

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 154.774 du 10 février 2006

A. 154.302/XV-465

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 30 juillet 2004 par la ville d'Andenne, qui demande l'annulation de la décision du gouverneur de la province de Namur du 4 juin 2004 fixant à nouveau à 90% la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge pour l'année 1997 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 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, et a sollicité l'avis du conseil communal dans un délai de soixante jours. Le décompte 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. Le 1^{er} octobre, le conseil communal 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». Cette délibération a été communiquée le 5 octobre au gouverneur qui, le 28 octobre fixe 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 a été annulée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 126.338 du 12 décembre 2003.

Le 17 mars 2004, le gouverneur de la province de Namur a adressé à la ville d'Andenne, requérante, une lettre rédigée comme suit :

« Suite à l'Arrêt n° 126.338 du Conseil d'Etat en date du 12 décembre 2003 annulant ma décision du 28.10.1998 fixant à 90% la quote-part des frais admissibles du service d'incendie laissé à la charge de la Ville d'Andenne pour l'année 1997 et 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 à l'article 10 de la loi du 31.12.1963 sur la Protection Civile telle que modifiée ultérieurement notamment par l'article 7 de la loi du 15.01.1999 portant dispositions budgétaires, j'ai l'honneur de vous faire savoir que j'ai fait procéder au 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.

Vous trouverez en annexe le tableau reprenant le calcul pour la ville d'Andenne; le décompte s'établit comme suit:

Solde débiteur: 464.501 Francs Belges (11.514,68 €)

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.».

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 464.501,00 FB, tandis que les frais admissibles au remboursement s'élèvent à 418.543 FB. En conséquence, la ville d'Andenne qui avait déjà obtenu 883.044,00 FB doit restituer 464.501.00 FB de trop-perçu. Le 19 mars 2004, 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 pour les motifs suivants :

« Considérant qu'en sollicitant l'avis du Conseil communal, le Gouverneur de la Province entend manifestement fixer une quote-part de frais admissibles à charge de la Ville d'ANDENNE pour l'exercice 1997;

Que pareille démarche méconnaît, de façon flagrante, l'autorité de chose jugée qui découle de l'arrêt n° 126338 de la Section Administration du Conseil d'Etat du 12 décembre 2003, rendu en cause des mêmes parties;

Considérant que cet arrêt a jugé *erga omnes* qu'en ce qui concerne l'exercice 1997, *“le Gouverneur, ni aucune autre autorité, n'était habilité à faire supporter par les communes centres de groupe régional une quote-part annuelle dans les frais admissibles de son service incendie ni, a fortiori, d'en déterminer le montant, à défaut d'une habilitation légale”*;

Qu'en particulier, le Conseil d'Etat soulignait que *“l'article 9 de la loi du 15 janvier 1997 prévoit que l'article 7 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”*;

Qu'en ce qui concerne l'exercice 1997, un recours a bien été introduit par la Ville d'ANDENNE à l'encontre de la décision prise par le Gouverneur de la Province antérieurement à la publication de la loi du 15 janvier 1999;

Que la procédure initiée par le Gouverneur de la Province méconnaît non seulement l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt du Conseil d'Etat, mais également les dispositions transitoires contenues dans la loi du 15 janvier 1999;

Que la Ville d'ANDENNE se réserve dès à présent le soin de solliciter des mesures du Conseil d'Etat, afin que toutes les conséquences soient tirées de l'arrêt n° 126.338 précité, notamment en termes d'astreinte;

Que, pour autant que de besoin, la Ville d'ANDENNE réitère ses critiques de fond quant au pourcentage de frais admissibles délaissés à sa charge, tels que figurant dans la proposition du Gouverneur;

Considérant que la quote-part laissée à charge de la commune en sa qualité de centre de groupe est fixée à 90 % des frais admissibles;

Que cette quote-part excède, dans une proportion importante, la quote-part des frais admissibles délaissés à charge d'autres communes centres de groupe de l'Arrondissement de NAMUR;

Qu'aucune justification objective n'est donnée quant à cette différence de traitement, ni en fonction de circonstances locales ni régionales;

Considérant que cette constatation aboutit clairement à une discrimination au préjudice de la Ville d'ANDENNE;

Qu'il y a par conséquent lieu d'émettre un avis négatif quant à la répartition proposée par Monsieur le Gouverneur de la Province de NAMUR;»

Le 4 juin 2004, le gouverneur accuse réception de cette délibération et maintient les montants communiqués le 27 novembre. Cette décision constitue l'acte attaqué; elle est rédigée comme suit :

« Je constate qu'à l'occasion de cette délibération, votre Conseil communal fait valoir les arguments suivants :

– la démarche qui consiste pour le Gouverneur de la Province de Namur, à fixer une quote-part de frais admissibles à charge de la Ville d'Andenne pour l'exercice 1997, méconnaît de façon flagrante l'autorité de chose jugée découlant de l'arrêt n° 126.338 rendu le 12 décembre 2003 par le Conseil d'Etat;

– cet arrêt a jugé qu'en ce qui concerne l'exercice 1997, ni le Gouverneur ni aucune autre autorité ne possédait (*sic*) une habilitation légale pour ce faire; il a rappelé, en particulier, que l'article 9 de la loi du 15 janvier 1999 (et non

1997) prévoit que l'article 7 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”*;

– or, en ce qui concerne l'exercice 1997, le recours de la Ville d'Andenne a été introduit antérieurement à la publication de la loi du 15 janvier 1999;

– dès lors, la procédure initiée par le Gouverneur de la Province de Namur méconnaîtrait non seulement l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt du Conseil d'Etat précité, mais également les dispositions transitoires contenues dans la loi du 15 janvier 1999;

L'autorité de la chose jugée qui s'attache à cette décision est déterminée par les motifs qui en constituent le support nécessaire. Ces motifs sont ceux par lesquels le Conseil d'Etat a constaté que ma décision du 28 octobre 1998 ne pouvait, à la date où elle a été prise, trouver un appui régulier dans l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, à défaut de base légale justifiant, à l'époque, l'habilitation contenue dans cette norme réglementaire.

Par application de l'article 9 de la loi du 15 janvier 1999, et dès lors que plus aucune procédure contentieuse ne nous oppose depuis le 12 décembre 2003 relativement à la contribution de la Ville d'Andenne pour l'année 1997, je suis désormais légalement habilité par l'article 7 de la même loi, à fixer la quote-part de la Ville d'Andenne dans les frais des services d'incendie, et ce depuis l'exercice 1977.

J'entends par la présente exercer cette habilitation pour l'exercice 1997.

Ce faisant, je me conforme tant à l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 126.338 rendu le 12 décembre 2003 par le Conseil d'Etat, qu'aux dispositions transitoires contenues dans la loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses.

Je relève enfin que la loi du 31 décembre 1963, modifiée par la loi du 15 janvier 1999, ne prévoit aucun délai de forclusion applicable aux décisions qu'elle m'habilite à prendre en la matière.

Quant aux critiques de fond que vous formulez à l'égard du pourcentage de frais admissibles délaissés à votre charge, j'y oppose les considérations suivantes.

L'acte attaqué repose sur des éléments de faits exacts et précis, puisqu'il apparaît que l'on peut faire les comparaisons suivantes.

Moyenne par habitant des communes protégées pour l'année 1997 : 419 frs

Moyenne par habitant d'Andenne pour la même année: 162 frs

Moyenne par habitant des communes protégées pour l'année 1996 : 485 frs

Moyenne par habitant d'Andenne pour la même année: 197 frs

Moyenne par habitant des communes protégées pour l'année 1995 : 427 frs

Moyenne par habitant d'Andenne pour la même année: 340 frs

L'acte attaqué est donc fondé en ce qu'il repose sur la constatation que les habitants de certaines communes protégées paient une redevance supérieure au double de celle qui pèse sur les habitants de la commune-centre de groupe, à savoir la ville d'Andenne.

En outre, l'argument évoqué par vous et selon lequel il y aurait lieu de comparer la situation des divers centres de groupe de la Province de Namur est irrelevante dans la mesure où mes décisions en la matière sont prises indépendamment l'une de l'autre, sans aucune comparaison et ce, justement, afin de me conformer à l'obligation qui est mienne de tenir compte des circonstances locales et régionales.

J'ai en conséquence décidé de maintenir les montants qui vous ont été communiqués dans ma lettre du 17 mars 2004. Ainsi une quote-part de

90 % des frais admissibles de votre service incendie est mise à votre charge et le décompte se clôture par un solde débiteur de 11.514,68 € (464.501 FB).

- pour autant que le besoin, la Ville d'Andenne réitère ses critiques de fond quant au pourcentage de frais admissibles que le Gouverneur propose de délaissier à sa charge (90%) cette quote-part excéderait de manière importante celle qui est délaissée à charge d'autres communes-centres de groupe de l'Arrondissement de Namur; aucune justification objective ne serait donnée quant à cette différence de traitement; cette constatation aboutirait à une discrimination au préjudice de la Ville d'Andenne.

Je ne puis partager votre point de vue.

En effet, les mesures contenues dans ma lettre du 17 mars 2004 ne méconnaissent ni l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 126.338 rendu le 12 décembre 2003 par le Conseil d'Etat, ni les dispositions transitoires contenues dans la loi du 15 janvier 1999 *portant dispositions budgétaires et diverses*.

Pour rappel, l'arrêt n° 126.338 a considéré que ma décision du 28 octobre 1998 a été prise *“sur 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 (à) 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”* (p. 6).

Soyez assurés que, si l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 était resté inchangé depuis la date de ma décision annulée, je n'imaginerais nullement aujourd'hui contredire les enseignements du Conseil d'Etat, en prenant de nouvelles décisions relatives à la fixation d'une quote-part annuelle dans les frais admissibles du service incendie de la Ville d'Andenne, que ce soit pour 1977 ou pour quelque autre année.

En réalité, le législateur fédéral a adopté le 15 janvier 1999 la loi portant des dispositions budgétaires et diverses, dont l'article 7 porte notamment que :

“A l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 (...) sont apportées les modifications suivantes:

1° après l'alinéa 3, il est inséré un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

‘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’.

(...)”.

En vertu de l'article 9 de cette même loi, “l'article 7 produit ses effets le 1^{er} janvier 1977, sauf à l'égard des procédures contentieuses engagées avant la publication de la présente loi”, soit avant le 26 janvier 1999.

Dès lors que votre recours administratif dirigé contre ma décision du 28 octobre 1998 en cette affaire avait été introduit le 17 décembre 1998, il n'était bien entendu pas visé par l'effet rétroactif de l'article 7, institué par l'article 9.

La procédure contentieuse introduite le 17 décembre 1998 s'est achevée par le prononcé, le 12 décembre 2003, de l'arrêt (sic) n° 126.338, décidant l'annulation de ma décision du 28 octobre 1998.»

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'incompétence du gouverneur de la province de Namur, de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 126.338 du 12 décembre 2003, des dispositions des articles 7 et 9 de la loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, du principe de la séparation des pouvoirs, du droit à un procès équitable reconnu par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe de l'égalité des armes;

qu'en une première branche, elle fait valoir que la décision du gouverneur du 28 octobre 1998 a été annulée par le Conseil d'Etat principalement au motif que ni le gouverneur ni aucune autre autorité n'étaient habilitées 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* à en déterminer le montant; qu'elle soutient que si la loi du 15 janvier 1999 a donné au gouverneur le pouvoir de fixer la quote-part à concurrence de laquelle les communes centres de groupes participent aux frais des services d'incendie, conformément aux normes déterminées par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, c'est avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 1977 qui ne vaut pas à l'égard des procédures contentieuses engagées avant la publication de cette loi, laquelle a eu lieu le 26 janvier 1999; qu'elle indique qu'une action en remboursement des montants prélevés indûment a été introduite devant le tribunal de première instance de Namur, de sorte que le gouverneur ne pouvait tirer de cette loi le pouvoir de prendre à nouveau une décision relative à l'année 1997;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que l'arrêt du Conseil d'Etat n'a pas mis fin à la contestation, laquelle a pris naissance dès la délibération du conseil communal du 1^{er} octobre 1998, qui est antérieure à la publication de la loi du 15 janvier 1999;

qu'en une troisième branche, elle soutient que l'interprétation de la loi du 15 janvier 1999 qui donnerait au gouverneur le pouvoir de statuer à nouveau sur la quote-part relative à l'année 1997, serait une ingérence du pouvoir législatif dans le but d'influencer le dénouement judiciaire d'un litige et violerait le droit au procès équitable;

qu'en une quatrième branche, elle soutient, doctrine à l'appui, que l'on se trouve en présence d'une hypothèse où la réfection de l'acte annulé par le Conseil d'Etat n'est pas justifiée;

qu'en une cinquième branche, elle indique que les travaux préparatoires établissent que l'intention du législateur était d'exclure de l'effet rétroactif de la loi les situations de fait qui n'ont jamais fait l'objet de contestations;

qu'en une sixième branche, elle cite les conclusions déposées par le gouverneur dans la procédure pendante devant le tribunal de première instance, par lesquelles il soutient que les prélèvements opérés demeurent acquis par l'effet de la décision du 4 juin 2004, présentement attaquée;

Considérant que la partie adverse soutient que l'effet rétroactif de la loi du 15 janvier 1999 n'est écarté que par l'existence d'une procédure contentieuse introduite avant le 26 janvier 1999, et que, depuis le prononcé de l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 décembre 2003, aucune procédure n'oppose la requérante au gouverneur; qu'elle indique que l'action introduite par la requérante devant le tribunal de première instance de Namur en vue de récupérer les sommes prélevées à sa charge pour les années 1997 à 2002 n'a plus d'objet en ce qui concerne l'année 1997, vu qu'elle, partie adverse, ne conteste pas que l'arrêt du Conseil d'Etat a créé dans son chef une obligation de restituer les sommes afférentes à cette année; qu'elle soutient que la décision attaquée du 4 juin 2004 a régulièrement pu créer une nouvelle obligation, d'un montant égal; qu'elle relève que la procédure relative à la décision du 4 juin 2004 est postérieure à la publication de la loi du 15 janvier 1999, et que l'effet rétroactif de cette loi ne connaît d'exception que pour les «procédures contentieuses engagées» avant son entrée en vigueur, et non pour les «situations contentieuses»; qu'elle fait valoir que la loi du 15 janvier 1999 n'a pas pour objet d'influencer le dénouement d'un litige, mais d'assurer la sécurité juridique; qu'elle avance que l'exception à la rétroactivité qui est portée à l'égard des procédures contentieuses engagées avant le 26 janvier 1999 ne vise ni les «situations de fait qui ont déjà fait l'objet d'une contestation», ni les «décisions ayant un objet identique à une décision antérieure», et qu'aucun délai de forclusion n'est prévu pour adopter une décision fixant le montant du prélèvement; qu'étant donné que l'annulation prononcée par le Conseil d'Etat l'a été non en raison d'une éventuelle contrariété avec la loi ou la réglementation applicable, mais en raison d'un défaut d'habilitation de l'auteur de l'acte, elle estime qu'elle peut et doit prendre, même plusieurs années après l'exercice concerné, les mesures nécessaires pour appliquer la loi, ce qu'elle a fait par la décision du 4 juin 2004, laquelle jouit du privilège du préalable et a à ce titre pu être invoquée dans les conclusions déposées devant le tribunal civil;

Considérant que la loi du 15 janvier 1999 a habilité le gouverneur à fixer la quote-part à concurrence de laquelle les communes centres de groupes participent aux frais des services d'incendie, conformément aux normes déterminées par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, et que cette disposition produit ses effets au 1^{er} janvier 1977, sauf à l'égard des procédures contentieuses engagées avant sa publication, survenue le 26 janvier; que cette disposition donne rétroactivement un fondement législatif aux décisions qui ont été prises depuis 1977, sur la base de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977; qu'il ne s'ensuit cependant pas que le gouverneur serait habilité à prendre des décisions qui auraient elles-mêmes un effet rétroactif;

Considérant que, comme la partie adverse l'observe, les décisions relatives à la quote-part mise à charge des communes centres de groupe, sont toujours prises après l'année à laquelle elles se rapportent; qu'il ne peut, de par la nature des choses, en être autrement, étant donné que le montant des dépenses auxquelles ces communes doivent contribuer pour une partie, n'est connu qu'une fois l'exercice écoulé; que dans la mesure où un délai est nécessaire après la clôture de l'exercice pour arrêter les comptes et procéder à la répartition, une certaine rétroactivité est admissible; que, toutefois, les finances communales, comme celles de tous les pouvoirs publics, sont régies par le principe de l'annualité, en application des articles 238 et suivants de la Nouvelle loi communale; que le respect de ce principe interdit qu'une charge afférente à un exercice budgétaire soit imposée à la commune plusieurs années après la clôture de cet exercice; qu'une décision relative à 1997 ne peut plus être prise en 2004;

Considérant que la rétroactivité de la loi du 15 janvier 1999 ne s'applique pas aux procédures contentieuses engagées avant sa publication; qu'en l'absence de toute indication dans les travaux préparatoires, l'intention du législateur doit être comprise comme sauvegardant les droits des parties lorsqu'un procès était en cours au jour de la publication de la loi; qu'un tel procès était pendant devant le Conseil d'Etat, et qu'il a pris fin par l'arrêt n° 126.338 du 12 décembre 2003; qu'à ce moment, la contestation relative à l'année 1997 a été vidée; qu'il irait à l'encontre de la volonté du législateur de permettre à la partie adverse de prendre une nouvelle décision relative à cette même année, et de rétablir une situation analogue à celle à l'égard de laquelle la loi a écarté la rétroactivité;

Considérant que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen 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 ne peut être appliqué; qu'en une troisième branche, 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'en ce qui concerne la troisième branche, elle soutient 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 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 du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, reproduit partiellement la teneur de l'article 7 de l'arrêté ministériel précité, il confie au ministre de l'Intérieur le soin de déterminer les normes que le gouverneur doit respecter pour fixer la quote-part de la commune-centre de groupe; qu'à cet égard, l'article 7 précité 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»; que c'est de cette disposition que l'acte attaqué a

fait application; 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 cette branche, le moyen est fondé;

Considérant sur la troisième 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 deuxième moyen ainsi que le troisième moyen 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 4 juin 2004 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 1997 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.