

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 212.551 du 7 avril 2011

G./A.192.535/VI-18.220

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 Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
boulevard du Souverain, n° 36,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mai 2009 par la ville d'Andenne qui demande l'annulation de "la circulaire de Monsieur le Ministre de l'Intérieur du 11 mars 2009 relative aux Task-Forces, structures de coordination préalables aux zones de secours";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. OSWALD, Auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 février 2011 convoquant les parties à comparaître le 23 mars 2011 à 9 heures 30 et renvoyant l'affaire à une chambre composée de trois membres;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. Paul LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Dominique CACCAMISI, loco Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. OSWALD, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que 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; qu'en application de cette disposition, le Roi a adopté, le 2 février 2009, un arrêté déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, dont l'article 7 a été annulé par l'arrêt n° 212.550 du 7 avril 2011;

Considérant que la circulaire attaquée a été signée par le Ministre de l'Intérieur le 11 mars 2009; qu'on y lit notamment ce qui suit :

" [...]

1. GENERALITES

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.

[...]"

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité; qu'elle affirme que la circulaire attaquée ne peut pas faire l'objet d'un recours dès lors qu'elle n'a pas de caractère réglementaire, qu'elle ne s'adresse pas à la généralité des citoyens, qu'elle ne présente aucun caractère contraignant, qu'elle ne contient qu'une invitation à mettre en place les "Task-Forces" et que c'est seulement si cette invitation est acceptée qu'elle énonce les instructions nécessaires pour faciliter, informellement, la mise en place des futures zones de secours, qu'elle fixe un "timing", qu'elle prévoit les données dont il convient de faire l'inventaire, qu'elle accorde une subvention pour mener à bien la réalisation de ces tâches et que la décision de détacher du personnel pour exécuter les missions des "Task-Forces" appartient uniquement aux communes sans être obligatoire pour celles-ci; que la partie adverse soulève encore une seconde exception tirée de ce que la requérante est sans intérêt à agir, qu'un recours en annulation introduit par une commune doit tendre à la sauvegarde de l'intérêt communal, que la requérante ne démontre pas en quoi l'acte attaqué porterait atteinte à la qualité dont elle se prévaut, que le recours s'oppose à l'intérêt de la population de la commune requérante et qu'il n'est introduit que dans le seul but de rétablir la légalité prétendument méconnue, ce qui ne suffit pas à justifier l'intérêt à agir;

Considérant que la requérante réplique, quant à la première exception, que constitue une circulaire réglementaire celle qui a pour objet non d'expliquer la réglementation en vigueur mais d'énoncer des règles nouvelles, qui est rédigée en termes impératifs et à laquelle l'auteur entend donner force obligatoire, que les structures de coordination dénommées "Task-Forces" ne sont pas prévues par la loi, que la circulaire attaquée ajoute de nouvelles règles à l'ordonnancement juridique visant de nouvelles structures, que le planning prévu en termes impératifs s'articule sur des dates butoirs, attestant la volonté de l'auteur de rendre ces règles obligatoires, qu'il est prévu que, conformément à la circulaire "Task-Forces", les gouverneurs de chaque province doivent réunir les bourgmestres d'une future zone, qu'ils doivent veiller à ce que les concertations nécessaires au sein des "Task-Forces" aient lieu dans les délais prévus et que le pré-conseil de la zone doit transmettre tous les mois le résultat de l'exécution du plan d'action, un contrôle du S.P.F. Intérieur étant annoncé;

que, quant à la seconde exception, la requérante réplique que, pour apprécier son intérêt à agir, inviter le Conseil d'Etat à examiner si la future zone de secours à laquelle elle devrait ressortir offrira un meilleur service revient à lui demander d'examiner l'opportunité du recours, ce qui relève du conseil communal et que l'intérêt au recours se justifie en ce que la circulaire attaquée affecte la situation de la requérante qui, au même titre que les autres communes, en est destinataire;

Considérant que, sans qu'il y ait à examiner si la circulaire attaquée est toujours d'application, il suffit de constater qu'elle a été appliquée, notamment, à la requérante; que celle-ci peut dès lors faire valoir un intérêt suffisant à son annulation; que la seconde exception ne peut être accueillie;

Considérant que, quel que soit leur intitulé, sont des règlements et sont, partant, de nature à faire grief par elles-mêmes, les circulaires signées par un ministre qui ajoutent des règles nouvelles à la réglementation en vigueur, qui sont rédigées en termes impératifs, que leur auteur a entendu rendre obligatoires et au respect desquelles il peut contraindre les destinataires;

Considérant que, par la circulaire attaquée, le Ministre de l'Intérieur a entendu préparer la mise en place des zones de secours, laquelle, selon l'article 224 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, ne peut être décidée que par le Roi; que le Ministre de l'Intérieur a prévu des structures de coordination, dites "Task-Forces", destinées à accompagner la mise en œuvre des zones de secours; qu'il a défini les "rôles du gouverneur" et chargé celui-ci, entre autres, de constituer un "pré-conseil zonal", composé des bourgmestres des communes constituant la zone; que, quant au financement de la "Task-Force", l'annexe 1 fixe le montant maximal qui pourra être octroyé aux entités publiques locales; qu'il est précisé, au point 7 de la circulaire, que ces montants "ne préjugent en rien des futures dotations aux zones de secours"; qu'au point 8 de la circulaire, quatre tâches sont confiées au gouverneur et au "pré-conseil zonal" et une "date butoir" est fixée pour l'exécution de chacune d'entre elles; que le contenu minimal du plan d'action est fixé à l'annexe 3 de la circulaire attaquée comprenant la réalisation d'inventaires, de répertoires et d'évaluations; que toute cette organisation s'ajoute aux structures qui sont prévues par la loi du 15 mai 2007 précitée et à l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours; que, bien que n'ayant pas été publiée au Moniteur belge, la circulaire attaquée s'impose aux diverses autorités administratives qu'elle mentionne, et en particulier aux autorités communales qu'elle charge d'une série de tâches; qu'elle revêt une portée réglementaire; que la première exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué, qui n'invoque pas l'urgence, n'a pas été soumis, en projet, à la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient "que l'acte attaqué se contente, dans l'attente de la mise en œuvre des futures zones de secours, d'inviter à mettre en place, de manière informelle, les modalités pratiques de collecte d'informations relatives en particulier aux moyens disponibles en matériel et en personnel dans chaque future zone. Dans ce cadre, il propose des subventions et un modèle non obligatoire de convention de détachement du personnel auprès du SPF Intérieur. Il ne revêt en conséquence pas un caractère de généralité suffisante pour être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat";

Considérant que la requérante réplique que l'acte réglementaire est défini comme l'acte obligatoire, impersonnel, susceptible de régir un nombre indéterminé de situations, et qui n'épuise en principe pas ses effets par sa première application, que l'acte attaqué s'adresse à l'ensemble des gouverneurs de province et des communes du Royaume et qu'il a ainsi une portée générale;

Considérant que l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, prévoit notamment ce qui suit :

" Art. 3. § 1^{er}. Hors les cas d'urgence spécialement motivés [...], les Ministres, [...] chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires.

[...]" ;

qu'en l'espèce, la circulaire attaquée, dont il a été établi qu'elle revêt un caractère réglementaire et qui n'invoque pas l'urgence, n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la circulaire ministérielle du 11 mars 2009 relative aux Task-Forces, structures de coordination préalables aux zones de secours.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le sept avril deux mille onze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
Vincent DURIEUX,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.