CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 157.222 du 31 mars 2006

A. 99.419/XV-484

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, XVe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 janvier 2001 par la ville d'Andenne, qui demande l'annulation de la décision du gouverneur de la province de Namur du 21 novembre 2000 fixant à 90% la quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie, laissée à sa charge pour l'année 1999 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 22 septembre 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, conseiller d'Etat;

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 29 septembre 2000, 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 1999, 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: 241.403 Francs.
>
> 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".
>
> 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 2001, 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 90% soit en l'espèce 5.939.518 F, tandis que les frais admissibles au remboursement s'élèvent à 659.946 F. En conséquence, la Ville d'Andenne qui avait déjà obtenu 418.543 F doit recevoir un complément de 241.403 F. Le 20 octobre 2000, 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 indique que l'argument a déjà été soulevé dans deux délibérations des années précédentes et dans les recours formés auprès du Conseil d'Etat contre des décisions similaires, recours auxquels il se réfère expressément. Cette délibération a été adressée au gouverneur le 30 octobre 2000.

Le 21 novembre 2000, le gouverneur accuse réception de la délibération du conseil communal, et maintient les montants communiqués le 29 septembre, «cette délibération n'apportant aucun fait nouveau en votre faveur». Cette décision constitue l'acte attaqué.

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; qu'elle 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; qu'elle relève que dans cet arrêt précité, le 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 d'obtenir la correcte exécution de l'obligation de payement de sommes, mise à sa charge par la loi du 31 décembre 1963 et par son arrêté d'exécution, ainsi qu'à celle corrélative des autres communes appartenant au groupe dont elle est le centre, et que le Conseil d'Etat a conclu que c'est à la juridiction de l'ordre judiciaire qu'il revenait exclusivement, de trancher les litiges relatifs audit droit subjectif, en donnant des textes applicables l'interprétation qui convient; qu'elle 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 n'a pas pour objet, comme dans l'affaire tranchée par l'arrêt invoqué par la partie adverse, l'application correcte 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 prise en vertu de l'article 7 du même arrêté ministériel, de fixer à 90% la quote-part supportée par la requérante en tant que commune-centre de groupe régional d'incendie, dans les frais admissibles pour l'année 1998; 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 suit de ces derniers mots que lorsqu'il détermine cette quote-part, le gouverneur dispose d'un pouvoir d'appréciation et que sa décision revêt le caractère d'un acte créateur de droits et obligations et, à ce titre,

susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; que le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse doit être rejeté;

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 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 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 expose 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 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 1er 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 deuxième partie de la 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; qu'en cette branche, le moyen est fondé;

Considérant que le moyen est fondé en sa deuxième branche; qu'il est sans intérêt d'examiner la première branche du premier moyen ainsi que les deuxième et troisième moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision prise le 21 novembre 2000 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 pour l'année 1999 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 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.