CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 218.593 du 22 mars 2012

G./A.202.329/VI-19.308

En cause : **la ville de Namur**,

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 de Namur 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 de Namur associée aux communes d'Andenne, 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, au nom des communes de Namur, Andenne, Assesse, Profondville, La Bruyère, Gembloux, Eghezée, Fernelmont, Gesves et Ohey, un projet de convention qui n'a pas été conclu. Dans son arrêt n° 212.574 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 6 mai 2011 puis le 1er juin 2011, un courrier sollicitant, toujours au nom des communes de Namur, Andenne, Assesse, Profondville, La Bruyère, Gembloux, Eghezée, Fernelmont, Gesves et Ohey,

la conclusion d'une convention P.Z.O. pour 2010 et 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 vos lettres des 6 mai et 1er juin 2011 par lesquelles 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.

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.

En effet, 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 1er 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 1er 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, § 1er, 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 1er, § 1er, 2° 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, § 1er 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 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 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, § 1er, alinéa 1er, 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, § 1er, alinéa 1er, 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 des principes de bonne administration, spécialement du principe d'administration raisonnable et du principe de proportionnalité, et de l'excès de pouvoir". Elle note que l'acte attaqué est motivé par la circonstance qu'il n'existerait plus de zone de secours dans la province de Namur et que tant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 que l'arrêté royal du 28 avril 2011 précités ne permettraient la conclusion d'une convention P.Z.O. qu'avec les communes qui constituent une zone de secours. En une première branche, la requérante soutient que, l'article 7 de l'arrêté royal précité du 2 février 2009 ayant été annulé, cet arrêté royal ne peut plus fonder ni les dispositions de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 ni celles de l'arrêté royal du 28 avril 2011 qui n'en sont que la conséquence. En une deuxième branche, la requérante explique que ces arrêtés royaux méconnaissent le principe de proportionnalité puisque le souci d'anticiper la mise en œuvre de la réforme instaurée par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ne saurait justifier que certaines communes et leurs habitants soient privés d'aides et de subsides destinés à améliorer la sécurité publique pour le motif que ces communes ne

sont pas reprises, en raison d'une illégalité commise par la partie adverse elle-même, dans une zone de secours, et donc ne pourraient conclure une convention P.Z.O. avec l'Etat belge. En une troisième branche, la requérante estime que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne tenant pas compte au jour de l'adoption de l'arrêté royal du 28 avril 2011 de l'annulation partielle de l'arrêté royal du 2 février 2009 et ce alors que, selon la partie adverse, il y avait urgence à permettre la conclusion de conventions P.Z.O.. Enfin, en une quatrième branche, la requérante soutient qu'il est manifestement erroné de considérer que ce serait au comité consultatif provincial et au comité consultatif national qu'il appartiendrait de délimiter les zones de secours. Selon la requérante, c'est à la partie adverse qu'il appartient d'initier la procédure de réfection de l'arrêté royal du 2 février 2009 pour la province de Namur en sollicitant l'avis du comité consultatif provincial et la proposition du comité consultatif national.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient, quant à la première branche, que l'arrêté royal du 2 février 2009 est un acte administratif à portée individuelle tandis que les arrêtés royaux du 12 octobre 2010 et du 28 avril 2011, à l'inverse, sont des actes réglementaires 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 subside. L'annulation de l'article 7 de l'arrêté précité du 2 février 2009 n'emporte pas l'illégalité des arrêtés royaux du 12 octobre 2010 et du 28 avril 2011, dès lors que cette disposition ne constitue pas le fondement juridique des deux arrêtés précités. Quant à la deuxième branche, la partie adverse fait valoir qu'il n'est pas manifestement déraisonnable ni disproportionné de lier la conclusion d'une convention P.Z.O. à l'existence d'une zone de secours telle que délimitée par l'arrêté royal du 2 février 2009. L'absence de zone de secours en province de Namur ne permet pas d'autoriser à conclure des conventions P.Z.O. avec des communes qui ne s'inscrivent pas dans la perspective des futures zones de secours. Quant à la troisième branche, la partie adverse se réfère à la réfutation de la deuxième branche du moyen. La partie adverse expose enfin, quant à la quatrième branche, que le comité consultatif national est compétent pour remettre une proposition et que le comité consultatif provincial est compétent pour lui donner un avis. En l'absence de cette proposition, de cet avis et d'arrêté royal, la Ministre de l'Intérieur ne peut décider de conclure une convention avec une commune ne faisant pas partie d'une zone de secours.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

A. Première branche

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 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours affecte la légalité des arrêtés royaux précités des 12 octobre 2010 et 28 avril 2011, en les privant de fondement.

L'arrêté royal du 2 février 2009 ne constitue pas en effet le fondement de ces arrêtés royaux.

Telle qu'elle a été prononcée, l'annulation de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009, disposition qui délimite une zone de secours, ne prive pas de fondement les arrêtés royaux des 12 octobre 2010 et 28 avril 2011, qui ont pour objet la réglementation des conditions d'octroi et du contrôle de subventions.

B. Deuxième et troisième branches

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 définit les conditions et modalités d'octroi de subsides aux communes qui sont situées sur le territoire d'une zone de secours.

Au regard de cet objet, il n'apparaît ni disproportionné, ni manifestement déraisonnable, pour la partie adverse, de refuser de conclure une convention P.Z.O. avec une commune qui n'appartient à aucune zone de secours. Telle était précisément la situation de la requérante, dès lors qu'à la date où la partie adverse a adopté l'acte querellé, il n'existait plus de zone de secours dans la province de Namur, suite à l'annulation de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours.

C. Quatrième branche

Les articles 14 et 15 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile sont libellés comme suit :

" Art. 14. Le territoire du Royaume est divisé en zones de secours, ci-après dénommées zones.

Chaque province comprend au moins une zone.
Chaque commune appartient à une seule zone.
Le Roi détermine, sur la proposition du comité consultatif national des zones visé à l'article 15, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la délimitation territoriale des zones.

Art. 15. § 1er. Un comité consultatif provincial des zones, ci-après dénommé comité consultatif provincial, est constitué dans chaque province. Le comité consultatif provincial est mis en place pour la durée de sa mission.
Le comité consultatif provincial est composé des bourgmestres de toutes les communes de la province et présidé par le gouverneur.
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.

§ 2. Un comité consultatif national des zones, ci-après dénommé comité consultatif national, est constitué.

Le comité consultatif national est mis en place pour la durée de sa mission.

Le comité consultatif national est 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. Il est présidé par le gouverneur de province disposant de la plus grande ancienneté en tant que gouverneur.

Le comité consultatif national recueille les avis des différents comités consultatifs provinciaux pour la répartition territoriale des zones et formule une proposition au Roi.

§ 3. Le Roi peut arrêter des dispositions complémentaires visant la composition et le fonctionnement du comité consultatif national et des comités consultatifs provinciaux.".

En prenant appui sur ces dispositions, la partie adverse justifie sa décision de ne pouvoir donner suite à la demande introduite par la requérante, sans disposer d'une proposition préalablement formulée par le comité consultatif national.

En conséquence, il est vain de critiquer la référence, sans doute maladroite, à la compétence exclusive du comité consultatif provincial et du comité consultatif national en matière de délimitation des zones de secours.

Le moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

VI. DEUXIEME MOYEN

VI. 1. Thèses des parties

La requérante soulève un deuxième moyen, pris "du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, 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 y reproche à l'acte attaqué d'être motivé "surabondamment" par la difficulté de calculer la répartition des subsides dans la province de Namur, dès lors que la requérante recevrait des montants différents selon qu'il serait constitué une zone de secours unique ou plusieurs zones. Elle soutient qu'aucune difficulté de calcul ne devrait se poser puisqu'il n'existe plus de zone de secours en province de Namur. En ce que l'acte attaqué considère que la candidature de la requérante ne satisfait pas aux exigences des articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 et de l'article 11 de l'arrêté royal du 28 avril 2011, en l'absence de pièces justificatives pour chacune des catégories de dépenses, celle-ci soutient que la production de pièces justificatives n'est exigée qu'après la conclusion de la convention.

Dans sa note d'observations, la partie adverse considère que la décision attaquée se fonde essentiellement sur la circonstance que le groupement de communes constitué autour de la requérante ne forme pas une zone de secours. Elle fait valoir que les considérations relatives aux difficultés de répartition de subsides ne sont que surabondantes. Concernant les pièces justificatives, la partie adverse soutient que dans l'hypothèse où une convention serait conclue a posteriori, pour les années 2010 et 2011, il n'est pas inconcevable de demander à la requérante, les pièces relatives aux actions déjà menées.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le motif, vainement querellé par le premier moyen, et aux termes duquel la requérante n'appartient à aucune zone de secours, suffit à justifier l'acte attaqué, de sorte qu'est dénué d'intérêt le moyen qui critique les considérations selon lesquelles, d'une part, la partie adverse se serait heurtée à des difficultés de répartition de subsides destinés à la province de Namur et, d'autre part, le dossier de la requérante ne comportait pas de pièces justificatives. Ce moyen ne peut, partant, passer pour être sérieux.

VII. TROISIEME MOYEN

VII. 1. Thèses des parties

La requérante soulève un troisième moyen, pris "du défaut de motivation, 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 reproche aux arrêtés royaux du 12 octobre 2010 et du 28 avril 2011 d'avoir été adoptés sans consultation préalable des autorités communales ou de leurs représentants, en contravention avec l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale, en vertu duquel 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.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que la disposition visée au moyen n'a pas d'effet direct dans l'ordre interne et qu'en toute hypothèse, il n'a pas été possible, vu l'urgence, de consulter toutes les communes avant l'adoption des arrêtés royaux du 12 octobre 2010 et du 28 avril 2011, même si celles-ci ont été dûment informées. Enfin, selon la partie adverse, la requérante aurait dû viser l'article 9-4 de la Charte précitée, pour lequel la Belgique a d'ailleurs émis une réserve.

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 états parties à la Charte.

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

Il en résulte que le moyen est irrecevable.

VIII. QUATRIEME MOYEN

VIII. 1. Thèses des parties

La requérante soulève un quatrième moyen, "pris 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 relève que tant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 que l'arrêté royal du 28 avril 2011 ont été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai de cinq jours ouvrables, et conteste, dans deux branches distinctes, la motivation de l'urgence ayant permis de demander

un avis dans ce délai réduit. Ainsi, concernant l'arrêté royal du 12 octobre 2010, la requérante soutient notamment que le conseil des Ministres aurait pu élaborer l'arrêté et 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 précitée du 15 mai 2007 ou de l'arrêté royal précité du 2 février 2009. La requérante considère que l'adoption du "Manuel de mise en place des PZO" le 28 juillet 2010 démontre qu'un arrêté aurait pu être pris au même moment et que la prétendue carence des communes à faire les investissements nécessaires dans les services d'incendie ne justifie pas non plus l'urgence de prendre l'arrêté querellé, lequel ne tend pas à doter les communes de moyens financiers complémentaires mais à assurer la mise en œuvre de la loi précitée du 15 mai 2007. En ce qui concerne l'arrêté royal du 28 avril 2011, la requérante estime que l'urgence ne peut résulter de la prétendue nécessité qu'il y avait de reprendre un arrêté réparant le vice de forme qui entachait l'arrêté royal du 16 janvier 2011. Selon la requérante, c'est la partie adverse elle-même qui aurait créé l'urgence puisque c'est en raison de son propre fait que l'arrêté royal du 16 janvier 2011 ne comportait pas de motivation de l'urgence et qu'elle a attendu un peu plus de trois mois pour prendre un nouvel arrêté. La prétendue urgence ne peut, partant, que résulter du comportement de la partie adverse elle-même et de son manque de diligence. La nécessité de conférer une nouvelle base réglementaire à l'octroi des subsides pour l'année 2011 ne peut pas non plus être retenue comme justifiant l'urgence dès lors que la partie adverse ne pouvait ignorer que son arrêté royal du 12 octobre 2010 devenait caduc au terme de l'année budgétaire 2010. La prétendue urgence résulte également, pour ce motif, du manque de diligence de la partie adverse. Selon la requérante, l'arrêté royal du 28 avril 2011, tout comme les arrêtés qui l'ont précédé, pouvait bien être établi et préparé dès la publication de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, voire en tout cas de l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours ou encore en vue de la réunion du conseil des Ministres du 24 décembre 2010 à l'occasion de laquelle a été décidé l'octroi de nouveaux subsides pour 2011.

Dans sa note d'observations, la partie adverse expose, quant à la première branche, relative à l'adoption de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, 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. Par ailleurs, la rédaction de l'arrêté ne pouvait être anticipée avant la date du 20 juillet 2010, dès lors que les services du S.P.F. Intérieur ont dû procéder à divers travaux afin de constituer l'inventaire des besoins et élaborer une clé de répartition du budget. Elle note que le Conseil d'Etat, saisi de la demande d'avis le 7 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. Quant à la seconde branche, relative à l'adoption de l'arrêté royal du 28 avril 2011, la partie adverse explique que le 24 décembre 2010, le conseil des Ministres a décidé de prolonger l'octroi des subsides aux P.Z.O. pour l'année 2011. La partie adverse a saisi, le 27 décembre 2010, la section de législation du Conseil d'Etat d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours, avant d'adopter l'arrêté royal du 16 janvier 2011. Informée d'un vice formel affectant cet arrêté, la partie adverse a saisi, le 8 avril 2011, la section de législation du Conseil d'Etat d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours, avant d'adopter l'arrêté royal du 28 avril 2011. Le rythme adopté ne dément pas l'urgence invoquée selon la partie adverse, laquelle estime qu'il était impérieux, pour assurer la continuité des P.Z.O., que les communes connaissent le montant dont elles pouvaient disposer afin de définir et de mener les actions et objectifs pour 2011. En effet, celles-ci doivent présenter un plan prévisionnel avant la conclusion de la convention. Enfin, la partie adverse rappelle que le Conseil d'Etat lui-même n'a pas émis d'observation au sujet de l'urgence invoquée.

VIII. 2. Décision du Conseil d'Etat

A. Première branche

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 de secours. 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 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 du 12 octobre 2010 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 du 12 octobre 2010 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 oeuvre 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 du 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.

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.

En sa première branche, le moyen n'est pas sérieux.

B. Seconde branche

En saisissant la section de législation du Conseil d'Etat d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 28 avril 2011, la partie adverse a motivé l'urgence notamment dans les termes suivants :

" […] Cette urgence est justifiée par le fait que l'arrêté royal du 12 octobre 2010 (M.B. 19 octobre 2010) n'octroie des moyens financiers aux prézones opérationnelles que pour l'année budgétaire 2010. Etant donné que les prézones opérationnelles ont été prolongées en 2011, une nouvelle base réglementaire était nécessaire d'urgence afin de pouvoir octroyer des subsides pour l'année budgétaire 2011. La prise d'un nouvel arrêté royal s'avère donc indispensable pour pouvoir garantir la dynamique existante et la continuité des prézones opérationnelles".

Il ne peut, à première vue, être considéré qu'une telle motivation est indigente au regard des exigences imposées à la partie adverse en vertu de l'article 84, § 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par ailleurs, et s'agissant d'apprécier si l'urgence ainsi motivée n'est pas démentie par le déroulement de la procédure d'adoption de l'arrêté royal du 28 avril 2011, il y a lieu de constater ce qui suit: la décision de conclure en 2011 de nouvelles conventions P.Z.O. avec les communes et de leur octroyer des subsides a été prise à la fin de l'année 2010. Ce n'est qu'à partir de ce moment que la partie adverse pouvait élaborer l'arrêté royal permettant de mettre en œuvre cette décision. A cet égard, elle s'est montrée diligente puisqu'elle a transmis, dès le 27 décembre 2010, un projet pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat. Se rendant compte que l'arrêté royal du 16 janvier 2011, adopté à la suite cet avis, ne reproduisait pas la motivation de l'urgence justifiant la communication de l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de cinq jours, la partie adverse a décidé, dans les meilleurs délais, de "retirer" cet arrêté et d'en adopter un nouveau, identique au premier, sans oublier, cette fois, de publier au Moniteur belge la justification de l'urgence.

Dans de telles circonstances, il ne pourrait raisonnablement être soutenu que le déroulement de la procédure d'adoption de l'arrêté royal dont la légalité est contestée par le moyen, en cette branche, dément l'urgence invoquée par la partie adverse.

Enfin, la requérante ne peut être suivie en ce qu'elle impute l'urgence alléguée au manque de diligence de la partie adverse. En effet, rien, en l'état actuel de la procédure, n'autorise à douter de la vraisemblance des éléments invoqués par la partie adverse, tant pour décrire les circonstances dans lesquelles elle a constaté que l'arrêté royal du 16 janvier 2011 pouvait être affecté d'une irrégularité susceptible d'entraîner son annulation, que pour faire état des initiatives prises en vue d'obvier à un tel inconvénient, après le 11 avril 2011, date à laquelle elle prétend, sans être contestée à cet égard, avoir reçu la requête inscrite sous le n° G./A.199.433/VI-19.041.

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 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe 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.