

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 162.606 du 21 septembre 2006

A. 164.178/XV-488

En cause :

La Commune de JURBISE,

ayant élu domicile chez
Me D. VERHOEVEN, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

1. L'Etat belge représenté par

le Ministre de l'Intérieur,

2. Le Gouverneur de la province du Hainaut.

tous deux 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 12 juillet 2005 par la commune de Jurbise, qui demande l'annulation de la décision du gouverneur de la province du Hainaut, de date inconnue, fixant, en ce qui la concerne, la redevance annuelle forfaitaire définitive visée à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, pour les frais de l'année 2001 (exercice 2002);

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 8 mars 2006 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 14 juillet 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2006;

Entendu, en son rapport, M. KOVALOVSKY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me D. VERHOEVEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me G. PIJCKE, loco Me M. MAHIEU, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

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 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. Cette redevance est fixée par le gouverneur de la province après avis du conseil communal, selon des normes qui, selon l'article 10, alinéa 5, de la loi du 31 décembre 1963 précitée, dans sa version applicable au présent litige, sont déterminées par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

L'article 8 de 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 énonce la formule permettant de calculer la redevance annuelle. Cette formule prend en considération notamment le chiffre de la population de la commune concernée ainsi que celui du revenu cadastral. Ledit arrêté fixe également les critères relatifs aux frais admissibles, ainsi que la quote-part demeurant à charge de la commune-centre de groupe.

En vertu 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 commune de Jurbise a été classée en «classe Y».

Le 20 avril 2004, le gouverneur de la province du Hainaut informe le receveur de la requérante du montant de chaque tranche trimestrielle dont elle est provisoirement redevable en 2004, pour les frais 2003, sur la base de l'article 9 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977. Ce montant est fixé à 91.410,13 € par trimestre, soit 365.640,52 € annuels .

Par une lettre du 20 août 2004, la requérante s'étonne des montants provisoires qui lui sont réclamés en 2004 pour son service d'incendie. Dans ce courrier, elle fait valoir le très faible nombre d'interventions dont elle a bénéficié proportionnellement au nombre d'interventions dans la zone. Elle souligne également l'augmentation sensible des coûts par rapport à l'année précédente et demande une révision à la baisse de la redevance pratiquée.

Le 14 septembre 2004, le gouverneur s'adresse au receveur de la requérante pour rectifier le montant des tranches trimestrielles provisoires réclamées en 2004 (frais 2003). Cette modification du montant trimestriel réclamé, qui ramène celui-ci de 91.410,13 € à 77.408,67 €, est justifiée comme il suit:

« [...] Le montant était basé sur les frais admissibles, mais non “adaptés” conformément à l'article 5 de l'Arrêté Ministériel du 1.09.81.

Cette adaptation qui vise à compenser les aides apportées par les Services Incendies Centre de Groupe (X et Y) aux corps Z, est effectuée selon les coefficients fixés par Monsieur le Gouverneur [...]».

Le même jour, le gouverneur communique le décompte de fixation de la redevance définitive de la commune pour l'exercice 2002, relative aux frais de l'année 2001. Ce décompte fixe un solde dû de 26.540,93 €, en plus des 311.096,68 € déjà payés. La requérante n'est pas appelée à faire valoir ses observations. Cette lettre du 14 septembre 2004 constitue la notification de l'acte attaqué, dont la date est inconnue. Elle n'indique ni l'existence des voies de recours, ni *a fortiori* les formes et délais à respecter.

Le 23 septembre 2004, le gouverneur s'adresse à la commune requérante en réponse au courrier de cette dernière du 20 août 2004. Il tente de justifier les montants trimestriels provisoires réclamés en 2004 (pour les frais exposés en

2003). Il mentionne également le coût moyen par habitant que représentent, sur l'ensemble de la province, les montants réclamés à titre définitif en 2004, pour les frais exposés en 2001.

Par un courrier du 22 mars 2005, la requérante demande au gouverneur des éclaircissements notamment au sujet de la redevance définitive qui lui est réclamée en 2004 pour l'exercice 2002 (frais 2001). Elle dit s'opposer également à l'augmentation des tranches trimestrielles perçues en 2005 et dénonce le caractère imprévisible des variations des montants qui lui sont réclamés au titre du service d'incendie.

Le 21 avril 2005, le gouverneur répond à ce dernier courrier. S'il reconnaît que la redevance annuelle définitive réclamée en 2004 pour l'exercice 2002 (frais 2001) a augmenté de 102.856,01 €, soit de 30 % par rapport à l'année précédente, il entend justifier le montant de la redevance par l'application de la formule prévue par l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, par l'augmentation des frais admissibles et par les «coefficients laissés à l'appréciation du Gouverneur (selon les articles 5, 6 et 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 [...])», lesquels n'auraient pas été modifiés. Cette lettre du 21 avril 2005 ne mentionne pas davantage que celle du 14 septembre 2004 fixant le montant de la redevance définitive, l'existence des voies de recours.

En application des dispositions en vigueur, les sommes réclamées pour l'exercice 2002 ont entre-temps été prélevées.

Le 19 mai 2005, la commune requérante s'adresse encore au gouverneur. Elle réitère l'existence d'un réel problème de prévisibilité du montant de la redevance du service incendie et réclame par ailleurs des justificatifs détaillés quant aux montants qui lui sont réclamés;

Considérant que l'acte attaqué est la décision du gouverneur de la province du Hainaut fixant, pour la commune requérante, la redevance annuelle forfaitaire définitive visée à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, pour les frais de l'année 2001 (exercice 2002);

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la partie requérante soulève un moyen nouveau, pris de la violation des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, des articles 33, 105, 108 et 159 de la Constitution, de l'incompétence de

l'auteur de l'acte, du défaut de base réglementaire et de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 précitée; qu'elle fait valoir qu'en l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 est illégal et doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution;

Considérant qu'un tel moyen est d'ordre public et peut être soulevé à tous les stades de la procédure;

Considérant que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 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 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; qu'en particulier, l'urgence alléguée ne peut davantage être justifiée par le fait que la sécurité en matière d'incendie bénéficierait d'une «urgence présumée», ni par la circonstance que le nouveau système de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 devait rétroagir au 1^{er} janvier 1977; qu'il s'ensuit que l'application de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 doit être en l'espèce écartée, en application de l'article 159 de la Constitution; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du gouverneur de la province du Hainaut, de date inconnue, fixant, en ce qui concerne la commune de Jurbise, la redevance annuelle forfaitaire définitive visée à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, pour les frais de l'année 2001 (exercice 2002).

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt et un septembre deux mille six par :

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

Le Greffier ass.,

Le Président,

S. DJERBOU.

M. LEROY.