

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.550 du 29 mai 2012

G./A.198.545/VI-18.928

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 CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 20 décembre 2010, la ville de Namur demande l'annulation des articles 1^{er}, 2, 6 et de l'annexe 1 ou, à défaut, l'annulation totale 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.

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 3 avril 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 9 mai 2012.

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

Me Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Gauthier PIJCKE, avocat, comparaisant 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 adopte, le 2 février 2009, un arrêté déterminant la délimitation territoriale des zones de secours. L'article 7 de cet arrêté, qui réunit toutes les communes de la province de Namur dans une seule zone, a été annulé par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011.

III. 3. Par ailleurs, la partie adverse adopte, 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.
[...]"

III. 4. Cette circulaire a également été attaquée par la ville d'Andenne et, dans son arrêt n° 212.551 du 7 avril 2011, le Conseil d'Etat l'a annulée.

III. 5. En outre, le Ministre de l'Intérieur décide 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 Ministre explique ainsi le concept des P.Z.O. :

- " 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 indique ce qui suit :

" 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 subsidie s'effectue via une commune de la PZO désignée comme telle par la convention".

III. 6. Le 14 septembre 2010, la ville de Namur fait parvenir à la partie adverse, via son administration communale, au nom des communes de Namur, Andenne, Assesse, Profondeville, La Bruyère, Gembloux, Eghezée, Fernelmont, Gesves et Ohey, un projet de convention, laquelle n'est pas conclue. Ce refus de signer a été contesté par la requérante. Saisi par la voie du référé, le Conseil d'Etat a ordonné, dans un arrêt n° 212.574 du 8 avril 2011, la suspension de l'exécution de la décision implicite par laquelle la partie adverse refuse de prendre en compte la candidature de la ville de Namur 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 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.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. RECEVABILITE QUANT A L'INTERET DE LA REQUERANTE

IV. 1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que, dès lors que selon l'article 2, § 3, de l'acte attaqué, ce dernier a une durée d'application qui se limite à l'année 2010, la requérante n'a plus intérêt au recours. Elle note aussi que l'arrêté royal querellé est basé sur une disposition du budget général des dépenses pour l'année 2010, lequel ne peut donc plus servir de fondement juridique.

Dans son mémoire en réplique, la requérante expose que l'acte attaqué lui a causé grief puisqu'il n'autorisait la conclusion d'une convention P.Z.O. que par l'ensemble des communes située dans une même zone de secours, alors que la requérante suggérait, elle, la signature d'une convention qu'avec certaines des

communes reprises à l'article 7 de l'arrêté royal précité du 2 février 2009, entre-temps annulé. Elle soutient que l'acte attaqué n'a pas été abrogé mais qu'il a été remplacé par l'arrêté royal du 16 janvier 2011. Cette circonstance n'est pas de nature à priver d'intérêt le recours, d'autant que l'arrêté royal du 12 octobre 2010 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 considère 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. Le remplacement du règlement querellé par un autre aux dispositions similaires atteste, selon la requérante, de la persistance de son intérêt à agir. Enfin, la requérante conteste que l'arrêté 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

Il peut se concevoir que l'application de l'arrêté royal attaqué a fait grief à la requérante dès lors qu'à la suite de la suppression de la zone de secours couvrant la province de Namur, elle ne pouvait prétendre, à l'instar des autres communes de cette province, à la conclusion d'une convention pré-zone opérationnelle, ni au bénéfice de subventions dues en vertu de cet arrêté royal.

Il convient toutefois de relever qu'à la suite de l'adoption de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 portant modification de l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, trois zones de secours ont été créées en province de Namur, dont celle en faveur de laquelle s'était exprimée la requérante.

Dans ces circonstances, il n'y a plus lieu d'avoir égard, pour justifier l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué, à l'hypothèse où pareille annulation pourrait inciter le Roi à revoir sa décision et à autoriser, à l'avenir, la signature de plusieurs conventions par zone de secours.

Si la référence aux inconvénients subis du fait de l'adoption et de l'application de l'acte attaqué s'entend de la seule perspective d'obtenir plus facilement une indemnisation en cas d'annulation de cet acte, cette perspective ne suffit pas, à elle seule, à justifier l'intérêt au recours.

Dès lors que la requérante reste en défaut d'établir son intérêt au recours, celui-ci doit être déclaré 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 vingt-neuf mai deux mille douze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Yves HOUYET,
David DE ROY,
M^{me} Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Odile DAURMONT.