

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 154.771 du 10 février 2006

A. 133.773/XV-349

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 5 mars 2003 par la ville d'Andenne, qui demande l'annulation de la décision du gouverneur de la province de Namur du 6 janvier 2003 fixant à 90% la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge pour l'année 2001 en sa qualité de commune-centre de groupe du 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 23 septembre 2005 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 9 janvier 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 février 2006;

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

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 éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

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 d'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'ont pas de service d'incendie et ont recours à celui de la commune-centre, payent une redevance forfaitaire annuelle pour le recours à ce service. Cette redevance est fixée par le gouverneur après avis du conseil communal, selon des critères de calcul déterminés par un arrêté ministériel du 10 octobre 1977, lequel fixe également 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».

Le 31 octobre 2001, le gouverneur de la province de Namur a adressé à la ville d'Andenne, requérante, une lettre rédigée comme suit :

« Conformément aux dispositions de l'Arrêté Ministériel du 10 octobre 1977 tel que modifié par les Arrêtés Ministériels du 01 septembre 1981 et 03 janvier 1990, déterminant les normes de fixation de la redevance annuelle et forfaitaire prévue par l'article 10 de la Loi susvisée, j'ai l'honneur de vous faire savoir que j'ai fait procéder au calcul définitif 2001 des redevances à payer par les communes protégées et des quotes-parts à supporter par les communes-centres de groupe.

En ce qui concerne votre commune, le décompte s'établit comme suit: solde créditeur: 18.011,43 € (726.579 FB).

Je vous prie de me faire parvenir l'avis de votre Conseil communal au sujet de ce décompte dans les soixante jours de la présente notification.

J'attire votre attention sur le fait que l'avis favorable ou le défaut d'avis du Conseil communal au sujet de ce décompte vaut accord pour le prélèvement du montant de la partie restante due ou à rembourser, selon le cas, au compte B ouvert au nom de la commune auprès de la S.A. "DEXIA BANQUE".

Vous voudrez bien communiquer les termes de la présente à votre receveur en le priant de me renvoyer, signé et daté, le document ci-joint. Dès réception de ce document, j'inviterai la S.A. DEXIA BANQUE à opérer la régularisation.

Quant à la redevance provisionnelle de 2003, celle-ci sera réclamée aux communes protégées à l'échéance de chaque trimestre de l'année».

A ce courrier était annexé un tableau duquel il apparaît que la quote-part laissée à la ville d'Andenne est de 90% soit en l'espèce 309.339,58 €, tandis que les frais admissibles au remboursement s'élèvent à 34.371,06 €. En conséquence, la ville d'Andenne qui avait déjà obtenu 16.359,63 € doit recevoir un complément de 18.011,43 €. Le 4 décembre 2002, le conseil communal de la requérante a contesté l'imputation à la ville d'Andenne de 90 % des frais admissibles en matière de service régional d'incendie notamment eu égard au fait que le pourcentage imposé aux autres communes centres de groupe de la province de Namur qui ressortissent elles aussi de la classe Z des services régionaux d'incendie est moindre et que cette différence de traitement n'est motivée ni en droit ni en fait. Il rappelait que des recours avaient été introduits devant le Conseil d'Etat à l'encontre des décisions concernant les décomptes définitifs des années 1997, 1998, 1999 et 2000 qui fixaient, elles aussi, le pourcentage à 90%. Cette délibération a été adressée au gouverneur le 9 décembre 2002.

Le 6 janvier 2003, le gouverneur accuse réception de cette délibération et maintient les montants communiqués le 22 octobre, «comme les années précédentes, cette délibération n'apportant aucun fait nouveau». Cette décision constitue l'acte attaqué.

Considérant que la requérante prend un premier moyen intitulé «quant à la base légale de la décision du gouverneur de province», dans la deuxième branche duquel elle soutient en premier lieu que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, dont le gouverneur a fait application, 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 le mettre en vigueur; qu'elle en

déduit qu'il doit être déclaré «nul, tout comme l'acte attaqué»; qu'en deuxième lieu, elle soutient que cet arrêté ne respecte pas l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, au motif que 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 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 conteste l'intérêt de la requérante à cette branche du moyen, au motif que la base légale de l'acte attaqué n'est pas l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, mais l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963, inséré par la loi du 15 janvier 1999; qu'elle expose que cette branche n'est «recevable que dans la mesure où elle reproche à l'acte attaqué de se fonder sur celles des dispositions matérielles de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 qui ne s'identifient pas à la disposition légale issue de la loi du 15 janvier 1999»; qu'elle ajoute 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, et qu'il n'était nullement requis que cette urgence fût justifiée par une motivation spéciale; qu'elle explique 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; qu'à la deuxième partie de la branche, elle répond 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 partie 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; qu'elle 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 sur la première partie de la deuxième branche, 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 précitée du 15 janvier 1999, reproduit en substance la teneur de l'article 7 de l'arrêté ministériel précité, cet article n'est pas visé par l'acte attaqué; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer d'office au fondement légal invoqué un autre qui lui paraîtrait plus adéquat, particulièrement alors que le second moyen de la requête – que l'auditeur n'a pas examiné – dénonce une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs liée précisément à l'identification du fondement juridique de l'acte attaqué; que la disposition en cause de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 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 fixé 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, en son article 3, les critères à prendre en considération (revenu cadastral, population, frais réels supportés), et, en son article 8, la formule mathématique fondée sur ces critères, que le gouverneur doit appliquer pour fixer la redevance, exerçant là une compétence liée dont la mise en œuvre est 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; qu'en cela, le moyen est fondé;

Considérant sur la deuxième partie de la branche, que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 précité n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, cet arrêté visant «l'urgence» en son préambule; que s'il est vrai que l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans sa version en vigueur à l'époque, 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 méconnu la notion légale d'urgence, et, par là, excédé son pouvoir, lorsqu'il a invoqué cette notion pour se dispenser de consulter 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 est illégal et qu'en application de l'article 159 de la Constitution, il ne peut être appliqué; qu'en cette branche, 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 6 janvier 2003 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 2001 en sa qualité de commune-centre de groupe du service régional d'incendie.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix février deux mille six par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. HANSE,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.