

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 157.221 du 31 mars 2006

A. 161.706/XV-483

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 14 avril 2005 par la ville d'Andenne, qui demande l'annulation de la décision du gouverneur de la province de Namur du 14 février 2005 fixant à 73,50 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge pour l'année 2003 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 11 octobre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 13 février 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 mars 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me PIERRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me GAUTIER, loco Me 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 1^{er} décembre 2004, 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 à l'article 10 de la loi susvisée, j'ai l'honneur de vous faire savoir que j'ai fait procéder au calcul définitif, pour l'année 2003 des redevances à payer par les communes protégées et des quotes-parts à supporter par les communes-centres de groupe.

Le pourcentage des frais admissibles laissés à votre charge a été revu et tient compte de facteurs objectifs à savoir la population, la superficie du territoire et le revenu cadastral.

Le calcul est établi suivant la formule suivante:

$$\text{pourcentage} = [(2p/P) + (r/R) + (s/S)]/4 + 10\%$$

en tant que centre Z avec un pourcentage minimum de 60 % pour les centres Z

p : population de la commune centre de groupe

P : population totale du groupe

r : revenu cadastral de la commune centre de groupe

R : revenu cadastral total du groupe

s : superficie de la commune centre de groupe

S : superficie totale du groupe

Dès lors, en ce qui concerne votre commune le pourcentage des frais admissibles laissés à votre charge est de 73,50 % et le décompte s'établit comme suite:

Solde créditeur: 81.263,15 €

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 restant due ou à rembourser, selon le cas, au compte B ouvert au nom de la commune auprès de la S.A. "Dexia Banque Belgique".

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 Dexia Banque Belgique à opérer la régularisation.

Quant à la redevance provisionnelle de 2005, 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 commune d'Andenne est de 73,50 % soit en l'espèce 320.721,31 €, tandis que les frais admissibles au remboursement s'élèvent à 115.634,21 €. En conséquence, la Ville d'Andenne qui avait déjà obtenu 34.371,06 € doit recevoir un complément de 81.263,15 €. Le 3 décembre 2004, le conseil communal de la requérante a contesté l'imputation à la Ville d'Andenne de 73,50 % des frais admissibles en matière de service régional d'incendie; qu'après s'être réjoui de ce que le gouverneur entend se référer à des critères objectifs, ce qui tranche avec la pratique antérieure, il a observé que le gouverneur n'est pas compétent pour fixer ces normes, d'une part parce que l'autorité à ce habilitée par la loi est le ministre de l'Intérieur, d'autre part parce que, à son estime, l'article 170 de la Constitution exige que ce soit une loi qui le fasse; qu'il ajoute que l'arrêté ministériel est illégal pour n'avoir pas été soumis, en son temps, à la section de

législation du Conseil d'Etat, et parce qu'il attribue au gouverneur des pouvoirs trop larges; qu'il observe également que la ville de Gembloux ne serait pas soumise au même mécanisme, et invite le gouverneur à s'expliquer sur ce point. Cette délibération a été adressée au gouverneur le 8 décembre 2004.

Le 14 février 2005, le gouverneur accuse réception de la délibération du conseil communal, et maintient les montants communiqués le 1^{er} décembre, pour les motifs suivants:

« Je vous informe néanmoins que je maintiens ma décision.

Cependant, vos remarques et argumentations m'amènent à vous expliciter davantage le but poursuivi par cette modification de formule de calcul.

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 sur la Protection civile prévoit que le Gouverneur de province détermine les quotes-parts des communes-centres d'un groupe régional et fixe la redevance annuelle des communes protégées conformément aux normes déterminées par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. S'il existe une formule prévue par l'arrêté précité et relative aux communes protégées, il n'existe pas de formule ou de norme destinée au calcul des quotes-parts des communes-centres de groupe.

Vu les responsabilités qui incombent aux Gouverneurs de province et compte tenu de l'évolution de notre société, il était essentiel de réactualiser notre mode de calcul pour les communes-centres de groupe de notre province.

Pour y parvenir, nous avons adopté des critères chiffrables et objectifs que nous pouvions intégrer dans la seule formule existante, celle prévue pour le calcul des redevances des communes protégées. Nous sommes arrivés à la conclusion que les critères de population, de revenu cadastral et de superficie sont les éléments qui représentent au mieux les risques les plus importants d'un territoire.

En effet:

- Le critère de population traduit ce qui est risque humain et l'ensemble de ses implications;

- Le critère superficie intègre ceux relatifs à la configuration naturelle du territoire et traduit aussi les aspects de mobilité d'une région. Plus le territoire est grand, plus ce dernier pourra compter parmi ses risques une ou plusieurs autoroutes, des nationales, des cours d'eau, etc.;

- Le critère du revenu cadastral traduit aussi l'activité économique d'une région ainsi que les nombreux facteurs de risques qui y sont liés comme, par exemple, les industries, les zonings industriels et commerciaux, dont la présence influe fortement sur les revenus cadastraux d'une commune les hébergeant.

Force est de constater que ces éléments sont les seuls chiffrables et objectivables pour toutes les communes. Tenir compte de critères plus fins (hôpitaux, écoles, gare, etc.) pour chaque entité est impossible et ne rencontrerait pas la réalité de toutes les communes concernées.

Je suis conscient que ce remaniement occasionne, pour certaines communes, une augmentation substantielle de leur quote-part ou de leur redevance. Mais en l'absence de normes fédérales claires et objectives, je me dois de prendre toutes les mesures utiles permettant aux services de sécurité d'être gérés et financés de la façon la plus objective possible et ce, dans l'intérêt des citoyens de notre province.

Je relayerai vos remarques et observations à Monsieur le Ministre de l'Intérieur en lui demandant d'examiner la problématique des redevances dans son ensemble et d'y apporter les solutions qui s'imposent.»

Cette décision constitue l'acte attaqué.

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'illégalité des motifs de droit de l'acte attaqué, dans la deuxième branche duquel elle soutient que le projet d'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 que cet arrêté est «nul, tout comme l'acte attaqué»; 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 s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat

Considérant, sur la deuxième 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 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'édition 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;

Considérant sur la troisième 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 cette disposition 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, 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;

Considérant qu'en ces branches, le moyen est fondé; qu'il est sans intérêt d'examiner la première branche du premier moyen ainsi que le deuxième 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 14 février 2005 par le gouverneur de la province de Namur fixant à 73,50 % la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge pour l'année 2003 en sa qualité de commune-centre de groupe de 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 trente et un mars deux mille six par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. HANSE,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat
M. DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

B. DEPELSENAIRE.

M. LEROY.