

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.253 du 11 septembre 2020

A. 223.941/XV-3.587

En cause : **la Ville de Mons,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, 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. FILBICHE Jean-Paul,
ayant élu domicile
rue Albert Bériot 165
7332 Sirault,

2. ROMAIN Lucy,
ayant élu domicile
grand rue 62
1457 Walhain.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 décembre 2017, la Ville de Mons demande l'annulation de l'arrêté royal 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 (*Moniteur belge* du 9 octobre 2017).

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-Paul Filbiche et Lucy Romain 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 2 mars 2016, la Conférence des gouverneurs de province donne un avis sur un projet d'arrêté royal 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).

L'avis met en évidence que l'objectif du projet est de mettre fin à l'appui de la protection civile pour les tâches de base des zones de secours, ce service se consacrant désormais à des missions spécialisées déterminées dont certaines requièrent des investissements coûteux dans du matériel spécifique. L'avis insiste également sur la nécessité d'un financement correct des zones de secours chargées de ces nouvelles missions, sur la précision de la prise en charge par l'autorité fédérale de 50 % des coûts des zones ainsi que sur la formation de leur personnel.

3. Le 3 mai 2017, la Conférence des gouverneurs de province donne un nouvel avis sur le même projet d'arrêté royal qui a subi quelques adaptations depuis le 2 mars 2016 en attirant, pour l'essentiel, l'attention sur les points suivants : la nécessité d'une intervention rapide de la protection civile eu égard aux nouvelles missions qui lui sont attribuées en citant notamment la problématique des matières dangereuses, les missions relatives à la pollution maritime, la compétence AGS et la nécessité de disposer d'experts, ce qui ne serait pas garanti.

4. Le 12 juin 2017, l'inspecteur des Finances donne un avis sur le projet d'arrêté royal précité et expose les objectifs de la réforme de la sécurité civile,

soit une organisation reposant sur une structure à deux niveaux, les zones de secours et la protection civile, agissant avec une meilleure complémentarité. Il relève que la réforme des zones de secours est terminée en telle sorte qu'elles peuvent exécuter les missions de base de sécurité civile avec une capacité opérationnelle améliorée, que la protection civile se concentrera sur trois activités (CBRN, Search and Rescue, Support lourd et gestion de crise) et que le projet vise cinq objectifs dont le renforcement des responsabilités des zones de secours ainsi que la détermination des missions et tâches de l'appui technique spécialisé. L'inspecteur des Finances chiffre à 650.000 euros la diminution des dépenses en personnel de la protection civile à charge de l'autorité fédérale et donne un avis favorable.

5. Le 26 juin 2017, la ministre du Budget marque son accord sur le projet d'arrêté royal.

6. À une date inconnue, une note au Conseil des ministres est établie, reprenant les éléments essentiels déjà soumis à l'inspecteur des Finances (organisation de la sécurité civile à deux niveaux, montée en capacité opérationnelle des zones de secours, spécialisation de la protection civile et description des objectifs du projet).

7. Le 28 juillet 2017, le Conseil des ministres approuve le projet moyennant quelques adaptations.

8. Le 4 septembre 2017, la section de législation du Conseil d'État donne l'avis légalement requis.

9. Le 20 septembre 2017, est pris l'acte attaqué qui se présente comme suit :

« Arrêté royal 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.

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 12, alinéas 1^{er} et 2, et 13, modifiée par la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution;

Vu 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;

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 des gouverneurs de Province et du gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, donné le 16 mai 2017;

Vu l'avis de l'Inspectrice des Finances, donné le 12 juin 2017;

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

Vu l'avis n° 62.041/2/V du Conseil d'État, donné le 4 septembre 2017, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, et de l'avis de nos Ministres réunis en conseil;

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. À l'article 2, alinéa 3, 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, le mot "annexe" est remplacé par les mots "annexe 1^{re}".

Art. 2. À l'article 3 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :
1° à l'alinéa 1^{er}, les mots "l'annexe" sont remplacés par les mots "l'annexe 1^{re}";
2° à l'alinéa 2, les mots "et/ou aux unités opérationnelles" sont supprimés.

Art. 3. À l'article 4 du même arrêté, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 1^{er} est remplacé par la disposition suivante :
"Les unités opérationnelles exécutent les missions et les tâches d'appui technique spécialisé spécifiques figurant dans la colonne 2 de l'annexe 1^{re} au présent arrêté";
2° à l'alinéa 4, les mots "annexe" sont remplacés par les mots "annexe 1^{re}".

Art. 4. L'intitulé du Chapitre IV est remplacé par ce qui suit :

"CHAPITRE IV. - Achat du matériel"

Art. 5. L'article 5 du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

"Art. 5. Les unités opérationnelles ne peuvent pas acquérir les moyens techniques nécessaires à l'exécution des missions et tâches décrites à la colonne 1 de l'annexe 1^{re} au présent arrêté.

Les zones ne peuvent pas acquérir les moyens d'appui technique spécialisés décrits à la colonne 2 de l'annexe 1^{re} au présent arrêté sans l'accord du Ministre de l'Intérieur sur la base d'une analyse des risques approuvée par le collège de zone et après avis du comité de suivi visé à l'article 7".

Art. 6. À l'article 6, alinéa 1^{er}, du même arrêté, les mots "au point 6 de l'annexe au présent arrêté" sont remplacés par les mots "dans l'annexe 2 au présent arrêté".

Art. 7. L'annexe du même arrêté est remplacée par les annexes du présent arrêté.

Art. 8. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Art. 9. Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

L'acte attaqué est publié au *Moniteur belge* du 9 octobre 2017 avec ses deux annexes et est précédé d'un rapport au Roi rédigé comme suit :

« Sire,

Le projet d'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté vise l'exécution des articles 12 et 13 de la loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile.

Le gouvernement a décidé de réorganiser la Protection civile. Cette réorganisation repose sur une adaptation de la répartition existante des missions avec les zones de secours, qui vont exécuter toutes les missions urgentes, la Protection civile se recentrant sur les missions spécialisées et/ou de longue durée. Cette modification de la répartition des missions entre les zones de secours et la Protection civile nécessite une modification 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.

Article 1^{er}

Les tâches de première ligne pour lesquelles les zones de secours pouvaient demander du renfort à la Protection civile également, seront désormais entièrement confiées aux zones qui s'apporteront entre elles les renforts nécessaires lorsque leurs moyens ne suffisent pas.

Article 2

Les unités opérationnelles exécuteront désormais uniquement des missions spécialisées qui exigent un matériel rarement utilisé, un entraînement spécifique et un engagement d'une durée plus longue. L'annexe unique de l'arrêté royal du 14 juin 2014, qui devient l'annexe 1^{re} du présent arrêté, a été adaptée afin de tenir compte de la division entre tâches de première ligne et tâches spécialisées.

L'économie qui a présidé à la rédaction de l'annexe unique de l'arrêté royal de 10 juin 2014 reste entièrement d'application.

Des modifications ont cependant été apportées pour mieux répartir les missions entre zones de secours et protection civile, en tirant les leçons de l'application de l'arrêté royal du 10 juin 2014 pendant 3 ans.

D'une part, des clarifications ont été apportées dans l'énoncé technique des missions de manière à supprimer certains doubles emplois, à rendre le texte plus

lisible et à mieux couvrir la réalité opérationnelle des missions et ainsi de mieux permettre d'en identifier le service de secours responsable.

D'autre part, quelques missions des zones de secours et de la Protection civile ont été soit réduites, soit complétées dans le souci de constituer des ensembles plus cohérents. Ainsi par exemple les zones pourront, lorsque l'analyse des risques le justifie, mettre en œuvre des drones légers de reconnaissance rapide, la Protection civile, elle, se chargeant des drones et robots spécialisés.

Une autre modification des tâches concerne la suppression de la mission de distribution de vivres (sans préparation de repas) dans les établissements pénitentiaires à la demande du SPF Justice. Le point 5. H de la nouvelle annexe 1^{re} permet toutefois au Ministre de l'Intérieur de confier à la Protection civile une mission d'appui logistique en cas de nécessité. En cas de force majeure et à la demande du Ministre de la Justice, le Ministre de l'Intérieur peut, dans ce sens, actionner la Protection civile pour remplir la mission de distribution de vivres dans les établissements pénitentiaires.

Articles 3 et 4

La répartition des missions entre les zones de secours et les unités opérationnelles de la Protection civile a pour conséquence que cette dernière n'a plus besoin d'acquérir du matériel nécessaire à l'exécution des missions et tâches réservées exclusivement aux zones.

Les zones ne devront plus investir dans des secours hautement spécialisés au niveau du matériel. Une dérogation à cette règle a toutefois été prévue pour les zones de secours qui devront introduire une demande motivée et étayée auprès du Ministre de l'Intérieur pour obtenir l'autorisation d'acquérir du matériel relatif aux missions spécialisées confiées à la Protection civile par le présent arrêté.

Articles 5 et 6

Une seconde annexe est ajoutée, qui reprend le point 6 de l'annexe unique à l'arrêté royal de 2014, et énumère les missions spécialisées suprazonales exécutées par les zones, par les unités opérationnelles ou par les deux, et qui font l'objet d'une préparation technique et opérationnelle par la direction des opérations de la Direction générale de la Sécurité civile.

[...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante expose qu'elle a un intérêt au recours car, d'une part, l'acte attaqué aura un impact budgétaire important pour elle, comme l'a décidé, par exemple, le Conseil d'État dans l'arrêt n° 215.302 du 23 septembre 2011, les zones de secours étant, en effet, financées en partie par des dotations communales, conformément à l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et à la circulaire du 14 août 2014, et que, d'autre part, du fait de l'acte attaqué, les missions des zones de secours seront élargies en telle sorte que le financement

XV - 3.587 - 7/19

communal devra être plus important. Elle souligne également le lien qu'a l'arrêté attaqué avec l'arrêté du 8 octobre 2017, par lequel quatre des six unités de la protection civile sont supprimées, dont celle de Ghlin, implantée à proximité, ce qui allongera fortement, selon elle, les délais d'intervention des unités opérationnelles de la protection civile sur le territoire de la ville, faisant courir à ses habitants des dangers importants et qu'il en va ainsi, par exemple, des missions CBRN, soit les missions en lien avec les risques chimiques, bactériologiques, radiologiques et nucléaires, lesquelles sont par nature urgentes, ou de la gestion de la menace terroriste.

La partie adverse expose que le présent recours ne vise que l'arrêté royal du 20 septembre 2017, précité, sans concerner l'arrêté royal du 8 octobre 2017, précité, en telle sorte que les considérations que contient la requête quant à sa légalité, notamment en appui de l'intérêt à agir, sont irrecevables. Elle relève que la partie requérante a introduit un recours en annulation distinct contre l'arrêté royal du 8 octobre 2017, précité, par une requête du 15 décembre 2017, enrôlée sous le numéro A. 224.019/XV-3605 alors qu'elle aurait pu n'introduire qu'un seul recours dirigé contre ces deux actes administratifs.

En réplique, la partie requérante souligne que la partie adverse ne conteste pas son intérêt au présent recours.

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

IV.2. Appréciation

Comme l'indique la partie requérante, la partie adverse ne conteste pas la recevabilité du présent recours. Cette recevabilité n'est d'ailleurs pas contestable puisque l'acte attaqué entraînera une augmentation des dépenses de la partie requérante qui devra contribuer davantage au financement de la zone de secours par laquelle elle est desservie, ce qui suffit à justifier son intérêt sans qu'il soit nécessaire d'examiner la question de la sécurité de sa population.

Les observations de la partie adverse relatives aux critiques de légalité que la partie requérante lie à l'arrêté royal du 8 octobre 2017, précité, seront examinées avec le moyen unique pour ce qui concerne leur recevabilité sans que cela rende la requête en annulation irrecevable. Quant à l'attitude procédurale de la partie requérante, qui est libre d'attaquer les deux actes administratifs distincts par deux recours, elle ne justifie pas l'irrecevabilité du présent recours.

La requête en annulation est recevable.

V. Intervention

V.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 précité n'était pas encore 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 dès lors pas encore commencé à courir. Ils estiment que leur intervention n'aura pas pour effet de retarder la procédure.

Ils expliquent également qu'ils appartiennent à la protection civile et travaillent tous les deux à l'unité opérationnelle de la protection civile de Ghlin, l'un comme expert technique et l'autre comme brigadier opérationnel, en tant que professionnels (agents opérationnels) et non comme volontaires. Selon eux, l'arrêté royal attaqué modifiera, à partir du 1^{er} janvier 2019, de façon substantielle les missions et les tâches incombant aux zones de secours et aux unités opérationnelles de la protection civile ainsi que le contenu et le cadre des missions des agents opérationnels de la protection civile, ce qui leur fait grief. Ils entendent ainsi soutenir la partie requérante dans son recours afin d'obtenir l'annulation de cet arrêté royal.

La partie adverse conteste la recevabilité de la requête en intervention au motif que l'acte attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 16 [lire 9] 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. Selon elle, les requérants en intervention ont donc disposé, comme toute personne, d'un délai de soixante jours suivant la publication au *Moniteur belge* pour agir en annulation de l'acte attaqué et n'avancent aucun motif de fait ou de droit qui les autoriseraient à agir au-delà de ce délai. Elle affirme 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 en intervention doit, par conséquent, être déclarée irrecevable.

Aucun mémoire en intervention n'a été déposé.

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

V.2. *Appréciation*

L'acte attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 9 octobre 2017 en telle sorte que le délai de recours en annulation est venu à échéance le vendredi 8 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.

Par contre, 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 rendre 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

XV - 3.587 - 10/19

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 celui formulé par la partie requérante.

Les requêtes en intervention sont recevables *ratione temporis*.

VI. *Moyen unique*

VI.1. *Thèse de la partie requérante*

Le moyen unique est pris de la violation du principe de motivation interne, du principe de bonne administration et du devoir de minutie qui en découle, du principe de proportionnalité et des articles 23, 41 et 162 de la Constitution ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante expose que l'augmentation des missions des zones de secours et la diminution des missions des unités de la protection civile ne reposent sur aucun élément adéquat, pertinent et admissible ressortant du dossier. Elle souligne que le principe de bonne administration exclut l'erreur manifeste d'appréciation et implique l'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif, l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité de faire reposer toute décision sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, ce principe s'appliquant aux actes réglementaires comme aux actes individuels, à cette nuance près que les actes réglementaires ne doivent pas être formellement motivés. Elle ajoute que, s'il n'est pas de la compétence du Conseil d'État de juger de l'opportunité d'une mesure, il lui appartient cependant de vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation et que ce contrôle exige que les motifs de l'acte attaqué apparaissent clairement soit de l'énoncé de celui-ci soit des pièces du dossier administratif établi au cours de la procédure d'élaboration de l'acte. Selon elle, la motivation interne de l'acte attaqué ressort du rapport au Roi, la volonté de la partie adverse étant de distinguer les missions urgentes et non urgentes. Or, à son estime, ce motif ne peut adéquatement fonder l'acte attaqué dès lors que les unités de protection civile devront, elles aussi, exercer des missions urgentes, les plus importantes étant, comme rappelé ci-avant, les missions CBRN et la gestion de la menace terroriste. Elle soutient qu'en outre, la partie adverse n'a, semble-t-il, réalisé aucune étude relative à la mise en œuvre et aux conséquences de sa réforme, pour s'assurer de sa faisabilité, qu'elle ne s'est pas entourée de tous les renseignements utiles à sa prise de décision, comme l'impose pourtant le devoir de minutie. Elle indique qu'une telle étude aurait pu mettre en évidence que modifier ainsi les missions des unités de

protection civile et des zones de secours en supprimant parallèlement quatre des six unités de protection civile constitue une erreur manifeste d'appréciation que n'aurait pas commise toute autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances, dans la mesure où l'augmentation des missions des zones de secours impliquera une augmentation de leurs dépenses en moyens matériels et humains, laquelle ne sera pas compensée par une augmentation de la dotation fédérale. Elle fait ainsi valoir que les dotations communales devront *ipso facto* être augmentées, pour combler ou à tout le moins diminuer le déficit créé par l'augmentation des missions des zones de secours et qu'à défaut d'étude de faisabilité ou d'impact réalisé par l'autorité fédérale, il est malheureusement difficile, voire impossible, de quantifier plus précisément l'impact financier de la réforme sur les finances communales. Elle considère aussi que l'acte attaqué porte une atteinte disproportionnée à son autonomie communale et viole, partant, les articles 41 et 162 de la Constitution, son budget étant affecté par cette réforme, sur la base de motifs qui ne sont ni pertinents ni admissibles. Elle estime que la légalité de l'acte attaqué ne peut être examinée indépendamment de l'arrêté du 8 octobre 2017, précité, car ils sont intimement liés l'un à l'autre et forment un tout dont la légalité doit être appréciée dans sa globalité. Elle affirme que la combinaison de ces deux arrêtés porte atteinte à la sécurité des habitants de la ville de Mons, puisque non seulement leur protection de première ligne sera prise en charge par une zone de secours qui aura plus de missions à assurer sans pour autant disposer des moyens nécessaires, et qu'en outre l'unité de protection civile la plus proche se trouve à plus de 120 kilomètres de Mons, laquelle ne pourra intervenir aussi rapidement que certaines situations l'exigeraient. Selon elle, cela démontrerait une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse en engendrant un recul sensible du niveau de protection de la santé des habitants de la ville de Mons au mépris de l'article 23 de la Constitution qui assure un droit à la protection de la santé.

En réplique, elle relève que la partie adverse se contente d'affirmer qu'elle s'est entourée de tous les renseignements utiles pour adopter l'acte attaqué, que le dossier administratif ne contient cependant que des avis budgétaires sur la réforme, qu'aucune étude de faisabilité et d'incidence concrète n'a apparemment été réalisée en telle sorte que la partie adverse ne s'est pas entourée de tous les renseignements utiles à sa prise de décision, comme l'impose pourtant le devoir de minutie. À son estime, les avis budgétaires qui se trouvent dans le dossier administratif sont par ailleurs incomplets. Ainsi, elle souligne que le montant de 54.171,19 euros pour la zone de secours Hainaut-Centre a été obtenu en prenant en considération le temps de service consacré par la protection civile aux missions qui devront être assumées par les zones de secours et le pourcentage d'interventions réalisées par la protection civile dans chaque zone, ce qui n'est pas admissible, de

son point de vue, car ce n'est pas le temps de service qui doit être pris en considération pour calculer l'impact budgétaire mais le temps d'intervention. Elle en conclut que le montant des heures prestées par la protection civile pour les missions litigieuses ne repose sur aucun élément objectif ressortant du dossier et n'est donc pas établi et que les données ayant permis de déterminer ce montant résulteraient du budget du personnel de la protection civile en 2015 et de statistiques d'interventions entre 2011 et 2014, soit il y a plus de quatre ans, sans que ces données ne soient fournies. Elle constate ainsi qu'il ne s'agit pas de montants actualisés qui correspondent à la situation actuelle et réelle à prendre en considération, qu'entre 2011 et 2014, l'arrêté royal du 10 juin 2014 fixant les missions des zones de secours et de la protection civile n'était pas encore en vigueur, de sorte que les missions de la protection civile n'étaient pas encore celles qui devraient être prises en considération pour le calcul litigieux. Elle considère que la partie adverse devait se fonder sur des données à tout le moins postérieures à 2014, que le pourcentage d'interventions sur le territoire de chaque zone n'est pas non plus établi par les pièces du dossier en telle sorte qu'il ne s'agit donc pas d'éléments pertinents et admissibles. Elle explique que d'autres éléments sont ignorés, comme l'absence de formation des membres des zones de secours pour leurs nouvelles missions, comme l'étaient les membres de la protection civile, que le coût des formations doit être pris en considération, tout comme le manque d'expérience des hommes de terrain, ce qui impliquera qu'ils travailleront évidemment moins rapidement ou de manière moins efficiente. Elle prétend que l'exercice de ces nouvelles missions donnera lieu à l'achat et l'utilisation de matériel supplémentaire ou nouveau, qu'il semble ainsi indispensable pour la zone de secours Hainaut-Centre d'acquérir notamment un camion d'étalement, des rampes de nettoyage ainsi que différents produits selon le type de polluant à nettoyer et des engins de génie civil. Elle affirme que la zone de secours Hainaut-Centre n'est pas prête à assumer ses nouvelles missions, qu'elle a conclu une convention de collaboration avec la protection civile pour différentes missions. Elle répète que cette réforme n'a pas été précédée d'une étude sérieuse de faisabilité et que la qualité des prestations des zones de secours risque de diminuer en raison de l'augmentation de leurs missions. Elle ajoute qu'elle devra consacrer une plus grande partie de son budget communal à la dotation de la zone de secours, que l'argumentation de la partie adverse selon laquelle l'impact financier pour la ville de Mons ne serait que d'environ 50.000 euros n'est pas admissible, que la légalité de l'acte attaqué ne peut être examinée indépendamment de l'arrêté du 8 octobre 2017, précité, et qu'il est évident que la combinaison de ces deux arrêtés porte atteinte à la sécurité de ses habitants.

VI.2. Appréciation

La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile contient diverses dispositions pertinentes pour l'examen du présent recours :

« Art. 2. § 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :
1° “services opérationnels de la sécurité civile” : les postes d'incendie et de secours des zones de secours et les unités opérationnelles de la Protection civile;
8° “poste d'incendie et de secours, ci-après dénommé poste” : une structure opérationnelle pourvue du personnel et du matériel nécessaires à partir de laquelle les moyens adéquats peuvent être envoyés pour assurer les missions opérationnelles.

Art. 4. Pour l'exercice de ses missions en matière de sécurité civile, l'autorité fédérale dispose notamment d'unités opérationnelles de la Protection Civile, du Centre fédéral de formation pour les services de secours, du Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile et d'une inspection générale des services.

Art. 5. La zone de secours assure la création et l'organisation des postes sur son territoire et remplit les missions qui lui sont confiées par la présente loi de manière autonome.

La zone de secours est composée d'un réseau de postes dont le nombre et l'implantation sont déterminés en fonction de l'analyse des risques.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le contenu et les conditions minimales de l'analyse des risques.

Art. 6. § 1^{er}. Les postes exécutent, séparément ou en commun, les missions qui leur sont confiées par la loi en tenant compte du principe de l'aide adéquate la plus rapide.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et des moyens adéquats.

§ 2. Les zones des secours concluent entre elles des conventions qui règlent :
1° les modalités financières et de mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide;
2° les modalités de renfort en personnel et matériels.

§ 3. En l'absence de convention visée au § 2, la zone dont un poste a effectué une intervention sur le territoire d'une autre zone dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide peut répercuter sur cette autre zone les coûts de l'intervention en question dans les conditions déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Art. 11. § 1^{er}. Les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile sont :

- 1° le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens;
- 2° l'aide médicale urgente telle que définie à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente;
- 3° la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences;
- 4° la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses en ce compris les substances radioactives et les rayons ionisants;
- 5° l'appui logistique.

§ 2. Font intégralement partie des missions énumérées au § 1^{er}, 1°, 3°, 5° : la prévision, la prévention, la préparation, l'exécution et l'évaluation.
[...]

Art. 12. Le Roi détermine, après avis des gouverneurs et de l'autorité de l'agglomération bruxelloise compétente en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les tâches effectuées par les postes et celles effectuées par les unités opérationnelles de la protection civile dans le cadre des missions visées à l'article 11.

Le Roi peut déterminer, après avis des gouverneurs et de l'autorité de l'agglomération bruxelloise compétente en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour quelles tâches ou dans quelles circonstances les unités opérationnelles de la protection civile sont appelées ou interviennent d'office.

Art. 13. Le Roi détermine, après avis des gouverneurs et de l'autorité de l'agglomération bruxelloise compétente en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de coordination des opérations dans lesquelles les unités opérationnelles de la protection civile interviennent conjointement avec les postes visés à l'article 2, § 1^{er}, 8° ».

La partie requérante reproche à la partie adverse de ne pas faire reposer l'acte attaqué sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en commettant ainsi une erreur manifeste d'appréciation tout en portant atteinte à l'autonomie communale et en abaissant le niveau de protection de sa population.

L'habilitation conférée au Roi en vertu des dispositions légales précitées, donne à Celui-ci un certain pouvoir discrétionnaire dans la mesure où le législateur, à l'exception du respect de certaines formalités préalables, n'a pas conditionné sa compétence, Celui-ci devant toutefois tenir compte du cadre général des missions tel que fixé à l'article 11, précité, le Roi ne pouvant répartir des tâches entre les zones de secours et les unités opérationnelles qui ne relèveraient pas des missions de l'article 11.

Comme tout acte juridique accompli par une autorité administrative, l'acte réglementaire attaqué doit, pour être régulier, reposer sur des motifs de droit et sur des motifs de fait matériellement exacts, régulièrement qualifiés et appréciés. Ces motifs doivent, à tout le moins, figurer dans le dossier constitué au cours de l'élaboration de ce règlement afin de permettre aux juridictions saisies d'une contestation quant à sa régularité d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe. Les explications données dans les écrits de procédure ne peuvent suppléer la carence du dossier. S'il revient au Conseil d'État d'examiner, sur requête en annulation, la régularité des motifs d'un acte, fût-il réglementaire, il ne lui appartient pas d'en apprécier l'opportunité.

Le motif essentiel de l'acte attaqué est repris dans le rapport au Roi : réorganiser la protection civile en adaptant la répartition existante des missions avec les zones de secours, qui seront chargées d'exécuter toutes les missions urgentes, la protection civile se recentrant sur les missions spécialisées ou de longue durée.

Ces éléments apparaissent dans différentes pièces du dossier administratif notamment dans les avis donnés par les gouverneurs de province et l'inspecteur des Finances ou encore dans la note destinée au Conseil des Ministres. Il en va particulièrement ainsi pour les achats de matériels coûteux évoqués dans l'avis du collège des gouverneurs du 2 mars 2016 ou dans l'avis de l'inspecteur des Finances, pour le choix d'une organisation reposant sur une structure à deux niveaux, avec une meilleure complémentarité, la fin de la réforme des zones de secours et l'exécution des missions de base de sécurité civile avec une capacité opérationnelle améliorée ainsi que la concentration des unités opérationnelles sur trois activités (CBRN, *Search and Rescue*, Support lourd et gestion de crise).

Le but de l'acte attaqué est ainsi de réorganiser la sécurité civile avec comme conséquence une nouvelle répartition des compétences entre les zones de secours de première ligne et les unités opérationnelles spécialisées venant en appui aux premières.

L'acte attaqué ne fait pas de distinction entre, d'une part, les missions urgentes confiées aux zones de secours et, d'autre part, celles non urgentes confiées aux unités opérationnelles dès lors que les missions spécialisées n'excluent pas qu'elles soient réalisées en urgence.

En réalité, la partie requérante critique principalement l'évaluation budgétaire de cette réforme et non la répartition des missions.

La note évaluant l'impact budgétaire figurant au dossier administratif n'a pas la portée que lui donne la partie requérante dès lors qu'il s'agit d'une note avant tout destinée à l'inspecteur des Finances afin de l'éclairer sur les conséquences de la réforme envisagée pour les finances fédérales, conformément aux articles 5 et 14, 1°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire. Il ne s'agit donc pas de réaliser une analyse de l'impact financier de la réforme pour les zones de secours et les communes qui en assurent partiellement le financement mais bien d'évaluer l'impact du projet sur les finances fédérales. Par ailleurs, une éventuelle erreur dans cette analyse budgétaire ne suffit pas à elle seule à établir l'illégalité de l'acte attaqué. La partie requérante n'est dès lors véritablement impactée par l'acte attaqué que dans la mesure où sa contribution à cette zone de secours sera augmentée, ce qu'elle ne chiffre cependant pas alors qu'elle a pourtant donné un aperçu des nouvelles contraintes.

La circonstance que la partie adverse n'a pas réalisé une étude relative à la mise en œuvre et aux conséquences de la réforme, ne suffit pas non plus à établir l'illégalité de l'acte attaqué, une telle étude n'étant pas prescrite par une règle déterminée. Il ressort toutefois du dossier administratif que cette nouvelle répartition des missions se fonde sur l'opérationnalité nouvellement constatée des zones de secours permettant une spécialisation des unités opérationnelles de la protection civile. Si la partie requérante affirme que ce transfert de missions entraînera une augmentation de sa participation financière à la zone de secours, elle n'apporte aucun élément concret l'établissant ou établissant à suffisance que l'augmentation de sa dotation à la zone de secours portera une atteinte telle à ses finances qu'elle perdra toute autonomie lui permettant de se consacrer aux intérêts communaux.

Cette circonstance permet également de constater que l'atteinte alléguée à l'autonomie communale consacrée aux articles 41 et 162 de la Constitution n'est pas davantage concrètement établie. Si l'article 41 vise les intérêts exclusivement communaux, l'article 162 permet au législateur de considérer, par exemple, qu'une matière déterminée n'est pas exclusivement d'intérêt communal. Cette autonomie n'est donc pas absolue et chaque législateur, dans la sphère de ses attributions, peut y apporter une restriction en réglant lui-même une matière (comme il l'a fait pour la sécurité civile via la loi du 15 mai 2007, précitée) tout en prévoyant un financement communal de celle-ci.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus en quoi l'acte attaqué pourrait engendrer un recul sensible du niveau de protection de la santé et de la sécurité des habitants de la partie requérante. Ici aussi, la partie requérante ne fournit aucun élément concret à ce sujet, sa crainte étant principalement liée à l'éloignement de

l'unité opérationnelle de protection civile de son territoire. Toutefois cette critique doit être adressée à l'arrêté royal du 8 octobre 2017 déterminant l'implantation des unités de la protection civile qui n'est pas visé par le présent recours.

Au vu de ce qui précède, le moyen unique n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, 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-Paul Filbiche et Lucy Romain 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