

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.551 du 29 mai 2012

G./A.201.005/VI-19.170

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 CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 7 juillet 2011, la ville d'Andenne 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 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, publié au Moniteur belge le 13 mai 2011.

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 24 août 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, 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 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 requérante 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".

III. 6. 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.

Dans son arrêt n° 216.815 du 2 décembre 2011, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation introduit par la requérante à l'encontre de cet arrêté.

La ville de Namur a également vu le recours en annulation qu'elle avait introduit contre le même arrêté, rejeté par un arrêt n° 219.550 du 29 mai 2012.

III. 7. Le 16 janvier 2011, est adopté 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 fait l'objet de recours en annulation pendants.

III. 8. Ce règlement est "retiré" et remplacé par l'acte attaqué, adopté le 28 avril 2011.

IV. RECEVABILITE QUANT A L'INTERET DE LA REQUERANTE

IV. 1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que lors de la réunion du comité consultatif provincial qui s'est tenue le 23 septembre 2011, la majorité des membres présents a opté pour la constitution de trois zones, rejoignant ainsi le souhait de la requérante et de la ville de Namur de constituer une zone avec les communes de Gembloux et Eghezée (zone dite "NAGE"). Dans l'hypothèse où l'avis du comité consultatif serait suivi par le comité national et, ensuite, par le Roi, la partie adverse s'interroge sur l'intérêt réel de la partie requérante d'obtenir l'annulation d'un arrêté réglementaire qui lui serait favorable puisqu'il donnerait à ladite zone de secours "NAGE" les moyens de son développement.

Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient qu'en cas de constitution d'une zone dite "NAGE", elle ignore les dispositions réglementaires ou autres que la partie adverse prendrait pour l'octroi des aides et subsides à ladite zone dans le cadre de conventions P.Z.O. pour les années 2010 et 2011. Elle soutient pour le surplus avoir toujours intérêt à agir même si l'acte attaqué a disparu de l'ordonnancement juridique depuis la fin de l'année 2011.

Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir que 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 ne la prive pas de son intérêt à agir, puisqu'il ne règle pas les "inconvenients" qu'elle a subis du fait de l'acte attaqué. Elle relève plus particulièrement qu'aucun autre acte concomitant ou postérieur à cet arrêté royal du 28 décembre 2011 n'a réglé l'octroi de subsides et de moyens à la zone de secours "NAGE" dans le cadre de conventions P.Z.O. pour

l'année 2011. Elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'elle tient pour pertinente en l'espèce.

En termes de plaidoirie, la requérante expose que le préjudice que lui a causé l'acte attaqué ne se limite pas aux seules subventions du bénéfice desquelles elle a été privée. Elle précise que la conclusion d'une convention pré-zone opérationnelle aurait pu lui permettre d'accéder à d'autres avantages (flux d'informations, logiciels programmes, ...). Elle en conclut que l'enjeu de son recours ne tient pas aux seules conséquences indemnitaires qui pourraient s'y attacher et que, en conséquence, la voie indemnitaire n'est pas la seule qui lui soit ouverte en l'espèce.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Il peut se concevoir que l'application de l'arrêté royal attaqué, durant l'année 2011, 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.

A l'audience du 9 mai 2012, la requérante a également fait valoir qu'elle n'avait pu bénéficier de ressources non pécuniaires. Toutefois, sur ce point, l'annulation de l'acte attaqué ne serait pas de nature à lui conférer ces avantages dont elle affirme avoir ainsi été privée. En effet, la réfection de l'acte attaqué est impossible, dès lors que l'acte qu'adopterait la partie adverse serait dépourvu de

fondement légal, la loi de finances du 22 décembre 2010 pour l'année budgétaire 2011 et la loi du 11 avril 2011 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2011, ayant toutes deux cessé de produire leurs effets au terme de l'année budgétaire.

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.