

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.251 du 11 septembre 2020

A. 224.019/XV-3.605

En cause : **la Ville de Mons,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. BAYARD Jean-Luc,
ayant élu domicile
rue du Culot 51
6880 Bertix,

2. BROUILLARD Joëlle,
ayant élu domicile
rue du Carmes 37
7971 Basècles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 décembre 2017, la ville de Mons demande l'annulation de l'arrêté royal du 8 octobre 2017 déterminant l'implantation des unités de la Protection Civile, publié le 16 octobre 2017 au *Moniteur belge*.

II. Procédure

L'avis visé à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié le 1^{er} février 2018.

Par une requête introduite le 16 janvier 2018, Jean-Luc Bayard et Joëlle Brouillard ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 16 février 2018.

Par un courrier du 26 octobre 2018, le conseil des requérants en intervention a signalé au Conseil d'État qu'elle n'interviendrait plus dans ce dossier et qu'il était mis fin à l'élection de domicile en son cabinet.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 septembre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Yassin Hachlaf, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Selon la partie adverse, les membres du kern du Conseil des ministres auraient validé, le 18 septembre 2015, plusieurs points concernant les plans de réforme de la protection civile en marquant leur accord sur deux éléments, le premier étant que les missions de premières interventions seraient désormais assumées par les zones de secours, les unités opérationnelles de la protection civile se chargeant des missions de longue durée et des missions complexes ou très spécialisées, le second étant l'alignement du statut des agents de la protection civile sur le statut des membres du personnel des services d'incendie réformés un an auparavant, favorisant ainsi la mobilité entre les deux services de secours.

2. Le 4 avril 2017, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur soumet aux membres du kern une note relative à la réforme de la protection civile, le but étant de déterminer la localisation des futures casernes opérationnelles à la suite de la réorientation des missions entre les zones de secours et la protection civile, cette dernière remplissant à l'avenir les missions de longue durée ainsi que les missions complexes ou spécialisées.

La note propose une évaluation des casernes devant rester opérationnelles sur la base d'une analyse concurrentielle composée de trois volets : une analyse économique coûts-bénéfices, une analyse opérationnelle et historique tenant compte du « désenclavement » vers l'arrière-pays à protéger et une analyse de risques formulant la caserne idéale sans que ces critères ne soient toutefois pondérés.

Pour ce qui concerne le premier volet (analyse coûts-bénéfices), la note indique que les coûts de l'aménagement des casernes existantes, compte tenu des besoins d'une superficie totale nette de 21.450 m², est le suivant : Jabbeke : 13.630 kEUR; Liedekerke : 5.174 kEUR; Brasschaat : 6.463 kEUR; Ghlin : 2.945 kEUR; Libramont : 7.783 kEUR et Crisnée : 552 kEUR. La note indique également qu'une relocalisation à Liedekerke, Jabbeke ou Libramont n'est possible que moyennant l'achat de parcelles de terrain supplémentaires, qu'une autre possibilité consiste à donner momentanément une autre affectation territoriale aux parcelles libres rattachées à Liedekerke et Libramont, que le permis de construire pour la construction intégrale de la « caserne de l'avenir » n'exige donc pas seulement

l'acquisition de terrains, mais également une modification de l'organisation de l'espace et que cette réorganisation ne doit pas être considérée comme une évidence.

Pour ce qui concerne le deuxième volet (analyse historique et opérationnelle), la note considère que, sur la base des formules, algorithmes et coefficients utilisés, le prix total de « désenclavement » (c'est-à-dire les dépenses liées aux trajets depuis l'implantation vers les lieux d'intervention, incluant le nombre d'intervention des trois dernières années avec les camions équipés peut être estimé comme suit : Jabbeke : 129 kEUR; Liedekerke : 86 kEUR; Brasschaat : 101 kEUR; Ghlin : 219 kEUR; Libramont : 252 kEUR et Crisnée : 215 kEUR. La note souligne également que, pour les deux parties du pays, les casernes excentrées de Jabbeke et Libramont ne sont pas idéales, au vu des statistiques d'intervention pour ce qui concerne les missions.

Quant au troisième volet (analyse des risques), l'auteur de cette analyse précise avant tout que le choix de la caserne est pour la plus grande partie indépendant du futur ensemble de tâches, les missions dans le cadre d'inondations de grande ampleur, d'éboulements et du renfort lors de la recherche de personnes disparues pouvant avoir lieu pratiquement partout en Belgique, qu'il en va de même, eu égard à la proximité du réseau ferroviaire et routier, pour ce qui concerne les risques CBRN non localisables. En revanche, il n'en va pas de même pour les risques CBRN localisables (concentration élevée d'entreprises SEVESO), d'une part, et des risques liés aux sites nucléaires, d'autre part.

La lecture de l'analyse du directeur général de la sécurité civile indique notamment que l'allongement du délai d'intervention de la protection civile avec des moyens spécialisés, du fait de la réorganisation en deux unités au lieu de six, n'est pas problématique au point de vue opérationnel. Quant aux entreprises SEVESO situées dans le Hainaut, il relève que l'unité de Ghlin (dont les bâtiments sont « totalement obsolètes » sauf les logements) est certes située près de la zone du Hainaut sans pour autant que cela soit un handicap pour l'unité de Crisnée située près de l'échangeur de Loncin. Il conclut ce qui suit : « Pour des raisons opérationnelles et budgétaires, la localisation optimale des 2 unités opérationnelles de la protection civile est Crisnée et Brasschaat ».

Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur propose dès lors de retenir ces deux sites.

3. Le 26 juin 2017, la ministre du Budget marque son accord de principe sur un projet d'arrêté royal déterminant l'implantation des unités de la Protection civile.

4. Le 28 juillet 2017, le Conseil des ministres approuve le projet.

5. Le 25 septembre 2017, la section de législation du Conseil d'État donne l'avis n° 62.036/2 en exposant que l'article 1^{er} du projet, qui détermine l'implantation des unités de la protection civile sur le territoire du Royaume, n'a pas vocation à formuler la moindre règle de droit nouvelle et est, par conséquent, dépourvu du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, pour qu'il relève de la compétence de la section de législation et que l'article 224, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile constitue le fondement juridique de l'article 2, 1°, du projet en telle sorte que l'alinéa 1^{er} du préambule doit donc être complété sur ce point.

6. Le 8 octobre 2017, le Roi adopte l'arrêté suivant :

« PHILIPPE, Roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les articles 157 et 224, alinéa 2;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 19 mai 2017 et le 7 juin 2017;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 26 juin 2017;

Vu l'analyse d'impact de la réglementation réalisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative;

Vu l'avis 62.036/2 du Conseil d'État, donné le 25 septembre 2017 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa premier, 1° des lois coordonnées sur le Conseil d'État; Sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de l'avis des ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Sur le territoire du Royaume, les unités opérationnelles de la Protection Civile sont implantées à Brasschaat, Miksebeekstraat 153 et à Crisnée, rue Vincent Bonnechère 30.

Art. 2. Entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019 :

1° l'article 157 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

2° le présent arrêté.

Art. 3. Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté. ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 2017.

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

Les requérants en intervention exposent que la requête en intervention est recevable *ratione temporis* car, conformément à l'article 52, § 1^{er}, du règlement général de procédure, elle pouvait être introduite dans un délai de trente jours au plus tard après la publication de l'avis visé à l'article 3^{quater} du même règlement. Or, ils soulignent qu'au moment de l'introduction de leur requête en intervention, l'avis prévu par l'article 3^{quater}, précité, n'était pas encore été publié au *Moniteur belge*, qu'ils n'ont pas reçu la notification visée par l'article 6, § 4, du même règlement et que le délai de 30 jours n'avait pas encore commencé à courir. Ils estiment que leur intervention n'aura pas pour effet de retarder la procédure.

Ils exposent également qu'ils appartiennent à la protection civile et travaillent, l'un, à l'unité opérationnelle de la protection civile de Libramont, et l'autre, à celle de Ghlin, l'un comme lieutenant, l'autre comme expert technique, en tant que professionnels (agents opérationnels) et non comme volontaires. Selon eux, l'arrêté attaqué modifiera, à partir du 1^{er} janvier 2019, de façon substantielle leur cadre, leurs conditions et leur environnement de travail et les obligera à travailler à Crisnée.

La partie adverse expose que la requête en intervention doit être déclarée irrecevable car l'acte attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 2017 et qu'en vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont prescrits après que les actes incriminés ont été publiés. Elle estime que les requérants en intervention ont disposé, à l'instar de la partie requérante, d'un délai de soixante jours pour agir en annulation de l'acte attaqué, que la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens qu'une requête en intervention ne peut servir de moyen pour contourner le délai légal pour agir en annulation et que la requête doit, par conséquent, être déclarée irrecevable.

Aucun mémoire en intervention n'a été déposé.

Les parties requérante et adverse n'abordent pas cette question dans leurs derniers mémoires.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 2017 en telle sorte que le délai de recours en annulation est venu à échéance le vendredi 15 décembre 2017.

La requête en intervention a été envoyée par recommandé le 16 janvier 2018.

L'avis prescrit par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié le 1^{er} février 2018.

À la date d'introduction de la requête en intervention, le délai pour un recours en annulation était ainsi échu et celui pour une intervention fondée sur l'article 3^{quater} du règlement général de procédure n'avait pas encore commencé à courir.

L'article 52 du règlement général de procédure, modifié par l'arrêté royal du 28 janvier 2014, dispose comme suit :

« Art. 52. § 1^{er}. La requête en intervention est introduite dans un délai de trente jours au plus tard après la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3^{quater}. En l'absence de notification ou de publication, la chambre saisie de l'affaire peut permettre une intervention ultérieure pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure ».

Les requérants en intervention ont disposé du délai ordinaire de soixante jours pour former un recours en annulation et s'en sont abstenus.

En revanche, sans attendre la publication de l'avis prévu à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure, ils ont déposé une requête en intervention. La publication de l'avis au *Moniteur belge* a ensuite ouvert un délai de trente jours pour une intervention éventuelle.

Si, pour un motif quelconque, la publication de l'avis n'avait pas eu lieu, la requête en intervention pouvait être déclarée admise par la chambre. Il s'ensuit que la publication ultérieure de l'avis ne peut avoir pour effet de faire déclarer irrecevable la requête en intervention. En tout état de cause, les requérants en intervention n'ont nullement retardé la procédure.

Toutefois, l'article 21*bis*, alinéa 2, nouveau, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, empêche l'intervenant à l'appui de la requête de soulever d'autres moyens que ceux formulés dans la requête en annulation.

En s'abstenant d'introduire un recours direct en annulation, les parties requérantes en intervention se sont ainsi privées de la possibilité de faire valoir d'autres moyens que ceux formulés par la partie requérante.

La requête en intervention est ainsi recevable *ratione temporis*.

V. Recevabilité du recours en annulation

V.1. Thèses des parties

La partie requérante expose que la suppression de quatre des six implantations existantes aura pour effet d'allonger fortement les délais d'intervention des unités opérationnelles de la protection civile sur son territoire, ce qui fera, le cas échéant, courir à ses habitants des dangers importants. Il est, selon elle, erroné d'affirmer que les unités de protection civile n'exerceront plus de missions urgentes de sorte que l'éloignement de ces unités sera sans effet ou sans danger. Elle cite, comme exemple, les missions CBRN, c'est-à-dire les missions en lien avec les risques chimiques, bactériologiques, radiologiques et nucléaires, lesquelles sont par nature, urgentes, ou les missions de gestion de la menace terroriste et les missions de l'*Urban Search and Rescue Heavy* (B-FAST), qui a pour objectif de déployer des moyens particuliers d'investigation et de localisation de personnes ensevelies ou disparues, à la suite d'une inondation, d'une explosion, d'un tremblement de terre ou d'une tempête. Elle considère que le fait de supprimer l'unité de protection civile de Ghlin et d'allonger le temps d'intervention de la protection civile sur son territoire porte atteinte à la sécurité de ses habitants et que le Conseil d'État a déjà jugé que « des préoccupations relatives aux atteintes à la sécurité et la santé publiques se rattachent bien à l'ordre public général défini à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, qui confie aux communes la mission "de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics" » (C.E., 25 octobre 2011, n° 215.982). Elle souligne que l'acte attaqué est, par ailleurs, intimement lié à l'arrêté du 20 septembre 2017 modifiant l'arrêté royal du 10 juin 2014 déterminant les missions et les tâches de sécurité civile exécutées par les zones de secours et par les unités opérationnelles de la protection civile et modifiant l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et

d'intervention, dans la mesure où la suppression des quatre implantations existantes est justifiée notamment par la modification des missions des unités de protection civile alors que la modification des missions des zones de secours et des missions de protection civile aura nécessairement un impact sur elle, ne fut-ce que d'un point de vue budgétaire. Elle explique que le Conseil d'État a déjà jugé que « l'arrêté royal attaqué du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours fait grief aux communes concernées puisqu'il prévoit dans chaque province la division du territoire en zones de secours, ce qui affecte nécessairement ces communes, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les futures contributions financières » (C.E., 23 septembre 2011, n° 215.302) et que le recours est donc recevable.

La partie adverse affirme que le recours est irrecevable car l'acte attaqué constitue, non pas un acte administratif individuel qui ferait grief à la partie requérante qui n'en est d'ailleurs pas la destinataire, mais une mesure d'ordre insusceptible de recours. Elle soutient ainsi que l'acte attaqué a été pris dans l'intérêt du service et concrétise la réforme des missions de la protection civile réalisée par l'arrêté royal du 20 septembre 2017, précité, en réorganisant ses services et que, sur la base d'analyses étayées, l'acte attaqué détermine, en opportunité, l'implantation des deux unités opérationnelles qui seront maintenues à Brasschaat et à Crisnée. Elle ajoute qu'en vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut parfaitement, lorsque l'intérêt du service le requiert, réorganiser ses services et que, si une mesure d'ordre intérieur n'est pas susceptible de recours, ce n'est nullement parce qu'elle ne modifie pas la situation de l'administré, mais précisément parce qu'elle correspond à une mesure organisationnelle qui tend à assurer le bon fonctionnement du service.

En réplique, la partie requérante expose que n'est pas susceptible de recours une mesure d'ordre intérieur, soit une décision fondée sur l'intérêt du service et qui concerne l'organisation ou le fonctionnement d'une administration ou d'un de ses organes, sans léser les usagers et sans porter atteinte aux règles de droit, au statut et aux prérogatives essentielles des agents ou des membres des organes (C.E., 14 avril 2008, n° 182.040). Elle poursuit en soulignant que, pour se prononcer sur la recevabilité du recours, il faut examiner concrètement la mesure et ses conséquences. Elle considère que l'acte attaqué est un acte qui fait grief, qui la lèse ainsi que les usagers, dès lors qu'il emporte la disparition de quatre unités opérationnelles de la protection civile ce qui est de nature, d'une part, à avoir des incidences sur la sécurité publique sur son territoire et sur la santé des citoyens habitant sur celui-ci et, d'autre part, à impacter ses finances. Elle répète que la suppression de quatre implantations aura pour effet d'allonger les délais d'intervention des unités opérationnelles de la protection civile sur son territoire en

telle sorte que l'acte attaqué modifie le service rendu aux citoyens, que le trajet par la route entre Mons et Crisnée est d'une heure et 27 minutes pour 125 kilomètres tandis qu'il était de 15 minutes entre Mons et Ghlin (8,4 kilomètres), et que l'allongement de ce trajet fera courir à ses habitants des dangers importants, notamment lorsque la protection civile sera amenée à exercer des missions urgentes. Selon elle, il est erroné d'affirmer que les unités de protection civile n'exerceront plus de missions urgentes de sorte que l'éloignement des unités de protection civile sera sans effet ou sans danger alors que la protection civile sera, malgré la réforme de ses missions, toujours amenée à exercer des missions urgentes ou qui requièrent une certaine célérité et qu'une intervention retardée d'une heure et quinze minutes peut effectivement avoir un impact très important en termes de santé et de sécurité publiques, ce qui est de nature à démontrer le fait que l'acte attaqué est un acte qui fait grief. Elle souligne aussi que le Conseil d'État a déjà jugé qu'était susceptible de recours la décision de transfert de l'activité d'une maternité de Virton vers un site situé à Arlon soit 30 minutes en voiture, dès lors qu'elle présentait certains inconvénients pour les patients et pour les requérants, médecins (C.E., 26 février 1997, n° 64.778). Elle en conclut que l'acte attaqué fait donc grief en telle sorte que le recours est recevable.

Dans leurs derniers mémoires, les parties requérante et adverse n'abordent plus cette question.

V.2. Appréciation

Dans son avis donné sur le projet d'arrêté royal allant devenir l'acte attaqué, la section de législation du Conseil d'État a considéré que l'article 1^{er} n'a pas de portée réglementaire. Cette disposition est rédigée comme il suit :

« Article 1^{er}. Sur le territoire du Royaume, les unités opérationnelles de la Protection Civile sont implantées à Brasschaat, Miksebeekstraat 153 et à Crisnée, rue Vincent Bonnechère 30 ».

Cette disposition constitue une simple mesure d'organisation des unités opérationnelles de la protection civile sur le territoire du Royaume, sans porter atteinte, par elle-même, aux prérogatives des membres du personnel de ce service public.

Se prévaloir de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux mesures d'ordre intérieur, suppose que celui qui est concerné par cette mesure est un agent d'un service public et que la mesure en question est grave dès lors qu'elle porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives attachées aux

fonctions exercées par cet agent et qu'elle a été prise en fonction de son comportement. Or, en l'espèce, la partie requérante est une autorité communale qui n'est pas la destinataire directe de l'arrêté royal attaqué. Il ne s'agit donc pas ici d'examiner si l'acte attaqué porte atteinte au statut d'agents publics relevant de la protection civile.

En l'espèce, le choix de l'organisation des unités opérationnelles de la protection civile réparties en deux implantations repose sur l'étude réalisée par les services de la partie adverse. La partie requérante n'identifie aucun effet juridique de l'acte attaqué de nature à léser sa situation mais fait état d'inconvénients qu'elle redoute quant à la mise en œuvre de celui-ci.

Pour ce qui concerne l'allongement des délais d'intervention, il ne s'agit pas là d'un effet juridique et l'inconvénient allégué doit être replacé dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences entre les zones de secours et les unités opérationnelles de la protection civile, issue de l'arrêté royal du 20 septembre 2017, précité. Si, certes, la nouvelle répartition des missions et des tâches entre les zones de secours et les unités opérationnelles n'exclut pas une urgence pour certaines des missions attribuées aux unités de la protection civile, ces dernières, conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 10 juin 2014 déterminant les missions et les tâches de sécurité civile exécutées par les zones de secours et par les unités opérationnelles de la protection civile et modifiant l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention, modifié par l'arrêté royal du 20 septembre 2017, effectuent « les missions et les tâches d'appui technique spécialisé spécifiques figurant dans la colonne 2 de l'annexe 1 [...] et les moyens adéquats pour l'exécution de ces missions et de ces tâches sont automatiquement et immédiatement envoyés dans les cas et selon les modalités prévus et fixés dans les plans d'urgence et d'intervention, dans les plans monodisciplinaires et dans les plans préalables d'intervention ».

Les zones de secours sont, depuis le 1^{er} janvier 2019, en charge des missions de la colonne 1 de la même annexe, c'est-à-dire les premières interventions, et sans appui immédiat des unités opérationnelles (comme le prévoyait l'ancienne annexe de l'arrêté royal du 10 juin 2014, précité, en cas de nécessité), mais avec celui de zones de secours voisines ou frontalières.

Quant à l'arrêt n° 215.982 du 25 octobre 2018, l'enseignement qu'en tire la partie requérante ne se concilie pas avec l'objet du présent recours. En effet, dans cette affaire, le recours émane d'un opérateur de téléphonie mobile et est dirigé contre une décision communale refusant la mise en exploitation de nouvelles

antennes sur le toit d'un immeuble situé sur son territoire. Il ne s'agit donc pas d'une décision liée à l'organisation d'une autorité administrative. Si le Conseil d'État considère que l'ordonnance de police qui fonde le refus de mise en exploitation des antennes, s'attache à prévenir des atteintes à la sécurité et à la santé publiques, préoccupations relevant de l'ordre public général défini à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, l'on n'aperçoit pas en quoi cette approche serait ici pertinente dès lors que l'organisation des secours relève de l'autorité fédérale. Par ailleurs, la partie requérante ne soutient pas non plus que la zone de secours dont elle relève et celles auxquelles cette zone pourrait faire appel, ne seraient pas en mesure d'assurer à ses habitants les avantages d'une bonne police, d'autant plus que, conformément à l'article 153 de la loi du 15 mai 2007, précitée, pour l'exécution de leurs missions en matière de sécurité, les bourgmestres peuvent continuer à faire appel à la protection civile, tout en tenant compte de la nouvelle répartition des compétences entre les unités de la protection civile et les zones de secours.

N'est également pas pertinent l'enseignement de l'arrêt n° 156.159 du 9 mars 2006 qui reconnaît à une commune l'intérêt requis pour attaquer un acte administratif autorisant une augmentation de la capacité d'un dépôt d'autobus sur son territoire, au regard de l'intérêt communal mais également au vu du rôle des communes dans l'application du règlement général pour la protection du travail qui avait servi de base à l'acte administratif attaqué. En cette espèce, il était par ailleurs clair que l'acte attaqué produisait des effets juridiques sur le territoire de la commune requérante.

Il convient de rappeler que l'acte attaqué relève d'une matière soustraite à l'autonomie communale, la loi du 15 mai 2007, précitée, ne permettant plus à une commune d'organiser la sécurité civile comme elle l'entend mais la contraignant à utiliser les cadres prévus par la loi, dont celui des zones de secours.

Quant à l'impact budgétaire que pourrait ressentir la partie requérante, aucun argument concret n'est avancé établissant que les communes participent directement au financement des unités opérationnelles de la protection civile, à la différence de ce qui est légalement prévu pour le financement des zones de secours. Comme l'a relevé l'arrêt n° 215.302 du 23 septembre 2011, la loi du 15 mai 2007, précitée, a réorganisé l'ensemble des services d'incendie du pays et prévoit, en son article 14, que le territoire du Royaume est divisé en zones de secours, que chaque province comprend au moins une zone et que chaque commune appartient à une seule zone, la zone de secours étant le nouvel organe chargé d'assurer la gestion des services d'incendie. Dans cette affaire, une intercommunale d'incendie et quatre communes avaient introduit un recours contre un arrêté royal incorporant ces

communes dans une zone de secours qu'elles n'avaient pas choisie et sans que leurs conseils communaux n'aient été consultés en telle sorte que l'avis émis par le comité consultatif provincial était vicié. Cette procédure de consultation des autorités communales par un comité consultatif provincial et préalable à la constitution des zones de secours est prévue par l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, précitée, mais n'a pas son pendant pour ce qui concerne l'implantation des unités opérationnelles de la protection civile. En outre, l'incorporation d'une commune au sein d'une zone de secours a des répercussions financières puisque les communes participent au financement de la zone, ce qui n'est pas le cas pour le financement des unités opérationnelles de la protection civile qui relève du budget fédéral.

Il s'ensuit que l'acte attaqué ne produit pas d'effet juridique à l'égard de la partie requérante qui n'a ainsi pas d'intérêt direct à son annulation, n'en étant pas le destinataire. Enfin, l'acte attaqué est une mesure de pure organisation de l'autorité administrative fédérale, qui n'est pas en tant que telle susceptible de recours. Cette qualification impose néanmoins d'examiner la compétence de l'auteur de l'acte attaqué qui fait l'objet du premier moyen de la requête.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 157 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, de l'absence de base légale et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante expose que le Roi a supprimé des unités de protection civile sur la base de l'article 157 de la loi du 15 mai 2007, précitée, alors que cette disposition n'est pas en vigueur et qu'elle ne délègue pas au Roi la compétence de supprimer des unités de la protection civile. Elle constate qu'en vertu de l'article 2 de l'arrêté attaqué, l'article 157, précité, n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2019 et, à son estime, la partie adverse ne pouvait ainsi pas se fonder sur cet article pour adopter l'acte attaqué. Elle note aussi que l'article 157 ne donne pas au Roi la possibilité de modifier le nombre d'unités de protection civile mais uniquement de déterminer leur lieu d'implantation et de modifier celui-ci en telle sorte que la partie adverse n'était pas compétente pour supprimer quatre unités de la protection civile. Elle ajoute qu'il reviendra à la partie adverse de démontrer qu'elle a réalisé l'analyse d'impact requise par la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative et que « l'arrêté a été délibéré en conseil des ministres sur une proposition du ministre de l'Intérieur ».

En réplique, elle relève qu'en vertu de l'article 2 de l'arrêté attaqué, l'article 157, précité, n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2019 et que la partie adverse ne pouvait pas se fonder sur cet article pour adopter l'acte attaqué. Elle considère que la partie adverse ne répond pas à cette critique, qui touche pourtant à sa compétence. Elle maintient que l'article 157, précité, ne donne pas au Roi la possibilité de modifier le nombre d'unités de protection civile mais uniquement de déterminer leur lieu implantation et de modifier celui-ci de sorte qu'il n'est donc pas déraisonnable, selon elle, d'en déduire que la partie adverse n'était pas compétente pour supprimer quatre unités opérationnelles de la protection civile. Elle soutient que le fait de prévoir qu'il ne peut y avoir plus d'une unité opérationnelle par province, n'est pas de nature à établir que le Roi peut diminuer ou augmenter le nombre de ces unités mais démontre uniquement que Celui-ci ne peut pas décider de l'implantation de plusieurs unités dans la même province et que Son action est donc encadrée par le législateur qui manifestement souhaite une répartition équilibrée des unités opérationnelles de la protection civile sur le territoire. Quant à la circonstance que la portée de la délégation donnée au Roi en matière de délimitation territoriale des zones de secours et des zones de police n'a pas été contestée, cela n'implique pas, à son estime, que la délégation ici analysée ne pourrait être critiquée.

Elle ne revient plus sur ce point dans son dernier mémoire.

VI.2. *Appréciation*

Les articles 157 et 224, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2017, précitée, sont rédigés comme suit :

« Art. 157. Le Roi détermine, sur proposition du ministre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'implantation des unités de la Protection Civile sur le territoire du Royaume sans qu'il puisse y en avoir plus d'une par province. Le Roi peut modifier par la même procédure l'implantation de ces unités.

Art. 224. Les articles suivants entrent en vigueur dix jours après la publication de la loi au *Moniteur belge* :

1^o article 1^{er};

2^o article 2;

3^o articles 14 et 15;

4^o articles 68 et 69;

5^o (...);

6^o article 119, § 1^{er};

7^o articles 220 et 221;

8^o article 224;

Le Roi détermine la date d'entrée en vigueur des autres articles. ».

L'article 5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative est rédigé comme il suit :

« Art. 5. § 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, on entend par “analyse d'impact de la réglementation”, dénommée ci-après “analyse d'impact”, l'évaluation des effets potentiels de tout avant-projet de réglementation, visé à l'article 6, sur l'économie, l'environnement, les aspects sociaux et les administrations, préalablement à son adoption par l'autorité politique. ».

Son article 6, § 1^{er}, est rédigé comme il suit :

« Art. 6. § 1^{er}. Chaque membre du gouvernement procède, dans les conditions fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à l'analyse d'impact visée à l'article 5 des avant-projets de loi et des projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire. ».

L'article 157 de la loi du 15 mai 2007, précitée, habilite le Roi à déterminer et à modifier l'implantation des unités de la protection civile. Cette habilitation permet au Roi d'augmenter ou de diminuer l'implantation de ces unités, dans le respect de la procédure qui y est prévue et à raison d'un nombre maximum, à savoir une unité par province. La détermination de l'implantation des différentes unités opérationnelles de la protection civile sur le territoire implique celle de leur nombre puisque seule une unité peut être implantée par province.

Enfin, l'article 224 de la loi du 15 mai 2007, précitée, habilite le Roi à déterminer la date d'entrée en vigueur de l'article 157 de la même loi. Au jour où l'acte attaqué a été pris, le Roi avait le pouvoir de faire entrer l'article 157 en vigueur à une date déterminée (en l'espèce le 1^{er} janvier 2019) et d'exécuter avec effet au plus tôt à cette date, cette disposition entrée en vigueur.

Il découle de cette double habilitation que le Roi était bien compétent pour fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 157 précité et pour déterminer le nombre d'unités opérationnelles de la protection civile sur l'ensemble du territoire. Faire le choix de faire entrer en vigueur cet article au 1^{er} janvier 2019 implique que seules deux unités seront encore opérationnelles sur le territoire, à partir de cette date.

L'argumentation de la partie requérante sur ce point n'est pas fondée.

Quant à la violation de la loi du 15 décembre 2013, précitée, le grief invoqué par la partie requérante est étranger à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

Le premier moyen n'est ainsi pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Jean-Luc Bayard et Joëlle Brouillard est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 11 septembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Florence Piret,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht