 2010 et 28 avril 2011 consacrent, dans le chef des communes, un droit subjectif à la conclusion d'une convention P.Z.O. avec l'Etat. A son estime, la décision de refuser de conclure une telle convention échappe donc à la compétence du Conseil d'Etat et relève de la compétence exclusive des juridictions de l'ordre judiciaire.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 est libellé comme suit :

" Les communes organisant un service d'incendie et situées sur le territoire d'une zone de secours peuvent conclure une convention avec l'Etat".

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 avril 2011 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 et retirant l'arrêté royal du 16 janvier 2011 ayant le même objet, contient une disposition identique.

Il ne se déduit d'aucune de ces dispositions que la partie adverse serait, en vertu de celles-ci, soumise à une obligation de contracter, à laquelle correspondrait un droit subjectif reconnu au bénéfice des communes concernées. En conséquence, l'acte attaqué, qui exprime le refus unilatéral, dans le chef de la partie adverse, d'user de la liberté de contracter dont elle jouit, constitue bien un acte contre lequel un recours peut être formé devant le Conseil d'Etat.

Fondée sur la prétendue consécration d'un droit subjectif à la conclusion d'une convention P.Z.O., l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Thèses des parties

La requérante soulève un premier moyen, "pris du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat le 8 avril 2011 (n° 212.573), de la violation 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, de l'arrêté royal du 28 avril 2011 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, et retirant l'arrêté royal du 16 janvier 2011 ayant le même objet, et de l'excès de pouvoir". Elle observe que l'acte attaqué refuse de "reconsidérer" la candidature de la requérante associée avec les communes de la pré-zone "N.A.G.E." pour l'exercice 2010 et de considérer cette candidature pour l'exercice 2011 aux motifs que la requérante n'a pas été désignée en tant que commune représentant les communes organisant un service d'incendie situé sur le territoire d'une zone de secours. Dans une première branche, la requérante soutient que cette décision de refus méconnaît l'autorité de la chose jugée s'attachant à l'arrêt n° 212.573 du 8 avril 2011, lequel a jugé notamment que la requérante agissait en son nom propre et justifiait bien d'un intérêt dès lors que la suspension de l'exécution de l'acte pouvait inciter la partie adverse à revoir sa position, à retenir la candidature de la requérante et à conclure finalement une convention avec elle et d'autres communes de la province de Namur. Dans une seconde branche, la requérante considère que l'acte attaqué méconnaît également tant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 que l'arrêté royal du 28 mai 2011, dès lors que ceux-ci prévoient que les communes parties à la convention sont les communes "centres de groupe régional" visées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile auxquelles il appartient de désigner une commune qui les représente lors de la signature de la convention et dans le cadre de l'exécution de celle-ci.

Dans sa note d'observations, la partie adverse estime, quant à la première branche, que l'arrêt précité n° 212.573 ne s'est pas prononcé sur la possibilité, pour une commune ne faisant pas partie d'une future zone de secours et n'ayant pas été désignée pour représenter les communes faisant partie d'une telle zone de secours, de conclure une convention P.Z.O. avec l'Etat. Elle oppose, par ailleurs, une exception obscuri libelli à la seconde branche du moyen, dans la mesure où elle ne perçoit pas l'objet exact de la critique émise par la requérante. Elle rappelle enfin, subsidiairement, qu'en vertu des arrêtés royaux du 12 octobre 2010 et du 28 avril

2011, la conclusion d'une convention ne peut intervenir qu'à l'intermédiaire de la commune désignée par les autres communes pour les représenter.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

A. Première branche

Dans son arrêt n° 212.573 du 8 avril 2011, le Conseil d'Etat, qui a décidé que la requérante avait qualité pour agir en son nom propre, ne s'est pas prononcé sur la possibilité, pour une commune qui ne fait pas partie d'une future zone de secours et n'a pas été désignée pour représenter les communes, de conclure une convention P.Z.O. avec la partie adverse. Dans ces circonstances, on n'aperçoit pas comment l'acte attaqué a pu méconnaître l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt précité, de sorte que le moyen, en cette branche, n'est pas sérieux.

B. Seconde branche

A supposer, d'une part, que les communes qui peuvent conclure une convention avec l'Etat, par application de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des arrêtés royaux des 12 octobre 2010 et 28 avril 2011 précités, sont celles qui ont la qualité de centre de groupe régional au sens de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, et, d'autre part, que cette qualité est bien reconnue à la requérante, celle-ci reste en défaut d'expliquer en quoi son statut de centre d'un groupe régional contraindrait l'Etat à conclure avec elle une convention P.Z.O., alors qu'elle n'a, de toute façon, pas été désignée pour représenter les communes avec lesquelles l'Etat aurait pu conclure une telle convention si elles avaient eu vocation à constituer une zone de secours.

Il s'ensuit que le moyen, en cette branche, n'est pas sérieux.

VI. DEUXIEME, TROISIEME, QUATRIEME ET CINQUIEME MOYENS

Si la partie adverse a invoqué, d'une part, la circonstance qu'il n'existait pas de zone de secours correspondant aux communes comprises dans le groupement dont relevait la requérante, et, d'autre part, la difficulté à laquelle elle serait confrontée dans la répartition des subventions susceptibles de revenir à la province de Namur, les griefs formulés à l'encontre de ces considérations et sur lesquels reposent les deuxième, troisième, quatrième et cinquième moyens sont inopérants, dès lors que le motif vainement critiqué par le premier moyen suffit à justifier l'acte attaqué. Ces moyens ne sont, en conséquence, pas sérieux.

A défaut de moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte attaqué, la demande de suspension de l'exécution de celui-ci ne peut être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

MM. David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX.

David DE ROY.