

numéro de répertoire 2021 / 6109
Numéro d'ordre 872
date de la prononciation 8 septembre 2021
numéro de rôle général 19/1306/A

expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

ne pas présenter à l'inspecteur

à présenter à l'enregistrement

Tribunal de première instance de Namur, division de NAMUR

Jugement

7ème chambre B
affaires civiles

Présenté le
ne pas enregistrer

**La septième chambre civile B du tribunal de première instance de Namur -
division de NAMUR - a prononcé, en langue française, le jugement suivant :**

EN CAUSE DE :

1) La VILLE D'ANDENNE, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5300 Andenne, place du Chapitre, 7

2) La COMMUNE D'ASSESE, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5330 Assesse, Esplanade des Citoyens, 4

3) La COMMUNE D'EGHEZEE, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5310 Eghezée, route de Gembloux, 43

4) La COMMUNE DE FERNELMONT, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5380 Fernelmont (Noville-les-Bois), rue Goffin, 2

5) La VILLE DE GEMBLoux, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5030 Gembloux, Parc d'Epinal,

6) La COMMUNE DE GESVES, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5340 Gesves, chaussée de Gramptinne, 112

7) La COMMUNE DE LA BRUYERE, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5080 Rhisnes, place Communale, 6

8) La VILLE DE NAMUR, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5000 Namur, Hôtel de Ville

9) La COMMUNE D'OHEY, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à 5350 Ohey, place Roi Baudouin, 80

10) La COMMUNE DE PROFONDEVILLE, représentée par son Collège communal, dont les bureaux sont établis à chaussée de Dinant, 2

PARTIES DEMANDERESSES,
représentées par Me FORTEMPS loco Me Jean BOURTEMBOURG , avocat à 1060
Bruxelles, rue de Suisse, 24 o,fp@bourtembourg.be)

ET DE :

11) L'ETAT BELGE, représenté par le Ministre de la Sécurité et de l'intérieur,
dont les bureaux sont établis à

PARTIE DEFENDERESSE,
représentée par Me Nicolas BONBLET et Me Torres DUPRET, avocats à 1.000 Bruxelles,
boulevard Bischoffsheim, 33 (nicolas.bonblet@portico.be) .

Indications de la procédure.

Figurent au dossier de la procédure, notamment :

- la citation introductive d'instance signifiée le 5 juillet 2019 ;
- l'ordonnance prononcée à l'audience du 15 octobre 2019, aménageant les délais amiablement convenus entre les parties pour conclure et fixant la cause pour plaidoiries ;
- l'ordonnance rendue par Madame la Présidente du tribunal le 17 août 2020 ;
- les conclusions prises par les parties ;
- les dossiers de pièces déposés.

Les conseils des parties ont été entendus en leurs explications et moyens lors de l'audience du 16 juin 2021.

Il a été fait usage de la langue française en application des articles 1, 6, 30, 34, 35, 36, 37, 40 et 41 de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

1. Exposé des faits.

Les dix parties demanderesses sont les communes membres de la zone de secours NAGE.

Cette zone de secours a été constituée le 1er janvier 2015 dans le cadre de la réforme des services d'incendie par la loi du 15 mai 2007 concernant la réforme de la Sécurité civile.

Les services d'incendie de la COMMUNE D'ANDENNE (desservant les COMMUNES DE GESVES et OHEY), de la VILLE DE NAMUR (desservant les COMMUNES D'ASSESE, PROFONDEVILLE et LA BRUYERE), de la VILLE DE GEMBLOUX et de la COMMUNE D'EGHEZEE (desservant la COMMUNE DE FERNELMONT) ont ainsi été intégrés.

Un des objectifs de la réforme de la sécurité civile consistait à regrouper les moyens disponibles des services d'incendie en différentes zones afin de bénéficier d'une augmentation d'échelle (travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007, doc 51 2928/001).

La mise en œuvre de cette réforme impliquait la rédaction d'arrêtés royaux d'exécution afin, notamment, de délimiter les zones de secours et de fixer leur dotation fédérale.

L'article 67 de la loi du 15 mai 2007 organise le financement des zones de secours :

"Les zones de secours sont financées par : 1° les dotations des communes de la zone, 2° les dotations fédérales, 3° les éventuelles dotations provinciales, 4° les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération, 5° des sources diverses.

Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérales prévus en application de cette loi n'est pas égal à un, les communes d'une zone ne devront pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avoir entendu les représentants des villes et communes, ce ratio au 31 décembre 2007, ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio.

La dotation communale visée à l'alinéa 1er, 1° peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l'alinéa 1er, 3°.

Les travaux parlementaires précisent, à propos de l'article 65 (devenu 67), que "(...) Le Gouvernement s'engage envers les villes et communes à ce qu'elles ne soient pas amenées à contribuer davantage en matière de financement de la Sécurité civile qu'actuellement. En d'autres termes, l'objectif est de tendre vers un ratio entre moyens fédéraux et moyens locaux égal à un. Il s'ensuit que la relation entre l'apport de l'autorité fédérale et les villes et communes évoluera dans le futur vers une répartition plus équilibrée, comme mentionnée dans le rapport de la Commission Paulus. Cela signifie également que les coûts supplémentaires qui découlent de la réforme seront à charge du Gouvernement fédéral".

Un premier groupe de travail "financement" a été mis en œuvre pour déterminer les termes de comparaison prévus par la disposition légale dès le mois de décembre 2007. Une proposition d'arrêté royal a été émise le 6 octobre 2009 mais n'a pas abouti (pièce 53 du dossier de l'ETAT BELGE).

Un second projet d'arrêté royal d'exécution a été rédigé lors du mois d'octobre 2013 (pièce 5 du dossier de l'ETAT BELGE).

L'Union des villes et communes de Wallonie a émis des observations par rapport au document le 15 janvier 2014, le désaccord sur les postes budgétaires à considérer ayant empêché l'aboutissement de l'arrêté royal (pièce 6 du dossier de l'ETAT BELGE).

La VILLE D'ANDENNE a adressé au Ministre de la Sécurité et de l'intérieur, le 11 décembre 2015, un courrier l'informant d'une augmentation des coûts des services d'incendie en raison, principalement, de la revalorisation barémique accordée aux membres du personnel d'incendie, ce qui signifiait, à son estime, que la commune devait contribuer au financement de la zone de secours dans une mesure excédant largement la contribution qu'elle apportait à son service d'incendie lors de l'année 2007. Dénonçant, dans ce contexte, une carence réglementaire liée à la non application de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007, elle a mis en demeure l'ETAT BELGE d'adopter l'arrêté royal d'exécution (pièce 1 du dossier des parties demanderesse).

Le Ministre de la Sécurité et de l'intérieur a répondu, par courrier du 12 avril 2016, que les travaux relatifs à l'exécution de l'article 67, alinéa 2 de la loi du 15 mai 2007 ont débuté dès l'adoption de la loi, mais n'ont pas abouti, dans un premier temps, en raison de l'incertitude quant à la date d'intégration des services d'incendie dans les zones de secours. La priorité a été accordée, par la suite, à la rédaction des arrêtés indispensables pour permettre aux zones de secours de fonctionner. L'exécution de l'article 67, alinéa 2 de la loi du 15 mai 2007 était prévue dans un second temps car il ne s'agissait pas d'un arrêté indispensable pour les zones de secours à l'heure actuelle : "*En effet, le principe*

50/50 inscrit dans cette disposition de la loi du 15 mai 2007 n'est pas un objectif en soi à atteindre. Il s'agit d'une garantie pour les autorités communales selon laquelle la réforme des services d'incendie ne leur coûtera pas plus que ce qu'elles payaient lorsque les services d'incendie étaient organisés au sein des communes". Pour ce qui concerne l'augmentation du coût des services d'incendie "celle-ci est prise en charge par les dotations fédérales (de base et complémentaire) octroyées aux zones de secours. La trajectoire budgétaire de ces dotations a été établie par le gouvernement précédent jusqu'en 2018" (pièce 2 du dossier des parties demanderesses).

S'agissant des impacts budgétaires liés à la réforme, il convient également de relever que l'arrêté royal du 19 avril 2014, qui a fixé le statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours, a prévu l'évaluation des conséquences financières dans les deux ans par la Commission d'accompagnement de la réforme de la sécurité civile. Un groupe de travail "surcoût" a par conséquent été créé et a déposé ses conclusions le 13 septembre 2017 (exposé PowerPoint, pièce 37 du dossier de l'ETAT BELGE).

Estimant que l'absence d'adoption de l'arrêté royal d'exécution de l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 leur causait un préjudice en ce qu'elles seraient privées d'un rééquilibrage 50-50 dans le financement de leur zone de secours, et considérant que les surcoûts entraînés par la mise en œuvre de la réforme non couverts par l'ETAT BELGE leur occasionne un préjudice provisoire de 1.500.000,00 €, les parties demanderesses ont pris l'initiative de la procédure par citation signifiée le 5 juillet 2019.

2. Objet des demandes.

Les parties demanderesses sollicitent :

- qu'il soit dit pour droit que l'abstention de l'ETAT BELGE d'adopter l'arrêté royal d'exécution de l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile est fautive ;
- la condamnation de l'ETAT BELGE à adopter cet arrêté royal d'exécution dans un délai de six mois à dater de la signification du jugement à intervenir sous peine d'une astreinte de 50.000,00 € par jour de retard ;
- la condamnation de l'ETAT BELGE à supporter les surcoûts liés à la réforme de la Sécurité civile opérée par la loi du 15 mai 2007 pour le financement de la zone de secours NAGE ;
- la condamnation de l'ETAT BELGE à leur verser une somme provisionnelle de 1.500.000,00 € à titre de dommages et intérêts, à majorer des intérêts compensatoires calculé à dater de la survenance du dommage ;
- la désignation, avant dire droit, d'un expert ayant pour mission de donner un avis sur le montant des surcoûts engendrés par la réforme mise en place par la loi du 15 mai 2007 sur la Sécurité civile pour les communes membres de la zone de secours NAGE.

3. Motivation.

A) Quant à la recevabilité des demandes.

1. Aucun moyen d'irrecevabilité n'étant soulevé ou paraissant devoir l'être d'office par le tribunal, il convient de déclarer les demandes recevables.

B) Quant au fondement des demandes.

B.1. La responsabilité de l'ETAT BELGE en raison d'une carence réglementaire.

2. Les parties demanderesse considèrent que l'ETAT BELGE a commis une faute en s'étant abstenu d'adopter, dans un délai raisonnable, l'arrêté royal d'exécution prévu par l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 concernant la réforme de la Sécurité civile.

Cette faute se trouve en lien causal direct et nécessaire, selon leur thèse, avec le préjudice qui consiste à ne pas pouvoir bénéficier des effets de l'article 67 de la même loi, à savoir, de la garantie de ne pas devoir contribuer davantage, en termes de financement, que leur apport actuel aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de la loi n'est pas égal à un.

3. L'ETAT BELGE estime, quant à lui, que les conditions pour qu'une carence réglementaire puisse lui être reprochée ne sont pas remplies dans le cas d'espèce dans la mesure où le législateur n'a pas prévu de délai pour l'application de la disposition réglementaire, ce qui signifie qu'il convient d'avoir égard à un délai raisonnable.

Les zones de secours n'ont effectivement été créées qu'à partir du 1er janvier 2015, date à partir de laquelle la carence éventuelle doit être examinée.

Ses services ne sont par ailleurs pas demeurés inactifs puisqu'un groupe de travail a été mis en œuvre dès le mois de décembre 2007 et a abouti à la proposition d'un arrêté royal le 6 octobre 2009. Un second projet d'arrêté royal a été rédigé lors du mois d'octobre 2013, mais n'a pas été adopté en raison d'un avis critique de l'Union des villes et communes de Wallonie le 15 janvier 2014.

La nécessité de concentrer ses efforts sur l'adoption des arrêtés royaux nécessaires à la mise en place des zones de secours et, parallèlement, la mise en œuvre d'un nouveau groupe de travail "surcoût" (destiné, pour rappel, à évaluer les conséquences budgétaires de la réforme du statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours) ont également participé à détourner ses forces actives sur d'autres points importants liés à la réforme.

Les autres travaux ont également été postposés à la suite de la démission du Gouvernement intervenue lors du mois de décembre 2018, ce lui-ci ne traitant alors plus que les affaires courantes, c'est-à-dire les affaires qui n'impliquent pas des choix éminemment politiques tels que ceux qui découlent de l'exécution de l'article 67, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007.

Le retard ainsi critiqué ne résulte pas, à son estime, de son inertie, mais bien de circonstances qui lui sont étrangères, ce qui ne peut engager sa responsabilité (Cass., 9 février 2017, juridat.be).

4. Le Roi fait les règlements et les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution (article 108 de la Constitution).

Aucune disposition constitutionnelle ou légale ne soustrait le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses missions et de ses activités réglementaires, à l'obligation, résultant des 1382 et 1383 du Code civil, de réparer le dommage qu'il cause à autrui, par sa faute, notamment par son imprudence ou par sa négligence. Même lorsqu'aucun délai n'a été prescrit par une disposition légale au pouvoir exécutif pour prendre un règlement, l'abstention d'édicter celui-ci peut, par application des articles 1382 et 1383 du Code civil, donner lieu à l'obligation de réparer le dommage qu'il en est résulté (Cass., 13 avril 1971, Pas., 1971, p. 752 et s.).

Le Conseil d'État a par ailleurs jugé que « *l'habilitation donnée au Roi pour assurer l'entrée en vigueur et la mise en application de la loi doit se comprendre à la lumière de l'article 108 de la Constitution qui Lui interdit de dispenser de l'exécution des lois ; que la nécessité ou l'opportunité d'assurer l'exécution d'une loi en différentes phases et de ménager des dispositions transitoires ne dispensent pas de l'obligation de respecter, pour ce faire, un délai raisonnable* ». En d'autres termes, le pouvoir exécutif a l'obligation de faire entrer en vigueur une loi dans un délai raisonnable. À défaut, il commet une faute qui engage sa responsabilité extracontractuelle (Q. PEIFFER, "La réparation en nature du dommage causé par une carence réglementaire", J.L.M.B., 2014/22, p. 1059 et s. ; Conseil d'Etat, arrêt n° 82.934 du 18 octobre 1999 A.S.B.L. «Action et Liberté »).

Dans les contentieux de droits subjectifs, le juge ne peut condamner l'administration sans avoir constaté que celle-ci a agi contrairement au droit. Il doit établir une illégalité dans le contentieux de la reconnaissance du droit ou une faute dans le domaine de la responsabilité de droit commun. Par identité de motifs, le juge ne peut imputer à faute ce qui relève du pouvoir d'appréciation de l'administration. En outre, une fois l'illégalité ou la faute constatée, le juge ne peut prononcer de condamnation qu'en respectant le pouvoir d'appréciation de l'administration quand elle en dispose. La séparation des pouvoirs impose ces limites à la compétence judiciaire. Plus généralement, la séparation des fonctions d'administrer et de juger impose ces limites à toute action juridictionnelle. En d'autres mots, il s'agit pour le juge de respecter une distinction fondamentale entre la légalité et l'opportunité, tant dans la censure de ce que l'administration a fait que pour déterminer l'étendue de la condamnation (M.PAQUES, "Principes de contentieux administratif", Larcier, 2017, n° 91).

En cas de pouvoir discrétionnaire, le juge peut ordonner à l'administration d'agir, mais pas fixer le sens de la décision à prendre. Le juge écarte l'acte illégal qui procède d'une

compétence discrétionnaire dans le chef de l'administration. Il peut ensuite ordonner à l'administration de statuer – le cas échéant, de statuer à nouveau – sur la demande, éventuellement sous astreinte, mais il ne peut en aucun cas lui enjoindre d'adopter une décision dans un sens déterminé, sous peine de se transformer en administrateur actif (M.PAQUES, précité, n° 96).

5. S'il ne peut sérieusement être contesté que l'ETAT BELGE a été confronté à un important travail réglementaire à l'occasion de la réforme de la Sécurité civile et s'il résulte des éléments du dossier qu'il justifie une diligence à cet égard, plus particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007, jusque, à tout le moins, le mois d'octobre 2013, ni l'avis critique de l' Union des villes et communes de Wallonie du 15 janvier 2014, ni la période d'affaires courantes survenue à partir du mois de décembre 2018, ni la circonstance qu'un autre groupe de travail ait été mis en œuvre pour chiffrer une partie des conséquences budgétaires de la réforme (dont les travaux ont abouti, le 13 septembre 2017, à un exposé de ses résultats), ne permettent d'expliquer l'absence d'adoption, à ce jour, de l'arrêté d'application de la disposition litigieuse.

Le tribunal observe, plus particulièrement, qu'il n'est pas fait état d'une remobilisation du groupe de travail "financement" depuis la réception de l'avis critique de l'Union des villes et communes de Wallonie, alors que son action conditionne, en raison de la complexité des enjeux financiers, l'adoption de l'arrêté en question.

L'ETAT BELGE a également pu disposer, à partir du 1er janvier 2015 et jusqu'à la démission de son Gouvernement intervenue lors du mois de décembre 2018, d'un recul suffisant lui permettant d'apprécier les enjeux financiers liés à la réforme de la Sécurité civile.

En s'étant ainsi abstenu d'adopter, dans un délai raisonnable, l'arrêté royal nécessaire à l'exécution de l'article 67, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile, sans pouvoir invoquer à suffisance l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, l'ETAT BELGE a commis une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

6. Cette faute se trouve en lien causal direct et nécessaire avec le préjudice des parties demanderessees qui consiste à ne pas pouvoir bénéficier des effets de l'article 67, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007, quelle que soit l'interprétation qu'il y ait lieu de donner à ces dispositions.

7. La réparation en nature du dommage devant être préférée, dans le respect du pouvoir d'appréciation de l'ETAT BELGE, il sera fait droit à la demande de condamnation de celui-ci à adopter l'arrêté royal nécessaire à l'application de l'article 67, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007, ce dans un délai raisonnable de neuf mois (en ce sens, Q. PEIFFER, précité, n° 7 et s.).

8. Une astreinte d'un montant journalier de 1.500,00 € sera également disposée afin de garantir l'effectivité de la condamnation principale.

B.2. La responsabilité de l'ETAT BELGE en raison du non-respect de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007.

9. Les parties demanderesse estiment également que l'ETAT BELGE a commis une faute en ayant contrevenu aux dispositions de l'article 67 de la loi du 15 mai 2017, particulièrement en ce qu'il n'aurait pas effectivement supporté, jusqu'à présent, les surcoûts engendrés par la réforme de la Sécurité civile alors que le ratio entre les moyens fédéraux et les moyens locaux ne serait pas encore égal à un (rapport de la commission d'accompagnement du 13 septembre 2017, pièce 15 de leur dossier).

Les différentes communes demanderesse considèrent qu'elles ne doivent pas établir, à cet égard, l'existence d'un préjudice personnel puisqu'elles doivent financer ensemble les coûts occasionnés par leur zone de secours.

Elles sollicitent la réparation du préjudice résultant de l'augmentation des dépenses de personnel, évaluées à la somme de 312.862,82 € par an pendant cinq ans et limitent leur demande à l'octroi d'une somme provisionnelle de 1.500.000,00 €, dans l'attente de la réalisation d'une expertise judiciaire destinée à chiffrer plus précisément leur dommage.

10. L'ETAT BELGE conteste cette demande, considérant que la loi ne lui impose pas de garantir un financement égal à celui des communes mais d'assurer une répartition plus équilibrée de sa prise en charge et que seuls les surcoûts liés à ses décisions peuvent être pris en considération, le ratio renseigné de 50/50 ne constituant pas un objectif en soi.

Il est en outre établi à suffisance que sa contribution dans le financement de la zone de secours NAGE a augmenté pendant la période courant de l'année 2015 à l'année 2019, ce qui accrédirait la thèse du respect de l'esprit de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 (pièce 50 de son dossier).

Les parties demanderesse se trouveraient dès lors en défaut de rapporter que les dépenses liées au personnel administratif, évaluées à 312.862,82 € par an, n'ont pas été financées par l'augmentation des dotations fédérales.

11. Les parties demanderesse n'établissent pas à suffisance, en l'état de la procédure, que l'ETAT BELGE a manqué aux dispositions de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 dès lors que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérales au 31 décembre 2007, ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour le calculer, n'ont pas encore été déterminés par arrêté royal (points 2 à 8 de la présente décision), ce qui signifie qu'il n'est pas permis de savoir si, pour la période courant de l'année 2015 à l'année 2019, les communes de la zone NAGE ne doivent pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel, et si, par voie de conséquence, les autorités fédérales doivent, le cas échéant, supporter un éventuel surcoût.

Il convient, par conséquent, de réserver à statuer quant à cette demande, ainsi que quant aux dépens.

4. Décision.

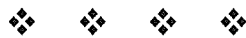
**Le tribunal, pour les raisons qui précèdent, décide
contradictoirement, ce qui suit.**

Les demandes sont recevables et fondées dans la mesure ci-après précisée.

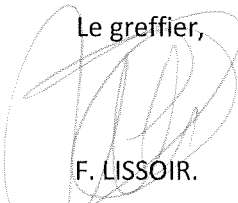
L'ETAT BELGE devra adopter, en soumettant à la promulgation et la sanction par le Roi, l'arrêté royal d'exécution de l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile dans un délai de neuf mois à compter de la signification du jugement, ce sous peine d'une astreinte de 1.500,00 € par jour de retard.

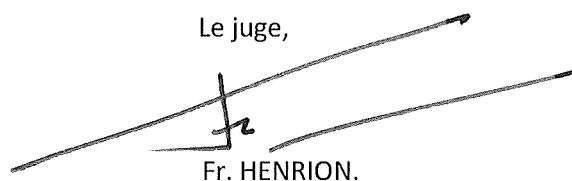
Il est réservé à statuer quant au surplus des demandes et quant aux dépens.

Le présent jugement est exécutoire par provision conformément à l'article 1397 du code judiciaire.



Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique de la SEPTIEME chambre B du tribunal de première instance de Namur, division de Namur, le HUIT SEPTEMBRE DEUX MILLE VINGT ET UN, par Monsieur Frédéric HENRION, juge siégeant en qualité de juge unique, assisté par Madame Fabienne LISSOIR, greffière.

Le greffier,

F. LISSOIR.

Le juge,

Fr. HENRION.