

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.092 du 19 janvier 2017

A. 215.067/VIII-9620

En cause : **la ville d'Andenne**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le
ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 février 2015, la ville d'Andenne demande l'annulation de "la circulaire du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 16 décembre 2014 relative à l'indemnité minimale de prestation des pompiers volontaires et à l'interprétation de l'article 36 de l'AR du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours".

II. Procédure

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

M^{me} Gabrielle JOTTRAND, premier auditeur 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 ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience du 13 janvier 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e François BELLEFLAMME, loco M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Hugues WAILLIEZ, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gabrielle JOTTRAND, premier auditeur, a émis un avis conforme au présent arrêt.

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

Les rétroactes utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La requérante fait partie de la zone de secours N.A.G.E. Son service d'incendie y a été intégré, avec effet au 1^{er} janvier 2015.

2. L'article 106 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile habilite le Roi, par arrêté délibéré en conseil des Ministres, à fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours. Ce personnel opérationnel est composé de pompiers professionnels, de pompiers volontaires, d'ambulanciers professionnels non pompiers, d'ambulanciers volontaires non pompiers.

3. En exécution de cette disposition, un arrêté royal du 19 avril 2014 détermine le statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours.

L'article 32 de cet arrêté royal fixe le montant horaire de l'indemnité de prestation du membre du personnel volontaire par référence à des échelles d'indemnité de prestation correspondant au grade dont le membre est revêtu, l'annexe 2 de l'arrêté comportant les différentes échelles d'indemnité de prestation.

L'article 35 du même arrêté royal stipule que le montant de l'indemnité de prestation est calculé par prestation et que toute prestation donne droit au paiement d'une indemnité calculée au *pro rata* du nombre d'heures prestées.

En vertu de l'article 36 du même arrêté, l'indemnité minimale pour une prestation correspond à celle qui est due pour une heure de prestation, toute heure entamée est entièrement indemnisée.

Cet arrêté royal a été publié au Moniteur belge du 1^{er} octobre 2014.

4. Le 16 décembre 2014, le ministre de l'Intérieur fait parvenir aux gouverneurs de province une circulaire relative à l'indemnité minimale de prestation des pompiers volontaires et à l'interprétation de l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précité.

Cette circulaire qui constitue l'acte attaqué est rédigée comme suit :

" [...]

J'ai reçu beaucoup de questions relatives à l'indemnité minimale de prestation des pompiers volontaires.

Dans nombre de services d'incendie, les pompiers volontaires sont actuellement payés minimum 2 heures pour chaque demande d'intervention, même si l'intervention est plus courte.

Cette réglementation communale remonte à la circulaire du 16 septembre 1971 concernant l'arrêté royal du 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie, qui contenait une telle proposition.

L'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours prévoit que l'indemnité minimale pour une prestation correspond à celle qui est due pour une heure de prestation et semble mettre fin à la possibilité de paiement de minimum 2 heures par intervention.

Il est un fait qu'en optant pour le maintien de leur ancien statut pécuniaire, conformément à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les pompiers volontaires peuvent conserver la règle du statut communal stipulant que, pour chaque intervention, ils sont rétribués un minimum de 2 heures.

Etant donné l'importance et le rôle fondamental des pompiers volontaires au sein de l'organisation des services d'incendie, qui ont été reconnus par l'Accord de gouvernement, afin d'éviter que les pompiers volontaires optent en masse pour l'ancien statut pécuniaire et afin de disposer de suffisamment de candidats pompiers volontaires, j'ai décidé d'adapter l'article 36 de l'arrêté royal précité.

Dans l'attente de cette modification, il y a lieu d'interpréter l'article 36 comme suit : la zone peut octroyer, par intervention, une indemnité minimale de plus d'une heure de prestation.

Une même disposition est prévue à l'article 28 de l'arrêté royal du 23 août 2014 portant statut pécuniaire du personnel ambulancier non pompier des zones de secours.

J'adapterai également cet arrêté royal et, entre-temps, la même interprétation que celle de l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 est d'application.

Etant donné qu'il s'agit d'une possibilité pour la zone d'octroyer ou non cette indemnité minimale plus élevée dans le cadre du nouveau statut, l'éventuel surcoût de cette décision ne peut pas être considéré comme un surcoût de la réforme et ne relève dès lors pas de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile [...]"

5. Réuni le 2 janvier 2015, le conseil de la zone de secours N.A.G.E. a décidé, sur la base de cette circulaire ministérielle du 16 décembre 2014, de modifier le statut pécuniaire zonal en son article 36 et de prévoir que l'indemnité minimale pour une prestation correspond à celle qui est due pour deux heures de prestation, toute heure entamée étant entièrement indemnisée.

La requérante a également introduit un recours en annulation de cette délibération du conseil de zone de la zone de secours N.A.G.E., enrôlé sous le n° 215.148/VIII.9634. Par un arrêt n° 236.967 du 6 janvier 2017, le Conseil d'État a annulé cette délibération, en application de l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que la requérante se méprend sur la portée de la circulaire attaquée qui n'aurait pas de caractère réglementaire dans la mesure où elle n'ajoute pas de règles nouvelles à l'ordonnancement juridique. Il s'agit, selon elle, d'une simple circulaire interprétative, c'est-à-dire qu'elle a pour but d'éclairer les autorités sur le sens et la portée de dispositions réglementaires et sur la manière de les appliquer. Elle considère que l'unique objectif de la circulaire attaquée est d'éclairer l'autorité zonale sur l'étendue de son autonomie dans l'application qu'elle fera de l'article 36 du statut pécuniaire et de mettre fin aux interprétations divergentes de cette disposition réglementaire.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue et précise que l'objectif poursuivi par la circulaire est d'annoncer que le ministre de l'Intérieur souhaite modifier la réglementation existante, ce qui a été fait entre-temps par un arrêté royal du 9 mai 2016.

Elle estime encore que le présent recours est sans objet dès lors que l'arrêté royal du 9 mai 2016 a repris le contenu de la circulaire attaquée et qu'il produit ses effets à la date du passage en zone de secours, soit le 1^{er} janvier 2015.

Faute d'avoir introduit un recours contre cet arrêté royal, elle prétend que la requérante a perdu son intérêt au présent recours et que celui-ci est partant devenu sans objet.

IV.2. Appréciation

L'article 35 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précité dispose que "Le montant de l'indemnité de prestation est calculé par prestation. Toute prestation donne droit au paiement d'une indemnité calculée au prorata du nombre d'heures prestées".

L'article 36 du même arrêté prévoit que "L'indemnité minimale pour une prestation correspond à celle qui est due pour une heure de prestation. Toute heure entamée est entièrement indemnisée."

Il ressort de la lecture de la circulaire attaquée qu'elle ne peut être qualifiée de simple circulaire interprétative visant à éclairer les autorités sur le sens et la portée de dispositions réglementaires et sur la manière de les appliquer.

En effet, la circulaire attaquée ne mentionne aucun problème d'interprétation de l'article 36 précité mais constate que "dans nombre de services d'incendie, les pompiers volontaires sont actuellement payés minimum 2 heures pour chaque demande d'intervention, même si l'intervention est plus courte" et qu' "il est un fait qu'en optant pour le maintien de leur ancien statut pécuniaire, conformément à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les pompiers volontaires peuvent conserver la règle du statut communal stipulant que, pour chaque intervention, ils sont rétribués un minimum de 2 heures".

Elle mentionne également qu' "afin d'éviter que les pompiers volontaires optent en masse pour l'ancien statut pécuniaire et afin de disposer de suffisamment de candidats pompiers volontaires", le ministre a "décidé d'adapter l'article 36 de l'arrêté royal précité" et que "dans l'attente de cette modification, il y a lieu d'interpréter l'article 36 comme suit : la zone peut octroyer, par intervention, une indemnité minimale de plus d'une heure de prestation".

Elle a dès lors pour objectif d'autoriser les zones de secours à fixer une indemnité minimale supérieure à celle prévue par l'article 36, précité. Ce faisant, elle ne se contente pas d'interpréter cette disposition mais elle la modifie en apportant une règle de droit nouvelle aux règles de droit préexistantes.

La seule circonstance que les zones de secours disposent de la possibilité d'octroyer ou non cette indemnité minimale plus élevée dans le cadre du nouveau statut, ne modifie pas cette analyse dans la mesure où l'autonomie ainsi laissée aux zones de secours, dans l'application de l'article 36, précité découle non pas de cette disposition mais de la circulaire elle-même.

Par ailleurs, si l'interprétation que la circulaire entend donner à l'article 36, précité anticipe une modification que le ministre a décidé d'apporter à la réglementation existante et a bien pour objet de modifier l'indemnité minimale pour une prestation qui correspond actuellement à celle due pour une heure de prestation et s'il a déjà été jugé, à propos d'une circulaire dont le contenu a ensuite été repris dans un acte réglementaire, que "la circulaire attaquée ne constitue qu'un commentaire d'une réglementation qui était en gestation au moment où elle a été émise, et qui a été adoptée au moment où les mesures annoncées doivent produire leurs effets; qu'une circulaire qui constitue un tel commentaire n'est pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation" (arrêt n° 61.412 du 3 septembre 1996), force est de constater que tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors que l'article 36, précité n'a été modifié, dans le sens annoncé par le ministre de l'Intérieur, que par un arrêté royal du 9 mai 2016 et que la circulaire attaquée a été prise en décembre 2014. Pendant la période séparant ces deux dates, la circulaire a ajouté une règle qui n'était nullement prévue par la réglementation existante.

La circulaire attaquée a, en conséquence, un caractère réglementaire.

Quant à la disparition de l'objet du présent recours, il y a lieu de constater que l'arrêté royal du 9 mai 2016, précité n'a pas abrogé la circulaire attaquée même s'il a vocation à la remplacer.

Par ailleurs, il ne peut être reproché à la requérante de ne pas avoir attaqué cet arrêté royal dès lors qu'il est pris par l'autorité compétente et qu'il règle le problème qu'elle a soulevé en la présente affaire.

Au regard de ces différents éléments, le recours en annulation devant le Conseil d'État est recevable.

V. Premier et deuxième moyens

V.1. Thèse des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et de l'excès de pouvoir.

La requérante soutient que la circulaire attaquée revêt un caractère réglementaire et qu'elle n'a pas été soumise, en projet, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sans que l'urgence soit invoquée, ni motivée.

Pour la partie adverse, l'acte attaqué n'a aucune portée réglementaire. Étant purement interprétatif, il ne devait pas être soumis, selon elle, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse ne fait pas d'observations en lien avec ce moyen.

Le deuxième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, spécialement de ses articles 67 et 106, de l'absence de fondement de l'acte attaqué, de la violation de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précité, spécialement son article 36, et de l'excès de pouvoir.

La requérante expose que l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précité stipule que l'indemnité minimale pour une prestation correspond à celle qui est due pour une heure de prestation alors que la circulaire permet de déroger à cette disposition en habilitant les zones de secours à octroyer, au bénéfice des pompiers volontaires, une indemnité minimale par intervention de plus d'une heure de prestation et prévoit que l'éventuel surcoût quant à cette indemnité ne pourra pas être considéré comme un surcoût de la réforme et ne relèvera pas de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007, précitée.

Dans une première branche, elle relève que ni l'article 106 de la loi du 15 mai 2007, ni l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précités n'habilitent le ministre de l'Intérieur à fixer le statut pécuniaire des pompiers volontaires des zones de secours, et ne permettent aux zones de secours de déroger au statut pécuniaire du personnel opérationnel desdites zones établi par le Roi. Elle en déduit que l'acte attaqué est dépourvu de fondement juridique et méconnaît l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précité.

Dans une deuxième branche, elle fait valoir qu'aucune des dispositions de la loi du 15 mai 2007, précitée n'habilite les conseils de zone à fixer le statut pécuniaire du personnel opérationnel en dérogation ou en complément de ce que doit

prévoir le Roi et que la partie adverse ne pouvait déléguer au conseil des zones de secours le pouvoir de fixer, réglementairement, la rémunération des pompiers volontaires pour leurs interventions. Elle se réfère, sur ce point, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État donné sur le projet d'arrêté royal portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours.

Dans une troisième branche, elle constate que l'article 67 de la loi du 15 mai 2007, précitée charge le Roi, par un arrêté délibéré en conseil des Ministres, après avoir entendu les représentants des villes et des communes, de déterminer le *ratio* entre les moyens des autorités communales et fédérale et les postes des revenus et des dépenses qui doivent entrer en ligne de compte pour calculer ce *ratio*. Elle en déduit que le ministre de l'Intérieur était incompétent pour décider que l'éventuel surcoût de la décision de la zone d'octroyer l'indemnité minimale ne serait pas pris en considération dans le cadre de l'article 67, alinéa 2 de la loi précitée du 15 mai 2007.

Dans son mémoire en réponse, concernant la première branche, la partie adverse relève que l'acte attaqué est une circulaire interprétative adressée aux zones de secours pour les éclairer sur la portée de l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 susmentionné. Elle souligne qu'en aucun cas, elle n'a entendu créer de nouvelles règles impératives par l'adoption de l'acte attaqué. Elle considère qu'elle n'a donc pas outrepassé ses compétences en la matière et n'a, par conséquent, pas violé l'article 106 de la loi du 15 mai 2007 susvisée ni l'article 36 dudit arrêté royal du 19 avril 2014.

Concernant la deuxième branche, elle estime que l'acte attaqué ne contient aucune nouvelle délégation de pouvoir et ne fait que rappeler la délégation de pouvoir contenue dans diverses dispositions du statut pécuniaire, plus particulièrement son article 45. Elle souligne qu'une telle délégation de pouvoir est expressément prévue par l'article 26, alinéa 2, de la loi précitée du 15 mai 2007, tel qu'inséré par la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions diverses Intérieur.

Quant à la troisième branche, elle affirme que l'acte attaqué ne constitue pas une exécution de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 susmentionnée. Selon elle, il ne fait qu'attirer l'attention de la zone de secours sur une considération contenue dans le préambule du statut pécuniaire.

Dans son dernier mémoire, elle n'apporte pas d'autres observations.

V.2. Appréciation

Il ressort de l'examen de la recevabilité du recours que l'acte attaqué a bien une portée réglementaire. Il en découle d'office que, conformément à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la circulaire attaquée aurait dû être soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Ni l'article 106 de la loi du 15 mai 2007, ni l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014, précités n'habilitent le ministre de l'Intérieur à fixer le statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours ou à permettre aux zones de secours de déroger au statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours établi par le Roi.

Le ministre de l'Intérieur était dès lors incompétent pour adopter l'acte attaqué.

Le premier moyen et le deuxième moyen, première branche, sont fondés.

VI. Autres moyens

Le deuxième moyen, deuxième et troisième branches, et le troisième moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La circulaire du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 16 décembre 2014 relative à l'indemnité minimale de prestation des pompiers volontaires et à l'interprétation de l'article 36 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge, dans les mêmes formes que la circulaire annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-neuf janvier deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.