

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.338 du 12 décembre 2003

A. 81.601/XV-286
(anciennement VI-14.893)

En cause : La Ville d'**ANDENNE**,
 ayant élu domicile
 place du Chapitre 7
 5300 Andenne,

contre :

le Gouverneur de la Province de Namur
ayant élu domicile chez
Me M. MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

-

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 décembre 1998 par la ville d'Andenne, qui tend à l'annulation de la décision prise le 28 octobre 1998 par le gouverneur de la province de Namur fixant à 90 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge en sa qualité de commune-centre de groupe de service régional d'incendie pour l'exercice budgétaire 1997;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 avril 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 30 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 novembre 2003;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me S. PIERRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile régit, en son chapitre II, les services communaux et régionaux d'incendie. Pour l'organisation générale de ces services, les communes de chaque province sont réparties en groupes régionaux qui comprennent chacun une commune-centre de groupe, tenue de disposer d'un service d'incendie, et des autres communes qui sont tenues soit de maintenir ou de créer un tel service, soit d'avoir recours au service d'incendie de la commune-centre de groupe. Les communes dites "protégées", c'est-à-dire les communes du groupe régional qui, n'ayant pas de service d'incendie, ont recours à celui de la commune-centre, paient une redevance forfaitaire et annuelle pour le recours à ce service. Les critères de calcul de cette redevance, qui est fixée par le gouverneur après avis du conseil communal, sont déterminés par un arrêté ministériel du 10 octobre 1977, de même que les critères relatifs aux frais admissibles et à la quote-part qui demeure à charge de la commune-centre de groupe.

En application de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 précitée et de l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie, la ville d'Andenne a été désignée comme commune-centre de groupe régional d'incendie par le gouverneur de la province de Namur et son service régional d'incendie a été classé, par le ministre de l'Intérieur, en classe Z.

2. Le 5 août 1998, le gouverneur de la province de Namur a adressé à la ville d'Andenne le calcul définitif pour l'année 1997 des redevances à payer par les communes protégées et des quotes-parts à supporter par les communes-centres

de groupe régional d'incendie en application de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 précité. Pour la ville d'Andenne, le décompte 1997 retient un solde débiteur de 464.501 F, sur la base d'une quote-part de 90 % laissée à charge de la ville en sa qualité de commune-centre de groupe. En outre, l'avis du conseil communal est sollicité dans un délai de soixante jours.

3. Le 4 septembre 1998, la ville d'Andenne, par l'intermédiaire de son collègue des bourgmestre et échevins, a sollicité du gouverneur des précisions sur l'autorité habilitée à fixer le pourcentage mis à charge de la commune-centre de groupe et sur les critères utilisés pour fixer ce pourcentage.
4. Le 11 septembre 1998, le gouverneur a indiqué à la ville d'Andenne que "l'Arrêté Royal (lire: l'arrêté ministériel) du 10 octobre 1977 (...) stipule dans son article 7 que la quote-part des frais admissibles laissée à charge de la commune-centre de groupe est fixée par le Gouverneur de la Province en fonction des circonstances locales et régionales".
5. Lors de sa séance du 1^{er} octobre 1998, le conseil communal de la ville d'Andenne a décidé de "ne pas marquer (son) accord sur le système de répartition tel qu'il est pratiqué à l'heure actuelle par Monsieur le Gouverneur de la Province de Namur" et "d'inviter le Receveur communal à ne pas autoriser le prélèvement de 464.501 F sur le compte de la Ville". Cette décision repose sur trois considérations étant que le système de répartition existant ne repose sur aucune disposition légale, que le pourcentage imposé aux autres communes-centres de groupe de la province de Namur, ressortissant également de la même classe (Z) des services régionaux d'incendie, est considérablement moindre, et que les interventions du service d'incendie en faveur des communes protégées, à savoir celles de Gesves et Ohey, se situent approximativement à 30 % du total des interventions. Cette délibération a été communiquée le 5 octobre 1998 au gouverneur.
6. Le 28 octobre 1998, le gouverneur a fixé définitivement à 90 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie laissée à la charge de la ville d'Andenne, en sa qualité de commune-centre de groupe. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, repose sur la motivation suivante :

" (...) * Le pourcentage des frais admissibles laissé à charge de votre commune a été revu pour le calcul de la régularisation 1992.

La signification de cette décision vous a été faite début 1993 et n'a soulevé à l'époque aucune réclamation de votre part.

Ce pourcentage a été déterminé dans une mesure d'équité envers toutes les communes et en essayant de trouver le meilleur compromis possible.

Il faut savoir que même en laissant 90 % des frais admissibles à votre charge, les communes protégées paient une redevance par habitant double de

celle d'Andenne. Ce pourcentage est donc non seulement un acte d'équité mais également de solidarité.

* En ce qui concerne le calcul des redevances des communes protégées, il est inexact que celui-ci ne repose sur aucune base légale.

L'A.M. du 10.10.1977 déterminant les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection Civile fixe le mode de calcul de cette redevance et je ne fais qu'appliquer strictement la législation en vigueur.”

7. Après avoir décidé d'introduire un recours en annulation de cette décision devant le Conseil d'Etat, la ville d'Andenne a indiqué, le 30 novembre 1998, au gouverneur les motifs pour lesquels la décision attaquée lui paraissait illégale. Le 9 décembre 1998, le gouverneur a estimé ne plus pouvoir donner de “détails sur ce dossier”, en raison de l'introduction du recours au Conseil d'Etat;

Considérant qu'en son mémoire en réponse, la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence, en se référant à l'arrêt n° 78.942 du 24 février 1999; qu'elle soutient que cet arrêt accueillant un déclinatoire de compétence a statué sur l'interprétation de la loi du 31 décembre 1963 précitée et de l'article 3, § 3, b, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 précité et que cette jurisprudence doit être transposée au cas d'espèce dans la mesure où la contestation soulevée par la requérante a trait à l'existence et à l'étendue de son droit subjectif d'obtenir la correcte exécution de l'obligation de paiement des sommes mises à sa charge par la loi et par son arrêté d'exécution ainsi qu'à celle, corrélative, des autres communes appartenant au groupe dont elle est le centre et qu'une telle contestation, portant sur un droit civil, relève dès lors de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution;

Considérant qu'en son mémoire en réplique, la partie requérante estime qu'eu égard à l'objet véritable du recours, le déclinatoire soulevé doit être rejeté pour trois raisons; qu'elle relève tout d'abord que par son recours, elle conteste non seulement le pourcentage des frais admissibles de son service régional d'incendie tel qu'il lui a été délaissé par l'acte attaqué, mais également la compétence de l'organe ayant pris cet acte, la délégation qui lui fut donnée, et le respect par la partie adverse de son obligation de motivation formelle; qu'ensuite, elle soutient que l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 octroie au gouverneur un pouvoir d'appréciation dans la fixation de la quote-part laissée aux communes-centres de groupe en fonction des circonstances régionales et locales, qu'en conséquence, la compétence du gouverneur n'est pas liée sur ce point et qu'elle conteste non pas la violation d'un droit subjectif mais bien l'appréciation portée par le gouverneur de la province de Namur quant à sa situation pour fixer le pourcentage des frais admissibles devant lui être délaissé; qu'elle expose enfin que “le parallèle avec l'arrêt n° 78.942 n'est pas pertinent” dans la mesure où les griefs formulés à l'encontre du gouverneur

“résidaient dans le fait que celui-ci, dans le calcul des frais admissibles qu'il avait effectué, n'avait pas tenu compte d'un élément pourtant prévu à l'article 3, § 3, b), de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977”, à savoir la charge des pensions, et que le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, a estimé que le recours visait une erreur commise dans un calcul qui doit être effectué en fonction d'un critère purement mathématique à l'égard duquel le gouverneur ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, alors que, dans le cas d'espèce, le recours a pour objet une décision du gouverneur prise, non pas en vertu d'un critère purement mathématique, mais en vertu “d'un pouvoir d'appréciation qui lui est laissé, notamment de déterminer quelles étaient les circonstances «régionales et locales» lui permettant de fixer la quote-part à délaissier à charge de la ville d'Andenne”;

Considérant que le présent recours a pour objet, non pas comme dans l'affaire tranchée par l'arrêt n° 78.942 du 24 février 1999 l'application correcte par le gouverneur de l'article 3, § 3, b), de l'arrêté ministériel précité du 10 octobre 1977 lors de l'établissement, préalable à la fixation de la quote-part supportée par la commune-centre de groupe, des frais admissibles des services d'incendie des communes-centres, mais bien la décision du gouverneur de fixer, en vertu de l'article 7 du même arrêté ministériel, à 90% pour 1997 la quote-part dans les frais admissibles supportée par la requérante en tant que commune-centre de groupe régional d'incendie; que cet article 7 dispose que “la commune-centre de groupe régional supporte annuellement une quote-part dans les frais admissibles de son service d'incendie, augmentés ou diminués conformément à l'article 5 ou 6. Cette quote-part est fixée par le gouverneur de la province en fonction des circonstances régionales et locales”; qu'il s'ensuit que lorsqu'il détermine cette quote-part, le gouverneur dispose de manière certaine d'un pouvoir d'appréciation, étant la prise en compte des circonstances régionales et locales; que le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse doit être rejeté;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen “de l'absence du fondement légal” de la décision attaquée; que dans une première branche, elle soutient que l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, sur lequel repose l'acte attaqué, manque de fondement légal dès lors que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 ne confère aucune habilitation au gouverneur de la province pour fixer la quote-part des frais admissibles délaissée aux communes-centres de groupe, mais uniquement pour établir la redevance forfaitaire annuelle dues par les communes protégées;

Considérant que la partie adverse répond que cette première branche procède d'une erreur de droit et d'une lecture trop stricte de la réglementation applicable; qu'elle expose qu'en indiquant désormais, dans un nouvel alinéa de l'article

10 de la loi du 31 décembre 1963, inséré par l'article 7 de la loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires, que la commune-centre d'un groupe régional participerait aux frais des services d'incendie moyennant une quote-part, le législateur a expressément confirmé ce qui allait de soi et qui avait toujours été pratiqué; qu'en effet, dès lors que les communes qui ne sont pas centre de groupe doivent soit maintenir ou créer elles-mêmes un service d'incendie disposant du personnel et du matériel nécessaires, soit avoir recours au service d'incendie de la commune-centre de groupe moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle, il allait de soi que les communes-centres de groupe n'allaient pas pour leur part bénéficier d'une gratuité complète du fonctionnement des services d'incendie et qu'une quote-part des frais devait alors inéluctablement rester à charge de la commune-centre de groupe elle-même; qu'elle ajoute qu'il en a toujours été ainsi et que la requérante n'a émis aucune contestation préalablement à la procédure en cours, supportant ainsi, chaque année, sa quote-part;

Considérant que le défaut de fondement légal d'un règlement ou d'un acte administratif touche à l'ordre public de sorte que l'attitude antérieure de la partie requérante à l'égard des quotes-parts précédemment fixées par le gouverneur est sans incidence sur la possibilité pour celle-ci de soulever un tel moyen; qu'en outre, la quote-part contestée devant être fixée annuellement, les communes-centres de groupe peuvent chaque année contester les décisions prises en la matière par les gouverneurs;

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'acte attaqué a été pris par le gouverneur sur la base de l'article 7 précité de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977; que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 n'habilite pas le gouverneur ni aucune autre autorité à faire supporter par les communes-centres de groupe régional une quote-part annuelle dans les frais admissibles de son service d'incendie, ni a fortiori d'en déterminer le montant; qu'à défaut d'une telle habilitation, l'article 7 précité de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, en vertu duquel est pris l'acte attaqué, manque de fondement légal;

Que, par l'article 7, 1°, de la loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires, l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 a été complété par un nouvel alinéa qui dispose que "Par dérogation à l'article 256 de la Nouvelle loi communale, la commune-centre d'un groupe régional participe aux frais des services d'incendie pour une quote-part, fixée par le gouverneur de la province conformément aux normes déterminées par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions"; que cette disposition nouvelle a pour origine un amendement du gouvernement, justifié notamment comme suit: "l'arrêté ministériel du 10 octobre 1997 (...) prévoit également que la commune-centre d'un groupe régional supporte annuellement une quote-part des frais admissibles de son service d'incendie. Cette quote-part est fixée

par le gouverneur. Cette dernière disposition n' a toutefois aucun fondement légal, étant donné que la loi du 31 décembre 1963 ne confère au ministre de l'Intérieur aucune compétence en ce qui concerne la quote-part à fixer pour les communes-centres de groupe régional. Depuis 1977, le mode de calcul de la quote-part à charge d'une commune-centre d'un groupe régional est toutefois déterminé par les gouverneurs de province. Etant donné qu'une procédure de recours d'une commune-centre a récemment attiré l'attention des autorités judiciaires sur le fait que cette façon de faire n'a aucun fondement juridique, il est indispensable de lui conférer un tel fondement, afin de ne pas compromettre la bonne collaboration entre les différents services d'incendie” (Chambre, *Doc. parl.*, session 97/98, n° 1585/6, p. 4);

Que l'article 9 de la loi du 15 janvier 1999 prévoit que l'article 7, 1°, de la même loi produit ses effets le 1^{er} janvier 1977 “sauf à l'égard des procédures contentieuses engagées avant la publication de la présente loi”, soit le 26 janvier 1999; que le présent recours introduit le 17 décembre 1998 n'est donc pas atteint par cet effet rétroactif;

Qu'en sa première branche, le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui ne pourraient conduire à une annulation plus étendue;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 28 octobre 1998 par le gouverneur de la province de Namur fixant à 90 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à la charge de la ville d'Andenne en sa qualité de commune-centre de groupe de service régional d'incendie pour l'exercice budgétaire 1997.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze décembre
deux mille trois par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme BAGUET,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.