

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 146.402 du 21 juin 2005

A. 89.422/XV-410

En cause : **la Ville d'Andenne,**

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 7 février 2000 par la ville d'Andenne, qui demande l'annulation de la décision du gouverneur de la province de Namur du 16 décembre 1999 fixant à 90% la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge pour l'année 1998 en sa qualité de commune-centre de groupe de service régional d'incendie;

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 9 novembre 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 25 mai 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 juin 2005;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me S. PIERRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me PIJCKE, loco 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 éléments utiles à l'examen du recours 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. A la date du 4 novembre 1999, le gouverneur de la province de Namur a notifié à la ville d'Andenne le calcul définitif pour l'année 1998 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 précité du 10 octobre 1977. Pour la ville d'Andenne, ce décompte retenait un solde débiteur de 39.905 francs, sur la base d'une quote-part de 90 % laissée à charge de la ville en sa qualité de commune-centre de groupe.

Par ailleurs, le courrier du gouverneur sollicitait l'avis du conseil communal dans un délai de soixante jours.

3. Lors de sa séance du 2 décembre 1999, le conseil communal de la ville d'Andenne a émis un avis négatif quant au décompte opéré par le gouverneur pour l'exercice 1998.

La délibération du conseil communal souligne que les frais admissibles qui sont à charge de la ville d'Andenne sont fixés à 90 % du total de ces frais, alors que pour d'autres communes de la province, le pourcentage qui leur est imposé est considérablement moindre. La même délibération se réfère également à l'ensemble des moyens que la ville avait développés dans son recours en annulation introduit antérieurement devant le Conseil d'Etat à l'encontre du décompte définitif de la quote-part qu'elle devait supporter pour l'exercice précédent 1997.

4. Nonobstant le désaccord de la ville d'Andenne, le gouverneur de la province a, le 16 décembre 1999, 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 repose sur la motivation suivante :

« J'accuse réception de la délibération de votre Conseil communal du 02.12.1999 par laquelle vous émettez un avis négatif quant à la fixation du décompte définitif pour l'année 1998 des frais de votre service incendie.

Cette délibération n'apportant aucun fait nouveau en votre faveur, je maintiens donc les montants qui vous ont été communiqués par ma lettre du 4 novembre 1999, c'est-à-dire 90 % des frais de votre SRI étant à votre charge, le décompte se clôturant par un solde débiteur de 39.905 francs ».

Il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours.

5. Antérieurement, la ville d'Andenne avait déjà introduit un recours similaire contre la décision du 28 octobre 1998 du gouverneur de la province fixant au même taux de 90 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à la charge de la ville pour l'exercice budgétaire 1997. Par son arrêt n° 126.338 du 12 décembre 2003, la XV^e chambre du Conseil d'Etat a annulé la décision précitée du gouverneur.

Toutefois, par une décision du 4 juin 2004 faisant suite à cet arrêt d'annulation, le gouverneur de la province a fixé, à nouveau pour l'exercice 1997, au taux de 90 % la quote-part des frais concernés laissée à charge de la ville requérante. Cette dernière a ensuite introduit un nouveau recours en annulation de cette décision du gouverneur, recours toujours pendant à l'heure actuelle (affaire G/A154.302/VI-16.746).

6. Par ailleurs, la ville d'Andenne a également introduit devant le Conseil d'Etat des recours en annulation dirigés contre les différentes décisions du gouverneur fixant, pour les exercices 1999, 2000, 2001 et 2002, à 90 % la quote-part de la ville à supporter dans les frais du service régional d'incendie. Ces recours, enrôlés sous les numéros G/A 99.419/VI-15.775, G/A 116.399/XV-108, G/A 133.773/XV-349 et G/A 151.765/XV-382, sont actuellement pendants.

Enfin, pour l'exercice budgétaire 2003, le gouverneur de la province a décidé le 14 février 2005 de fixer à 73,5 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie à charge de la ville d'Andenne. Cette dernière a introduit le 14 avril 2005 un recours en annulation à l'encontre de cette dernière décision du gouverneur. Ce recours, enrôlé sous le numéro G/A 161.706/VI-16.908, est actuellement pendant.

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de la compétence du Conseil d'Etat, en se référant à l'objet réel du litige et à l'arrêt n° 78.942 rendu par le Conseil d'Etat le 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 sur la protection civile, laquelle régit en son chapitre II les services communaux et régionaux d'incendie, et sur celle de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 déterminant les normes de fixation de la redevance annuelle et forfaitaire à payer par les communes protégées; que la partie adverse expose que le problème tranché par cet arrêt était relatif à l'interprétation de l'article 3, § 3, b, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, c'est-à-dire la prise en considération dans les frais admissibles de la quote-part patronale dans la cotisation à l'O.N.S.S. des administrations locales ou du pourcentage correspondant lorsque la commune-centre de groupe gère elle-même sa caisse de pension; que la partie adverse relève que dans son arrêt précité n° 78.942, la VIII^e chambre du Conseil d'Etat a jugé que la contestation avait trait à l'existence et à l'étendue du droit subjectif qu'avait la ville de Liège requérante d'obtenir la correcte exécution de l'obligation de paiement de sommes, mise à sa charge par la loi du 31 décembre 1963 et par son arrêté d'exécution, ainsi qu'à celle corrélatrice des autres communes appartenant au groupe dont elle est le centre; que la VIII^e chambre avait conclu que c'est à la juridiction de l'ordre judiciaire qu'il revenait exclusivement, en fournissant des textes applicables l'interprétation qui convient, de trancher les litiges relatifs audit droit subjectif et, le cas échéant, d'ordonner la sanction des obligations qui en découlent; que la partie adverse

estime que cette jurisprudence doit être transposée au cas d'espèce parce que la contestation soulevée dans le présent recours par la ville d'Andenne a également 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 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 que le présent recours a pour objet la décision du gouverneur de fixer, en vertu de l'article 7 de l'arrêté ministériel précité du 10 octobre 1977, à 90% pour 1998 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 qu'à l'appui de son recours en annulation, la ville requérante prend un premier moyen intitulé «quant à la base légale de la décision du gouverneur de province»; qu'elle soutient notamment dans une branche (la deuxième) du moyen que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, dont le gouverneur a entendu faire application quant aux normes de fixation des frais admissibles et de la quote-part qui est à charge de la commune-centre de groupe du service d'incendie, n'a pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, alors qu'il n'y avait aucune urgence à mettre en vigueur cet arrêté; qu'elle en déduit que cet arrêté doit être déclaré nul, tout comme l'acte attaqué; que dans une autre branche (la troisième) du moyen, la requérante soutient que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, sur lequel repose l'acte attaqué, ne respecte pas le prescrit de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, dans la mesure où le ministre de l'Intérieur n'a fixé aucune norme générale relative à la fixation de la quote-part laissée à charge de la commune-centre de groupe; qu'elle estime que la délégation donnée au gouverneur de fixer cette quote-part «en fonction des circonstances régionales et locales» est manifestement trop large, le gouverneur recevant un pouvoir arbitraire et quasi-réglementaire, sans qu'aucune norme de calcul ne soit édictée par le ministre;

Considérant que la partie adverse répond, quant à l'absence de consultation du Conseil d'Etat préalablement à l'adoption de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, que la version de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en vigueur à l'époque subordonnait la dispense de consultation de la section de législation à la seule constatation de l'urgence, en sorte qu'il n'était nullement requis que cette urgence fût justifiée par une motivation spéciale; que la partie adverse explique ensuite que l'urgence que présentait l'adoption de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 se déduit du fait que cet arrêté devait s'appliquer aux opérations relatives à l'année 1977 et du fait que son objet relève de la sécurité publique, l'organisation, même financière, des services d'incendie étant par nature une matière qui doit être traitée rapidement;

Considérant que la partie adverse répond, quant au fondement légal de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 et à la délégation donnée aux gouverneurs de province, que la compétence des gouverneurs a été expressément confirmée par l'article 10, alinéa 4 nouveau, de la loi du 31 décembre 1963, inséré par la loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, et que cette branche du moyen ne critique pas le principe de la délégation confiée au gouverneur mais les modalités selon lesquelles le gouverneur est appelé à exercer son contrôle, modalités qui résident dans l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977; que la partie adverse soutient également que la délégation donnée au gouverneur de la province n'est nullement excessive, puisque l'arrêté ministériel précité a fixé le critère à respecter, à savoir «les circonstances régionales et locales», permettant ainsi de fixer judicieusement la quote-part de la commune-centre de groupe;

Considérant que l'acte attaqué a été pris par le gouverneur de la province de Namur sur la base de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, lequel dispose que «la quote-part (de participation aux frais des services d'incendie de la commune-centre de groupe) est fixée par le gouverneur de la province en fonction des circonstances régionales et locales»; que si l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, tel qu'il a été complété par la loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, habilite le gouverneur de la province à faire supporter par les communes-centres de groupe régional une quote-part annuelle dans les frais admissibles de son service d'incendie, le montant de cette quote-part doit cependant, aux termes de l'alinéa 4 nouveau de cet article 10, être fixée par le gouverneur «conformément aux normes déterminées par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions»; qu'à cet égard, l'article 7 précité de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, en vertu duquel est pris l'acte attaqué, donne au gouverneur le pouvoir de fixer la quote-part de la commune-centre de groupe régional concernée «en fonction des circonstances régionales et locales»; qu'une formule aussi vague et imprécise ne constitue pas une norme juridique,

au sens de l'alinéa 4 nouveau de la loi du 31 décembre 1963, qui permettrait de circonscrire, de manière suffisamment précise, le pouvoir ainsi attribué au gouverneur; qu'il en va d'autant plus ainsi qu'en ce qui concerne la fixation de la redevance due par les communes protégées, le même arrêté ministériel détermine par contre, en son article 3, des normes strictes (revenu cadastral, population, frais réels supportés), le gouverneur recevant à cet égard une compétence limitée et contrôlable; qu'il s'ensuit que l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 confère une attribution excessive aux gouverneurs de province;

Considérant, pour le surplus, que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 déterminant les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, cet arrêté visant dans son préambule «l'urgence»; que s'il est vrai, comme le relève la partie adverse, que l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans sa version en vigueur à l'époque de cet arrêté ministériel, subordonnait la dispense de consultation de la section de législation à la seule constatation de l'urgence sans imposer une motivation spéciale de celle-ci, le Conseil d'Etat peut néanmoins vérifier d'office si un ministre n'a pas excédé son pouvoir par une méconnaissance de la notion légale d'urgence, lorsqu'il a estimé que l'urgence le dispensait de demander l'avis de la section de législation; qu'en l'espèce, il y a lieu de constater que les quotes-parts de l'intervention des communes-centres de groupe dans les frais des services régionaux d'incendie ont été fixées, dès 1963, par différentes circulaires ministérielles, en sorte que le ministre aurait pu, pour l'année en cours 1977, élaborer également une circulaire pour la fixation de la quote-part relative à cet exercice, tout en soumettant son projet d'arrêté à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat; que le délai de quatorze ans qui s'est ainsi écoulé avant l'édiction de l'arrêté ministériel d'exécution de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, le système ayant fonctionné durant tout cet intervalle sur la base de circulaires fixant les redevances à titre transitoire, dément dès lors l'urgence invoquée, aucune circonstance particulière ne permettant de justifier le retard apporté à l'élaboration de l'arrêté ministériel; que les arguments invoqués par la partie adverse, tenant au fait qu'en matière d'incendie la sécurité bénéficie d'une «urgence présumée» et que le nouveau système de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 devait rétroagir au 1^{er} janvier 1977, n'est pas davantage de nature à justifier l'urgence alléguée; qu'il s'ensuit que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 doit être en l'espèce écarté, en application de l'article 159 de la Constitution;

Considérant qu'il résulte de ces développements qu'en ces deux branches - la deuxième et la troisième -, le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner la première branche du premier moyen ainsi que les deux autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 16 décembre 1999 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 pour l'année 1998 en sa qualité de commune-centre de groupe de service régional d'incendie.

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 vingt et un juin deux mille cinq par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,	Le Président,
-------------------	---------------

K. T. GAYIBOR.

M. LEROY.