

N° 369411

Service départemental d'incendie et de secours du Var

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 20 octobre 2014

Lecture du 5 novembre 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

C'est une série de textes gigognes qui conduisent à l'arrêté ministériel attaqué.

Pour être efficace, l'action des différents services publics qui concourent aux missions de sécurité civile doit être coordonnée. Et pour que cette action puisse être coordonnée, ces services doivent utiliser des systèmes de communication interopérables. Le principe de cette interopérabilité a été affirmé par le législateur à l'article L. 732-5 du code de la sécurité intérieure¹. Ses dispositions renvoient au pouvoir réglementaire le soin de prévoir les règles et normes techniques permettant d'assurer cette interopérabilité.

Un décret du 3 février 2006² est intervenu sur le fondement de ces dispositions. Il prévoit l'application d'un ensemble commun de règles et normes techniques aux réseaux de communication radioélectriques des moyens nationaux de la sécurité civile, des services d'incendie et de secours, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon de marins-pompiers de Marseille, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ainsi que des services d'aide médicale urgente (article 2). Les articles 5 à 15 de ce décret ont trait à l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT), définie comme « l'infrastructure réalisée par l'interconnexion des réseaux de base départementaux ». Son article 8 prévoit que le financement de l'INPT est assuré par des contributions des services utilisateurs. Et son article 14 renvoie à un arrêté interministériel la fixation des modalités de calcul de ces contributions.

Cet arrêté est intervenu le 10 mai 2011³. Le cinquième alinéa de son article 2 prévoit notamment que la répartition de la contribution annuelle due par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et le bataillon de marins-pompiers de Marseille, contribution fixée à 12 millions d'euros, se fait entre ces services « au prorata de la population entrant dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement [DGF] de leur département ».

¹ Dispositions issues de l'article 9 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

² Décret n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

³ Arrêté interministériel du 10 mai 2011 portant répartition des contributions financières des services utilisateurs de l'INPT, paru au Journal officiel du 12 mai 2011 (NOR : IOCG1033013A).

C'est un arrêté ministériel⁴ du 27 mars 2013 qui a procédé à cette répartition au titre de l'année 2013. Cet arrêté est la dernière de nos poupées russes. C'est l'acte qu'attaque le SDIS du Var, en tant seulement qu'il a fixé le montant de sa contribution pour 2013 – soit un peu plus de 240 000 euros.

Nous nous arrêterons aux questions préalables à l'examen de cette requête car nous ne pensons pas qu'il vous appartienne d'y statuer.

1. La requête en question n'entre en effet dans aucune des hypothèses mentionnées à l'article R. 311-1 du code de justice administrative qui définit votre compétence de premier et dernier ressort.

La seule qui retienne l'attention est celle correspondant aux recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres. Mais nous ne croyons pas que l'arrêté ministériel attaqué présente un caractère réglementaire.

Vous n'êtes pas dans l'hypothèse d'une décision fixant une contribution ou un plafond de dépenses applicable à toute une catégorie d'établissements ou de services, qui dès lors produit des effets sur un ensemble de sujets de droit (voyez, pour une telle hypothèse, CE 12 décembre 2012, SYNERPA, n° 350890, aux tables du Recueil, à propos de l'arrêté interministériel prévu par l'article L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles par lequel les ministres compétents fixent pour l'année la contribution des régimes d'assurance maladie, l'objectif de dépenses et le montant total annuel des dépenses pour les établissements et services relevant de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et fixant le montant mentionné à l'article L. 314-3-4).

Vous n'êtes pas non plus dans l'hypothèse d'une décision prévoyant une catégorie de dépenses (voyez, pour une telle hypothèse, CE 5 juillet 2010, Commune de Béziers, n° 306254, aux tables du Recueil, à propos de la délibération du conseil d'administration d'un SDIS mettant une catégorie de dépenses à la charge des communes membres de cet établissement).

L'acte attaqué se borne à fixer les montants de contributions qui sont dues, au titre d'une année donnée, par une liste de personnes nommément désignées. Cet acte ne nous paraît revêtir aucun aspect normatif. Il n'édicte pas des règles à appliquer dans un périmètre défini. Il n'a pas pour objet l'organisation d'un service public⁵. Il nous paraît constituer, en réalité, une simple collection de décisions individuelles.

Dans des cas proches de l'espèce, vous avez affirmé le caractère non réglementaire de décisions dont la portée était limitée à la fixation du montant d'une contribution : par exemple, pour un arrêté fixant le montant et la répartition des contributions que, pour une année déterminée, certains régimes de sécurité sociale devaient verser pour le financement de

⁴ Arrêté du 27 mars 2013 relatif au montant des contributions financières des services d'incendie et de secours au fonctionnement de l'INPT pour l'année 2013, paru au Journal officiel du 16 avril 2013 (NOR : INTG1308434A).

⁵ Sur la veine jurisprudentielle selon laquelle revêtent un caractère réglementaire les décisions ayant pour objet l'organisation du service public, voir CE section, 13 juin 1969, Commune de Clefcy, n° 76261, au Recueil p. 308 ; plus récemment, CE 14 novembre 2012, Fédération française des professionnels de la conservation-restauration, n° 346912, aux tables du Recueil.

la sécurité sociale des étudiants (CE 23 janvier 1966, Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale, n° 65223, aux tables du Recueil p. 847), pour une délibération fixant la répartition, entre les communes membres d'un syndicat intercommunal, des dépenses exposées par ce dernier (CE 25 mars 1992, Commune d'Eteignières, n° 103845, aux tables du Recueil p. 662), ou encore pour un arrêté constatant le montant des charges qui doivent être compensées par l'Etat du fait d'un transfert de compétences à une collectivité territoriale (CE 10 avril 2002, Région Alsace, n° 223710, aux tables du Recueil p. 581).

Nous croyons donc qu'il faut renvoyer les conclusions du SDIS du Var au tribunal administratif compétent. Vous ne vous arrêtez pas à la circonstance que l'auteur de l'arrêté attaqué a cru bon préciser, à son article 2, qu'en vertu de l'article R. 311-1 du CJA, le Conseil d'Etat était la juridiction administrative compétente pour connaître des recours contre cet arrêté. Cette mention n'a pu évidemment avoir ni pour objet, ni pour effet de déroger aux dispositions de l'article cité.

2. Avant d'envisager ce renvoi, nous nous sommes toutefois demandé s'il n'y avait pas lieu de faire jouer les dispositions de l'article R. 351-4 du CJA.

Celles-ci vous permettraient, nonobstant les règles de compétence internes à la juridiction administrative, de statuer sur les conclusions dont vous êtes saisi, notamment, si elles étaient entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance. Et à ce titre, il faut se poser la question de savoir si la partie de l'arrêté du 27 mars 2013 attaquée par le SDIS est bien divisible du reste de ses dispositions. Rappelons en effet que le SDIS ne vous demande l'annulation de cet arrêté qu'en tant qu'il a fixé le montant de sa contribution au financement de l'INPT, sans remettre en cause le montant des contributions des autres services d'incendie et de secours.

Nous vous l'avons dit, l'arrêté interministériel du 10 mai 2011 – qui lui a un caractère réglementaire – a fixé la contribution annuelle due par les SDIS et le bataillon de marins-pompier de Marseille à 12 millions d'euros, en prévoyant une répartition de cette contribution entre ces services selon le critère de la population DGF. Dès lors que la somme mise à la charge du SDIS du Var par l'arrêté contesté a le caractère d'une contribution de répartition, on a le réflexe de voir dans cet arrêté, en première analyse, un acte indivisible : toute diminution de la contribution d'un service devrait en effet se traduire par une hausse de celles mises à la charge des autres services.

Mais le système mis en place par le pouvoir réglementaire est un peu plus raffiné que cela : le décret du 3 février 2006 dispose que les services utilisateurs de l'INPT contribuent à son financement⁶ – eux seuls ; et l'arrêté du 10 mai 2011 a bien pris en compte cette définition des services contributeurs en prévoyant que la contribution des services n'utilisant pas l'INPT est prise en charge par l'Etat⁷. Le SDIS du Var demande l'annulation partielle de l'arrêté du 27 mars 2013 au motif, notamment, qu'il ne pourrait être regardé comme un « service utilisateur » de l'INPT. Il serait donc possible de faire droit à ses conclusions sans remettre en cause l'équilibre d'ensemble de l'arrêté. Partant, la disposition attaquée nous

⁶ Cf. les articles 8 et 14 du décret.

⁷ Cf. l'article 2, dernier alinéa de l'arrêté.

paraît divisible du reste de l'arrêté et les conclusions du SDIS ne sont, à cet égard, entachées d'aucune irrecevabilité manifeste.

3. Reste à déterminer quel est le tribunal administratif territorialement compétent pour statuer sur les conclusions du SDIS.

En l'occurrence, on peut hésiter entre faire application des dispositions, soit de l'article R. 312-1 du CJA, soit de l'article R. 312-15. Les premières retiennent le critère du siège de l'autorité qui a pris la décision contestée – mais elles ne s'appliquent que si le litige ne relève pas des articles R. 312-6 à R. 312-18. Quant aux dispositions de l'article R. 312-15, elles prévoient que « sous réserve de l'application des articles R. 312-6 à R. 312-14, les litiges relatifs à l'organisation ou au fonctionnement de toute collectivité publique autre que l'Etat et de tout organisme public ou privé, notamment en matière de contrôle administratif ou de tutelle, relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège la collectivité ou l'organisme objet des décisions attaquées ».

Vous n'avez que rarement à vous poser la question de l'application de ces dispositions plutôt que de celles de l'article R. 312-1 du CJA dans la mesure où cette question est, le plus souvent, indifférente, le résultat étant le même. Vous avez toutefois fait application de l'article R. 312-15 à plusieurs reprises lorsqu'étaient en cause des actes de tutelle – ce qui n'est pas surprenant puisque ses dispositions mentionnent expressément cette hypothèse (voir par exemple CE 3 mai 2002, Mme J..., n° 207515, aux tables du Recueil, à propos d'une décision ministérielle, que vous qualifiez d'acte de tutelle, approuvant un projet d'investissement présenté par Réseau ferré de France).

Ici il n'est évidemment pas question d'acte de tutelle mais d'une décision mettant une dépense à la charge d'un établissement public. On pourrait faire valoir que, ce faisant, la décision affecte, indirectement mais nécessairement, le fonctionnement de cet établissement public. Il nous semble toutefois que ce serait solliciter à l'excès la lettre des dispositions de l'article R. 312-15 que de juger que toute décision ayant un impact budgétaire doit être regardée comme relative au fonctionnement de la collectivité ou de l'organisme concerné, au sens de ces dispositions. Au demeurant, votre jurisprudence paraît engagée en sens contraire puisque, dans la décision *Région Alsace* que nous mentionnions tout à l'heure, dans laquelle était attaquée une décision relative au montant des charges à compenser par l'Etat à la suite d'un transfert de compétence à la région, vous avez renvoyé l'affaire au tribunal administratif de Paris en application de l'article R. 312-1 (et la décision est aux tables du Recueil sur ce point, p. 658)⁸.

Nous n'avons donc guère d'hésitation à vous inviter à faire application des dispositions de l'article R. 312-1.

⁸ Notons qu'à l'opposé de cette logique, on trouve une décision de la 3^e sous-section jugeant seule du 14 février 1992 (Commune de Revel, n° 117336, inédite au Recueil). Vous étiez saisi d'une requête présentée par une commune de l'Isère contre une lettre du président du conseil général de ce même département indiquant à son maire que la commune devait participer aux dépenses d'investissement relatives à la construction d'un nouveau collège, à hauteur d'une certaine somme, et l'invitant à prévoir l'inscription de la somme en question au budget de la commune. Vous avez alors fait application de l'article R. 59 de l'ancien code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, dont les dispositions ont été très fidèlement reprises à l'article R. 312-15 de notre CJA, pour renvoyer la requête au tribunal administratif de Grenoble.

Par ces motifs nous concluons à ce que le jugement de la requête soit attribué au tribunal administratif de Paris.